







**Aportaciones  
al conocimiento  
de la  
administración  
federal**

**( autores mexicanos )**



## INDICE

0 Presentación	9
----------------	---

### **INTRODUCCION EL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA**

1. Los presidentes y las elecciones en México. Iturriaga, José E.	11
2. La teoría del Ejecutivo fuerte y la Constitución mexicana de 1824. Hardy, Marcos Armando.	25
3. La función constitucional del Presidente de la República. Serra Rojas, Andrés.	35
4. Facultades que otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la toma de decisiones. Lugo, Adolfo.	49
5. Facultades discrecionales y facultades regladas del Titular del Poder Ejecutivo de sus decisiones en materia de administración pública. Castellanos C., Horacio.	51
6. El Ejecutivo y su gabinete. Martínez Báez, Antonio.	53

5

### **PRIMERA PARTE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Estudios sobre la administración pública en México. Sierra Casasús, Catalina.	61
2. Administración pública en México. Attolini, José.	65
3. La administración pública durante la dictadura Santanista. Iturriaga, José E.	71
4. Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958. Sierra, Carlos.	75

#### **II. LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

1. La naturaleza intrínseca de la función administrativa. Carrillo Patraca, Joaquín.	79
2. Facultades de la administración pública para el desarrollo económico planeado. López Aparicio, Alfonso.	85
3. De los servicios públicos. Rodríguez Rodríguez, Jesús.	93
4. Los servicios públicos en relación con la tecnología, la economía y el derecho en los países poco desarrollados. Ortega Mata, Rolfo.	99
5. Significado económico del patrimonio del Estado. Nuevos aspectos de la política y de la administración pública en México. Bustamante, Eduardo.	107
6. La administración pública en México. Solano Yáñez, Delfino.	115

### III. LA ADMINISTRACION Y EL DESARROLLO

1. La administración pública como instrumento para el desarrollo económico y social. Torres Gaitán, Ricardo. 119
2. La administración pública para el desarrollo. Caso Lombardo, Andrés y García Cárdenas, José Luis. 129
3. ¿Es la administración pública mexicana un factor limitante del desarrollo? Duhalt Krauss, Miguel. 131

### IV. LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

1. Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958. Castellanos Coutiño Horacio. 135
2. La Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Izaguirre Rojo, César. 143
3. Comisiones del Senado de la República en la estructuración de la Ley en vigor. 149

### V. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

1. Planificación y descentralización administrativa. Jeannetti D, Elena. 153
2. Junta de gobierno de los organismos y empresas del Estado. Secretaría del Patrimonio Nacional. 157
3. El crédito a las empresas del Estado. Nuevos aspectos de la política económica y de la administración pública en México. Navarrete, Alfredo. 181
- 6 4. La industria petrolera mexicana como empresa de propiedad pública. Muñoz Orozco, Alfonso. 187
5. El Estado y los ferrocarriles. Fuentes Delgado, Rubén. 197
6. Descentralización por servicio. Incompetencia constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio. Gutiérrez y González, Ernesto. 201

### VI. PLEANEACION

1. Planeación administrativa para el desarrollo económico. Rodríguez Reyes, Alvaro. 245
2. Una metodología para la planificación del desarrollo económico y social regional de México. Ortega Mata, Rolfo. 251
3. La socioplaneación y la administración pública. Rangel Couto, Hugo. 259
4. La administración pública en los planes de desarrollo económico. Mancera Ortiz, Rafael. 267
5. Aspectos administrativos de los planes de desarrollo. Castillo Rojas, Alfredo. 271
6. Problemas de la planeación regional en México. Esteva, Gustavo. 277
7. La Planeación y la administración financiera del Estado. Navarrete, Alfredo. 279
8. La inversión del sector público. Nuevos aspectos de política económica y de administración pública en México. Romero Kolbeck, Gustavo. 291
9. Planeación y reforma administrativa. Vidal, Ernestina. 295
10. Coloquio sobre los organismos administrativos para la planeación. Cortina, Alfonso. 303

### VII. SISTEMAS DE INFORMACION Y CONSULTA

1. La comunicación gubernamental. González Casanova, Henrique. 309

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 2. | Utilización de sistemas de información en el proceso de toma de decisiones en la administración pública. Avalos V., Elvira y Posadas, E., Alejandro. | 315 |
| 3. | Mecanismos de consulta. Zorrilla Martínez Pedro G. y Chanes Nieto, José.   | 319 |

#### VIII. DECISION

- |    |  |            |
|----|--|------------|
| 1. | Niveles y áreas de descentralización para toma de decisiones y papel que juegan en los sistemas de información. Duhalt Krauss, Miguel. | <u>323</u> |
| 2. | Notas para un modelo analítico de la decisión en la administración pública. Solana, Fernando.  | 325        |

#### IX. CONTROL

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | Comisión de Inversiones. Salinas Lozano, Raúl.  | 327 |
| 2.  | El control y la coordinación del sector público descentralizado. Martínez Cabañas, Gustavo.   | 333 |
| 3.  | La estructura del control externo de los organismos descentralizados. Alatríste, Sealtiel Jr.   | 347 |
| 4.  | La responsabilidad de la administración pública. Ruiz de la Peña, Francisco.  | 359 |
| 5.  | Organización de la justicia administrativa. Margáin, Hugo.  | 365 |
| 6.  | El Concepto de lo contencioso administrativo. Carrillo Flores, Antonio.   | 369 |
| 7.  | Reflexiones sobre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al servicio del Estado. Gutiérrez A., Raquel. | 373 |
| 8.  | El control de los establecimientos públicos en el Derecho comparado. Arriaga Mayés, Eugenio.  | 397 |
| 9.  | Orígenes y desarrollo del contencioso administrativo en México. Cadena Rojo, Jaime.   | 423 |
| 10. | La definitividad de resoluciones administrativas. Cortés Figueroa, Carlos.  | 443 |

7

#### X RECURSOS MATERIALES

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | La administración de recursos materiales en el sector público. Villassana Rivero, Edgardo R. | 447 |
|----|--|-----|

#### XI. EL SERVIDOR PUBLICO

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | El estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. Luna Arroyo, Antonio.   | 453 |
| 2. | El ejercicio de la función pública. Rivera Arnaiz, Fernando.  | 465 |
| 3. | La burocracia. Tónix Rodríguez, José Luis.  | 471 |
| 4. | Las motivaciones del servidor público en el trabajo administrativo. García Valencia, Antonio.   | 477 |
| 5. | Técnicas del manejo de personal en la administración pública. Rivera, Ma. Guadalupe.  | 481 |
| 6. | La profesionalización del personal público. Tónix Rodríguez, José Luis; Urbieta Galeano, Edgard; Amparo Vidal, Beatriz; Amorin de Escudero, Martha. | 489 |
| 7. | La formación de funcionarios Públicos. Rodríguez Reyes, Alvaro.   | 499 |
| 8. | El desarrollo de ejecutivos superiores para el servicio público en México. Martínez Cabañas, Gustavo.   | 505 |

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 9.  | Demanda de nuevas carreras profesionales en el sector público. González Pedrero, Enrique. | 511 |
| 10. | La utilidad de la carrera de ciencias políticas. López Portillo, José.                    | 517 |

*REFORMA ADMINISTRATIVA SEGUNDA PARTE*

- |     |  |     |
|-----|--|-----|
| 1.  | Comisión reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1927--1928. Izaguirre Rojo, César.  | 529 |
| 2.  | Fundamentos para una reforma administrativa. Cuén Barragán, Fernando.  | 533 |
| 3.  | Administración Pública. Vidal, Ernestina.  | 537 |
| 4.  | Dos criterios para una reforma administrativa del gobierno. Zamora, Fernando.  | 549 |
| 5.  | Diagnóstico administrativo del gobierno federal. Rodríguez Reyes, Alvaro.  | 553 |
| 6.  | Planeación del desarrollo y reforma de la administración pública. Pichardo Pagaza, Ignacio.  | 569 |
| 7.  | Dictámen de la Comisión de estudios sobre los sistemas y procedimientos de la administración pública. Caso Lombardo, Andrés; Salas Ortega, Antonio; González Osés, Enrique; Murillo Álvarez, José; Pellón Riverol, Alfredo; Víctor Vergés, Juan. | 575 |
| 8.  | Base institucional de la reforma administrativa. García Díaz, María.   | 589 |
| 9.  | Reforma administrativa y relaciones. García Valencia, Antonio.   | 593 |
| 10. | La reforma administrativa para la planeación económica y social de México. Bustamante, Eduardo.  | 599 |
| 11. | La reforma administrativa del gobierno federal. Rodríguez Reyes, Alvaro.   | 607 |
| 12. | Reflexiones sobre el propósito y el método de la reforma administrativa. Pichardo Pagaza, Ignacio.   | 619 |
| 13. | Las reformas a la administración pública. Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público.  | 627 |
| 14. | Bases para una reforma administrativa. Martínez Cabañas, Gustavo.  | 629 |
| 15. | Reformas a la administración pública. López Portillo, José.  | 633 |
| 16. | Instrumentos para la reforma administrativa. Franco, José Arnaldo.   | 639 |
| 17. | La reforma administrativa en la administración para el desarrollo en México. López Portillo, José.   | 641 |

## PRESENTACION

### APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL \*

#### Autores Mexicanos

El estudio de la administración pública mexicana ha recibido considerable atención desde la perspectiva del derecho administrativo, a partir del siglo pasado. Hasta épocas recientes, hubo pocas aportaciones semejantes en cuanto a sus aspectos no exclusivamente jurídicos. Sin embargo existen esfuerzos que, al considerarse en su conjunto, ofrecen la oportunidad de profundizar en el conocimiento de nuestra administración.

Entre las obras publicadas por mexicanos desde el siglo XIX en la materia, están las siguientes: "Lecciones de Política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano", de Juan María Barquera, 1822; el "Manual de providencias económico-políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal", por Juan Rodríguez de San Miguel, 1834; el "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía", de José María Luis Mora, 1837; "Lecciones de derecho administrativo", dictadas por Teodosio Lares en 1851 y publicadas en 1852; el "Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano", obra de José María del Castillo Velasco que apareció en 1874; el "Manual de gobernadores y jefes políticos", de Hldefonso Estrada y Zenea, publicado en 1878\*; en el año de 1889 apareció "La Administración Pública en Méjico. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en Méjico" (sic) <sup>1</sup>.

En el presente siglo apareció el "Derecho Administrativo Mexicano", original de Carlos Trejo Lerdo de Tejada, aparecido en 1911 con motivo del Concurso Científico-Literario organizado para el Centenario de nuestra Independencia.

Las instituciones administrativas emanadas de la Revolución, originaron polémicas periodísticas en las que destacaron Luis Cabrera y Alberto J. Pani. En 1931, con base en las ideas de Taylor y Fayol, Carlos Duplán publicó "El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución" <sup>2</sup>.

En los últimos cuarenta años, el conocimiento de la administración pública se ha ido incrementando con la publicación de las siguientes obras: "El gobierno mexicano su organización y funcionamiento", obra del general José Mijares Palencia aparecida en 1936 <sup>3</sup>; en el año de 1942, fue publicada "La Administración Pública en México", de Lucio Mendieta y Núñez.

En esa época varios autores extranjeros se ocuparon de nuestra administración pública, tal es el caso de Wendell Karl Gordon Schaeffer, Stephen Spencer Goodspeed, William Ebenstein y William Patton, Glade Jr. <sup>4</sup>.

A partir de 1947, la Dirección Técnica de Organización de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa realizó diversos estudios sobre la administración pública en México, entre los que descollaron los llamados "Directorios del Gobierno Federal", que contenían antecedentes históricos, legislación, estructura, funcionamiento, atribuciones y presupuesto de las instituciones.

En 1955, el licenciado Roberto Chellet Osante, publicó para la Academia de capacitación de empleados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el estudio titulado "Organización Administrativa y política de la República Mexicana". Un año después, el licen-

9

\* En la introducción de dicha obra, se menciona un "Manual de Secretarios de Estado", publicado antes de 1878.

1 Publicada por la Secretaría de la Presidencia en el año de 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 1.

2 Publicada por la Secretaría de la Presidencia en el año de 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 2.

3 Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana Serie B) Bibliográfica No. 3.

4 Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1976. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana Serie B) Bibliográfica No. 5.

ciado Francisco López Alvarez, dió a conocer "La administración pública y la vida económica de México".

Durante 1964, funcionó auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública, que produjo un dictamen sobre los problemas de la administración, acompañado de diagnósticos específicos y proposiciones para resolverlos, mismo que apareció en el número 17 de la Revista de Administración Pública, órgano del Instituto mencionado, correspondiente a diciembre de 1964. Esta revista ha continuado publicando estudios de diversos tratadistas.

La Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia llevó a efecto un diagnóstico sobre el funcionamiento del aparato administrativo, contenido en el "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana"<sup>5</sup>.

Respecto a los estudios jurídicos sobre la administración, en 1934 se publicó por primera vez el tratado "Derecho Administrativo" de Gabino Fraga; en 1939 se editó "La defensa de los particulares frente a la administración en México" de Antonio Carrillo Flores, misma que, en una "nueva edición muy aumentada", apareció con el título de "La Justicia Federal y la Administración Pública", en 1973. En 1959 aparece la primera edición del libro "Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia" de Andrés Serra Rojas. Entre los autores recientes en materia jurídica-administrativa están Alfonso Nava Negrete, Jorge Olivera Toro, Humberto Briseño Sierra, Jorge Abarca Calderón y Francisco Serrano Migallón, Alvaro Rodríguez Reyes, Antonio García Valencia, Roberto Anguiano Equihua y Miguel Duhalt Krauss.

El estudio de aspectos diferentes de los jurídicos en la administración pública, se complementa al través de

artículos y ensayos publicados en diversas revistas especializadas como son, entre otras: la del Instituto Nacional de Administración Pública antes mencionado, la de la Facultad de Derecho, la de la Escuela de Economía, la de Comercio Exterior, la Mexicana de Sociología, la Mexicana de Ciencia Política, la de Investigaciones Económicas, la de Reforma Administrativa, la de Investigación Económica.

No obstante, el vasto campo de estudio de la administración pública requiere análisis de conjunto, que comprendan sus aspectos políticos, sociológicos, económicos, jurídicos, de organización y funcionamiento, que hasta ahora sólo han sido objeto de investigaciones parciales.

La presente edición, que contiene artículos y estudios de diversos autores y desde distintas perspectivas, es una oportunidad para obtener una visión de conjunto en este campo del conocimiento.

Por el volumen de esta obra, se incluyen únicamente trabajos sobre la administración pública federal, publicados antes de 1970. En posteriores publicaciones se incluirán estudios de autores mexicanos y extranjeros referidos tanto a la administración pública federal como a las administraciones estatales y municipales.

Esta recopilación, unificada conforme a un criterio temático, que el mismo material ha permitido establecer, se dirige a estudiantes e investigadores y en general, a todos aquellos comprometidos en el mejoramiento de nuestra administración pública, esperando sea punto de partida de futuras aportaciones.

La Secretaría de la Presidencia expresa su reconocimiento a todos los autores mexicanos cuyas obras se incluyen en esta publicación, esperando que, sus valiosos esfuerzos y generoso entusiasmo en favor de la difusión del conocimiento de la administración pública, sea seguido por las nuevas generaciones.

5 Publicada por la Secretaría de la Presidencia en 1974. Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana. Serie A) Documental, Núm. 1.



# INTRODUCCION

## EL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

### LOS PRESIDENTES Y LAS ELECCIONES EN MEXICO\*

Por José Iturriaga

Fuera de todo juicio estimativo y atendiendo exclusivamente a los hechos tal como se dan en la realidad jurídica y sobre todo en la conciencia de los mexicanos, podemos afirmar con todo énfasis que buena parte de la vida pública nacional gira en torno a la institución de la primera magistratura, o, mejor aún, en torno a la persona del Presidente de la República en cuya presencia corpórea asume valor plástico dicha institución ante los ojos de todos los sectores de la sociedad, independientemente de su grado de acceso a la riqueza y a la cultura.

Este fenómeno no constituye por cierto un hecho reciente. Tampoco sobrevino a posteriori de la Revolución, o de la Reforma, ni brota a los pocos días de consumada nuestra Independencia, tal como si fuese un rasgo de incapacidad o ineptitud para gobernarnos por nosotros mismos, ya que las instituciones monárquicas, tanto las provenientes del Virreinato como las oriundas de la Precolonia, dejaron profunda huella en nuestro ser nacional y en nuestra estructuración política al romperse el cordón umbilical que nos ataba a la corona española once años después del *Grito de Dolores*.

Nótese bien que nacimos a la Independencia, no constituidos en República sino en Imperio. Y aun cuando tres años después adoptamos presurosamente las instituciones republicanas según el modelo clásico del equilibrio de los tres poderes, pronto las costumbres estratificadas durante tres siglos de largo coloniaje prevalecieron sobre la geométrica fórmula de Montesquieu, de suerte que no transcurrió mucho tiempo sin que el poder ejecutivo concentrase mayor fuerza frente al poder judicial y al legislativo. Y, cuando ambos poderes llegaban a prevalecer sobre el primero merced a la justa y encendida prédica de los doctrinarios, la estabilidad política solía hacerse precaria o fugaz, hasta imponerse de nueva cuenta el retorno pendular de la prioridad del poder ejecutivo frente al judicial y al legislativo.

Mediante ese mecanismo, se reafirmaba el carisma o halo mágico del Jefe del Estado, a quien los mexicanos perciben a menudo tal como si fuese la Divina

Providencia y como si de su mera voluntad pudiesen proceder todos los bienes y todos los males posibles.

La propia evolución de nuestro derecho público registra un repertorio mayor de facultades ordinarias en el titular del poder ejecutivo, comparando la Carta Magna de 1917 con la de 1857, tal como lo demuestra Daniel Cosío Villegas en un penetrante estudio sobre el pensamiento constitucional de don Emilio Rabasa.

Mas sea ello lo que fuere, lo cierto es que la figura del Presidente de la República —tanto por las facultades de que está investido, como, principalmente, por la proyección emotiva que el pueblo deposita en él—, es la institución política más real y tangible de todas cuantas están consagradas en nuestro Código Fundamental.

Por esta razón no resulta ocioso destacar —como ahora lo vamos a hacer— una serie de hechos que giran en torno a los presidentes de México, toda vez que el conjunto de tales hechos contribuye a una mejor comprensión de la estructura política de nuestra patria.

Ciertamente no se puede aspirar a construir ambiciosas interpretaciones historiográficas, como quisieran algunas corrientes de pensamiento a menudo alérgicas a los hechos, si estos hechos no los indagamos y agrupamos horizontalmente a efecto de que ellos cobren un sentido estructural, susceptible de ser pasado y repasado después por el cedazo de las grandes interpretaciones filosóficas.

Por lo pronto, asomémonos al tremendo problema de la inestabilidad del poder ejecutivo —tan característico de nuestro insosegado siglo XIX y de las primeras tres décadas del presente— fuente de la cual dimana una buena parte, no toda, por supuesto, del atraso económico del país, ello en contraste con el adelanto material que, por ejemplo, disfrutaban los Estados Unidos, nación cuya prosperidad reposa parcialmente en una vida pública mucho más tranquila que la nuestra.

La inestabilidad que México ha sufrido durante su fase independiente, podemos medirla tanto por el número de cambios ocurridos en el titular del poder ejecutivo, cuanto por el número de constituciones políticas que nos hemos dado, tanto por la variabilidad del

término fijado al mandato constitucional como por la recurrencia en el ejercicio presidencial al que se aferraron algunos de nuestros gobernantes.

Hagamos primeramente un recuento de los cambios que se han registrado en la jefatura del poder ejecutivo, entendiendo por *cambios* los diversos títulos legales con que nuestros 62 gobernantes han ejercido dicho poder.

A lo largo de su vida como nación soberana, México registra 112 cambios gubernamentales durante los 137 años dos meses y tres días que van de la Consumación de la Independencia al término del mandato del Presidente Ruiz Cortines.

Esto quiere decir que cada gobierno tuvo una duración promediada de un año y tres meses en números redondos, cosa que evidencia la angustiosa inestabilidad política que hemos padecido.

Tal inestabilidad se percibe de un modo más plácido si frente a esos 112 cambios reparamos en el hecho de que sólo 10 presidentes cubrieron completos 17 mandatos en un lapso de 78 años: un cuatrienio completo gobernaron respectivamente Guadalupe Victoria, Manuel González, Plutarco Elías Calles y Alvaro Obregón; dos períodos justos de cuatro años Benito Juárez, aparte de un interinato, una prórroga y un período inconcluso;\* seis cuatrienios y un sexenio Porfirio Díaz, aparte de sus dos interinatos y su período final inconcluso;\*\* y por último, un sexenio sucesivo cada uno de los presidentes Cárdenas, Avila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines, fenómeno este totalmente inusitado en nuestros hábitos políticos.

Ahora bien, si esos 78 años que abarcan los únicos 17 mandatos completos cubiertos sólo por 10 presidentes, los restamos de los 137 años de la historia nacional, obtendremos un resultado en verdad impresionante. Es el siguiente: en sólo 59 años y fracción de nuestra vida independiente se registraron 95 cambios en el titular del Poder Ejecutivo, lo cual significa que el tiempo que corresponde en promedio a cada gobernante durante ese lapso es el de 7 meses en números redondos.

Así y todo, no deja de ser alentador percibir que durante el 61% del período independiente prevaleció el reposo político, mientras que en el 39% restante cayeron y surgieron nuevos gobiernos cada siete meses.

Conviene, sin embargo, subrayar una radical diferencia en punto a formas de estabilidad: mientras por un lado se hallan las tres décadas de dictadura vitalicia porfiriana a base de paz de sepulcro, por el otro lado están tres décadas de estabilidad creadora alcanzadas por siete sucesivos gobernantes de 1929 a nuestros días, período éste en el que la paz interior —a pesar de la crisis política de 1932—\*\*\* no se ha interrumpido, ni ha tenido que pagarse al precio de la pérdida de las libertades públicas y menos aún al precio de la perpetuidad unipersonal en el mando.

El tema de nuestro ya lejano desasosiego político provocado por el cuartelazo endémico —tan en boga

hoy en algunos infortunados países hermanos—, podemos contemplarlo desde otro ángulo.

Por lo pronto, reparen ustedes en el fenómeno sorprendente de que el país padeció durante diez y ocho ocasiones dos gobernantes simultáneos, cada uno de los cuales reclamaba para sí la legitimidad. El hecho es tan equívoco en sí mismo, que nos impide, por ejemplo, afirmar con simplicidad y sin mayores complicaciones qué lugar corresponde en el orden de nuestros gobernantes al primer magistrado actual.

¿Ocupa el presidente Ruiz Cortines el ciento duodécimo lugar, atento un número igual de cambios registrados en los títulos legales del poder ejecutivo, hayan recaído algunos de tales cambios en una misma persona, ora en forma alterna, ora en forma continuada? ¿Ocupa el presidente Ruiz Cortines el sexagésimo segundo lugar atento el mismo número de encargados del poder ejecutivo que hemos tenido, ya fuesen sus titulares personas individuales o cuerpos colectivos? Mas si en nuestro afán computador descontamos los siete cuerpos colectivos que han ejercido funciones de poder ejecutivo, ¿podríamos asegurar lícitamente que el primer magistrado actual es el quincuagésimo quinto presidente de México?, aunque, si eliminamos —iba a decir, *fusilamos* en el papel— a los catorce gobernantes que asumieron el poder simultáneamente en diez y ocho ocasiones, frente a otros que reclamaban para sí la legitimidad; ¿ocuparía el cuadragésimo octavo u ocuparía el cuadragésimo cuarto lugar el presidente Ruiz Cortines?

Como pueden ustedes ver —señoras y señores— lo accidentado de nuestra historia política conduce a estos trances confusos.

En efecto, uno de los grandes escollos con que solemos tropezarnos para establecer el orden progresivo que corresponde a cada titular del poder ejecutivo, así como para elaborar una correcta computación del tiempo que cada titular ejerció dicho poder, radica en nuestra prolongada intranquilidad política y en la anormal y turbulenta liturgia de la sucesión presidencial.

Con excepción del último cuarto de siglo, en cuyo ámbito México parece haber hallado al fin la ruta que lo conducirá a destinos que nadie podrá frustrar, el dramatismo y la violencia tiñeron nuestra existencia pública: fueron y vinieron constituciones y *bases orgánicas*, revoluciones principistas y cuartelazos de la soldadesca, presidentes y emperadores, encargados del poder ejecutivo y *lugartenientes del imperio*, juntas y regencias, y se imprimió así a la estructura política del país un sello lamentable de desasosiego cuyo volumen y magnitud nos hacen ver hasta qué punto ha sido *milagrosa* la supervivencia de México como nación libre, no obstante las tres mutilaciones que sufrió el territorio patrio y las siete invasiones extranjeras que hollaron nuestro suelo.

Bajo el signo de semejante inestabilidad, el país se ha visto en el trance de contar en diez y ocho ocasio-

\* Los dos cuatrienios fueron de diciembre de 1861 a noviembre de 1865 y de diciembre de 1867 a noviembre de 1871; el interinato se inicia con la capitulación de Comonfort; la prórroga comienza al terminar su mandato en 1865; y el período que se inicia con su reelección en 1871, es el que trunca la muerte del patricio acaecida en 1872.

\*\* Los seis cuatrienios fueron los siguientes: 1877-80, 1884-88, 1888-92, 1892-96, 1896-900 y 1900-4; el sexenio fue de 1904 a 1910; los dos interinatos los cubrió antes de su primer período constitucional; el que debía terminar en diciembre de 1916, lo interrumpió con su renuncia de 1911.

\*\*\* Me refiero a la que se derivó de la renuncia de Pascual Ortiz Rubio, presentada el primero de septiembre de 1932.

nes con dos gobernantes simultáneos, cada uno de los cuales, a su hora, ha pretendido ostentar la legitimidad.

Veamos sumariamente cómo ha sido ello posible.

Tal ocurrió durante la *Guerra de Tres Años*, cuando Juárez, en los inicios del 1858, asumió la presidencia por ministerio de la ley para enfrentarse a la asonada tacubayense. En esa etapa, el patricio representó la legalidad desde Guanajuato, Veracruz y otros sitios, en tanto que simultáneamente ejecutaban actos de gobierno, dentro o fuera del Palacio Nacional, como pretendidos presidentes de la República, cinco personas: tres veces fungieron como tales, Zuloaga, dos veces Miramón, y una vez respectivamente Robles Pezuela, Mariano Salas e Ignacio Pavón. Esta etapa se cierra con el triunfo liberal en Calpulálpam y el retorno de Juárez a la capital en enero de 1861.

Nuevamente el país experimenta la presencia de gobiernos simultáneos durante el lapso comprendido entre junio de 1863 y junio de 1867, cuatrienio dentro del cual tuvieron lugar la intervención francesa y el imperio de Maximiliano. Mientras don Benito encarnaba el poder *de jure*, lo ejercieron *de facto* los conservadores y los extranjeros durante cuatro años, a saber: sucesivamente una llamada Junta Suprema de Gobierno, un triunvirato, un *lugarteniente del Imperio*, y un príncipe de Hapsburgo.

Medio siglo después, el país experimenta una tercera etapa de gobiernos simultáneos. Es cuando Carranza asume la tarea de restaurar la legalidad, rota con motivo de las renunciadas de Madero y Pino Suárez y con la usurpación huertista fraguada en el *Plan de la Embajada*. Frente al gobierno preconstitucional de Carranza gobiernan *de facto* a su vez dos personas durante casi año y medio: Victoriano Huerta y Francisco Carbajal.

Y volvemos a padecer la simultaneidad de dos Jefes de Estado, cuando el *convencionismo* —de inspiración villista— se enfrenta al movimiento jefaturado por Carranza. Del convencionismo —ustedes lo recuerdan bien—, emanaron tres presidentes de la República —Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro—, quienes, ya desde el Palacio Nacional, o bien desde cualquier otro lugar, pretendían poseer la legitimidad del poder frente a la que ostentaba el *Varón de Cuatro Ciénegas*. Este último período de gobernantes simultáneos, se extendió durante un año y dos meses.

Así pues, las cuatro etapas de nuestra historia en las que durante diez y ocho veces desahogaron funciones inherentes al poder ejecutivo catorce pretendidos titulares de dicho poder, suman en conjunto casi una década, lapso que agregado al de 137 años y fracción que abarca todo el período independiente —o sea desde la Consumación hasta el 30 de noviembre de 1958— arroja un total de 147 años y medio, cosa que agranda esa notoria confusión que estoy deseando subrayar en nuestra cronología historiográfica.

Aparte de los datos esquemáticos anteriores y de los cuales se desprende que México ha sido gobernado por cincuenta y cinco personas diferentes a lo largo de su vida independiente, quiero destacar ahora las siete ocasiones que otros tantos órganos colectivos desempeñaron funciones inherentes al poder ejecutivo.

El primero de tales órganos colectivos fue una *Junta Provisional Gubernativa*, provista de todos los poderes reunidos, consagrada en el Plan de Iguala y en los

Tratados de Córdoba —fuentes iniciales del derecho público mexicano—, e integrada por 38 miembros designados no por asambleas populares sino por el propio Agustín de Iturbide, escogidos de entre las clases aristocráticas enemigas de la Independencia.

Luego vino la *Regencia del Imperio*, integrada por una pentarquía, que gobernó ocho meses, hasta que en mayo de 1822 el Congreso designó Emperador de México al mismo Iturbide, poco después de haber llegado al país noticias de que las Cortes españolas habían repudiado los Tratados de Córdoba y declarado traidor al virrey O'Donojú por haber firmado esos Tratados cuyo texto formalizó la Independencia de México.

El tercer órgano colectivo que ejerció el poder ejecutivo poco menos de dos años —entre 1823 y 1824— fue el triunvirato integrado desde la caída de Iturbide hasta el Plan de Veracruz, documento éste mediante el cual Guadalupe Victoria y Santa Anna fundaron las instituciones republicanas.

Un nuevo triunvirato ejerce el poder colectivamente al finalizar 1829 y se disuelve pocos días después, al llegar por primera vez a la presidencia Anastasio Bustamante. Otro efímero triunvirato lo establece Santa Anna al abandonar éste la capital de la República a merced de las tropas invasoras norteamericanas, precisamente en nuestro aniversario patrio de septiembre del 1847. El sexto cuerpo colectivo consistió en una *Junta Suprema de Gobierno* que asumió los poderes durante tres días a la entrada de las tropas francesas a esta capital. Finalmente, la Junta anterior designa un triunvirato con funciones de *Regencia del Imperio*, que ejerce el poder ejecutivo casi un año, entre 1863 y 1864.

Es necesario recalcar el hecho de que el ejercicio del poder ejecutivo mediante órganos colectivos no indican entre nosotros —en contraste con la experiencia suiza o uruguaya— formas de refinamiento democrático sino la presencia de un estado turbulento y caótico de convivencia social.

Para medir mejor la inestabilidad política de México, puede ser útil ayudarnos de las siguientes comparaciones entre México y los Estados Unidos.

Mientras Norteamérica, a lo largo de sus 172 años como nación independiente —computados hasta cuando Eisenhower termine su segundo período— habrá sido gobernada por 34 titulares del poder ejecutivo incluyendo al llamado *Presidente de los Confederados*, que gobernó simultáneamente a Buchanan y Lincoln, en México hemos tenido sesenta y un titulares del poder ejecutivo, o sea casi el doble que nuestros vecinos, con la agravante de que hubimos de alcanzar la independencia 32 años después de Norteamérica.

El contraste es todavía más visible si tenemos en cuenta que mientras en Estados Unidos apenas se han registrado 50 cambios en los títulos legales con que han gobernado sus 34 presidentes, en México se registraron 112 cambios en los 62 gobernantes que hemos tenido.

Puede percibirse además otro distingo entre un país y otro en punto a la reiteración o recurrencia en el mando ejercitado por una misma persona en forma alternativa o sucesiva.

Ante todo, en Estados Unidos no se ha polemizado tan encendidamente en torno a la reelección, como acontece en México. Incluso podría aseverarse que los vecinos del Norte poseen una larga tradición reeleccionista refrendada por el consenso popular que arranca

desde sus primeros gobernantes. Nosotros, por el contrario, ya desde 1824 prohibíamos en la Constitución la reelección continuada, si bien permitíamos la alterna.

Cinco de los primeros mandatarios norteamericanos hubieron de ser reelectos. Tal ocurrió con Jorge Washington después de haber cumplido su cuatrienio inicial en 1793 y tal ocurrió asimismo con Tomás Jefferson en 1805, con James Madison en 1813, con James Monroe en 1827 y con Andrew Jackson en 1833.

La tradición reeleccionista norteamericana rebrotó cuando en 1865 Abraham Lincoln fue designado por el voto popular para un segundo período, período que quedó inconcluso merced al asesinato perpetrado por un ancestro espiritual del actual gobernador de Arkansas.

Fueron igualmente reelectos Ulises Grant en 1873, Grover Cleveland en 1893, William McKinley en 1901, Woodrow Wilson en 1917, Franklin Delano Roosevelt en tres ocasiones, y, finalmente, el general Eisenhower, cuyo segundo período habrá de concluir en los inicios del 1961.

A todas estas reelecciones hay que agregar los casos específicos de Teodoro Roosevelt y Henry Truman, personas ambas que después de haber pasado interinamente por la presidencia, asumieron el poder por elección popular.

En suma, practicaron la recurrencia en el mando con reelección o sin ella catorce presidentes norteamericanos.

En México, en cambio, a pesar de que nuestro suelo se ha ensangrentado con cuatro revoluciones anti-reeleccionistas de variada intensidad,\* reincidieron en el poder 17 de nuestros gobernantes, con o sin reelección.

Los gobernantes reincidentes, ustedes lo recuerdan bien, fueron Antonio López de Santa Anna, 11 veces; Porfirio Díaz, 10 veces; Valentín Gómez Farías y Benito Juárez, 5 veces cada uno; Anastasio Bustamante y Venustiano Carranza, 4 veces uno y otro; Agustín de Iturbide, Nicolás Bravo, Manuel Peña y Peña, José Joaquín Herrera y Félix Zuloaga, tres veces cada uno; finalmente, Pedro María Anaya, Valentín Canalizo, Mariano Salas, Miguel Miramón, Ignacio Comonfort y Sebastián Lerdo de Tejada, dos veces cada uno también.

La suma de todas esas estancias en el mando o cambios de títulos legales con los que gobernaron esos 17 jefes de Estado es la de 66, y su duración total abarca poco más de las dos terceras partes de nuestra historia independiente, o sea casi 82 años.

Con estos datos condensados, ustedes se explican con claridad que aún siga siendo entre los mexicanos tema polémico y vidrioso el de la reelección.

Conviene apuntar de paso que la normal continuidad en la sucesión presidencial en Estados Unidos sólo fue interrumpida por cuatro defunciones naturales y tres homicidios de sus jefes de Estado, pero nunca por una revolución o cuartelazo destructor del orden constitucional como ha solido acaecer entre nosotros. En cada uno de los tres asesinatos cometidos en las perso-

nas de Lincoln, Garfield y MacKinley, ocuparon sin tropiezo la primera magistratura los vicepresidentes respectivos: Andrew Jackson, Chester Arthur y Teodoro Roosevelt.

Lo mismo aconteció ante las muertes de Harrison, Taylor, Harding y Roosevelt, el Grande.

Por lo que se refiere a México, puede afirmarse con todo énfasis que la nota necrológica no ha sido la causa eficiente de la inestabilidad del poder ejecutivo, como suele afirmarse por ahí con frivolidad; mas sí la asonada y el pronunciamiento cuartelario.

Por razones fúnebres sólo se quebrantó la continuidad de la sucesión presidencial en cuatro ocasiones: por la muerte tranquila de Miguel Barragán y por la muerte de don Benito Juárez —respectivamente en 1836 y 1872 del siglo pasado—, y por dos crímenes violentos (uno menos que en Estados Unidos, cosa relativamente alentadora para nosotros), el asesinato de don Francisco I. Madero, a quien con coacción se le arrebató una renuncia inválida legalmente, y el nefando asesinato de don Venustiano Carranza cometido seis meses antes de cumplir su ejercicio constitucional.\*\*

Si México hubiera conservado el mandato presidencial de 4 años en la forma en que lo preceptuaba la Carta Magna de 1824 y hubiésemos disfrutado plácidamente de sucesiones presidenciales ausentes de dramatismo, asonadas y reelecciones, sólo habríamos tenido 34 presidentes, a razón de un cuatrienio cada uno.

Mas, semejante paisaje, idílico y terso, es ajeno a nuestro pasado, ya que, como hemos visto, rigieron los destinos de México dos juntas, tres triunviratos, dos regencias y 55 jefes de Estado que ostentaban el título, ora de presidente constitucional, ora el de presidente interino o provisional, ora el de emperador, ora, en fin, el de mero encargado del poder ejecutivo.

En contraste con Estados Unidos, que desde su Independencia dejaron establecido constitucionalmente el mandato invariable de cuatro años, el lapso del ejercicio presidencial entre nosotros ha fluctuado extraordinariamente: de cuatro años, se pasó a ocho; luego a cinco; después a cuatro; más tarde a cinco; otra vez a cuatro; después, por tiempo indefinido; nuevamente se fijaron cuatro años; a continuación, seis; luego otra vez cuatro; y, finalmente, seis años, que es el precepto en vigor dentro del artículo 83 constitucional.

Veamos cómo ha sido tan accidentado itinerario.

En tanto que a la fundación de la República la Constitución de 1824 prevenía en su artículo 95 que la duración del mandato debía ser de un cuatrienio a partir del 1o. de abril, las siete Leyes Constitucionales promulgadas en el 1836 por José Justo Corro, preceptuaban en el artículo 1o. de la *Cuarta Ley* que el ejercicio presidencial fuera de ocho años a partir de cada 2 de enero. O sea, *una consagración subrepticia de la reelección por una sola vez.*

La fluctuación del período presidencial siguió variando al amparo de la inestabilidad de nuestro derecho público fundamental.

Y mientras el primer proyecto de Constitución centralista, el de 1842, confinaba al mandato a cinco

\* La de La Noria en 1871, la de Tuxtepec en 1876, la del Plan de San Luis Potosí en 1910 y la abortada en 1927 por los asesinatos de sus caudillos Arnulfo Gómez y Francisco Serrano.

\*\* No mencionamos los fusilamientos de Iturbide y Guerrero porque éstos tuvieron lugar después de haber ejercido el poder, ni mencionamos el asesinato de Obregón porque se perpetró antes de que éste asumiera el mando por segunda vez.

años, el segundo proyecto lo fijaba en cuatro, al paso que las *Bases Orgánicas* promulgadas por Santa Anna en 1843 preceptuaban en su artículo 83, Título V, que el ejercicio legal fuese de cinco años a partir del 1.º de febrero de cada quinquenio.

El *Acta de Reformas*, promulgada en mayo de 1847, restablece la Carta de 1824 por influencia de Gómez Farías ante Santa Anna, de suerte que el ejercicio presidencial volvió a ser el de 4 años.

Desterrado el voluble Santa Anna en Colombia, regresa al país al triunfo del *Plan de Jalisco* en 1853 y desde luego deroga la Carta liberal de 1824, publicándolo ocho meses más tarde un decreto que —aparte de ordenar se le diese el tratamiento de Su Alteza Serenísima— preceptuaba en sus artículos primero y segundo que él podía permanecer discrecionalmente en el poder cuanto tiempo lo considerara necesario, y que, en caso de fallecimiento o imposibilidad física o moral, previamente podía escoger el mismo Santa Anna a su sucesor, asentando en pliego sellado con lacre el nombre del *tapado*, como ahora se dice, lo cual prueba que muchas de las instituciones reales, que irreflexivamente se ubican dentro del período revolucionario, tienen hundidas sus raíces históricas en un pasado mucho más remoto; institución real aquella que va dejando de lado el capricho o la gana en que antes reposaba para asentarse en una previa y cada vez más amplia consulta popular; por lo menos en lo referente a la elección del Jefe del Estado.

Promulgada la Constitución de 1857 como condensación de los principios liberales por los que lucharon los revolucionarios de Ayutla, quedó establecido en el artículo 78 de dicha Carta el mandato presidencial de cuatro años a partir del primero de diciembre.

En plena dictadura, el envejecido caudillo tuxtepecano, harto temeroso de que la opinión pública fuese creciendo en conciencia democrática —tal como lo mostró una pléyade de precursores de la Revolución en el simulacro eleccionario de 1900—, prefirió que el período de agitación popular no se presentara cada cuatro años sino cada seis. De tal suerte que en mayo de 1904 promulga una reforma constitucional, que además reintroduce la institución de la vicepresidencia, merced al temor del *partido científico* a una acefalía gubernamental provocada por los frecuentes catarros del dictador. Con semejante reforma, el general Díaz fue reelecto para el sexenio comprendido entre 1904 y 1910, año éste en el cual —previo encarcelamiento de Madero— se consuma un nuevo y tosco fraude en los comicios para el sexenio que terminaría en 1916 y cuyo lapso pudo haber cubierto íntegro —al igual que el siguiente— el valetudinario pero *corrioso* déspota, de no haber sido expulsado del país por la revolución popular antirreeleccionista. Así lo hace suponer, a posteriori, la longevidad amenazante del general Díaz, bien probada por el hecho de haber sobrevivido cuatro años a la adversidad del exilio y a la angustiada nostalgia del poder perdido, él, que un parpadeo de ojos o un estornudo solía traducir en decreto presidencial.

Promulgada la Constitución de 1917 por don Venustiano Carranza, se restablece en el Artículo 83 el mandato presidencial de cuatro años, a partir del primero de diciembre de cada cuatrienio. Pero una década más tarde, el precepto se deroga durante la administración del general Calles, y se introduce nuevamente el mandato sexenal que beneficiaba directamente al general Obregón, a quien ya se le había preparado me-

ses antes el retorno al poder con la reforma que consagraba la reelección alterna; y puede insinuarse asimismo la idea de que si no hubiese habido *Bombilla* alguna, el Vencedor de Celaya habría gobernado una o dos décadas. Ello, en el mejor de los casos.

El restablecimiento del período sexenal en enero de 1928 reposó en un argumento no exento de paralelismo al que esgrimieron Porfirio Díaz y los suyos en 1904: que no fueran tan cercanos los períodos de agitación electoral.

Finalmente, tocó al general Rodríguez durante su interinato publicar el 29 de abril de 1933 la reforma al artículo 83 constitucional, quedando el precepto tal como está ahora —es decir, conservando el mandato sexenal, pero eliminando de plano la reelección—, de suerte que la convocatoria a elecciones para suceder al divisionario sonoreño se hizo ya para un sexenio: el comprendido entre el primero de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940, y cubierto por el general Cárdenas.

*De entonces acá los mexicanos hemos descubierto que el período de cuatro años propiciaba lateralmente la reelección, al paso que el período de seis la neutralizaba.*

Y es que, en la realidad, el mandato legal de cuatro años se acortaba angustiosamente, merced a la precocidad con que aparecían las campañas electorales. Ello queda demostrado con sólo recordar los acontecimientos políticos que tuvieron lugar durante los gobiernos de los generales Obregón y Calles en cuyos respectivos ejercicios apareció la agitación electoral mucho antes de la mitad del cuatrienio, frustrando así la posibilidad de una obra administrativa más creadora todavía. Y, una vez fijado el mandato sexenal, y tal como si surgiese una reminiscencia popular de los períodos de cuatro años, pudo notarse que en los gobiernos de Cárdenas y Avila Camacho apareció asimismo una anticipación perturbadora de sus respectivas tareas constructivas, que prácticamente reducía el nuevo mandato a la condición de un cuatrienio. En cambio, en los dos últimos períodos gubernamentales, la preocupación electoral se ha pospuesto progresivamente, propiciando así que el mandato de seis años se ejerza real y cabalmente.

Para concluir esta charla, hagamos a continuación un recuento de las doce constituciones que han regido nuestra existencia como nación soberana, pluralidad que ha contribuido eficazmente a arrebatar al poder ejecutivo la estabilidad que disfruta en países mejor organizados.

Vasallos de la corona española durante tres largas centurias, carentes del menor entrenamiento en el difícil arte de la gobernación, estructurados sociológicamente dentro de una cruel estratigrafía de castas que clasificaba rígidamente a la población según su color y su sangre, provistos además de una ruinosa economía por completo subsidiaria a la de la Metrópoli, los hijos de estas tierras no acertaron a constituirse dentro de un régimen orgánico de derecho público estable que respondiese a los anhelos y condensara las necesidades de seis millones de mexicanos que se escindieron de la dominación española en 1821.

De entonces acá, doce fórmulas para constituirnos jurídicamente como nación hemos tenido, lo cual indica que, en promedio, la vigencia de cada una de tales fórmulas alcanza apenas once años y fracción, ello sin contar las ciento cuarenta y tantas reformas y adiciones fraguadas a las dos últimas Cartas, las de 1857 y de

1817. Ambos fenómenos —la pluralidad de constituciones y sus reformas constantes— contrastan visiblemente con las prácticas de Estados Unidos en esa materia, país que con más de tres décadas de Independencia que nosotros sólo ha tenido una Ley Fundamental y alrededor de treinta y dos enmiendas constitucionales.

Y no obstante que la Constitución de 1857 estuvo en vigor declaratorio durante sesenta años y no obstante asimismo que su articulado condensó una transacción intermedia entre el ideario de los liberales puros y el de los liberales moderados, fue blanco frecuente del asedio del conservadurismo extremo, de suerte que su vigencia real dentro de los sesenta años que estuvo en vigor formal, sólo alcanzó trece años en conjunto mediante la suma de los siguientes lapsos alternados: los diez meses del gobierno de Comonfort posteriores a su falso juramento de la Carta del 57; el dramático año de 1861 gobernado por Juárez entre la victoria de Calpulámpam y los albores de la Guerra de Intervención; la década comprendida entre la Restauración de la República y el triunfo del Plan Tuxtepecano, y los quince meses del gobierno de don Francisco I. Madero.

Quebrantada la legitimidad maderista mediante el golpe de mano de Victoriano Huerta —personaje teratológico que detentó el poder casi 17 meses—, surgió frente al usurpador la firme entereza de Carranza, quien asumió con las armas en la mano la tarea de restaurar el orden jurídico derivado de la Carta del 57, de donde surgió el nombre de *constitucionalista* al ejército y al movimiento que él jefaturaba. Mas, al calor de la lucha —y tal como ocurrió con las Leyes promulgadas durante la Guerra de Reforma que radicalizaron el texto legal aprobado por los constituyentes de hace un siglo— brotó un haz de ideas y demandas populares que iban más allá de la mera restauración de la Carta del 57, las cuales se condensaron en la Constitución de 1917 con un admirable sentido de continuidad ideológica y en la que se recogió y acendró la tradición liberal de que se hallaba permeada la Carta precursora.

No obstante la avanzada doctrina inserta en la Ley Fundamental de 1917, pese a las diferentes reformas que ha sufrido su articulado a lo largo de cuatro décadas, y dejando de lado asimismo la inobservancia real de algunos de sus preceptos, cabe afirmar rotundamente que nunca una constitución había regido tan continuamente la vida pública del país ni la había regulado con ya apreciable amplitud, como la Carta del 17: la actual fisonomía de nación moderna que México ostenta, la fragmentación —inconclusa todavía— de la gran hacienda feudal, las leyes protectoras de los trabajadores, la nacionalización del subsuelo, ese orgullo fiero con que solemos afirmar nuestra condición de mexicanos y ese celo vigilante por seguir siendo soberanos y autónomos, todo ello reunido, representa un conjunto de logros que hay que cargarlo a la cuenta de la Constitución de 1917, en la medida en que los diferentes gobiernos revolucionarios *hayan* —hablo en subjuntivo—, *hayan* aplicado el espíritu y la letra de la Constitución vigente.

A menudo oímos preguntar si no es tiempo ya de substituir la Carta de 1917 por otra más acorde con los cambios efectuados en la estructura económica y social del país durante las últimas cuatro décadas a efecto de ponerla más a tono con cualquiera de las dos filosofías políticas extremas que circulan en el mundo.

Frente a la insinuación de quienes tienen instalada su conciencia política en 1840 o en el año 2000 cabe responder automáticamente que la Carta de 1917, merced a su formidable valor normativo, gracias a su carácter paradigmático o de meta a alcanzar, sigue poseyendo aún la fertilidad suficiente para que nuestra patria continúe ascendiendo y progresando durante muchos lustros más, y sigue garantizando una prolongación creadora y dinámica de la estabilidad del poder ejecutivo y de la rotación constitucional y periódica de su titular.

## II

A los datos consignados en la conferencia anterior —que como van a ver ustedes en las conclusiones que formularemos en una próxima plática, no constituyen un mero repertorio de curiosidades históricas ausentes de sentido— vamos a agregar ahora otros datos más siguiendo el mismo método esquemático que venimos empleando en nuestro empeño de fraguar un corte horizontal en el espinoso tema de los *Presidentes de México* que nos confió —acaso inamistosamente— la Honorable Dirección de esta escuela.

El tema debería llevar, por cierto, un rubro de resonancias musicales; por ejemplo, el de *Variaciones y Fugas en Torno a los Presidentes de México*, y no el de *Los Presidentes de México y las Elecciones*, ya que ello cubriría todo un curso anual o un voluminoso libro, con el cual quizás amenacemos a nuestros amigos durante el presente año.

Dentro de la imponente y caudalosa nómina de 55 jefes de Estado que rigieron los destinos de México —sin contar con los 7 órganos colectivos ya mencionados en la conferencia anterior—, 36 de aquellos fueron militares, cuyos gobiernos ondularon entre la mano áspera del despotismo y el método suave de la democracia: desde un Bustamante, un Paredes Arrillaga, un Lombardini y un Santa Anna, hasta un Victoria, un Herrera, un Arista, un Cárdenas, y un Avila Camacho.

Frente a la nómina de 36 gobernantes castrenses destacan 19 civiles que ejercieron el poder igualmente con variada orientación, lo cual significa que de cada presidente civil, hemos tenido dos militares.

Cinco de nuestros gobernantes civiles carecieron accidentalmente de título universitario —Javier Echeverría, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta y Adolfo Ruiz Cortines—, y 13 fueron abogados: José María Bocanegra, Valentín Gómez Farías, José Justo Corro, Manuel Peña y Peña, Juan Bautista Ceballos, José Ignacio Pavón, Sebastián Lerdo de Tejada, Francisco León de la Barra, Pedro Lascuráin, Francisco Carbajal, Emilio Portes Gil y Miguel Alemán.

Cabe hacer notar, que de los 137 años que abarca nuestra existencia como nación independiente, 93 años en conjunto ejercieron el poder los militares; en tanto que los civiles solamente lo ejercieron 44 años. Es decir, el 70% frente al 30%. Mas, por lo que se refiere al porcentaje que representan los militares y civiles dentro del total de los 55 gobernantes individuales que hemos tenido, los 36 que vistieron uniforme con charreteras significan el 67%, mientras que el 33% restante lo cubren nuestros 19 gobernantes civiles.

De todas suertes, tomada nuestra historia en su conjunto, diríase que México es un país militarista.

Otra variación en torno al tema de los presidentes de México, lo constituye su edad.

El asunto inquieta a muchos, toda vez que circula por ahí una torpe generalización, basada en una filosofía biológica ingenua: que los mandatarios que rebasan los sesenta años acarrearán un estilo general de gobierno de signo conservador o regresivo; y que, en contraste, los gobernantes jóvenes, siempre son gestores o portadores de las mutaciones sociales o agentes de la movilidad histórica.

Frente a semejante tesis —que, como muchas otras, se nutre de la pereza intelectual—, permítanme ustedes ofrecer dos ejemplos de inigualable valor plástico o simbólico.

Un ejemplo se refiere al primero y último de nuestros gobernantes: frente a Agustín de Iturbide, que fue coronado a los 38 años y que condensó en su tiempo lo más acedo del conservadurismo, se encuentra el primer magistrado actual, quien con prudencia, pero con eficacia, encarna el haz de ideas propias de la Revolución, precisamente en uno de los momentos de mayor asedio para nuestra patria.

El otro ejemplo, se refiere al más joven y al más viejo de nuestros gobernantes, según la edad en que ambos asumieron el poder: frente a un Juan Álvarez, que a los 65 años jefaturó el Poder Ejecutivo al triunfar la Revolución de Ayutla acaudillada por él, contrasta ese mozalbeta de 28 años que respondía al nombre de Miguel Miramón, acaudillando a su vez a los ultramontanos en la sangrienta *Guerra de Tres Años* para acabar con la Carta Magna de 1857 en la que se concretó la propia Revolución de Ayutla.

Como ven ustedes, el apotegma de que a gobernante viejo corresponde gobernante conservador, no es sino uno de esos lugares comunes que satisfacen a los irreflexivos.

Mas, siguiendo el propósito de brindar a ustedes los datos con los que podamos llegar a una conclusión o interpretación significativa de nuestra historia política, agreguemos las siguientes cifras.

De los 55 jefes del Poder Ejecutivo que México ha tenido, asumieron inicialmente ese poder dos personas de 30 años o menos de edad —Miramón y Roque González Garza—; 10 de ellos fluctuaban entre los 31 y los 40 años; 25 se hallaban entre los 41 y los 50; 14 entre los 51 y los 60; y, los 4 restantes, entre los 61 y los 70, Álvarez, Almonte, Pavón y Ruiz Cortines. No incluimos en esta última clasificación a Porfirio Díaz, que siguió gobernando después de haber cumplido los 60 e incluso los 70 y los 80, porque nuestra computación se basa en la primera vez que los gobernantes asumieron el poder, y Porfirio Díaz llegó inicialmente a él a los 46 años.

Los datos anteriores muestran que el 18.5% de nuestros gobernantes llegaron a la presidencia a los 40 años o menos de edad; que el 32.5% rebasaron los 51 años cuando se sentaron por vez primera en la silla presidencial, en tanto que el 49%, o sea casi la mitad de todos nuestros gobernantes, han llegado al poder dentro de la quinta década de su vida, tal como sin duda va a ocurrir con el licenciado López Mateos, mediante la voluntad expresa del sufragio de las mayorías.

Veamos ahora desde otro ángulo nuestro tema.

Se señala a menudo como insuficiencia política fundamental de México la presencia terca y multiforme del centralismo, defecto sobre el cual reposa en

buen medida el desarrollo desigual y asimétrico de las diversas entidades constitutivas de la Federación.

Frente a semejante aserto, se arguye, con verdad, que la vigencia del centralismo no empieza ciertamente el primero de diciembre de 1952, ni surge al amparo de los sucesivos gobiernos revolucionarios anteriores al presente, ni arranca de la larga dictadura porfiriana, ni brota durante el lapso comprendido entre la consumación de la Independencia nacional y el triunfo del plan tuxtepecano, sino que proviene rectamente de los días del virreinato, si bien cabe decir que entre 1821 y la época actual —con excepción de algunos momentos estelares y fugaces de nuestra historia— los gobernantes han solido adoptar abiertamente el centralismo o bien lo han adaptado funcionalmente a nuestra estructura federal.

Las afirmaciones anteriores son demasiado familiares para pretender formular ahora un alegato probatorio de su validez.

El centralismo, además, se da y proyecta en las más diversas formas, de suerte que sólo una prolija investigación podría entregarnos un inventario pormenorizado de sus manifestaciones tenaces y activas, ello con la mira de que en el curso de las próximas décadas extirpemos progresivamente sus aristas hirientes.

Mas, para nuestro propósito de esta noche, conviene señalar una forma peculiarísima de *centralismo* —llamémoslo así—, consistente en que el foco de los poderes federales suele desplazarse de manera preferente de la Capital de la República hacia la entidad federativa de donde es oriundo el Jefe del Poder Ejecutivo en turno, vaciando bienes y servicios públicos sobre la provincia nativa. O bien ocurre este otro fenómeno *inverso*, pero de significado paralelo: la entidad de donde es nativo el gobernante en turno provee de hombres al aparato administrativo en sus altas estratas e irradia y matiza con su estilo propio una serie de actividades de orden nacional, hasta lograr eso que en diversas épocas de la historia política del país se ha designado con los nombres de *oaxaqueñización* o *sonorización* o *michoacanización* o *veracruzianización* o *poblanización* de la República.

Pero surge un hecho curioso y singular: merced a ese desplazamiento del poder central hacia una entidad federativa determinada, y merced asimismo a la irradiación que difunde esa entidad hacia el cuerpo entero de la nación —fenómeno que se ha venido produciendo por el solo hecho de que el Presidente de la República sea de esa o de aquella otra entidad—, es como las diversas entidades integrantes de nuestro mapa territorial han ido alternativa y rotatoriamente ingresando al progreso, desenvolviéndose con respecto a otras más aceleradamente en el campo de lo económico, de lo social y de lo cultural.

Y, así, un explicable y natural amor a la *patria chica*, compensa lateralmente las inobservancias al régimen federal previsto en nuestro derecho público positivo en lo que el federalismo tiene de afán de integración nacional, armoniosa y pareja.

Es evidente que semejantes afirmaciones no quedan desmentidas —antes al contrario, destacan su validez— frente al hecho patente de que en los últimos cinco años haya habido, como en efecto lo hay, un intento honorable de desplazamiento creador y sin distinciones hacia todas las provincias, tanto en el orden cultural como en el económico, quizá porque el actual Jefe del Estado sabe que de la redención de las provincias ha-

brá de derivar la redención nacional en su conjunto, según solía decir con respecto a España el difunto filósofo Ortega y Gasset.

Mas lo cierto es que la reminiscencia activa del centralismo no facilita la tarea de observar asépticamente el espíritu y la letra de nuestro régimen federativo, a pesar del hecho de que hace un siglo esa doctrina y esa bandera constituyen el patrimonio ideológico de los hombres adscritos al bando del progreso en México.

Siendo así las cosas —como en efecto lo son—, y no siendo fácil ni frecuente que el hombre de Estado se despoje de su legítimo amor a la *patria chica*, lo más racional consiste en fomentar —como lo hará el pueblo con su voto el próximo julio— la evolución sucesiva y el progreso rotatorio de las diferentes entidades federativas mediante una también rotatoria oriundez del Jefe del Poder Ejecutivo.

Y, claro, ya en el trance de asomarnos a este tema, el tema de la oriundez de los Jefes del Estado mexicano, quiero desde luego lanzar a ustedes estas dos preguntas a boca de jarro.

¿No es en verdad sugestivo el hecho de que de los ciento treinta y siete años, dos meses y tres días de vida independiente de México comprendidos entre el 27 de septiembre de 1821 y el 30 de noviembre de 1958, hayamos sido gobernados ciento diez y seis años, ocho meses y 27 días por presidentes nacidos en sólo seis entidades federativas las cuales son Oaxaca, Veracruz, Michoacán, Sonora, Coahuila y Puebla?

¿No es por igual apasionante reparar en el hecho de que mientras esas seis entidades federativas han gobernado el país el 85% de todo su período independiente, trece entidades lo han gobernado sólo el 15%, al paso que las 13 provincias restantes han quedado hasta ahora excluidas del mando, esto es, no han parido todavía ciudadanos que desde la Presidencia de la República hayan dirigido los destinos de la Nación?

Tales preguntas entrañan, en efecto, un vivo y apasionante interés, y al trasluz de sus respuestas podríamos afinar mejor nuestra comprensión de la estructura política real de México.

Pero entre tanto escarbamos ese significado en una oportunidad próxima, quiero dar a ustedes algunos detalles que fundamentan las dos preguntas anteriores. *Oaxaca* es, por lo pronto, la entidad federativa que mayor tiempo ha dirigido los destinos del país: casi 45 años a través de dos hijos de esa provincia: Juárez que gobernó 5 veces a lo largo de 14 años y medio y Porfirio Díaz 30 años y medio en diez ocasiones.

Veracruz, dio 7 jefes de Estado que gobernaron en conjunto 20 veces durante casi 26 años y medio: Santa Anna menos de un sexenio a pesar de haber ocupado 11 veces el poder; Echeverría lo ocupó fugazmente durante 10 días; Lerdo, 4 años y 4 meses en las dos ocasiones que fue presidente, pues la tercera para la que fue electo, la frustró Díaz con su revolución antirreeleccionista de Tuxtepec; Lagos Cházaro ostentó 6 meses el título de presidente que obtuvo de la Convención de Jefes Militares, opuesta al movimiento constitucionalista de Carranza; y finalmente gobernaron 6 años cada uno de los presidentes Alemán y Ruiz Cortines.

*Michoacán* ha regido los destinos del país 9 veces, a través de 5 jefes de Estado, durante poco más de 16 años: Iturbide, casi 11 meses; Bustamante poco menos de siete años; Almonte —el indigno hijo de Morelos— 22 días; Ortiz Rubio —incapaz de gobernar por cuenta

propia pero incapaz asimismo de prolongar por más tiempo un humillante diuivirato— no terminó su ejercicio constitucional y sólo gobernó 2 años 7 meses; finalmente, hay que mencionar a Lázaro Cárdenas, quien gobernó completo su sexenio.

*Sonora*, por su parte, dotó al país de 4 mandatarios que rigieron 4 veces los destinos de la República durante un lapso conjunto de algo más de 11 años: Adolfo de la Huerta ocupó interinamente la presidencia poco más de 6 meses al triunfo del Plan de Agua Prieta; Alvaro Obregón, el presidente que por primera vez cumplió dentro del período revolucionario su mandato constitucional sin interrupciones violentas, gobernó 4 años; el mismo término cubrió el presidente Plutarco Elías Calles, a pesar de lo enconado y sangriento de la rebelión denominada cristera, que no pudo derrocarlo; y, finalmente, Abelardo Rodríguez, a quien el Congreso de la Unión le confirió el título de Presidente sustituto, hubo de completar el inconcluso período constitucional de Ortiz Rubio, durante 2 años y siete meses.

*Coahuila* por su parte ha dado al país cinco jefes de Estado que gobernaron nueve ocasiones durante casi una década. Melchor Múzquiz, 5 meses; Francisco I. Madero, cuyo breve y accidentado gobierno registró cinco asonadas —tres de *derecha* y dos de *izquierda*, para emplear el lenguaje actual—, no pudo concluir su mandato, y su estancia en el poder duró menos de 1 año y medio. Don Venustiano Carranza, que estuvo cuatro veces continuadas en el poder con diferentes títulos legales —cosa que suele olvidarse—, gobernó 7 años y 2 meses: la primera ocasión cuando en su carácter de gobernador de Coahuila y de conformidad con el Plan de Guadalupe asume la jefatura del poder ejecutivo para restablecer el orden constitucional quebrantado por Victoriano Huerta; la segunda, cuando la Convención de Jefes Militares reunida en el salón del Congreso —antes de trasladarse a Aguascalientes— le ratifica la encargaduría del Poder Ejecutivo; la tercera, cuando una vez promulgada la Carta Magna de 1917, el Congreso Constituyente le da ya el título de Presidente Interino de la República; y, la cuarta, cuando asume la presidencia constitucional de la República como resultado de los comicios que tuvieron lugar después de promulgada la nueva Carta, ejercicio que habría de concluir el último de noviembre de 1920, de no haber sido asesinado como resultado del cuartelazo aguaprietista. Presidentes coahuilenses, fueron también Eulalio Gutiérrez y Roque González Garza, que derivaron asimismo su poder de la Convención de Jefes Militares de Aguascalientes, habiéndolo ejercido durante 7 y 5 meses respectivamente.

*Puebla*, por su lado, rigió el país 8 años y 3 meses a través de tres mandatarios que estuvieron al frente del poder ejecutivo en 4 ocasiones: Ignacio Comonfort, que en 2 veces sucesivas cubrió algo más de 2 años; Juan Nepomuceno Méndez, a quien su fugaz interinato de 2 meses le sirvió para convocar a los comicios que elevaron a Porfirio Díaz a su primer gobierno constitucional después del levantamiento tuxtepecano; y el general Avila Camacho, que cubrió de modo íntegro su sexenio.

La suma del tiempo gobernado por todos estos mandatarios nacidos en sólo seis provincias significa —hay que insistir en ello— el 85% de nuestra vida independiente, o sea 117 años en números redondos.

Tan elevado porcentaje, no carece de sentido eco-



nómico, político, cultural y demográfico, pues basta que recuerden ustedes el papel que sólo cuatro de tales entidades —Veracruz, Puebla, Michoacán y Oaxaca, las más pobladas de la República con excepción del Distrito Federal—, han desempeñado en el curso de la historia patria, incluyendo el período del virreinato español.

A ello hay que agregar la preponderancia que tuvieron Coahuila y Sonora en el movimiento racial de 1910 y en los 5 lustros posteriores a la Revolución triunfante, preponderancia que se advierte con sólo subrayar este hecho: de los 9 presidentes que ambas entidades dieron al país a lo largo de su historia independiente, 8 corresponden al período post-revolucionario.

Veamos ahora cómo otras 13 entidades cubrieron el 15% restante de nuestra existencia como nación soberana.

*Jalisco* dio tres jefes de Estado que en conjunto gobernaron menos de un cuatrienio, a saber: don Valentín Gómez Farías poco más de 1 año en las 5 ocasiones que ocupó la presidencia por ministerio de la Ley merced a las ausencias de Santa Anna, cuando a éste le daba por hacer el papel de liberal o cuando cazarmente advertía que el liberalismo era la corriente dominante; José Justo Corro, también gobernó poco más de 1 año; al paso que el dipsómano Victoriano Huerta —que con equilibrio perfecto solía alternar el alcohol con la marihuana, bien que en detrimento de sus prójimos—, prolongó su sangrienta usurpación alrededor de año y medio.

El *Distrito Federal* —que ha dado más presidentes que ninguna otra entidad, ocho, o sea uno más que Veracruz— ha prolongado en conjunto su rectoría nacional durante 3 años y 8 meses en las 12 ocasiones que estuvieron en el poder esos 8 gobernantes, a saber: Mariano Paredes Arrillaga, el funesto intrigante monárquico, menos de 8 meses; José Mariano Salas dos ocasiones en casi 5 meses; Peña y Peña —el gran patriótico que supo sacrificar la popularidad en aras del patriotismo en uno de los momentos más difíciles de la historia nacional— 6 meses en tres ocasiones; José Manuel Lombardini, el corrompido testaferro de Santa Anna y uno de los precursores de la institución del *nopalazgo*, 2 meses y medio; Martín Carrera, el transitorio mandatario que recibió el poder de Santa Anna para entregarlo a los revolucionarios ayutlenses, un mes; Miguel Miramón 2 años en las dos veces que estuvo en la presidencia; José Ignacio Pavón, conservador recalcitrante y antiguo realista, sólo 2 días; finalmente, Pedro Lascuráin, el que tan sucio papel desempeñó en los días del cuartelazo de la Ciudadela, posee acaso el récord mundial de la fugacidad en el gobierno, 45 minutos, tiempo por cierto *bien aprovechado* por el Secretario de Relaciones del apóstol Madero, pues hubo de bastarle para todas estas cosas después de haber presentado ante la XXVI Legislatura las renuncias de los señores Madero y Pino Suárez arrancadas con coacción moral; ser designado presidente interino por dicha Legislatura, retirarse al Salón Verde de la Cámara baja; formar allí mismo su gabinete con Victoriano Huerta en el Ministerio de Gobernación; volver a la tribuna del Congreso y presentar inmediatamente su renuncia a efecto de que recayese el poder ejecutivo en manos del secretario de Gobernación que acababa de designar y el que asume el poder en esa *mascarada* legalista merced a que en ausencia del presidente y del vicepresi-

dente de la República y del Secretario de Relaciones —que lo era el señor Lascuráin— el poder debía ocuparlo el Secretario de Gobernación por orden de prelación, tal como lo ordenaba la Constitución de 1857 entonces en vigor.

Como fácilmente advierten nuestros oyentes la galería de gobernantes que ha proporcionado al país el Distrito Federal se caracteriza bastante por su signo regresivo, con la excepción honrosa de don Manuel Peña y Peña, a quien tocó firmar dramáticamente los *Tratados de Guadalupe*, que rescataron la otra mitad de nuestra extensión territorial que pretendía arrebatarnos la filosofía geopolítica consagrada en la tesis del *Destino Manifiesto*.

*Guerrero*, en contraste con ese paisaje deprimente que ofrece el Distrito Federal, aportó tres ilustres patrióticos y los cuales rigieron los destinos de la República en cinco ocasiones diversas durante 1 año y 4 meses; Vicente Guerrero gobernó 8 meses y medio; Nicolás Bravo casi 5 meses en sus tres estancias en la presidencia; y don Juan Álvarez, el gran caudillo de la Revolución de Ayutla, tan sólo 2 meses y días.

*Tamaulipas*, por su parte, dio a luz a tres presidentes de la República que en conjunto gobernaron menos de 5 años y medio: Manuel Gómez Pedraza, poco más de 3 meses; Manuel González, cubrió su cuatrienio completo para devolver el poder a Díaz de quien lo recibió; y Emilio Portes Gil que cubrió su breve y dramático interinato durante 1 año y 2 meses, resistiendo con éxito la última guerra civil que estrujó al país.

*Durango*, proporcionó a México dos mandatarios que gobernaron algo más de 4 años y medio: Don Guadalupe Victoria 4 años y medio, y Juan Bautista Ceballos, que asumió interinamente el poder a la caída de Arista durante 1 mes.

*San Luis Potosí* dio dos mandatarios que rigieron alrededor de 3 años: un bienio gobernó precariamente el moderado Arista, esa víctima del partido liberal puro, del militarismo santanista y de las intrigas monarquizantes de Lucas Alamán; un año gobernó Miguel Barragán, aquel romántico general que murió siendo Presidente y quien ordenó que diversos fragmentos de su cadáver se distribuyeran a lo largo y a lo ancho de la República: sus ojos en Ciudad del Maíz, su corazón en Guadalajara; sus entrañas en la Villa de Guadalupe y su lengua en el castillo de San Juan de Ulúa. ¡Maravilloso caso éste, que junto con gestos póstumos paralelos de Iturbide y Bustamante podrían servir de meditación a nuestros filósofos existencialistas locales, o de pretexto de estudio para quienes gustan de filiar pacientemente las vivencias de los mexicanos frente a la muerte!

Mas volvamos al escrutinio que estamos practicando.

De los 13 Estados que han gobernado el 15% de nuestro período independiente, solamente falta enumerar a 7, cada uno de los cuales dotó al país de un solo presidente.

*Aguascalientes* dio a José María Bocanegra, que rigió 6 días; *Campeche* dio a Francisco Carbajal, que gobernó 1 mes; *Chihuahua* a Félix Zuloaga, que durante las 3 veces que estuvo en la presidencia apenas ajustó el año; *Guanajuato* a Manuel Gómez Pezuela, que gobernó 28 días; *Hidalgo* a Pedro María Anaya, que cubrió poco más de 3 meses en las dos ocasiones que estuvo en la presidencia; *Nuevo León* a Valentín Cana-

lizo que de las 2 veces que fue testafarro o *nopal* de Santa Anna alcanzó algo más de 9 meses; y finalmente *Querétaro*, que dio a Francisco León de la Barra —acusado de chileno por sus enemigos políticos— y quien hubo de cubrir un breve interinato derivado de los *Tratados de Ciudad Juárez* durante más de 5 meses.

Por exclusión, falta mencionar tan sólo a aquellas 13 entidades federativas de las 32 que integran el territorio nacional, desprovistas hasta ahora —por lo menos hasta el próximo diciembre— de un ciudadano que haya regido los destinos del país: los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, y los Estados de California Norte y Colima, Chiapas y Morelos, Nayarit y Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y México.

Si el curso de la presente campaña electoral desemboca por donde lo evidencia el espíritu público, una de estas 13 entidades —cosa en verdad justa por ser la más poblada de todas ellas— habrá dotado al país de un mandatario que sin mengua de estimular el progreso nacional en su conjunto, pugne por el desarrollo de su entidad nativa, realizándose así, lateralmente, el federalismo rotatorio al que aludíamos al principio.

Más de los datos ofrecidos sobre la oriundez de los presidentes, queda de relieve asimismo un hecho impresionante, a saber: que toda una región del país integrada por Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, y Chiapas o sea la gran masa territorial del Sureste, apenas, ha dado un presidente, el campechano Francisco Carbajal, cuyo fugaz gobierno provisional apenas duró un mes. Dicho sea esto a favor del Sureste —señoras y señores— sin incurrir en remoto futurismo para el sexenio de 1964 al 70, o bien para el sexenio de 1970 al 76, como podría suponerlo maliciosamente algún suspicaz.

### III

#### Señoras y señores:

En las dos conferencias anteriores, he querido brindar a ustedes una serie de hechos agrupados en forma panorámica que les hicieran percibir en su conjunto algunos de los rasgos más característicos de nuestra estructura política, y, en especial, del núcleo en donde se concentra mayor fuerza —el poder ejecutivo—, concentración que se deriva tanto de la legislación positiva vigente y de la tradición histórica, cuanto de la proyección emotiva o *einfulung* que deposita y va sedimentando el pueblo en la persona, o investidura, o majestad de la presidencia de la República.

Esta percepción hipertrofiada de la institución de la presidencia —independientemente de la fuerza jurídica que en sí misma posee tal institución— es lo que hace medrar un pensamiento ingenuo, una suposición candorosa proveniente de no importa qué clase social: que el presidente de la República puede, si lo quiere, redactar con toda desenvoltura un decreto que, por ejemplo, dijera lo que sigue: *Adolfo Ruiz Cortines, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: que en vista de las facultades que el pueblo me atribuye y los dones taumatúrgicos que poseo, decreto solemnemente que a partir de mañana a las doce en punto del día —ni un minuto menos— se haga la plena cabal y permanente felicidad del pueblo mexicano. Publíquese y cúmplase. . .*

Hay numerosas personas, originarias de cualquiera

de las estratos sociales existentes —pobres, medianas o altas— que, en efecto, conciben de ese modo a la primera magistratura. Y no pueden admitir que el hombre de gobierno, cuando está bien instalado en su vocación de servicio público y con desvelos y nobleza responde a ella, padece una enfermedad profesional, la arqualgia, valga este improvisado neologismo, o sea el *dolor del poder*, o mejor aún, *el dolor de no poder* realizar el bien común, del mismo modo que en el minero la silicosis es enfermedad profesional o el reumatismo en el cultivador de arroz.

Pero así como se atribuye a la presidencia de la República ser fuente potencial de todo bien, en contrapartida, se hace radicar en ella toda clase de males y calamidades, gracias a la percepción mágica que se tiene de dicha institución.

Permítanme ustedes relatar con brevedad un hecho poco conocido o recordado de nuestra historia reciente, pero que es muy ilustrativo en punto a concebir la presidencia de la República y su símbolo mobiliario —*Doña Leonor*— como hontanar de desgracias.

Cuando el 3 de diciembre de 1914 —iniciada ya la lucha faccional entre *convencionistas* y *constitucionalistas*—, Eulalio Gutiérrez entra a la capital de la República y se dirige al Palacio Nacional a asumir el poder ejecutivo que le confirió la Convención de Militares de Aguascalientes, Emiliano Zapata lo recibe con un discurso de cuyo texto hemos sacado estas sabrosas palabras impregnadas de simbología mágica: "*Cuando los del sur nos lanzamos a la lucha para recobrar nuestras perdidas libertades, hice yo una solemne promesa a mis soldados (la), de que al tomar la capital de la República quemaría inmediatamente la silla presidencial, porque he comprendido que todos los hombres que usan esta silla, que parece tener maleficio, olvidan al momento las promesas que hicieron cuando eran simples revolucionarios y sólo desean permanecer en el puesto presidencial. Desgraciadamente no he podido cumplir mi promesa, pues he sabido que don Venustiano Carranza se llevó la silla, diciendo que puesto que él era el Presidente debería usarla en los lugares que estuviese. . .*"

No hemos verificado todavía el hecho de si Carranza hubo o no de llevarse ese mueble fundamental. Pero si el austero varón hubiese procedido así, ello revelaría que aún él, con mentalidad distinta a la prelógica que mostraba Zapata, hacía radicar allí la majestad de su investidura.

Los hechos ofrecidos en las dos conferencias anteriores, e incluso los porcentajes y las cifras medias que manejamos en ambas, se refieren —como ustedes lo recuerdan— al conjunto de nuestra existencia como nación soberana.

Más el manejo de tales cifras y porcentajes pueden adquirir mayor significación dinámica si nos esforzamos por comparar los 42 años de vigencia de la Carta Magna de 1917 con la etapa anterior de 95 años comprendida entre la consumación de la Independencia y la promulgación de la propia Carta de 1917.

No vamos a proceder así por beatería constitucionalizante o por sectarismo revolucionario, sino por culto a la objetividad y a la fuerza elocuente de los hechos, como corresponde a toda actitud científica.

No diría yo la verdad completa a ustedes si no les anticipara que la comparación que va a establecerse entre ambos períodos tiene también el objeto de salir al paso a una serie de lugares comunes y vulgaridades

fraguadas por apatía mental o malevolencia en torno al período post-revolucionario.

No se me oculta que la técnica o *modus operandi* empleado en las dos primeras pláticas, constituye al fin y al cabo una abstracción, o, si lo prefieren ustedes, una imagen inmóvil de la historia del México independiente, ya que ésta —como buena historia que es— ha sido fluida, movediza, transeúnte, razón por la cual es susceptible de ser examinada y dividida en diversos compartimientos históricos a efecto de poder comparar y medir con mayor exactitud la dinámica de nuestro progreso político y las mutaciones registradas en su *tempo* o ritmo evolutivo, mutaciones que por cierto son correlativas a los cambios registrados en la morfología de la sociedad y a las variaciones sufridas en la estructura económica, tal como podemos cotejarlo mediante las pruebas aducidas por sociólogos y economistas en sus acuciosas mediciones comparativas.

Es decir, los cambios registrados en la esfera de la política se entrelazan a transformaciones ocurridas en las esferas cultural, social y económica, lo cual da a México ese nuevo semblante que ahora ostenta con respecto al pasado revolucionario.

A menudo oímos decir, al desgaire, que los avances económicos provocados por la fragmentación de la gran hacienda, por las leyes obreras favorables a la ampliación del mercado interior, por la nacionalización del subsuelo y por otras medidas, si bien han repercutido en la estructuración actual de la sociedad, no han tenido ninguna resonancia en el orbe de la política.

La afirmación es ligera. Pues si bien la República no es desde el punto de vista democrático propiamente una Confederación Helvética —y ni falta que nos hace, diríamos muy mexicanamente—, la evolución registrada durante poco más de ocho lustros en nuestros hábitos políticos, no es desdeñable ni es tan asimétrica o desigual a la evolución que observamos en nuestra morfología social, cultural y económica.

Valen tanto esos cambios de hábitos políticos, como la proliferación de los miembros de las clases medias, de poco más de 1 millón en 1917 a 8 millones en 1957; o como el decrecimiento de la población rural del 70% al 57%; o como el incremento de la educación primaria, de medio millón de niños a 4 millones; o que produzcamos ahora un millón de toneladas de azúcar y no doscientas mil.

Los cambios políticos que vamos a inventariar nos mostrarán, en efecto, que no hay una asimetría tan profunda en la evolución socio-económica y cultural de México con respecto a su evolución política. Diríase que es más fácil fomentar la producción industrial o multiplicar los poblados urbanos y reducir los rurales o menguar el analfabetismo, que el desterrar prácticas negativas de la vida política afianzadas por hondas raíces en el pasado. Y es que la terca persistencia de tales prácticas se debe precisamente a que la estructura política posee menos movilidad y ductilidad que las otras estructuras con las cuales aquella está en conjunción y en recíproca correlación.

Afirmar, como lo hicimos en las charlas anteriores, que México ha contemplado en sus 137 años de vida independiente cómo el titular del poder ejecutivo cambió en ciento doce ocasiones las bases legales o ilegales

que lo llevaron a ejercer dicho poder y que el lapso entre cambio y cambio es el de un año y tres meses en números redondos, es incurrir en una abstracción o en propalar una verdad a medias.

Si bien eso ha acontecido de manera global en toda la historia del México independiente, también es cierto que si hacemos, sin caer en arbitrariedad alguna, un corte temporal comprendido entre 1821 y la promulgación de la Carta Magna de 1917 y hacemos asimismo otro corte comprendido entre 1917 y 1958, advertiremos que dentro del lapso de noventa y cinco años que abarca el primer compartimiento histórico se registraron cien cambios en los títulos del Jefe del Poder Ejecutivo, al paso que en los cuarenta y dos años que abarca el segundo compartimiento, apenas se registran doce cambios, lo cual indica que la estabilidad política, vista desde este ángulo, es cuatro veces y media mayor dentro del período de 1917 a 1958 que dentro del período de 1821 a 1917. Es decir: mientras en el primer lapso los cambios del poder ejecutivo —haya o no recaído éste a favor de una misma persona— se efectuaban cada once meses y medio, en el segundo lapso tuvieron lugar sólo cada tres años y medio.

Mas por lo que se refiere a los sesenta y dos gobernantes individuales o colectivos que rigieron los destinos del país\* —independientemente de que lo hayan regido una o varias veces— el saldo es igualmente ventajoso: en tanto que de 1821 a 1917 tuvimos cincuenta y un gobernantes distintos, de 1917 a 1958 hemos tenido solamente once. Es decir: que el promedio de duración de cada gobernante fue en el primer período de un año y once meses y en el segundo lo fue de tres años ocho meses.

El mismo método comparativo podemos emplear para medir la reincidencia en el mando —con o sin reelección formal— en ambos períodos: mientras en el primer período diez y siete jefes de Estado ocuparon el poder en sesenta y siete ocasiones, en el segundo período un solo gobernante practicó la reincidencia en el mando —Carranza—, quien a poco de haber sido nombrado Presidente Interino por el Congreso Constituyente de 1917, figuró él mismo como candidato —sin que hubiese previo abandono del poder—, en los comicios populares de ese año, trocando su título de Presidente Interino por el de Presidente Constitucional, como resultado de su triunfo eleccionario para el cuatrienio que debió concluir en noviembre de 1920, si no hubiese sobrevenido la mancha roja de Tlaxcalaltongo.

Estas cifras —66 reincidencias en el mando, contra una—, significan cómo tardíamente prende en la conciencia política de los mexicanos el sentimiento anti-reeleccionista por el que el pueblo luchó con las armas en la mano, en las revoluciones cuyos principios quedaron contenidos en el Plan de la Noria de 1871, en el Plan de Tuxtepec de 1876, y en el Plan de San Luis Potosí de 1910.

Y, a pesar de la capitulación porfiriana y de la consiguiente reforma legal de 1887 a favor de la reelección por una sola vez; a pesar asimismo de la nueva capitulación porfiriana que lo llevó en 1890 a reformar por segunda vez la Constitución para reintroducir la reelección indefinida; y no obstante la penosa reforma de 1926 que sancionó la reelección alterna, apenas a

\* De los sesenta y dos gobernantes diferentes que hemos tenido, cincuenta y cinco fueron individuales y siete fueron cuerpos colectivos.

16 años de haberse muerto cientos de miles de mexicanos por abolir la perpetuidad y la recurrencia en el mando, esos principios antirreeleccionistas defendidos inicialmente por Porfirio Díaz y más tarde por Madero, parecen haber quedado incorporados a la conciencia política de los mexicanos, sobre todo desde que hace un cuarto de siglo el presidente Rodríguez abolió frontalmente la reelección en su reforma constitucional de 1933. Y digo *parecen*, porque las balas disparadas en La Bombilla en 1928 no llevaban, por cierto, un mensaje antirreeleccionista, sino clerical. . .

Otro saldo ventajoso notamos en los cambios estructurales de nuestra política, si comparamos una etapa con otra.

Así, por ejemplo, de los diez presidentes que en la existencia de México como nación soberana cubrieron completos los distintos diez y siete mandatos legales para los que fueron electos apenas cuatro gobernantes lo hicieron dentro del primer período en que hemos seccionado nuestra historia independiente. Ellos fueron: Guadalupe Victoria, Benito Juárez, Manuel González y Porfirio Díaz; en cambio diez gobernantes lo han hecho dentro del presente período postconstitucional, a saber: Obregón y Calles, Cárdenas y Avila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines.

Esto significa un mayor sosiego político y una más auténtica estabilidad en el ejercicio del poder ejecutivo entre 1917 y 1958 que entre 1821 y 1917. Incluso apreciaremos más nuestro actual reposo político, si recordamos que la suma de tiempo de los mandatos completos cumplidos en la etapa post-constitucional alcanza los treinta y dos años, frente a los cuarenta y seis años que suman los mandatos completos ejercidos durante el período anterior, ya que entre estos cuarenta y seis años se encuentran las tres décadas de estabilidad y paz a base de perpetuidad en el mando que Díaz impuso con su sable vitalicio a la República, en contraste con la renovación periódica, el disfrute de libertades públicas y la paz interior que México goza desde 1929, en que tuvo lugar el último cuartelazo de nuestra historia política.

Una más acentuada evolución notaremos entre un período y otro de los dos que nos sirven de base a nuestras comparaciones, si recordamos que mientras en el lapso de 1821 a 1917 se recurrió en siete ocasiones a formar órganos colectivos que ejercitaron el poder ejecutivo a través de juntas, pentarquías y triunviratos —ello siempre en medio de dramáticas circunstancias políticas—, en el lapso de 1917 a nuestros días, no tuvimos los mexicanos que recurrir una sola vez a expediente tan extremo, de suerte que los once gobernantes que han regido los destinos del país en los últimos cuarenta y dos años lo han hecho de modo individual y no colectivo.

Esto también es un índice claro de robustecimiento en el ascenso y estabilidad política del país.

E igualmente muestra un visible cambio de cuadrante histórico el siguiente contraste.

Mientras en la etapa independiente anterior a 1917, México se vio en el trance equívoco de *padecer en 17 ocasiones* la disputa de la legitimidad en el mando mediante la presencia de gobernantes simultáneos, de *1917 a 1958 no hemos contemplado un espectáculo paralelo*. Ya no se ha repetido, en efecto, el trance de que frente a un Juárez le disputen sus títulos un Zuloaga, un Miramón, un Pavón, un Robles, un Salas, un Almonte, una Junta, una Regencia o un Príncipe ex-

tranjero. Ni que ante un Carranza, le disputen sus títulos un Huerta, un Carbajal, un Gutiérrez, un González o un Lagos Cházaro.

No se ha repetido ya esa simultaneidad, pues Adolfo de la Huerta, firmante del *Plan de Agua Prieta*, entró al Palacio Nacional a cubrir su interinato ya cuando Carranza había sido asesinado; ni el propio De la Huerta —a quien le entró un tic nervioso de rebelde—, llegó a Palacio a sustituir a Calles cuando en 1923 se levantó contra él; del mismo modo que tampoco Gonzalo Escobar pudo relevar de su investidura a Portes Gil, con motivo de la asonada militar de la primavera de 1929.

Así, pues, México no ha padecido gobernantes simultáneos de 1917 a nuestros días, en contraste con los diez y siete que tuvimos en el período precedente.

El propio paisaje alentador miramos al reparar en las variaciones habidas en el término fijado por nuestro derecho público al mandato presidencial, cosa ésta impregnada de sentido y que supone una serie de querrelas suscitadas en su torno.

Siete variaciones corresponden al lapso de 1821 a 1917, variaciones que ondularon del cuatrienio al quinquenio, de los ocho años al cuatrienio otra vez, de la retención discrecional del poder al cuatrienio nuevamente, y luego, al sexenio. En contraste, dentro del lapso de 1917 a 1958, hemos cambiado tan sólo el mandato de cuatro años al de seis.

Y si nos asomamos al binomio *militarismo-civilismo*, alrededor del cual los mexicanos frecuentemente derramaron su sangre, la comparación entre las dos etapas que venimos examinando nos arroja también un saldo alentador.

Tomando en su conjunto el período independiente de nuestra historia, él ofrece una acentuada fisonomía militarista, atento el 70% del tiempo en que gobernaron las charreteras, y atento igualmente el número de treinta y seis militares frente a diez y nueve civiles. Mas esta fisonomía va desdibujándose progresivamente, tan pronto observamos el estimulante espectáculo de los últimos cuarenta y dos años.

Que tal cosa es así, lo prueba la circunstancia de que mientras en la etapa que va de 1821 a 1917, de los cuarenta y cuatro gobernantes individuales que hubo en ella, treinta fueron militares y catorce civiles, al paso que de los once gobernantes que cubren el período de 1917 a 1958 cinco fueron civiles y seis militares. El aire civil de nuestra época aumenta más todavía si consideramos que dos de estos seis gobernantes castrenses, por su actitud y conducta respetuosa de la persona humana y sus derechos ciudadanos, inauguran prácticamente el civilismo hace casi un cuarto de siglo. ¿Será necesario mencionar los nombres de Cárdenas y Avila Camacho? Seguramente no.

Y no queda confinada aquí tan estimulante evolución: estamos a punto de contemplar el próximo primero de diciembre un hecho nuevo y sorprendente en la historia nacional, a saber: la sucesión continuada de tres gobernantes civiles, ello como un signo elocuente de que vamos ingresando con firmeza a la organicidad del civilismo.

A todas estas mutaciones favorables en el ámbito de nuestra actual estructura política, hay que agregar una más: la abolición de una institución que, aunque real y no legal, vimos en el pasado aparecer con intermitencia irregular.

Me refiero a la institución del *maximato* —aunque

debería llamarse *minimato*— en virtud de la cual el gobernante que ostentaba la banda presidencial en el pecho, compartía el poder con otra persona de mayor relieve y mayor fuerza política que él, a manera de vergonzante diarquía o subrepticio diunvirato.

En nombre del respeto que merecen los hallazgos verbales de nuestro pueblo, no debemos llamar *maximato* ni *minimato* a esa forma solapada de diarquía, sino lisa y llanamente *nopalazgo*, pues la aguda metáfora popular, cargada de valor semántico, ha querido encontrar un paralelismo entre la baba viscosa que escurre del nopal —esa cactácea tan entrañablemente nuestra— con el líquido que involuntariamente segrega el entreabierto labio inferior de un presidente cuya falta de respeto a su propia investidura lo lleva a compartir el poder como socio menor o como testafiero del diunviro fuerte.

Ese tipo de institución, señoras y señores, quedó atrás, superada por la evolución política de los mexicanos.

¡Qué lejos nos encontramos de un Valentín Canalizo que llega al gobierno sólo porque *la estación invernal en el altiplano* impedía el retorno de su Jefe desde Manga de Clavo a la Capital para asumir la Presidencia allá en los inicios de 1844!

¡Qué lejos nos hallamos igualmente del propio Canalizo, el dócil mandatario, el que, cuando aún se encontraba la bandera a media asta y mantenía enlutadas a las tropas por la muerte de la primera esposa de Santa Anna, doña Inés García, tiene que casar con doña Manuela Tosta en segundas nupcias y antes de que terminara el duelo oficial decretado al olvidadizo viudo de doña Inés. Pero esto, en los mismos salones del Palacio Nacional y mediante carta poder que le confirió el distante Santa Anna a Canalizo, en un acto estridente que ofendía las recatadas costumbres de la época!

¡Cuán lejos, en verdad, nos hallamos de los ires y venires de Santa Anna, de sus dos exilios, de sus frecuentes retiradas estratégicas del poder, y de aquel otro *nopal* suyo, Manuel María Lombardini, tan servil como simoníaco, tan indigno como corrompido, pues durante su estancia en la Presidencia, allá por 1853, se vio mezclado en un sucio negocio de terrenos ubicados en torno al antiguo mercado de San Juan, ello en paralelismo con otro negocio de terrenos —los de Tepeyac— en que se vio inodado un congénere más reciente de Lombardini!

Conviene, sin embargo, establecer un distingo en torno a la peculiar institución del *nopalazgo*: mientras el nopal lleva con indignidad su sometimiento y está instalado a su sabor en él, hubo presidentes con escasa fuerza política que supieron resistir con dignidad y entereza la presión del hombre fuerte que a su hora les tocó padecer.

Ciertamente existe gran diferencia de actitud entre don Valentín Gómez Farfás y don Manuel González frente a la respectiva coacción santanista y porfiriana y la actitud asumida por Canalizo y Lombardini ante Santa Anna. Porque Gómez Farfás, en las cinco veces que fue presidente sustituto de Santa Anna, no hubo de plegarse a los caprichos de éste, sino supo hacer prevalecer el ideario liberal que con tanta dignidad encarnaba, cosa a la que asentía Santa Anna porque ello encajaba con esa aparición y reaparición pendular del liberalismo mexicano tan característica del siglo XIX. Sería también incurrir en un desconocimiento de los

hechos, declarar rotundamente —como hemos solido oírlo— que don Manuel González fue un mero nopal o diunviro de Porfirio Díaz.

También puede notarse una conducta diferente entre Portes Gil y el general Rodríguez ante la coacción callista y la asumida por Pascual Ortiz Rubio, conducta tanto más dispar cuanto que aquellos dos fueron presidentes provisional y sustituto respectivamente, en tanto que Ortiz Rubio lo fue constitucional. Este personaje, por cierto, es autor de un libro intitulado *Memorias de un Penitente*, verdadera joya bibliográfica.

Portes Gil, por ejemplo, tuvo siempre en jaque a los ministros de su gabinete más adictos a Calles y condujo con dignidad su administración provisional, al punto de que en su libro *Quince Años de Política Mexicana* dice con justicia y verdad que "*Jamás se habló, durante aquellos catorce meses, de gobierno dual, ni de jefaturas máximas*", ni que gobernase sin responsabilidad de su parte ni que fuese instrumento del general Calles, como ocurrió en la administración siguiente.

Y, por lo que hace al gobierno sustituto del general Rodríguez, este solo documento —que parcialmente voy a leer a ustedes— muestra cómo su gestión administrativa y su enérgica dignidad, distan mucho de poder clasificarlo con propiedad dentro de la categoría de diunviro *anopalado*.

Se trata de la circular de 27 de septiembre de 1933 dirigida por el Presidente Rodríguez a los miembros de su gabinete. El texto en parte dice:

*He tenido conocimiento de que con frecuencia los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, someten a la consideración y consulta del señor general de División Plutarco Elías Calles diversos asuntos relacionados con la marcha de la Administración y con cuestiones que son de la competencia de las diversas Dependencias del Ejecutivo. . . Como constitucionalmente, y en mi carácter de Presidente de la República, soy responsable de todos los actos del Poder Ejecutivo Federal, no juzgo conveniente que los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamento sometan los asuntos de su competencia a conocimiento del señor general Calles, ya que. . . podemos mis colaboradores y yo resolver los problemas que se nos presentan. Además, esta actitud de los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamento implica una inconsecuencia consigo mismos, puesto que si estiman que el Presidente de la República es incapaz por sí solo para dirigir la marcha de la Administración Pública, no hay razón suficiente que funde su carácter de colaboradores directos míos. Confío en que los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamento comprenderán el verdadero alcance y sentir de esta circular, de acuerdo con las explicaciones verbales que les he dado, y que ella no se prestará a torcidas interpretaciones, ya que su propósito no es otro que mantener la unidad y cohesión entre los miembros del gabinete, bajo la inmediata dirección y personal responsabilidad del Presidente de la República. En tal virtud, mereceré a ustedes que en lo sucesivo se abstengan de someter a la consideración y consulta del señor general Calles los asuntos de la competencia de las Secretarías y Departamentos a su cargo. . .*

Mas conviene insistir en la gran diferencia de actitud asumida ante la coacción callista por Abelardo Rodríguez y Emilio Portes Gil —personas ambas que se

opusieron al llamado Jefe Máximo con gallardía aunque con fortuna parcial—, y la actitud lamentable de Pascual Ortiz Rubio, que ante el Congreso de la Unión —según lo dijo en su Informe Presidencial del 10. de septiembre de 1931— reconocía públicamente contar con la ayuda y consejos de Calles en cada trance difícil, sellándose así, ante la Representación Nacional misma, la existencia real de un vergonzoso diunvirato.

Todo eso quedó atrás. Pues desde julio de 1935 en que el presidente Cárdenas con un gesto lleno de dramatismo y de energía se sacudió la hegemonía que pretendía ejercer el general Calles sobre él, los Jefes de Estado sucesivos han asumido de un modo plenario la responsabilidad del poder y la responsabilidad ante la historia del ejercicio que de él hacen. Y no han valido conminaciones y exhortaciones de las feligresías que rodean a los expresidentes para que éstos intervengan en forma decidida y reorienten la vida pública de conformidad con sus respectivas filosofías políticas.

Nada de eso ha valido.

Allí están, por ejemplo, las declaraciones de hace cuatro días del general Cárdenas que en parte dicen: "Mientras tuvimos la responsabilidad de los destinos de la Nación por nuestra condición de Jefe del Ejecutivo, nosotros emprendimos e hicimos todo lo que a nuestro juicio era conveniente, entonces, para México. Lo hicimos con toda conciencia y seguros de nuestra ineludible responsabilidad histórica. Pero por eso mismo, porque obramos en conciencia de responsabilidad, comprendemos que ese es el deber de todo gobernante, y que los pueblos no deben detenerse por prejuicios de ninguna índole. Cada tiempo reclama sus propias medidas, su adecuada forma de acción por parte de los responsables de su vida; si ahora, los responsables de la vida de México consideran que es necesario reformar, corregir, rectificar, ¡que lo hagan! Esa es su obligación. Nosotros somos partidarios de que cada quien asuma su deber y lo desempeñe con patriotismo. Sólo pedimos respeto para los postulados revolucionarios."

Este fenómeno que viene ocurriendo a lo largo de los últimos cuatro sexenios —la asunción plenaria de la responsabilidad del poder ejecutivo por su propio titular— también constituye un avance tangible en la vida política nacional, nada desdeñable al compararlo con las prácticas del pasado.

Es cierto que el sufragio de cada ciudadano no se esteriliza en autoclave antes de pasar, aséptico, por la ranura de las urnas electorales. Eso no ocurre así. Pero sería insensato asegurar que se contrarió o violentó la voluntad popular en los últimos dos comicios presidenciales. Sería insensato asimismo asegurar que el lenguaje muy ofensivo del muy inofensivo señor Alvarez —*vaya una cosa por la otra*— hará variar el sentido del sufragio popular tal como éste se ha expresado ya rotundamente con antelación.

México, es verdad, necesita todavía depurar sus métodos democráticos, sobre todo en lo que toca a su vida parlamentaria y a su vida municipal; mientras el Congreso carece de aptitud dialéctica y de afán legislador, el Municipio languidece gracias a la presencia ominosa de la *epizootia* —que no epidemia— del cacicazgo, ya que los titulares de esta antigua institución que hunde sus raíces en la Precolonia, ejercen el poder zoológico y cerrilmente.

Mas sea ello lo que fuere, lo cierto es que los logros registrados en los últimos 42 años, nos dan una fisonomía política hartamente distinta a la que ostentábamos en el período que va de 1821 a 1917. Esos mismos logros nos hacen suponer con toda licitud que mucho antes de que termine el siglo XX México afinará y perfeccionará orgánicamente sus prácticas democráticas actuales.

En esta suposición no hay subjetividad alguna, ni se confunde el pensar con el querer. Lo que hay es una objetividad máxima derivada de la observación y trayectoria de nuestro proceso de país en crecimiento, así en el orden económico y social, como en el orden cultural y político.

Para arribar a esta meta no tenemos otro carril que el de la Carta Magna vigente. Si atisbamos en su articulado con afán de comprensión, advertiremos hasta qué punto refleja con fidelidad los anhelos heterogéneos de las clases que integran la amplia comunidad mexicana, convirtiéndose así en ángulo de incidencia de una fértil y dinámica y equitativa unidad nacional.

Tan es ello así —señoras y señores— que mientras en los últimos 42 años la vida pública mexicana sólo ha reposado en una Constitución, en los 95 años anteriores de la historia independiente, ensayamos angustiosamente 11 formas de constituirnos, tal como lo vimos en una conferencia anterior.

## LA TEORIA DEL EJECUTIVO FUERTE Y LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1824\*

Por Marcos Armando Hardy

### DOCTRINA DE ANTECEDENTES NACIONALES Y EXTRANJEROS

#### I

Los países que integran los extensos territorios que nacen al Sur del Río Bravo para terminar en el Polo Austral, ofrecen al estudioso o al observador de sus instituciones jurídico-políticas un panorama contradictorio y a veces caótico. Quizá la contradicción fundamental pueda encontrarse entre sus regímenes constitucionales, inspirados en las ideas del iluminismo y en el programa de los Constituyentes de Filadelfia, y la práctica cotidiana de los derechos y garantías proclamadas solemnemente en textos constitucionales, pero casi siempre negadas o retaceadas. En verdad, que sobre el oro puro de la ley suprema se han ido acumulando las lacras de procedimientos y prácticas que son su negación.

América Latina, para el observador superficial que desconoce nuestras tradiciones y el sedimento histórico sobre el que se asientan sus instituciones —que jamás fueron una copia servil de las fuentes en que abrevaron— aparece como el continente de los regímenes “fuertes”, de los pronunciamientos militares que se suceden en los años, de los golpes de Estado enmascarados de “revoluciones”, de la continua zozobra política y social.

Es cierto que no puede verse en las instituciones políticas la clave de esa inestabilidad que tanto afecta a la mayoría de los países latinoamericanos, y que la raíz de esos males debe buscarse en su insuficiente desarrollo económico, en un anacrónico sistema de la propiedad agraria, en la existencia de fuertes y rapaces oligarquías nativas que supeditan los intereses nacionales a la conservación de sus privilegios y en su excrecencia y brazo armado: la casta militar.

#### II

Como no nos proponemos encarar un ensayo sociológico o económico de esas causas fundamentales, hemos de examinar una de sus instituciones, o mejor

dicho función estatal, que es a nuestro juicio responsable de muchos males de América Latina y una flagrante violación de sus aspiraciones republicanas y democráticas: el Ejecutivo “fuerte”.

Creo necesario hacer una advertencia previa. No participo de la técnica seguida por tantos constitucionalistas y tratadistas de derecho público, por la que hacen referencia a los “Poderes” del Estado. Entendiendo, por el contrario que existe un sólo poder estatal, ya que sería contradictorio concebir un gobierno central en el que se encontraran coexistiendo varios y distintos poderes. Concibo, conforme a la realidad y a una estricta técnica jurídica, que existe un sólo poder estatal que se ejerce a través de sus tres clásicas *funciones*: legislativa, ejecutiva y judicial.

#### III

Decía que los textos constitucionales latinoamericanos se han inspirado en las ideas del iluminismo y de la Enciclopedia, en aquel vasto movimiento científico e intelectual que fue la levadura de la gran Revolución Francesa. No en vano, aquellos que en el amanecer de la libertad optaban por el sometimiento a la corona española, llamaban a los fundadores de la nacionalidad, de modo despectivo, los “afrancesados” queriendo indicar con ello que eran receptores de ideas foráneas, exóticas y disolventes.

El constitucionalismo latinoamericano conoció en sus orígenes el ideario de la joven y pujante burguesía que sobre las ruinas del mundo feudal, proclamaba los derechos del hombre —del hombre burgués para ser más precisos— y encumbraba en el trono a la razón como medida y patrón de todo lo existente. Todas las cosas, todas las instituciones, todas las creencias, debían comparecer ante el supremo tribunal de la razón y justificar su existencia o perecer.

Esteban Echevarría en su “Dogma de Mayo” que fuera la restauración del ideario de Mariano Moreno, el jacobino de la Revolución argentina de 1810, reflejaba fielmente esa inmensa llamarada francesa que entronizó a la razón, al examinar las bases de una constitución:

25

\* Revista Mexicana de Ciencia Política. Vol. VIII Núm. 28 1962 (pp. 219-241)

Las condiciones del pacto están escritas: la piedra angular del edificio social, puesta; el gobierno organizado y animado por el espíritu de la ley fundamental. El legislador la presenta al pueblo; el pueblo la aprueba, si ella es el símbolo vivo de su razón.

La obra del legislador constituyente está concluida. Si la ley orgánica no es la expresión de la razón pública proclamada por sus legítimos representantes; si éstos no han hablado en esa ley de sus intereses y opiniones de sus poderdantes; si no han procurado interpretar su pensamiento; o en otros términos, si los legisladores, desconociendo su misión y las exigencias vitales del pueblo que representan se han puesto como miserables plagarios a copiar de aquí y de allí artículos de constituciones de otros países, en lugar de hacer una que tenga raíces vivas en la conciencia popular, su obra será un monstruo abortado, un cuerpo sin vida, una ley efímera y sin acción que jamás podrá sancionar el criterio público.

El legislador habrá traicionado la confianza de su poderdante, el legislador será un imbécil.

Si por el contrario la obra del legislador satisface plenamente la razón pública, su obra es grande, su creación sublime y semejante a la de Dios. Entonces ni el pueblo, ni el legislador, ni ninguna potestad social, podrá llevar su mano sacrílega a ese santuario, donde está trazada con letras divinas la ley suprema e inviolable; la ley de las letras, que todos y cada uno han reconocido, proclamado y jurado ante Dios y los hombres respetar. La soberanía, por decirlo así, se ha encarnado en esa ley; allí está la razón y el consentimiento del pueblo; allí está el orden, la justicia y la libertad; allí está la salvaguardia de la democracia.

#### IV

Es a Francia a quien cabe otorgar la influencia de la filosofía que informa a las instituciones jurídico-políticas de este continente y de todo el sistema constitucional contemporáneo. Y si Rousseau desarrolla la idea central de la soberanía popular, que es la médula del régimen democrático, es Montesquieu, sin olvidar a Locke, a quien cabe plantear la teoría de la división de los "poderes" o sea de las tres fundamentales funciones del poder estatal. Debe aclararse que esa influencia no se extendió a todos los estatutos supremos, ya que la Constitución de 1824 se inspiró en la Constitución de Cádiz, particularmente en lo que se refiere a la organización de las funciones del poder del Estado.

En el tema que nos ocupa, el de la organización estatal, más que de la filosofía política que la informa, es clara y notoria la influencia de los Constituyentes de Filadelfia que redactaran, como dijera J. M. Beck, "la más antigua forma de gobierno comprensiva y escrita que existe en el mundo".

El sistema de la división de las funciones del poder estatal, tratado en el No. XLVII de *El Federalista* por Madison, estaba influido por la constitución inglesa y ya aparece formulado en el Bill of Rights de Virginia de 1776 (sección 5a). Considerado ese difícil mecanismo, como una de las excelencias de la Constitución, originaba, según *El Federalista* (No. LI), una doble

garantía y seguridad para los derechos del pueblo.

Ese sistema ha sido descrito como un sistema de "contrapesos y balanzas" y Adams, en 1814, preguntaba:

¿Hay en la Historia una constitución más complicada que la nuestra? En primer lugar, diez y ocho Estados y algunos territorios contrapesan al Gobierno nacional; en segundo lugar, la Cámara de Representantes contrapesa al Senado, y éste a la Cámara; en tercer lugar, la autoridad ejecutiva contrapesa, en cierta medida, a la autoridad legislativa; en cuarto lugar, el poder judicial contrapesa a la Cámara, al Senado, al Ejecutivo y a los Gobiernos de los Estados; en quinto lugar, el Senado contrapesa al Presidente en todos los nombramientos para funcionarios públicos y en todos los tratados...; en sexto lugar, el pueblo tiene en sus manos la balanza contra sus propios representantes por elecciones bienales...; en séptimo lugar, las legislaturas de los Estados contrapesan al Senado por las elecciones sexenales...

No soy de quienes consideran al sistema constitucional norteamericano como un ejemplo cabal de democracia y de garantías y seguridad para el pueblo. Antes de fundamentar las razones que tengo para considerarlo, por el contrario, como un sistema ingenioso por el cual una minoría poseedora restringió una efectiva democracia a una mayoría desposeída, considero necesario expresar que reputo como antidemocrática la división de las funciones del poder estatal, y particularmente la llamada independencia de la rama judicial y la inmovilidad de que gozan sus integrantes. Si la soberanía reside originariamente en el pueblo (art. 5 de la Constitución de Apatzingán), si la democracia, que se nutre en ese concepto esencial, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, según la inmortal definición de Abraham Lincoln, todo sistema que tienda a impedir el directo y efectivo control popular sobre las distintas ramas del poder público o de remover a quienes lo ejercen, es una flagrante violación de aquellos principios.

Esto se planteó en los debates de la Convención nacional francesa de 1848, donde un grupo de representantes encabezado por Félix Pyat, defendía la idea de un gobierno ejercido por una Cámara única que delegaba la función ejecutiva en un comité extraído de su seno. Se inspiraba en el decreto del 14 febrero del año II que estableciera la fórmula de que "La Convención es el centro motor del gobierno". Pyat decía que "Nuestros padres, nuestros maestros... constituyeron un poder único, la Convención, que salvó a Francia... En una República, ya no hay sino un derecho, el derecho del pueblo y no hay más rey que el pueblo mismo..." Y agregaba que la elección directa de un presidente, significaba "una consagración más divina que el óleo de Reims y la Sangre de San Luis". Jules Grévy, en la misma corriente de ideas, consideraba que la división en tres poderes (se refería al ejecutivo y a las dos cámaras) era el gran error político de la época y que había que barrer con el recuerdo de Montesquieu, que el sistema inglés no era un régimen definitivo y perfecto.

La experiencia que nos brinda el sistema judicial norteamericano, que particularmente durante el período del New Deal, trabó todas las iniciativas para el progreso social y económico, y los excesos de los ejecutivos "fuertes" en América Latina, justifican, entre



otras muchas cosas, la opinión que aquí no hago más que esbozar.

## V

Dije que iba a hacer referencia al sistema norteamericano de pesos y contrapesos, que es la justificación de la división de las funciones del poder estatal.

No pretendo negar la sabiduría de los constituyentes de Filadelfia, pero tampoco puedo, desde las investigaciones de Charles A. Beard, atribuirles el carácter de semidioses con que se los ha caracterizado. Es ya evidente que los delegados que redactaran el proyecto de constitución propuesto a la ratificación de los estados, concordaban sustancialmente en cuestiones de comercio y propiedad. Cuando Randolph, presentó a la asamblea el plan de gobierno elaborado por Madison, deploró que en muchos estados hubiera una excesiva democracia, y señaló como el peligro esencial a enfrentarse el de las partes democráticas de las constituciones estatales.

El singular mérito, la sabiduría de los constituyentes norteamericanos, radica en que hicieron a la democracia el máximo de concesiones compatibles con el mantenimiento de la propiedad privada y con los intereses de las clases adineradas.

Los constituyentes sustituyeron el principio de la tradicional obediencia a la autoridad, de un pueblo sometido, por un sistema de equilibrios y frenos, tan complejo e intrincado, que resultaba casi imposible que a través de su estructura asomara una sola gota del sentimiento popular. El rasgo sobresaliente de la Constitución de Filadelfia fue la recepción del secreto clave del gobierno británico, que Montesquieu elogiara erróneamente. Tal como fue concebido en su forma primitiva, el federalismo actuó como un valladar contra la democracia en una región donde libertad e igualdad significaban algo más que simples categorías filosóficas. El Senado, la Cámara de Representantes, la Suprema Corte y el Presidente fueron ideados y construidos como cuatro funciones del poder estatal que actuarían como contrapeso. En tanto, los representantes, la mayor función democrática, eran frenados por las otras tres, la Suprema Corte y el Senado restringían la actividad presidencial. Y las cuatro en su conjunto, merced al sistema federal, aseguraban que las legislaturas estatales no afectarían los derechos naturales del hombre —equiparados a los intereses de la clase pudiente— por un exceso de democracia. Si bien el poder federal tenía una esfera de actuación restringida, esa esfera comprendía precisamente aquellas cuestiones, como relaciones exteriores, mando supremo de los ejércitos, comercio exterior y emisión y control de la moneda circulante, que eran precisamente las necesarias para hacer inofensiva a la turbulenta democracia de los estados federados.

Si bien el ensayo de Locke inspira a los constituyentes, ellos van más allá de una interpretación para ampliar la doctrina. Locke, envuelto por las tradiciones seculares de la nación inglesa, no había creído necesario el estudio de medidas para resolver los conflictos que pudieran suscitarse entre una minoría poseedora —cuyos intereses eran equiparados a la categoría de derechos naturales— y una mayoría desposeída. En cambio, los hombres de Filadelfia se vieron obligados a enfrentar esa cuestión vital, porque la minoría que debían proteger, actuante en un país turbulento, no tenía siglos de tradición que ampara su *statu quo*. Para

ello crearon una Corte Suprema, oráculo e intérprete máximo de la Constitución, que garantizaría, aun cuando lo exigiesen los representantes del pueblo, que no habría una nueva interpretación de derechos naturales que ofendiese los intereses de los pudientes. La voluntad popular fue debilitada al ser dividida en medidas federales y estatales, la política extranjera quedó fuera del control de los representantes, y el Senado, gracias a que sus miembros eran electos de modo indirecto, quedó tan apartado de la voluntad popular que se hizo de él un obstáculo invencible para toda iniciativa democrática o de progreso social.

Madison, caracterizó con notable franqueza y sagacidad, la filosofía política y las motivaciones fundamentales de esa Constitución que tanto le debe, cuando dijo:

Hubrá acreedores y deudores agricultores, comerciantes y fabricantes. Particularmente existirá la distinción entre ricos y pobres. . . No podemos ser considerados todavía como una masa homogénea en la que todas las cosas que afectan a una parte de la misma, afecten del mismo modo a su totalidad. Al construir un sistema que deseamos que dure por las edades por venir, nosotros no debemos perder de vista el cambio que esas edades traerán consigo. Un aumento de población aumentará necesariamente la proporción de aquellos que tendrán que sufrir los embates de la vida, deseando en secreto una mejor repartición de sus bendiciones. Es posible que con tiempo éstos superen a los que se encuentren bien situados económicamente. De acuerdo con las leyes del sufragio el poder pasará a manos de los desposeídos. Todavía no ha tenido lugar en este país intento alguno sobre la distribución de las tierras, pero ya han aparecido síntomas de un espíritu perturbador, según tenemos entendido, en algunas regiones, de manera que nos avisan del futuro peligro. ¿Y cómo vamos a preservarnos de él basándonos en principios republicanos? ¿Cómo vamos a poder prever el peligro en todos los casos de coaliciones interesadas en oprimir la minoría que debemos defender?

Lógicamente, una Constitución que perseguía esos fines descritos por Madison, sólo podía ser redactada por constituyentes identificados con la defensa de los intereses de esa minoría poseedora. Carl Brent Swisher destaca que el movimiento para la convención de Filadelfia "fue apoyado eficazmente por conductores políticos y hombres de negocios de todo el país" y que para presidirla se nombró a George Washington, no sólo por sus méritos militares, sino por su riqueza y su reputación como hombre de negocios. Y agrega:

Los defensores de la moneda barata, los voceros de las clases deudoras, los protectores de la legislación estatal que debilitara las obligaciones de los contratos, no estaban presentes en la convención constituyente de Filadelfia. No fue necesario malgastar tiempo refutando las ideas que estas personas hubieran expuesto de estar presentes. . . La resolución según la cual los senadores debían ser elegidos por las legislaturas de los estados y no por votación del pueblo, fue adoptada para favorecer la estabilidad económica; al ser elegido indirectamente, se esperaba que el Senado actuara en forma restrictiva sobre la Cámara de Representantes, elegidos popularmente.

Los poderes otorgados al Presidente fueron tan am-

plios que Benjamín Franklin, que tenía el desarrollo de una monarquía pensó que la persona electa para el cargo debía actuar con fines patrióticos y desinteresados, sin ninguna compensación. Y el temor de Franklin no era infundado, pues las facultades del Presidente fueron tan desmesuradas, que puede considerarse su institución como una prolongación, un resabio del espíritu monárquico de la metrópoli. El presidente Andrew Jackson, era llamado, como recuerda Adolfo Posada, "King Andrew the first".

## VI

En su obra *Great Presidential Decisions*, cuyo subtítulo evidencia por demás la preeminencia del Ejecutivo ("State papers that changed the course of history"), Richard M. Morris publica y comenta treinta y cuatro decisiones fundamentales desde la proclama de Washington respecto a la "Whisky insurrection" de Pennsylvania, demostrando así que todas las decisiones trascendentales de la historia norteamericana fueron adoptadas por el Presidente, prescindiendo del Congreso. Y el profesor de la Universidad de Columbia, al defender las prerrogativas de la función ejecutiva, dice en la introducción:

In the mid-twentieth century the President of the United States is the acknowledged leader of the free world. . . Despite its world significance the Presidency is in essence an American institution shaped by the forces of American history. Not inaccurately has the President been described as a kind of "one-man distillation of the American people". . . Elected by the whole people, the President might well seem to have a mandate to act, to shape opinion rather than to follow it. When the President makes up his own mind, he bears out Andrew Jackson's observation that "one man with courage makes a majority". . . This book treats the President as a maker of decisions, not just ordinary day-to-day decisions, but large ones which may fairly be said to have shaped the course of history, Wheter from the written Constitution, or from custom, or crises, the President has the power to act.

Y es así, tanto en los Estados Unidos, pero particularmente en la América Latina, como se observa una degradación de la función parlamentaria, en tanto la función ejecutiva adquiere una preeminencia exagerada, al punto que la iniciativa de la ley quedó definitivamente en manos del Presidente, y el Congreso se ha transformado en una simple caja receptora de proyectos elaborados por el ejecutivo, y que generalmente vota y aprueba sin discusión, haciéndose, lo más, una glosa del mensaje que acompaña al proyecto de ley. Este es uno de los más peligrosos extremos a que nos lleva la concepción del Ejecutivo "fuerte", que significa el ocaso de los principios republicanos y democráticos, por cuya conquista y real vigencia se levantaron los fundadores de la nacionalidad hace siglo y medio contra la corona española.

## VII

Es común la idea entre los hombres de derecho y los profanos que la existencia de un ejecutivo fuerte, de una dirección única y de mano dura, es la garantía de la estabilidad política de una república. El pasado y

el presente de muchos países latinoamericanos, entre ellos Argentina, evidencia que esa opinión no se ajusta a la realidad de los hechos. Y los hechos, esos tozudos hechos, demuestran que los ejecutivos fuertes no han sido ni son las estructuras institucionales que aseguren la paz social y el progreso político. Una teoría o una institución jurídica que no admite la confrontación con la realidad, debe ser desechada. La vieja sabiduría inglesa decía que la prueba del *pudding* es comer el *pudding*.

Quienes así opinan, invocan en su apoyo la experiencia de los regímenes parlamentarios europeos, particularmente del francés, con sus continuas crisis ministeriales y cambios de gabinete. Podría decirse en su contra, que la última constitución francesa que cercenó las prerrogativas del parlamento y lo redujo casi a la impotencia, fortaleciendo a la vez, en grado sumo, al titular de la rama ejecutiva, no ha sido la panacea que pueda terminar con la inestabilidad política y social de Francia. Pero hay algo más. A partir de la segunda Guerra Mundial, hemos asistido a un proceso de degradación del régimen parlamentario, mediante una serie de leyes electorales que violando el principio de representación popular, consagrado por la constitución, han discriminado a los electores, según sus tendencias y la extracción social de los distritos a que pertenecen. En Francia, por ejemplo, y lo pude constatar en el año 1953 durante mi estancia en ese país, los distritos obreros de París necesitaban más de 100.000 votos para elegir un diputado, en tanto que los distritos de gente de posición económica elevada no demandaban más de 20.000. De modo tal, la concepción de Sièyes de que el parlamento fuera la imagen de la Nación quedaba totalmente desnaturalizada, ya que esa asamblea no es más que una burla al principio de la representación popular y en ella no están representadas todas las tendencias políticas o sociales, y si lo están no lo son en la proporción que les corresponde. Un parlamento así integrado, que no representa fielmente a la nación, jamás puede ser garantía de estabilidad de gobierno alguno y depende de alianzas tan precarias como espurias para subsistir. De ahí que los gabinetes por él consagrados dependan, en cada voto de confianza, de componendas entre los representantes o sus padrinos.

Los antecedentes de este proceso de determinación del régimen parlamentario, no sólo los encontramos en el pasado inmediato; los hay también en los orígenes de los sistemas democráticos. Ya hicimos mención de cómo el Congreso de Filadelfia estaba integrado fundamentalmente por ricos propietarios y la clase de los deudores no tuvo acceso a él. En la Inglaterra de los tiempos de Edmund Burke la distribución geográfica de los distritos era totalmente arbitraria, como resultado de los intereses que determinaba la concesión de la representación parlamentaria a los distintos distritos. Por ello, cuando Tom Payne rebatió las "Reflexiones sobre la Revolución francesa" de Burke, pudo señalar con sobrada razón:

El condado de Yorkshire, que contiene cerca de un millón de almas, envía dos diputados; lo mismo hace el condado de Rutland, que no tiene la centésima parte de esa cifra. La ciudad de Old Sarum, que no tiene tres casas, elige dos diputados; y a la de Manchester que tiene más de sesenta mil almas, no se le admite que envíe ni siquiera uno.

Maurice Haurieu ha negado que el problema de la

primacía de la función ejecutiva pueda apreciarse desde un punto de vista jurídico y si es esencialmente político:

Cuando se ventila la cuestión de saber si, en el equilibrio del gobierno parlamentario, el poder dominante debe ser el legislativo o el ejecutivo, si el Parlamento debe limitarse a controlar al gobierno o si debe inmiscuirse en la acción gubernamental y tomar iniciativas con respecto a ella, se plantea una cuestión propiamente política. . .

Ahora bien, esta verdad es desconocida por una concepción de origen revolucionario, que han aceptado la mayor parte de los juristas del Derecho público y que tiende a calificar el poder ejecutivo, no desde un punto de vista político, sino desde un punto de vista estrictamente jurídico, situándole no en el plano real de la vida gubernamental, sino en el plano ideal del estado de Derecho.

Esta concepción parte del postulado ideal de que el funcionamiento del Estado, debiendo subordinarse por completo al Derecho y a la ley se reduce a las dos operaciones siguientes: 1a., la legislación, o emisión de la ley por un poder legislativo; 2a., la ejecución de la ley por un poder ejecutivo. En esta perspectiva es natural que el poder ejecutivo importe menos que el legislativo, porque el acto de legislación parece sobresalir mucho sobre el de ejecución de la ley, y se llega a la conclusión de que el ejecutivo no es un representante autónomo de la nación, sino un poder delegado, sometido al poder legislativo.

Haurieu invita, entonces, a abandonar a "los juristas que viven en el ideal la definición del poder ejecutivo por la ejecución de la ley" y decide volver a lo que llama la realidad política, concibiendo la función ejecutiva como un poder que ejecuta las cosas, especialmente la cosa pública, afirmando que sus decisiones, en cuanto tienden a la salvación de la cosa pública valen por sí mismas.

Disiento con el tratadista francés, y considero, por el contrario, que el jurista no puede limitarse a la pura y simple interpretación de la realidad para plasmarla en fórmulas legales. Aun a riesgo de que se le repute viviendo un ideal, el jurista no puede limitarse a sólo *interpretar* un estado de cosas existentes, sino contribuir, por el derecho, a *transformarlo*. Y la concepción de la democracia, cual la concibieran los colonos que se levantaron contra la corona inglesa, o los *sans-culottes* que abatieron el poder de los Borbones o los fundadores de nuestras patrias, era un puro idealismo, pero nunca desarraigado de las condiciones político-sociales que les tocó vivir. Esa concepción de la democracia, por la que lucharon y murieron, abjuraba del principio de autoridad "per se", que Haurieu formula más de un siglo después.

Aceptar esa fórmula, limitarnos a aceptar mansamente una "realidad", significa caer en el decisionismo schmitteano. El derecho posee su propia esfera relativamente autónoma, dentro de una política de gran envergadura y de una comunidad estable. Expresiones como la soberanía del derecho nos plantean siempre preguntas concretas. En primer término si el derecho significa las leyes positivas y los métodos de legislación vigentes que deban persistir: en tal caso, esa soberanía del derecho no es más que la justificación de un cierto estado de cosas cuyo mantenimiento interesa a quienes establecieron su poder político o su dominio econó-

mico sobre la base de esa estructura legal. En segundo término, pueden invocar el derecho, como un derecho superior o más justo, opuesto al derecho del *statu quo*, los grupos sociales que no lo aceptan y desean transformarlo. Ningún avance, ningún progreso social podría concebirse, si en las edades cumbres de la historia humana no hubieran existido inconformistas que declararan: ese estado de cosas no es justo, vamos a transformarlo. Fue el inconformismo de nuestros mayores, su negativa a interpretar y aceptar la realidad jurídica y social de la colonia, lo que nos dio una patria libre basada en otro derecho, tan *real* como aquel que destruyeron.

Correspondió a Hobbes el destacar que en cada caso la soberanía del derecho no significa sino la de los hombres que instalan y manejan las normas jurídicas, y que el dominio de un derecho "superior" es una frase hueca, excepto cuando adquiere sentido político, es decir cuando un grupo social debe gobernar sobre otro grupo del "orden inferior" en virtud de su "orden superior".

## IX

La Constitución del año 1824, con todos los méritos históricos que cabe reconocerle, y la sagacidad política, acendrado patriotismo y capacidad jurídica de sus redactores, incurrió a mi juicio en el mismo error gravísimo de otorgar al titular de la función ejecutiva demasiadas prerrogativas. A más de los antecedentes jurídicos y tradiciones que pesaban sobre la Constituyente en esa cuestión, entiendo que en México, como en las demás colonias liberadas del yugo español, la influencia de los constituyentes de Filadelfia y cierta herencia ideológica, quizá inadvertida pero fuerte, jugó un papel singular.

Un importante órgano de opinión, el periódico *El Sol*, reflejaba esa mentalidad en su editorial del sábado 9 de octubre de 1824 (cuya importancia radica en que la Constitución había sido jurada cuatro días antes, el 5 de octubre), al comentar que "el zozobrante bajel del Estado que tantas veces estuvo a punto de naufragar, se acerca al puerto de su prosperidad y gloria", olvidaba a las demás ramas del gobierno, para destacar única y exclusivamente al ejecutivo:

Sí, mexicanos, el Supremo Poder Ejecutivo que ya va a descansar de sus desvelos infatigables, ora entablado relaciones ventajosas con las potencias con-finantes y de mayor nombradía, ora arreglando su administración interior con providencias dignas del siglo, va a poner en manos de un nuevo gobernante la tierna planta de la República, para que a la sombra y riego del compatriota elegido, fluctifique abundoso en honor y gloria del Septentrión. Va a ponerse al frente de los negocios públicos un jefe de los que entre otros posee las cualidades dignas de un Presidente republicano. . . se van a percibir los frutos de un gobierno paternal. . . él abunda en conocimientos sublimes, él se halla con las mejores intenciones. . ."

Antecedentes nacionales inmediatos de cómo los padres de la libertad de México concebían el ejercicio de la función ejecutiva, pueden encontrarse, por ejemplo, en los "elementos constitucionales" circulados por el licenciado Rayón, el que el 12 de marzo de 1813 solicitara a José María Morelos que no fueran publicados porque "cada día me disgustan más". En su

art. 7o. se establecía un Supremo Congreso integrado por cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias (que provisionalmente serían en número de tres en cumplimiento del pacto convencional del 21 de agosto de 1811), siendo el más antiguo vocal su Presidente, y el más moderno su Secretario. En el art. 14o se creaba un Consejo de Estado para los casos de declaración de guerra y ajuste de paz, y aunque la redacción es confusa, ya que en el art. 15o el Supremo Congreso aparece con la denominación de Suprema Junta, ésta debía compartir con el Consejo de Estado las cuestiones de gastos extraordinarios u obligación de los bienes nacionales.

Si bien puede considerarse que esos dos organismos ejercían conjuntamente las funciones legislativa y ejecutiva, el art. 17o señala que los representantes nombrarían un Protector Nacional, quien por el artículo siguiente era el indicado para proponer al Supremo Congreso el establecimiento y derogación de las leyes y cualquier negocio que interese a la Nación. Finalmente, y aunque señalamos que ambas funciones —legislativa y ejecutiva— parecen confundirse, ya que el Protector Nacional tiene atribuciones limitadísimas, se determina en el art 21o:

Aunque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es tan inerrante que jamás podrá comunicarlo.

Ese boceto, del que el mismo Rayón percibió sus defectos como ya dije, señala sin embargo que existía la idea de no fortalecer la función ejecutiva, y que las atribuciones fundamentales de ésta, tal como hoy se conocen, debían recaer en uno o dos cuerpos colegiados.

En los 23 puntos dados por Morelos para la Constitución en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, y en los que se recogen algunas de las sugerencias del licenciado Rayón, si bien no se determina la organización y atribuciones de las distintas ramas del poder (de las que sólo se hace referencia en el punto 5o como expresión y derivación de la soberanía del pueblo), los que llevan los números 12o y 14o mencionan al Congreso, y el 20o a una Suprema Junta, por lo que cabe inferir que se persiste en la idea de una función ejecutiva confiada a un cuerpo colegiado.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, bajo la influencia de los antecedentes expuestos, establecía como rama ejecutiva un Supremo Gobierno, compuesto por tres individuos, iguales en autoridad y que se alternarían por cuatrimestres en la presidencia (art. 132), y que serían elegidos por el Supremo Congreso conforme a lo dispuesto por el Capítulo XI.

Vemos aquí nuevamente la renuencia a confiar en una sola persona todas las atribuciones que corresponden a la función ejecutiva, y lo que es más notable, se crea casi un tipo de gobierno parlamentario, según se desprende del citado Capítulo XI, y se dispone que la tropa de guarnición estará bajo las órdenes del Congreso.

Es interesante señalar que la Asamblea General Constituyente de 1813 de las Provincias Unidas del Río de la Plata, también delegaba la función ejecutiva en un Triunvirato, dictando luego, el 27 de febrero un "Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo" y en el que se establecía que podría ser

juizado o removido por la Asamblea General Cons-

tituyente, en el caso de traición, malversación de los caudales del Estado, o violación de sus soberanos decretos.

Puede apreciarse cómo esa Asamblea argentina, contemporánea de los proyectos mexicanos citados *ut supra*, tenía resistencia también a delegar la función ejecutiva en un solo individuo y la sometía a la autoridad superior del cuerpo legislativo.

Análogas previsiones pueden encontrarse en el proyecto de constitución para las provincias del Río de la Plata, redactado por una comisión especial designada el 4 de diciembre de 1812. Allí se creaba un directorio ejecutivo de tres individuos, elegidos por el Congreso, quedando supeditado no sólo a él, sino a un Consejo de Estado al que debía oír en todos los asuntos graves.

## X

Hice ya mención de la Constitución sancionada para la nación mexicana el 4 de octubre de 1824. En ella, apartándose de los antecedentes ya vistos, art. 74, declara:

Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente elegido por la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas (art. 85) gozaba ya de amplias prerrogativas y atribuciones (art. 105 a 111), respecto al manejo de las relaciones exteriores, mando de las fuerzas armadas y en materia financiera. Cabe señalar sin embargo que el parágrafo I del art. 112 le prohibía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del Congreso general, debiendo delegar el gobierno en el vicepresidente cuando asumiera el mando de los ejércitos.

Resulta interesante, para valorar debidamente todo el proceso que llevó a la redacción definitiva de la citada Constitución, el conocimiento de los debates de la convención constituyente a través del periódico *El Sol*.

La organización de la rama ejecutiva del gobierno, motivó arduas polémicas en el seno de la constituyente, entre los partidarios de que esa función fuera unipersonal y los adherentes a la tesis de que fuera colegiada. Es de destacar, sin embargo, que unos y otros coincidían en la necesidad de limitar las atribuciones del ejecutivo, de modo tal, que no constituyera un peligro para las libertades públicas ni se corriera el riesgo de una tiranía.

## XI

Al discutirse el proyecto por la Comisión Redactora, se suscitó una interesante polémica que reflejaba la pugna de tendencias respecto al tema que nos ocupa, en la sesión de 2 de enero de 1823 y que comenzó con la intervención del Diputado por el Estado Libre de Yucatán, don Manuel Crescencio Rejón. Para documentar la investigación realizada, me permito reproducir las intervenciones de los constituyentes en esa sesión tal como las presenta *El Sol* del día 4 de enero, No. 204:

Lo impugnó el Sr. Rejón, sosteniendo que las ventajas que se conciben en el gobierno de una sola persona que son la celeridad y el secreto, se hallan en el de tres, y en éste se evitan los inconvenientes del primero, que son la precipitación en las providen-

cias y el peligro de la tiranía. Llamó la atención a que los gobiernos monárquicos no son lentos, ni faltos de secreto, sin embargo de que obran en ellos varias personas que son por lo menos el rey y los ministros.

La réplica estuvo a cargo del diputado por el Estado de México, Tenoxtitlán, don Carlos María de Bustamante, partidario del ejecutivo unipersonal, quien defiende ese criterio alegando que:

evita la morosidad en la ejecución, que es el defecto del gobierno de muchos, aunque éste tiene la ventaja de la multiplicación de luces, las cuales también podrían proporcionarse en el caso del artículo. Dijo que no era fácil que un hombre solo pudiera tomar el ascendiente y prestigio necesario para entronizarse y conservarse en el trono. Citó el ejemplo de D. Agustín de Iturbide y concluyó diciendo que el presidente de la confederación mexicana, concluido su tiempo, sufra un rigurosísimo juicio de residencia.

El diputado por Puebla de los Angeles, don José Mariano Morín defensor de la tesis del ejecutivo colegiado, afirma que:

un presidente astuto era capaz de erigirse en monarca, y conservarse en el trono, con tal que se condujera de un modo dulce y fino, y no soltando groseramente la rienda de su ambición como D. Agustín Iturbide... Hizo presente las circunstancias críticas en que nos hallamos, y exhortó a que nos temiéramos a nosotros; concluyendo en asegurar que veía gran peligro en depositar al gobierno en un solo individuo, y que no daría su voto para ello, aunque lo amenazaran con un puñal.

Don Juan José Romero, representante del Estado de Jalisco, interviene acto seguido, en defensa de la tesis contraria:

... las circunstancias de la nación demandan energía en el gobierno y esto se conseguirá depositándolo en una sola persona. Dijo que en un sistema representativo y federal, no es fácil que un hombre que gobierna por tiempo limitado a un pueblo celoso de sus derechos, de los cuáles sólo le confía una parte, y eso bajo prudentes precauciones, llegue a tiranizarlo.

En el número siguiente del diario *El Sol*, donde continúa la publicación de esa sesión, se consigna en primer término el discurso del diputado por México, don Juan Rodríguez, quien expresa sus temores ante la idea de que se sancione la organización de la rama ejecutiva conforme al sistema unipersonal:

La libertad peligra bajo el gobierno de un solo hombre, que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos, y puede disponer de la fuerza armada. Que aunque la nación podrá conocer y resistir el abuso que pudiera hacer el presidente, ya se sabe que una revolución, aun cuando tenga buen éxito, por lo regular cuesta sangre y ocasiona otros perjuicios. Que mejor estará el poder ejecutivo en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria. Que los Estados Unidos tienen consolidadas sus instituciones; y aquellos habitantes han sido educados en la libertad, al paso que nosotros nos hallamos todavía vacilantes, y en la carrera libre que hemos emprendido tenemos que luchar contra nosotros mismos

por nuestros antiguos hábitos y preocupaciones.

Inmediatamente responde don José Ignacio Espinosa, diputado por México, sosteniendo que:

todos los pueblos prefieren la unidad para su poder ejecutivo, y que ese sistema tiene las ventajas de la celeridad y el sigilo, que nadie deja de reconocer en el gobierno monárquico, sostuvo que era muy difícil el que un presidente amovible pudiera tiranizar a los pueblos constituidos bajo la forma federal; porque le sería preciso, no sólo ganar al ejército, que no es fácil, sino ganar a los estados, de los cuales cada uno es un fiscal celosísimo, que está continuamente alerta contra todo el que puede invadir su libertad sobre los que ningún influjo, o muy débil puede tener el presidente. Que aun suponiendo en éste una astucia tan prodigiosa y una fortuna tan extraordinaria, que lograra ocultar sus intenciones a los pueblos, si éstos continúan en su saludable aborrecimiento a ser gobernados por monarcas, al momento que se descubriera, como sería indispensable, destruirían al tirano; o si querían continuar bajo su férula, entonces conforme al principio de la voluntad general, sería un rey legítimo con derecho a ser obedecido.

El diputado por el Estado Libre de Guanajuato, don Juan Bautista Morales, defiende la idea de que la función ejecutiva sea confiada a un triunvirato, en los siguientes términos:

... en el poder ejecutivo debían combinarse la actividad y la seguridad de las libertades públicas, prefiriendo siempre la segunda a la primera; y en tal concepto fue de sentir que mejor estaba el gobierno en tres individuos que en uno solo; porque o todos eran buenos, y entonces no había más que desear, o dos lo eran, y prevalecía contra el malo, o uno solo era bueno, y fiscalizaría la conducta de los otros; o todos eran malos, y ellos mismos se descubrirían unos a otros, porque los criminales casi nunca se pueden avenir para caminar de acuerdo. Que uno solo es fácil que se conduzca secreta y disimuladamente dirigiéndolo todo a sus miras hasta que pueda realizarlas, y hecho esto acaso, no será fácil derribarlo, pues si se consiguió con D. Agustín de Iturbide, fue más bien obra de la casualidad que de la combinación, esto es, se debió a sucesos inesperados. Que en el gobierno de tres se puede facultar al que presida en turno para las providencias del momento con obligación de participarle inmediatamente a sus colegas, para que aprueben o reprueben, y así se tendrá la celeridad que con justicia se desea. Que se logra la ventaja de que aunque uno se enferme, quedan dos para el despacho tan instruidos como aquél, la cual no se consigue en el gobierno de uno, porque el vicepresidente se halla sin conocimiento alguno de los negocios. Que el secreto se aventura tanto en el gobierno de un individuo, como en el de tres, porque aquél no puede obrar por sí mismo, sino valiéndose de los ministros y otros agentes; y así en el segundo caso o no hay más diferencia que la de saber el secreto de dos individuos más, que serán hombres circunspectos, y que por su propio honor callarán lo que no convenga publicar. Que siendo uno solo el que haya de ejercer el poder ejecutivo, se aumentarán los esfuerzos y las intrigas de los aspirantes y de los partidos, pudiéndose preveer a quien querría cada uno colocar, cuando siendo tres podrán los parti-

dos transigir, y se logrará por lo menos que haya un hombre de confianza capaz de refrenar a los otros dos. Que tres hombres medianos que es fácil encontrar, pueden suplir por uno óptimo, que es muy difícil conseguir, y que por último que es débil el nulo recurso de que los pueblos resistan las providencias sospechosas del presidente, si no se quiere caer en el extremo inadmisibles de que las autoridades sean desobedecidas, lo cual sería lo mismo que establecer la anarquía y la destrucción de la sociedad.

El largo discurso que antecede fue contestado por el diputado de Jalisco, Juan de Dios Cañedo, quien cerró el debate, pasándose luego a la votación del artículo en cuestión. El representante de Jalisco

hizo presente que la garantía de las libertades públicas por lo que respecta al poder ejecutivo no se debía tomar del número de individuos a quienes se confiara, sino de las precauciones que se pusieran para evitar el abuso que uno o muchos pueden hacer. Que el presidente no se podrá valer de los caudales públicos para sus miras, porque no tiene arbitrio de invertirlos a sus caprichos, sino conforme a las leyes, y es muy fácil saber, ya por los que administran esos caudales, y ya por otros mil conductos, cuando se destinan aquellos a objetos que no son legales. Que si quiere valerse de la fuerza armada, no es fácil que la seduzca, ni menos el que lo haga sin que se perciba; y sobre todo aun suponiendo el caso muy remoto de que se convierta irremediablemente en tirano, será menos mal el sufrir a uno que a tres. Que adoptándose este número se aumentará el de los aspirantes y se formarán tres partidos, seguramente más formidables que uno solo. Recomendé la importancia de que sigamos el ejemplo de los facultativos en materia de libertad, como lo son los Estados Unidos, y no embarazemos la máquina del estado por asegurarla. Insistiré en que todo el cuidado debe estar en las precauciones que se tomen para evitar los abusos y concluyó aprobando el artículo.

La votación de la cuestión en debate fue negativa para la tesis del ejecutivo unipersonal, inclinándose los diputados del modo siguiente:

*Por el ejecutivo colegiado:* Martínez, Marín, Guerra (José Basilio) Vea, Alcocer, Valle, Barreda, Sierra (Felipe), Solórzano, Covarrubias, Izazaga, Paz, Herrera, Guerra (Joaquín), Farías, Patiño, Chico, Moreno, Llorente, Anaya, Barbabosa, Castillo, Euvides, Ahumada, Gutiérrez (José Ignacio), Estévez, Tirado, Castellero, Morales, Berruecos, Bustamante (José María de), Tarrazo, Sánchez, Rejón, Gasca, Rodríguez, Reyes, Escalante, Elorriaga, Ibarra, Gerdoa (Luis), Jiménez.

*Por el ejecutivo unipersonal:* Márquez, Piedras, González, Caralmuro, Espinosa, Romero, Seguín, Alderete, Cañedo, Vázquez, Huerta, Vargas, Ramos Arizpe, Castorena, Gordo (José Miguel), Bustamante (Carlos), Saldívar, Argüelles, Juille, Becerra, Cabrera, Paredes, Copca, Carpio y vicepresidente.

Rechazado así el art. 16o. del proyecto, la discusión, aquí reflejada, provoca una serie de reflexiones que resulta conveniente precisar, antes de proseguir el estudio de los debates de la convención constituyente de 1824.

## XII

Es mi opinión de que los diputados, fuere cual fuere la tesis por la que se inclinaren, estaban más preocupados por la limitación de las atribuciones del titular o titulares de la rama ejecutiva, que si esta debía ser ejercida unipersonal o colectivamente. El análisis de las intervenciones que preceden demuestra que los partidarios de un ejecutivo unipersonal, jamás sostuvieron que se debiera otorgar amplias facultades y atribuciones al ciudadano presidente. Carlos María de Bustamante, por ejemplo, pedía que el presidente, terminado su cometido, fuera sometido a un rigurosísimo juicio de residencia. José Ignacio Espinosa veía en el régimen federal un valladar eficaz para evitar que el presidente se transformara en un tirano. Finalmente, Juan de Dios Cañedo era de opinión que el problema radicaba en la adopción de precauciones para proteger las libertades públicas, las que sería necesario sancionar, ya fuera el ejecutivo unipersonal o colegiado, si se querían evitar abusos.

Lo que unía a los partidarios de la tesis que les hizo apoyar el art. 16o. del proyecto, era en primer término la necesidad de que la actividad ejecutiva fuera enérgica, rápida y sigilosa. Influyó para ella la situación general del país, cuya apreciación puede encontrarse en el editorial de *El Sol* del 1o. de enero de 1824, titulado "Estado actual de la Nación". Influyó también el ejemplo de los Estados Unidos, con el enorme prestigio de su Constitución y la actuación presidencial de George Washington. Pero, repito, coincidían con sus antagonistas en la necesidad de limitar las atribuciones del ejecutivo para que no se diera el caso de una tiranía.

Era justamente el temor a una posible tiranía o el de un presidente que se transformara en monarca, lo que unía a los partidarios de crear un ejecutivo colegiado. El recuerdo de Agustín de Iturbide está presente en el seno de la asamblea. Se trata de una dolorosa experiencia histórica que no puede subestimarse y que pesa sobre el ánimo de los constituyentes con mucha más fuerza que la teoría más elaborada que sobre el tema pudiera exponerse. Su respuesta a quienes muestran el ejemplo estadounidense, es que allí las instituciones están cimentadas, en tanto México las está creando en una época asaz turbulenta.

Unos y otros, finalmente, incurrieron en consideraciones subjetivas, y no en una valoración de la institución que debían brindar a la confederación, cuando discurrían que hombres probos, circunspectos y activos, para ejercer la función ejecutiva, constituirían la solución del problema en debate. También el temor a la lucha de facciones y partidos, en una tierra que asomaba a la libertad entre mil peligros y asechanzas, preocupaba gravemente a los diputados constituyentes de 1824.

La posterior discusión sobre el artículo 18o del proyecto elaborado por la Comisión Redactora, avala las consideraciones precedentes sobre la coincidencia de miras entre los dos grupos en que se dividieron los constituyentes.

En la sesión del día 3 de enero, publicada en el número 205 de *El Sol* del día 5 del mismo mes, al debatirse las atribuciones del ejecutivo respecto al nombramiento de empleados del ejército, milicia acti-

va y armada, hubo objeciones casi unánimes de los diputados por el temor a que se abusara del servicio de la milicia. El diputado Marín alegó que

el poder ejecutivo podría sufrir con esta milicia la parte del ejército que le negara el congreso.

Esa cláusula, que llevaba el No. 8o, fue finalmente aprobada por la intervención de Crescencio Rejón, quien propuso con el asentimiento general, que esa atribución debía ejercerse conforme a las ordenanzas, leyes vigentes y a lo que disponga la Constitución.

La cláusula 12a, referente a la intervención del ejecutivo en la administración de justicia, particularmente en lo que atañe a la ejecución de sentencias, determina también que los diputados constituyentes manifiesten su celo en impedir que la influencia presidencial sobre los jueces trabe el cometido de estos o les prive de su independencia.

La cláusula 15a, relativa a la facultad del ejecutivo para suspender en sus empleos a los empleados de la federación, motiva que el diputado Covarrubias se oponga,

porque daba lugar a que el poder ejecutivo obrase con arbitrariedad.

Las facultades del ejecutivo para conceder indultos (cláusula 16a), motiva la enérgica oposición del diputado Rejón, quien sostuvo con excelente criterio que se trataba de un resabio de las facultades del monarca español, y que, significando el indulto la dispensa de ciertas leyes, debía al legislativo esa atribución. Ese criterio fue aceptado en definitiva, según se desprende del texto de la Constitución de 1824 (véase el artículo 50, sobre facultades exclusivas del Congreso general, párrafo XXV).

Pero el problema fundamental de la organización de la rama ejecutiva del gobierno de la federación, discutido el 4 de enero y resuelto entonces de modo negativo al criterio de la Comisión Redactora, como ya examinamos ampliamente, se replantea en la sesión del día 20 de enero (véase *El Sol*, No. 221 del 21 de enero de 1824). En efecto, el diputado Ramos Arizpe menciona la iniciativa de su colega Demetrio del Castillo para solucionar el problema planteado por el artículo 16o del proyecto. Sostiene que del Castillo propone en un dictamen, que la función ejecutiva esté a cargo de un Presidente, un vicepresidente y un designado, estos últimos con voto consultivo y obligación de dar cuenta al Congreso si el presidente atentara contra las libertades patrias. Y agrega que si

se desechó el artículo citado, no fue porque proponía la unidad, sino porque se creyó que faltaban precauciones para asegurar la libertad nacional.

Me permito destacar esta frase, porque abona el criterio que he sustentado antes, en el sentido de que no se trataba tanto en la constituyente de sancionar un ejecutivo unipersonal o colegiado, como que todos los convencionales demandaban garantías para proteger la libertad evitando la creación de un ejecutivo "fuerte".

El discurso del diputado por el Estado Interno de Oriente, fue apoyado por el diputado Becerra y contradicho por sus colegas Vélez y Paz.

En la sesión del día siguiente, 21 de enero, número 222 de *El Sol*, el diputado Cañedo plantea nuevamente el ejemplo de los Estados Unidos como modelo para erigir un ejecutivo a cargo de un solo individuo, con la vigorosa oposición del diputado Morales que alega con razón y buen criterio que no se está haciendo más que repetir el dictamen ya desechado.

Un importante documento que arroja más luz sobre el problema que nos ocupa fue publicado por el periódico *El Sol*. En su número 248 del 14 de febrero de 1824, apareció una carta de don Miguel Ramos de Arizpe, solicitando que se publicara el dictamen de don Demetrio del Castillo, sobre el cuestionado artículo 16o.

El dictamen de la Comisión, fechado el 18 de Enero, sostiene que,

su objeto no es otro que combinar todos los bienes que trae consigo la unidad de la persona que ha de dar dirección al gobierno general, removiendo todos los peligros de esa misma unidad. La naturaleza de ese Consejo de Gobierno y sus atribuciones garantizan a juicio de la Comisión cuanto es posible la observancia de la Constitución y las leyes en que consiste la verdadera libertad.

En definitiva, y como surge de ese dictamen, la nueva propuesta consistía en la creación de un Consejo de Gobierno que estaría compuesto por la mitad de los individuos del Senado de cada Estado.

El referido dictamen tenía el agregado de dos disidencias. Una, la del diputado Guridi Alcocer, consistía en que el ejecutivo estuviera a cargo de dos individuos con dos suplentes. La otra, del diputado Rejón, insistía en la creación de un triunvirato, fundada en estas consideraciones:

Un hombre con las atribuciones que le dispensa el acta constitutiva, se halla demasiado separado y distante de los otros ciudadanos, de modo que tiene intereses muy distintos de los del Estado. Estos que lo colocan en el puesto más elevado de la Nación, son unos poderosos estimulantes que lo inquietarán por perpetuarse en el destino que una vez consiguió. Disponer del tesoro de la federación, mandar con arbitrio el ejército permanente y armada, nombrar todos los oficiales de la milicia, y últimamente conferir otros empleos de mucha importancia, son facultades del supremo poder ejecutivo general, y con ellas se le da lugar para hacerse de un partido respetable y atropellar las libertades públicas.

En definitiva, la Constitución sancionada el 4 de octubre de 1824, depositó el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, con el título de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74), creándose un vicepresidente en quien recaerían todas las facultades y prerrogativas del primero en caso de imposibilidad física o moral (art. 75). La Sección Quinta de ese estatuto creó un Consejo de Gobierno, durante el receso del Congreso General, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado (art. 113).

Si se examinan comparativamente las atribuciones del presidente (art. 110) y las restricciones de sus facultades (art. 112), con las atribuciones del consejo de gobierno (art. 116) y las facultades del Congreso general (art. 49), puede deducirse que los constituyentes de 1824 rechazaron la idea de un ejecutivo "fuerte", coincidiendo con la disidencia final de Crescencio Rejón, reproducida *ut supra*, aunque se inclinaron por una presidencia unipersonal.

La nación mexicana tendría que recorrer aún largo y doloroso camino, y muchas veces, cuando se enfrentó a las agresiones extranjeras o a los gobiernos despóticos, contingencias que superó gracias a su acendrado

amor a la libertad y al coraje y honor de sus hijos, pudo recordar los prudentes temores y la sabia previsión de los constituyentes de 1824. En el año 1857, rechazado el invasor francés, y en la gesta revolucionaria

que arranca en 1910, la nación mexicana sobre oleadas de sangre y gracias a hazañas inenarrables, alcanzaría a consolidar sus instituciones, a través de un largo y doloroso proceso, tal como las conocemos hoy.

## BIBLIOGRAFIA

*Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX*, Oficina Tip. de la Oficina de Fomento. México, 1901.

*Primer Centenario de la Constitución de 1824*, Talleres Linotipográficos Soria. México, 1924.

Adolfo Saldías: *Un siglo de instituciones. Buenos Aires en el Centenario de la Revolución de Mayo*, Taller de Impresiones Oficiales, La Plata. Argentina, 1910.

Carlos M. Urien: *Soberana Asamblea General Constituyente de 1813*, Maucci Hnos. Editores, Buenos Aires, Argentina, 1913.

Esteban Echeverría: *Dogma de Mayo*, Editorial Claridad, Buenos Aires, Argentina. Colección del periódico *El Sol*, año 1824.

*El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX*, U.N.A.M., 1957.

Madison, Hamilton, Jay: *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.

Edmund Burke: *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

Maurice Haurieu: *Derecho Público y Constitucional*, Instituto Editorial Reus, Madrid, segunda edición.

Adolfo Posada: *Tratado de Derecho Político*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935.

Carl Brent Swisher: *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.

Richard B. Morris: *Great Presidential Decisions*, Fawcett Publications, Inc., Greenwich, Conn., 1961.



## LA FUNCION CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA \*

Por Andrés Serra Rojas

**"Ningún hombre de este país es tan importante como para estar por encima de la Ley".**

**El Juez Lee en la resolución United States vs. Lee.**

Antes de iniciar el desarrollo del tema apasionante de derecho público mexicano denominado: "La función constitucional del Presidente de la República", en un esfuerzo para contribuir al estudio de la sistematización de nuestras instituciones políticas, séame permitido expresar a los Directivos de esta Casa del Derecho, —el ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México—, mi gratitud sincera por su cordial invitación para participar en la serie de conferencias, que celebran el segundo aniversario de su fundación acaecido en el año de 1760.

### **Cuando el pueblo mexicano nace a la vida institucional**

La tormenta del sufrimiento en un cielo sin auroras ni crepúsculos abatió bruscamente al pueblo mexicano al comenzar el angustioso siglo XIX. Las primeras muellesas que venían del Occidente parecían descender de un cielo de redención y desde luego mecieron amorosamente la siesta de aquel maravilloso sacerdote de Dolores, que vio interrumpirse las cuentas negras de su rosario cotidiano, con las palabras obsesionantes y llenas de conceptos luminosos de los nuevos cánticos revolucionarios, que llegan a aquella Nueva España "siempre mezquina en la alegría, pero munífica en el dolor, como la vida misma", que surgen como en densos nubarrones y se esparcen, como lluvia prometedor, sobre aquella tierra ardiente, en la que vivía un pueblo postrado por tantos siglos de silencio y de dolor.

Nuestros libertadores, —a quienes honramos durante este año conmemorativo con las más patrióticas expresiones de nuestra gratitud,— nos hacen exclamar con el filósofo: "a esos que no se ha amado bastante

durante su vida, será necesario amarlos demasiado después de su muerte". De este modo la constelación histórica mexicana entrega a la mística nacional, los nombres de los auténticos libertadores y nobles reformistas, en tanto que se hunden para siempre en las páginas vergonzantes del oprobio, los que ejercieron el poder para acumular riquezas indebidas y pervertir a los pueblos y se caracterizaron por su inconsecuencia y desprecio a la ley.

Queríamos una Patria y la historia nos entregó una inmensa extensión territorial, que no supimos cuidar, —despoblada, semidesértica y mal gobernada. Durante la etapa colonial anterior, nos habían deslumbrado los grandes monumentos jurídicos de valor inmenso, pero en contraste lastimoso nos herían los deplorables desmanes de las nuestras conquistadoras. Comenzar a vivir para el mexicano, era narrar sus horas de sufrimiento en un mísero escenario de lacerante indigencia. Habían nacido en comunidades libres y la civilización los convirtió en esclavos. Y sólo el Dios de clemencia y caridad que llegaba, poniendo su huella imborrable en los viejos caminos de Anáhuac, los envolvía piadosamente con el manto eterno de los bienaventurados. En el sayal limpio y resplandeciente de Fray Bartolomé Las Casas y de Don Vasco de Quiroga, se refugiaban un mar infinito de desventuras.

Por otra parte, la voz de la leyenda y de la historia indígena señalaba a un Dios del Aire, —un sacerdote nahua que por honestidad llevaba siempre ropa larga,— que tenía palacios de plata y piedras preciosas, sabio y prudente, que también había sido arrojado de la tierra de sus mayores. Sabían que esa era la recompensa, por haber dado leyes justas a los hombres y decían que cuando las quería publicar, "enviaba al Monte Ezatiztepec, cerca de Tula, a un pregonero cuya voz se oía a trescientas millas de distancia"

México es un país viejo y joven a la vez, si tomamos en cuenta su genealogía política que se remonta a las antiguas civilizaciones precortesianas, cuyo esplendor tenemos el privilegio de contemplar en las huellas perennes de sus obras arquitectónicas y en múltiples supervivencias sociales y políticas, que cuidadosamente recoge la historia de las formas y de las ideas polí-

\* Biblioteca Mexicana 31. Ilustre y Nacional Colegio de Abogados. "El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo". Librería Manuel Porrúa, S.A. (pp. 207-252).

ticas. Somos, además, un pueblo joven, que inicia sus primeros pasos de estructuración política a partir del segundo cuarto del siglo pasado. La cultura hispánica continúa la obra de la cultura occidental y nos ofrecen el ejemplo de instituciones políticas, —antes implantadas en el vecino país del Norte—, y que recogimos ávidamente con el anhelo ferviente de construir nuestro mundo propio.

La Independencia y su consumación nos hicieron dueños de un destino común y de una historia plétórica de amarguras y desalientos pero, también tuvimos leyendas, alma, tradiciones y el recuerdo de gloriosas contiendas en defensa de nuestro patrimonio nacional. Ayer como hoy, un destino inexorable parece obstinado en obligarnos a defendernos de las cosas extrañas que llegan con amenazas a nuestras puertas.

Y fueron surgiendo gobiernos e instituciones en un proceso desesperante de inestabilidad política, interrumpido con frecuencia por férreas dictaduras, que despreciaban las libertades humanas. Entre cuartelazos, asonadas y golpes de estado, en el frenesí de los eternamente inconformes y destructores, no faltaron nobles patricios mexicanos, que soñaran en una Carta Magna, en una Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en un Juicio de Amparo, en un Estado de Derecho, en un Gobierno Federal, o en una Nación que soberbia y generosa, hiciera oír su voz en las grandes tribunas internacionales, con mensajes de elevada dignidad que rescaten esos valores eternos que hoy están en peligro de desaparecer.

Para conocer la vida de una comunidad hay que comenzar por describir como ha reaccionado frente al infortunio. "La libertad es un estado muy elevado. Impone al individuo graves deberes y graves responsabilidades. Si estos se han de desempeñar y cumplir, se conseguirá el éxito. Si se descuidan y eluden, el desenlace será un fracaso. Hasta cierto punto es una cuestión de obediencia". Una cosa era la ilusión política y otra la realidad efectiva de nuestras primeras e inciertas formas de gobierno. Aquel indestructible idealismo repetía la ilusión de los pensadores: "Ahora la credulidad se apoya en la autoridad del futuro, no en la del pasado. No se dice, nuestros hijos creían en esto, sino nuestros hijos creerán en esto".

En años aciagos, gobierno es sinónimo de opresión, de incompreensión ciudadana y de inseguridad en las relaciones humanas. Causas muy complejas de orden social, hacían que los gobiernos mexicanos vivieran al margen de la Constitución, —norma desconocida del pueblo,— convertida en un ropaje extraño y circunstancial, pero sabiamente comentado por nuestros juristas, con el boato de las doctrinas de una sociedad de ultramar. Todo ello para mantener la apariencia y unidad de una sociedad políticamente organizada. El poder del gobernante en turno no reconocía límites constitucionales, llegaba hasta donde llegaba su poder.

La Suprema Corte de Justicia, —la institución a la que el pueblo ha confiado la misión de mantener el orden constitucional,— no había sido sino un mero instrumento de justificación, de una situación constantemente contraria a la ley. Ni por un momento se me ocurre pensar que ellos pudieran librarse de la acción del Poder Ejecutivo. El derecho es un objeto tan delicado que requiere de múltiples seguridades para que se manifieste en todo su valor, si no se ofrecen, la ley no pasa de ser un buen deseo, Nuestro atraso jurídico corría paralelo a nuestro atraso cultural. Los

beneficios del orden jurídico eran limitados y jamás llegaban al pueblo, que oprimido por los jueces y autoridades locales, volvía sus ojos llenos de fe, hacia las cumbres de las supremas Magistraturas de la Nación. Era entonces cuando se escuchaban las voces decididas y sabias, de aquellos hombres como Vallarta, Iglesias y otros más, que en habilísimas actitudes políticas, hacían valer los fueros eternos de la justicia.

No podemos, por consiguiente, decir con Aristóteles, que la justicia haya sido el alma de nuestro Estado. Por el contrario, parecía una injusticia normalmente administrada y peor fundada como el rasgo más señalado de su ejercicio. ¡Cómo delimitar las responsabilidades del poder público, en una larga etapa de violencia, de ilegalidad, de voracidad administrativa y de especulación desordenada, que domina por parejo a todos, gobernantes y gobernados, mientras el pueblo languidecía en sus horas más tristes y desesperantes! "La libertad no es poesía, ni hermosa palabra que seduce por la diversidad de sus sentidos. Ella no vive en el papel, sino en el hombre mismo".

La Constitución española de Cádiz de 1812 se publicó en México, pero no tuvo vigencia real. Era el amargo presagio de un liberalismo efímero e intrascendente en tierras americanas. La Constitución de Apatzingán de 1814, fue un documento literario, y síntesis maravillosa de los ideales de Morelos y de todos aquellos que anhelaban tener, por primera vez, una Patria convertida en Estado. Anhelos de gloria que se hicieron trizas, pero que quedaron como simiente de esperanza y fuego de renovada pasión literaria. La Constitución Federal de 1824, creadora del primer Estado mexicano, refleja el ideario del grupo liberal moderado, como las Siete Leyes Centralistas de 1836, expresan el criterio del Partido conservador. La primera fue a manera del boceto de un cuadro idealmente planeado, que en sus 33 años de escasa vigencia apenas esbozó, un inicio a la vida institucional. Su última batalla había de perderla por un solo voto, cuando se intentó su restablecimiento en el Congreso Constituyente de 1857. Y también, por ironía, el Presidente Johnson en los Estados Unidos del Norte, se libraba de ser destituido, por un solo voto.

La Constitución de 1857 en sus primeros 16 años de vigencia sólo fue bandera fulgurante y unidad política en el pensamiento ferreo y tenaz del ilustre Patrio oaxaqueño licenciado don Benito Juárez. Las reformas de don Sebastián Lerdo de Tejada en 1873, fueron una franca y decidida revisión del sistema constitucional mexicano, al fortalecer jurídicamente la situación del Presidente de la República y crearse el Senado, como institución representativa de las entidades federales y un órgano moderador de los embates juveniles de la Cámara de Diputados. El señor Presidente Díaz, paradójicamente gobernó con la Constitución y sin ella. Era una obra de romanos la reconstrucción de México y la creación de una nueva economía de tiempos de paz. Y el viejo patriota dio paso al inflexible dictador, en tanto que decaían las libertades fundamentales. La Constitución servía para dar la unidad que el país requería como Estado moderno, pero como norma de garantía estaba escondida en los archivos oficiales.

La Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 abrieron las puertas del mundo moderno con un programa elevado de justicia social y de estatismo inter-

vencionista moderado. De este modo entraron a nuestro país los vientos alisios de la renovación, que paulatinamente arrastraron los últimos vestigios de un liberalismo demodé, añorado por nuestros abuelos y no conocido por las nuevas generaciones.

Y si alguna palabra puede dominar el ideario de la Revolución y el fundamento esencial de la Constitución de 1917 es el concepto de justicia actual. No es este un concepto privativo de algún sistema, sino representa un ideal de la humanidad entera. El Pontífice Pío XII la emplea en las encíclicas "Quadragesimo Anno" y en "Divini Redemptoris" y expresó con honda sabiduría: "Es propio de la justicia social el exigir de los individuos cuanto es necesario al bien común". Y de este modo el liberalismo que hacía de la acción individual, la acción definidora de la vida social dio paso a un valor humano que tiene por objeto definitivamente el bien común de la sociedad y gravarles a los hombres la idea de que es a este bien común al que hay que servir, porque con ello nos servimos todos y gozamos de una situación que nos dignifica como seres humanos: decir sociedad es hacer alusión a la humanidad y a sus profundos problemas, que no pueden detenerse en su proyección y resolución. El liberalismo enervó el "élan" social, mientras que la justicia social es hoy deber del Estado contemporáneo encargado de velar por el perfeccionamiento de los hombres y la realización de sus fines últimos.

#### **Las organizaciones políticas modernas**

La característica de los gobiernos modernos es la complejidad y variedad que presentan sus estructuras. El principio de la división de trabajo ha sido un elemento fundamental para la distribución de las tareas gubernamentales, en un continuo crecimiento de fines, facultades y servicios públicos.

Pasada la etapa del liberalismo con sus propósitos de limitar la acción del Estado y reducir el campo de acción de sus poderes, vivimos la era del Estatismo, que es matizada de muy diversas maneras por las actuales instituciones políticas en los países que practican el federalismo democrático, en tanto que en la Unión Soviética, también bajo la forma de Estado Federal, se han multiplicado los fines públicos hasta el más absoluto dominio de la acción privada.

#### **El poder ejecutivo federal en los Estados Unidos de Norteamérica**

La configuración constitucional del Poder Ejecutivo Federal mexicano fue inspirada en la organización constitucional norteamericana. La influencia en esta materia fue directa y de alcance inusitado, pero la evolución de ambas instituciones, —la mexicana y la norteamericana—, fue completamente diversa. La Constitución de los E.U.A. a 175 años de evolución y la mexicana en 138 años (a partir de la constitución de 1824), se han desarrollado al impulso de fuerzas de muy diferente naturaleza.

La Constitución norteamericana confiere al Presidente de la República poderes muy amplios, pero los presidentes de aquel país se han visto obligados a extenderlos o a ir más allá del texto de la Constitución. La fuerza del Congreso, de la cámara de representantes o del Senado es muy sólida: puede oponerse el Se-

nado a un tratado, pero *no puede obligar al presidente a celebrarlo de determinada manera*. Lo mismo en los nombramientos de altos funcionarios: se puede oponer pero no obligar al Presidente a designar a determinada persona.

La necesidad de contrarrestar la fuerza de los otros poderes ha obligado a los Presidentes norteamericanos a un *contacto mayor con su pueblo*, una relación más directa. Hoy con los nuevos elementos de radiodifusión se logra esto con una mayor facilidad.

Los autores constitucionales del vecino país citan estos casos notorios en que *el presidente estadounidense actuó al margen o en contra de la ley*:

En 1793 en la guerra entre Inglaterra y Francia, Washington proclamó la neutralidad e hizo a un lado su tratado con Francia a pretexto de que ella era la agresora. Madison acusó al Presidente de actuar sin autoridad constitucional.

1803 Jefferson compra la Louisiana y reconoció que era un acto no previsto en la Constitución y esperó el apoyo del Congreso.

Lincoln suspendió el derecho de habeas corpus en contra de la Constitución en numerosas ocasiones, "es preferible perder una ley que toda la Constitución."

1917 el Congreso no autoriza a Wilson a armar barcos mercantes norteamericanos, el Presidente, transla parte de sus fuerzas armadas a bordo de los barcos mercantes.

El apremio de los acontecimientos es superior a cualquier orden jurídico. Pero es necesario en todo caso contar con la disposición popular para una medida administrativa de largo alcance. El Presidente Roosevelt realizó un programa político no siempre del agrado del Congreso, éste temeroso de la popularidad del Presidente.

Pero analicemos la lucha del Presidente en contra de la acción limitadora del Congreso, en esa misma etapa histórica de constitución de un pueblo llamado a decidir la suerte del mundo.

Debemos ocurrir a la cuna del Federalismo para encontrar en ella el desarrollo de la Presidencia en el sistema presidencial del vecino país.

Desde luego la Confederación no constituyó un sistema que pudiera realizar las aspiraciones de las colonias convertidas en Estados.

Los constituyentes Federalistas de Filadelfia necesitaron encontrar una fórmula política que uniera estrechamente a las colonias y pudieran desenvolverse en un amplio campo de libertades. Pero al mismo tiempo se necesitaba una clara y definida división de poderes, y un Ejecutivo Federal fuerte y respetuoso de las libertades del hombre.

Predominio del Ejecutivo o Gobierno Congressional fue dilema que se ha mantenido presente en las instituciones de norteamérica. La idea de un control que limite una acción desmedida del Ejecutivo preocupó a numerosos publicistas y en los tiempos modernos se ha agravado considerablemente frente a la tendencia universal de Ejecutivos poderosos.

Si se examinan las enormes facultades de un Presidente norteamericano es fácil comprobar, que estamos en presencia de una institución extraordinaria, colocada sobre todas las instituciones nacionales. Este poder viene creciendo todos los días y las constantes crisis entre el Presidente y el Congreso son una clara demostración de que es este último al que le corresponde hacer las concesiones para robustecer la ac-

ción presidencial. La estructura de los Congresos legislativos se encuentra en la actualidad pasando una crisis decisiva en la que le corresponde la peor parte en bien de la nación.

Pero debemos hacer una distinción tanto en el pasado como en el presente. La situación de los Presidentes-héroes y la situación de los Presidentes que provienen de una selección de partido.

Jorge Washington ayer, como el Presidente De Gaulle en la actualidad, tienen una categoría especial de héroes nacionales, es decir, algo más que Presidente de la República. Entonces se desvía la acción política porque se dirige hacia los más prominentes colaboradores del Presidente, Hamilton en el gabinete del libertador Washington o el pasado primer ministro Debré o la acción actual contra el premier Pompidou.

El ingenio político de Tomas Jefferson lo llevó a la formación de un partido político que le permitió sortear problemas graves de la vida nacional de aquel país. Pero la figura del Presidente respetable y respetada fue símbolo de la Unión norteamericana y fortalecimiento del poder presidencial.

El Gobierno congresional se robusteció en tanto que el país crecía en lo económico, mas no en lo político por la lentitud de sus instituciones.

Se debe a Abraham Lincoln la renovación de la acción autoritaria del Presidente, llegando a los linderos de la dictadura, colocándose en una abierta contradicción con el Congreso que intentó hasta destituirlo. Esta serie de presidentes fuertes continuó hasta Wilson que supo infiltrarse con astucia en el propio mecanismo del Congreso y su única falla el haber apoyado la liga de las Naciones de Ginebra, fue rechazada por el Congreso en un grave error de política internacional cuyas consecuencias están actualmente pagando los Estados Unidos.

Franklin D. Roosevelt gobernó con amplios poderes y con una visión política sólida y con vista hacia el futuro. La historia del vecino país se divide en dos grandes etapas: antes y después del estadista. Pero los poderes públicos no son ilimitados, cuando el Presidente quiere meter la mano en los asuntos de la Suprema Corte, ésta se le muestra hostil y logra la pasividad del Congreso. Prepara la organización de las Naciones Unidas y no alcanza ver coronada su colosal obra internacional.

El presidente Eisenhower es otro de los casos de Presidentes héroes. Gobernó con plenos poderes y con autoridad superior. Sus batallas congresionales tenían siempre el respaldo de la opinión pública norteamericana, que con facilidad ponía en ridículo a más de un líder del Congreso. Pero aún es prematuro juzgar, la acción Presidencial del héroe de Normandía.

El Presidente John F. Kennedy inicia su gestión presidencial bajo tremendas amenazas bélicas, grandes perturbaciones en la política latinoamericana, tremendas fallas en la estructura económica del único país que parecía invulnerable. Sus primeros pasos presidenciales son de una abierta lucha en lo internacional y en lo nacional. Su juventud, símbolo de audacia y de decisión, conserva el secreto de la paz universal o de una contienda mundial. Probablemente le corresponda escribir el más doloroso capítulo de toda la historia de la humanidad.

*¿Es la presidencia de los estados unidos demasiado para un solo hombre?* Tal fue la pregunta que formulara una importante revista del país vecino. Y he aquí en

líneas generales la estructura orgánica de este cargo, en el breve resumen hecho por Víctor Roldán:

El Presidente de los Estados Unidos es el jefe del Estado en la misma proporción que lo es el Presidente de la República en Francia o la Reina en Inglaterra; es decir, personifica todas las prerrogativas representativas de la nación y tiene que acudir, en esta calidad, a todas las ceremonias a ella relacionadas.

Pero, al mismo tiempo, es el presidente del Consejo de Ministros, y acumula, por tanto, las funciones y el trabajo de Isabel y MacMillan, o de Coty y Gaillard. Pero hay más. Los miembros del Gabinete del Presidente no se llaman ministros, como los del Gabinete francés o británico, sino secretarios. No es una simple cuestión semántica. En realidad, los secretarios son secretarios y disfrutan de muchas menos prerrogativas que los ministros. El peso del Gabinete lo lleva así el Presidente. Hay diez secretariados: Relaciones Exteriores, Justicia, Agricultura, Trabajo, Tesoro, Correos, Defensa, Comercio Interior, Salud y Protección.

Al margen del Gabinete oficial se han ido constituyendo una serie de "gabinetes particulares", que han adquirido tanta importancia y, en todo caso, por tratarse de actividades nuevas, mucha más complejidad. Todos ellos están bajo el control personal del Presidente: Energía Atómica, Seguridad Nacional, Prensa, Economía, Presupuesto, Inteligencia, Consejo de Estudios Económicos, Movilización. Existen, después, los llamados "asistentes especiales", responsables únicamente ante el Presidente: Ciencia, Derecho, Guerra Fría, Recursos Agrícolas, Comercio Exterior, Relaciones Intergubernamentales, Aviación.

Para hacer posible este inmenso trabajo burocrático, existen 41 agencias, 30 comisiones especiales y 200 comités interdepartamentales.

Dependen directamente de la nómina presidencial, 2,200,000 funcionarios y 2,800,000 soldados, marinos y aviadores. Los salarios que paga el gobierno a empleados y militares representan la suma de 21 mil millones de dólares anuales, y la compra de productos, incluyendo, naturalmente, pertrechos de guerra, sube a 32 mil millones de dólares al año también. Los pagos de pensiones a militares y civiles, 19 mil millones de dólares. Es así que llegamos al formidable presupuesto anual de los 70 mil millones sobre el cual el Presidente ejerce un control y una responsabilidad directa a través de su secretario del Tesoro y de su asistente especial sobre el Presupuesto.

A pesar del énfasis en los Estados Unidos sobre la economía privada, y de los esfuerzos reales del gobierno para reducir su intervención en la vida económica nacional, las propiedades en poder del Estado representan la fabulosa suma de 236 mil millones de dólares. Se calcula que una cuarta parte del suelo nacional es propiedad del Estado.

El Presidente de los Estados Unidos es Jefe del Estado, presidente del Consejo de Ministros, con unos ministros que gozan de mucha menos autonomía que sus colegas europeos, y presidente ejecutivo de una serie de comités y comisiones en número y responsabilidad crecientes.

Además, por una práctica no escrita, pero, como todas las cosas no escritas, muy eficaz, el Presidente de los Estados Unidos es el presidente nato y el jefe efectivo del partido que lo ha llevado al poder.

El anterior Presidente Ike acumuló, así, los poderes, las responsabilidades y las funciones de la

Reina Isabel, del Presidente francés Charles De Gaulle y del secretario general del Partido Comunista, Khrushchev.

Además de estos datos de nuestro informante, debemos señalar el Presupuesto actual de los Estados Unidos que rebasa en enormes proporciones las cifras anteriores, que corresponden al último régimen presidencial.

### El sistema mexicano

Nuestro sistema presidencial, —unipersonal e irregular—, ha realizado la unidad de acción del poder ejecutivo, y ha extendido su influencia a los demás poderes de la Unión que han perdido aspectos importantes de su autonomía y hasta cierto punto limitado y desvirtuado el principio de la división de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución.

Estamos en presencia de serias anomalías funcionales de nuestra organización política. Es necesario distinguir el órgano hipertrofiado, que es aquel que por circunstancias anormales, no cumple con las funciones que le son propias y exige una revisión de las leyes que los gobiernan. En otros casos, debemos analizar las imperfecciones transitorias o temporales de los mecanismos políticos actuantes, que eliminan o traspasan el sentido de la ley. Estas situaciones pueden ser superadas bajo un estricto sistema de responsabilidades y propósitos de perfeccionamiento gubernamental.

En los regímenes autoritarios, —que cada día comprenden un número mayor de países—, no hay otro camino que el de la sumisión incondicional de los poderes legislativo y judicial. Para los regímenes de derecho, la falla de las instituciones es perjudicial a todos, ya que entorpece la acción política y administrativa de los gobiernos.

No debemos confundir las dictaduras presidenciales al margen del orden jurídico, con el sistema moderno y necesario del presidencialismo constitucional, —fuerte y unitario, eficaz y responsable—, que se integra ante las exigencias de los tiempos que corren. El primero desconoce el régimen de las libertades fundamentales y menosprecia la dignidad del hombre, en tanto que el segundo, las exige y asegura para el fortalecimiento del régimen. La libertad sigue siendo, —aún en estas épocas de tribulaciones—, un ingrediente que fortalece las instituciones, mientras que la opresión pervierte la acción de los gobernantes. La división de Poderes, dice Tena Ramírez, no es meramente un principio doctrinario, logrado de una vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política, proyectada en la historia.

### El presidente de la república

El régimen de centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo en México, que se integra con el Presidente de la República, que es el titular de la función administrativa y que cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa que desborda y rebasa el frío esquema de las normas constitucionales.

Por lo que se refiere al titular del Poder Ejecutivo Federal, al artículo 80 de la Constitución establece: "Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El artículo II Sección I, 1, de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, dice: "Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos de América".

Alexis de Tocqueville comentó: "La estructura del gobierno norteamericano no sería apropiada para un pueblo que no hubiera sido acostumbrado a dirigir sus propios asuntos o un pueblo en el cual la creencia de la política no haya descendido hasta las clases más humildes de la sociedad".

En los países de sistema Federal de tipo presidencialistas como el de los Estados Unidos del Norte o como el nuestro, ofrece caracteres diferentes a otros Estados.

Convienen los tratadistas de derecho constitucional en que la expresión "Poder Ejecutivo" es todavía indefinida en cuanto a función. Y señalan que el artículo II de la Constitución de los Estados Unidos es también uno de los llamados capítulos indefinidos.

La existencia de un "poder" y además de un "poder ejecutivo" la encontramos claramente en el pensamiento político inglés tradicional, que sin duda alguna, influyó tanto las doctrinas políticas, como los textos constitucionales de otros países.

Diversos pasajes de las obras de Locke, Blackstone y otros, —que juzgo de momento innecesario repetir—, aluden en forma definida "al poder ejecutivo". Cosa que encontramos en las obras de los pensadores franceses como Montesquieu y en diversos autores norteamericanos, principalmente los que participaron en la redacción de la Constitución de Filadelfia.

Estos últimos creen encontrar el antecedente norteamericano de un poder ejecutivo, en las facultades que la Corona Inglesa asignó a los gobernadores de los territorios reales y posteriormente en sus primeras declaraciones constitucionales.

En México el Virrey aparece como un órgano Ejecutivo si bien no es posible hacer un paralelo justo entre la institución colonial y nuestras instituciones jurídicas posteriores. Nuestros libertadores asumen todos los poderes, hasta Iturbide que pretende iniciar una forma monárquica. Fuera de los intentos no realizados, la primera forma de organización del poder ejecutivo debemos encontrarla en las Cartas de 1824, principalmente de la Constitución Federal de ese año, inspirada en el modelo norteamericano sólo en lo que se refiere al Presidente de la República, porque por lo que se refiere a los secretarios de Estado, el antecedente está en la Constitución española de Cádiz de 1812.

No me sería posible en estos momentos de que dispongo, relatar a ustedes todos los problemas entre el Congreso y el Presidente de la República de los Estados Unidos. En ocasiones el Congreso fue un poder dominante y en ocasiones la acción presidencial poderosa y avasalladora. A mediados del siglo pasado se decía que el Congreso se estaba convirtiendo en el organismo gobernante de la nación y en otras se buscaban los medios legislativos y jurisdiccionales para contener el inmenso poder del Presidente.

Por lo que se refiere a México, el Congreso fue finalmente más fuerte que Iturbide, para luego convertirse en un instrumento del Poder Ejecutivo en situación que mantiene indefinidamente. El Congreso fue hostil al señor Presidente Juárez a partir de 1865 pero la tremenda fuerza política e indomable carácter del Presidente fueron superiores a cualquier acción legislativa. El general Díaz gobernó largamente a la nación

con un poder legislativo sumiso e ineficaz. La XXIII legislatura durante el Gobierno del señor Madero es ejemplo de una estructuración de diversas fuerzas políticas, que no tardaron en estallar rompiendo el equilibrio político. Los gobiernos revolucionarios han encontrado en el Poder Legislativo un órgano de colaboración —y fuera de muy contadas ocasiones de discrepancia política—, el Congreso es un órgano de expresión de la política presidencial.

La situación constitucional del Presidente de la República es relevante, directamente ejecutiva y de proyecciones decisivas, en materia nacional e internacional, pudiéndose resumir toda esa magna labor en estos términos:

1. El Presidente de la República es el Primer Magistrado de la Nación.
2. Es el Jefe de la Administración Pública.
3. Es el Jefe Ejecutivo de la Nación.
4. El órgano exclusivo de las relaciones internacionales. Ya indicaremos la intervención complementaria del senado.
5. Es el jefe nato del ejército y la armada.
6. Es preeminentemente el líder Legislativo. Ejerciendo la facultad que le confiere el art. 71 I, el Pte. realiza una magna obra legislativa, que somete a la consideración del Poder Legislativo.
7. Es el órgano por excelencia que dirige y determina el ejercicio de la función política.
8. En contra de la opinión del Presidente Wilson, manifiesto que el Presidente y no el Congreso, es el órgano dominante de una sociedad.
9. El Presidente, a mi juicio, debe ser el líder del partido que lo lleva al Poder, sin menoscabo de los legítimos derechos de los otros partidos.
10. El Presidente debe ser el Principal sostén de la Constitución, cumpliéndola, interpretándola, haciendo que los demás la cumplan. Si la Suprema Corte declara una ley inconstitucional, no debe seguir ejecutándola, salvo que interfiera con alguna de sus facultades esenciales, para este efecto al poder legislativo le incumbe examinar esta materia.
11. El mantenimiento de la legalidad es el principio rector de la acción ejecutiva.

#### **La supremacía del presidente de la república**

Toda la vida política de México, gira alrededor de la acción del Presidente de la República. Este poder tan absoluto deriva de las siguientes consideraciones:

a. Ineficacia del Poder Judicial para contrarrestar los actos contrarios a la ley realizados por la administración Pública.

La debilidad es la condición complementaria del Poder Judicial, dijo Rabasa, en términos de parecer virtud porque sirve para mantener otras virtudes. La importancia que lo reduce al silencio cuando sus mandatos se burlan o atropellan parece que enaltece su autoridad con el desaire, al presentarlo unido a la ley en su agravio común.

b. Concentración en sus manos de todos los asuntos de cualquier naturaleza, que desee conocer.

Es incuestionable, dice Gaxiola, que el Presidente constituye el órgano preponderante del Estado, el llamado a realizar la doctrina social que sustenta la vida del país. Sin embargo, en teoría, nuestra teoría,

embelesada con la facultad altísima de que dispone el poder judicial, de interpretar definitivamente los principios de la Constitución, que sean susceptibles de caer bajo su conocimiento en las querellas del derecho privado, caracteriza nuestro régimen, igual que el norteamericano, como el sistema de la supremacía judicial. Lambert lo llama el Gobierno por los jueces y Burges lo caracteriza como la aristocracia de la toga, en tanto que Gilbert Roe, en actitud más iconoclasta que polémica, afirma que no se trata sino de una oligarquía judicial. A pesar de tan hinchados calificativos el Poder Judicial es congénitamente débil. Carece de iniciativa; no puede actuar sino a instancia de parte agraviada, —por quien resulte afectado en sus intereses jurídicos, dice la ley—, en tanto que el Ejecutivo tiene a su cargo la acción para el mantenimiento y dirección de la vida nacional; dispone a su arbitrio de la fuerza y de la iniciativa, con tal que ambas se encuentren dentro de los límites constitucionales.

c. Ejercicio de facultades constitucionales de enorme amplitud e importancia. Todo el poder se ha instituido para el bien de la comunidad y no para la utilidad egoísta de los gobernantes.

d. Ejercicio de actos al margen de la Constitución y referidos a toda la vida del Estado. La insuficiencia del Poder Judicial y el manejo inicial del procedimiento de responsabilidad, hacen prácticamente irresponsable a los miembros del Poder Ejecutivo. Los romanos dirían que *quid custod, custodet*.

### **LA ORGANIZACION CONSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

#### **Las instituciones administrativas centralizadas**

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Arts. 80 a 93 de la Constitución.

Secretarías de Estado, Arts. 90 a 93 C.

Departamentos de Estado o administrativos, Art. 92 C.

Gobierno del Distrito Federal, Art. 27, p. 7. C., 92, 73 fracción VI C.

Gobierno de los Territorios Federales, Art. 27, VII C, Art. 73 fracción VI C.

Procuradurías, Arts. 21 y 102 C.

Tribunales de la Administración, agrarios, laborales.

Tribunal Fiscal de la Federación.

Tribunal de arbitraje de los servidores públicos.

Instituciones administrativas desconcentradas.

Instituciones administrativas centralizadas dependientes del Ejecutivo Federal.

Comisiones administrativas Intersecretariales.

Comisiones administrativas Internacionales.

Empresas administradas por el Estado en forma directa.

#### **Las instituciones descentralizadas**

EMPRESAS ADMINISTRADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL EN FORMA DESCENTRALIZADA.— Art. 123 fracción XXXI C. Régimen de derecho público; personalidad, patrimonio, régimen financiero; organización, relaciones; civiles, mercantiles y laborales, vigilancia del Estado, liquidación y control de bienes nacionales. Sría. del Patrim.

**INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO.**— Sometidas legalmente a un régimen de derecho público; organización y funcionamiento de derecho privado. Funcionarios y empleados públicos especiales sometidas a la ley de Responsabilidad. Facultades crediticias del Estado. Servicio público nacional de crédito. Ingerencia limitada del interés particular, como política del Estado. No son empresas de economía mixta, ni de participación estatal.

#### **Comisiones**

**CORPORACIONES DE CARACTER PUBLICO U OFICIAL RECONOCIDAS POR LA LEY.**—C.C. artículo 25 fracción II.

**ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS.**—C. C. 1329-2935. Instituciones de Beneficencia privada: Centralizadas y descentralizadas.

**JUNTAS, PATRONATOS Y FUNDACIONES.**— auxilio de los necesitados, investigación científica, difusión de la enseñanza, ayuda a los asociados o cualquier otro objeto lícito.

#### **Empresas privadas de interés público**

I. Empresas privadas.

II. Empresas privadas de interés social: Art. 27 Const. pág. 7, frac. III.—Comunidades agrarias, instituciones culturales, sindicatos, cooperativas, colegios particulares, colegios de profesionistas. Cámaras de Comercio y Cámaras Industriales.

III. Empresas privadas de interés público:

a. El Estado interviene indirectamente:

1. Empresas que manejan, posean o exploten bienes y recursos de la Nación.
2. Empresas no descentralizadas en las que el Gobierno posea acciones o intereses patrimoniales minoritarios y no privilegiados.
3. Contratos administrativos. Art. 123, XXX, C.
4. Empresas encargadas de un servicio público.

b. El Estado interviene directamente en forma *más efectiva*:

1. Sociedades de responsabilidad limitada de interés público.
2. Sociedades de inversión.
3. Empresas incorporadas o representadas.  
Empresas de participación estatal, industriales, comerciales, mineras.

#### **Doble Régimen jurídico:**

*Régimen de derecho privado* de acuerdo con las leyes civiles y mercantiles. Son actividades privadas ajenas a las funciones del Estado a cargo de particulares que no tienen el carácter de autoridad. Bajo responsabilidad particular.

*Régimen de derecho público* en las situaciones o casos previstos en la ley. Sólo por excepción la ley regula algunos aspectos de su actividad. Pueden utilizar ciertos privilegios reservados a la administración, como la expropiación. Desaparecido el interés del Estado vuelve a su carácter de empresa privada.

#### **Otra terminología de las leyes**

1. Sociedades de economía mixta. Son empresas privadas bajo la forma de sociedades anónimas en las cuales una colectividad pública es accionista u obligatoria.
2. Empresas nacionalizadas: privadas, privadas de interés público y descentralizadas.
3. Establecimiento de utilidad pública.
4. Empresas mexicanizadas: ley minera: mayoría de capital mexicano.
5. Instituciones de Beneficencia privada: descentralizadas o privadas de interés social. Fundaciones, Art. 27. pág. 7, fracción III.

### **LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, SON LAS SIGUIENTES:**

Sección I. FUNCIONES POLITICAS.

Sección II. FUNCIONES LEGISLATIVAS.

Sección III. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.

Sección IV. FUNCIONES JURISDICCIONALES.

#### **SECCION I**

##### **La Función Política del Presidente de la República**

En un país de régimen presidencial como el nuestro, la función política considerada en su aspecto general corresponde al Poder Ejecutivo Federal y en particular, a su Titular el Presidente de la República.

La Suprema Corte puede realizar actos políticos cuando mantiene sus relaciones con los otros poderes, o se erige en Tribunal Pleno para examinar la constitucionalidad de la ley, o examina los casos de contenido político como la aplicación del artículo 97 de la Constitución. Fuera de estos casos su actuación principal es la función jurisdiccional, o sea la misión de constatar o declarar el derecho.

El Poder Legislativo Federal tiene como función principal la de elaborar las leyes federales y la de actuar administrativa o jurisdiccionalmente en los casos de excepción que señala el artículo 73 de la Constitución.

La misión de este poder es política en el sentido amplio de este concepto, pero no le corresponde al Poder Legislativo Federal *ni la función política en general, ni compartir aspectos de esta función con el ejecutivo de la unión.*

Recientemente se suscitó el caso de funcionarios de la Comisión permanente del Congreso de la Unión, dando a conocer su criterio político sobre un grave problema internacional. Se discutió si estos conceptos deberían o no corresponder como criterio del Estado mexicano. Finalmente se estimó que era una opinión personal y que incluso la Comisión Permanente no tenía facultades para asumir esta responsabilidad.

Quedaba por discutir si el Congreso *tiene una función política relevante.* Desde luego la misma Constitución señala casos de esta índole como los que se refieren a las relaciones con otros poderes, el informe Presidencial, el informe de los secretarios de Estado.

Pero debemos partir de esta afirmación importante: *no hay tema o problema nacional que no pueda ser enjuiciado por el poder legislativo federal, ya sea en ocasión de la elaboración de la ley, de su discusión y aprobación y aun en los casos que así lo estime pertinente. Pero su opinión sólo puede contenerse en los términos de la ley o del acto que realice.*

En cambio al Presidente de la República le corresponde constitucionalmente fijar la política general de la Nación. Esta política no tiene más límite que el mismo orden constitucional. El puede hacerlo de una manera general, para que a su criterio se ajusten todos los actos de la administración pública.

¿Cuál sería la situación jurídica de una resolución del Congreso o de cualquiera de las Cámaras, la de Diputados o la de Senadores, *recomendando al ejecutivo siga una determinada política en materia internacional, económica, educativa, etc.*? Debe examinarse si constitucionalmente están autorizados para un acto de esta naturaleza. La respuesta es negativa si consideramos que de acuerdo con el artículo 70 constitucional toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Desde luego no estamos en presencia de una ley. Y por lo que se refiere a un decreto de tal naturaleza, no existe en la Constitución ningún precepto que autorice al Poder Legislativo para expedirlo.

Toda ley tiene indudablemente un contenido político, siempre limitado por el texto constitucional. El inciso g del artículo 72 constitucional expresa: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación". De acuerdo con este precepto, fuera del caso indicado de los decretos, si el Congreso quiere hacer la interpretación de una ley, **NO TIENE OTRO CAMINO QUE MODIFICARLA SI TIENE PARA ELLO FACULTAD.** Esto se denomina la interpretación auténtica de la ley.

Para los fines de esta exposición es conveniente que distingamos las funciones políticas y las administrativas del Presidente de la República desde el punto de vista de la doctrina política.

La función política se caracteriza por ser una función de dirección y de iniciativa a diferencia de la función administrativa que es una función de subordinación y de realización práctica.

La función política implica la libre iniciativa presidencial, una actuación discrecional que no tiene otro límite que el bien público. Es la suprema y determinante fuerza que opera en el derrotero del Estado, considerado éste en su conjunto, en su unidad. La tarea política es una tarea de Gobierno, en tanto que la tarea administrativa es una actividad vinculada jurídicamente, encaminadas a la gestión de asuntos de beneficio público.

La administración es acción, conjunto de medios operativos que hacen realidad el propósito del legislador. Manejo de servicios públicos, atención de necesidades vitales o necesarias para una sociedad. Al Estado le incumbe la satisfacción de las necesidades públicas normalmente con la colaboración de los propios interesados y secundariamente por medio de la coacción cuando así lo reclama el interés social.

El Gobierno fija la POLITICA INTERNACIONAL, es decir, señala los lineamientos bajo los cuales se desenvuelven nuestras relaciones con otros Estados. El

artículo 89 fracción X fija como facultades y obligación del Presidente de la República: Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.

También le corresponde al Presidente de la República fijar la POLITICA ECONOMICA NACIONAL. Dentro del marco del orden jurídico positivo el Presidente fija los lineamientos bajo los cuales se desenvuelve la política financiera de la Nación. Si el país es de izquierda o de derecha, intervencionista o no intervencionista, esto sólo puede deducirse del texto de nuestra Constitución y de las leyes vigentes.

LA POLITICA EDUCATIVA DE LA NACION está contenida en los artículos 3 y 73 fracciones XXV de la Constitución y en la ley orgánica de educación pública. Pero todo su orden jurídico tiene necesariamente una POLITICA para su realización efectiva y ésta sólo le incumbe al Presidente de la República, refrendada por el Secretario de Educación Pública.

El Congreso aprueba las leyes sobre Vías generales de comunicación y materias que les sean afines, pero la POLITICA VIAL es propia del Presidente con el refrendo de sus Secretarios de Obras Públicas y el de Comunicaciones y Transportes.

## SECCION II

### Las Funciones Legislativas del Presidente de la República

La función legislativa formalmente es una función que corresponde en materia federal al Poder Legislativo Federal, arts: 70 y 72 por excepción puede el poder ejecutivo realizar materialmente actos legislativos, o actos estrechamente vinculados a los actos legislativos.

El acto típico de la función legislativa es la ley, art. 70 C., o sea el acto creador de situaciones jurídicas generales, impersonales.

Las funciones legislativas que corresponden al Poder Ejecutivo Federal son las siguientes:

1. Derecho de iniciar leyes, Artículo 71 Fracción I. Constitución.
2. Promulgación de la ley, Art. 70.
3. Publicación de la ley.
4. El veto de la ley. Art. 72 fracciones a, b y j.
5. Facultad para legislar en determinadas materias:
  - a. Artículo 131 de la Constitución. Materia económica.
  - b. Legislación extraordinaria.
    - x. Legislación sanitaria. Art. 73 fracción XVI.
    - y. Legislación de urgencia: art. 29 Const.
  - c. Artículos transitorios de la Constitución.
6. La facultad reglamentaria del poder Ejecutivo Federal en los términos de los artículos 89 I y 92 de la Const.
7. Los contratos colectivos de trabajo.
8. Relaciones con los otros Poderes:
  - a. El Presidente con el Congreso. Art. 69 C.
  - b. Los Srios. de Estado con el Congreso. Art. 93 C.



- c. Con los gobiernos de los Estados, Art. 120 y 121.
- e. Convocar al Congreso.
- f. Apertura de sesiones.

### La Promulgación de las Leyes

El derecho moderno define la promulgación como el acto por el cual el Jefe del Estado vuelve la ley o el decreto perfectos, proclamando la existencia de la ley nueva y permitiendo su ejecución.

Podríamos agregar que mediante el acto de la promulgación, al estampar su firma el Presidente de la República en una ley o decreto, afirma en ella la determinación del poder público de su cumplimiento. Promulgar es garantizar el cumplimiento de un mandato legal.

No está por demás señalar que promulgar es dar a conocer a la población una ley. Sin embargo, el concepto de promulgar ha evolucionado y la doctrina le asigna una doble función de autenticación y de publicación.

El acto legislativo perfecto es aquel en que se han cumplido y agotado las prescripciones constitucionales y hacen la ley inobjetable en su primera fase de elaboración, por no haberse vetado la ley, o en caso de hacerse, se modificaron o no se aceptaron.

*Promulgar* es involucrar la fuerza del Estado en el cumplimiento de las disposiciones legales.

*Publicar* es simplemente darla a conocer publicándola en el Diario Oficial o en las publicaciones que además se señalen. Artículos 3 y 4 del código civil.

La promulgación forma parte de la función legislativa porque es el complemento final y necesario del proceso legislativo. Véase en Contra Felipe Tena Ramírez. Der. Const. 4a. ed. pág. 412.

Respecto de la publicación puede catalogarse como un acto simplemente administrativo.

### El Veto Presidencial

El artículo 72 de la Constitución expresa: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término, hubiese el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil, en que el Congreso esté reunido.

c. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número de votos total, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación...".

El veto es la oposición que la Constitución autori-

za al Presidente de la República, para no promulgar una ley. El derecho de veto es un principio de derecho constitucional reconocido tanto en las repúblicas como en las monarquías.

El veto como la promulgación es un acto legislativo complementario. Mediante él se pueden revisar nuevamente leyes o decretos inconvenientes para la vida de un país. Y en caso de que el Poder legislativo resuelve llevar adelante la aprobación de un texto legislativo, además de legislativo es un acto eminentemente político.

### SECCION III

#### Las funciones administrativas del Presidente de la República

Como Jefe de la Administración Pública el Presidente tiene las funciones siguientes:

1. La función ejecutiva.
2. Las funciones materiales complementarias.
3. Las funciones administrativas especiales:
  - a. Nombramiento de funcionarios y empleados.
  - b. Recaudación de impuestos.
  - c. Egresos federales.
  - d. Funciones militares.
  - e. Funciones internacionales.
  - f. Funciones económicas.
  - g. Funciones de policía.
  - h. Actividades extraordinarias:

Calamidades públicas.  
Suspensión de garantías.

- i. Declaración de guerra.
- j. La expulsión de extranjeros indeseables.
- k. Las demás que señalan la Constitución o las leyes.

#### La facultad del Presidente de la República para ejecutar las leyes

Es función del presidente de la República la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Ejecutar es realizar, llevar a la práctica el mandato de la ley, ya sea que se cumpla lo que ella autoriza, o que se haga efectiva al aplicarse en las situaciones que establece.

El acto ejecutivo no da espera ni permite que se diferiera a otro tiempo la ejecución. En principio ejecutar es realizar un propósito con prontitud y eficacia. Es el mismo sentido de la ley, el que nos permite medir el alcance del pensamiento de legislador.

Aún cuando el Ejecutivo obre en uso de facultades discrecionales o de cualquier otra manera que él prevea, la ejecución de la ley tiene un significado especial, que es la amplia facultad para juzgar de su ejecución.

El artículo 89 de la Constitución señala en su fracción I la facultad de ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión y las demás fracciones debemos también señalarlas como de ejecución de la ley, cuando esas fracciones están reguladas por una ley

que necesariamente debe apoyar la acción del Ejecutivo.

Pero debemos examinar esa facultad en relación con las demás disposiciones de la Constitución para sentar un criterio más general y más clasificado. *El Presidente de la República no tiene el monopolio de la ejecución de la ley*, a los Tribunales les corresponde la función de ejecución de la ley de acuerdo con la naturaleza de la función jurisdiccional. El Poder Legislativo participa de la ejecución de la ley como en los casos de los empréstitos y créditos y sus reglas de aplicación.

También el ciudadano participa de la ejecución de las leyes, pongamos como ejemplo, cuando en materia fiscal el causante formula sus manifestaciones, exhibe sus libros, rinde dictámenes u opiniones o en los casos en que un particular denuncia un crimen.

## II

La facultad más importante que la Constitución asigna al Presidente de la República, es la de *ejecutar las leyes* que expide el Congreso de la Unión.

El artículo 89 fracción I constitucional señala entre las *facultades y obligaciones* del Presidente de la República la siguiente:

I. Promulgar y *ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión*, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Entre los tratadistas mexicanos, existen serias discrepancias sobre la interpretación de esta fracción:

Algunos autores, entre ellos el doctor Gabino Fraga, considera que en esta fracción existen tres facultades diversas:

- a. La promulgación de las leyes;
- b. La ejecución de las leyes; y
- c. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Otros autores, entre ellos al doctor Felipe Tena Ramírez, opina que sólo existen dos facultades, la de promulgar y la de ejecutar las leyes.

Como afirmo más adelante, la facultad reglamentaria es un principio jurídico que no necesita incluirse en el texto constitucional.

En verdad es difícil desprender la facultad reglamentaria del poder ejecutivo de este solo precepto, ya que salvando la expresión de "promulgar" que tiene su sentido propio; el resto de este precepto guarda un sentido lógico con el concepto de "ejecutar las leyes". ¿El verbo proveer significa, prevenir, juntar y tener pronto los mantenimientos u otras cosas necesarias para un fin? (Diccionario de la Real Academia, pág. 1076), y también significa disponer, resolver, dar salida a un negocio o suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin.

Según la Constitución la función de ejecución de la ley, es al mismo tiempo *una facultad y una obligación*. Es la ley la que determina si estamos en presencia de una facultad o de una obligación para el ejecutivo o de ambas simultáneamente.

Como facultad es una actitud, potencia física o moral, que implica un poder, o derecho para hacer una cosa. Como obligación es una imposición, o exigencia moral que debe regir la voluntad. Un vínculo que sujeta a hacer o a abstenerse de hacer una cosa, establecida por precepto de ley.

Como facultad, el Presidente es revestido por la ley de un poder para realizarla. Como obligación es una exigencia legal ineludible, que lo obliga circunscribirse a sus términos.

*Ejecutar* viene del latín y significa consumir, cumplir. Poner por obra una cosa. Ejecutivo es el que ejecuta. La idea de ejecución es llevar a la práctica, realizar una cosa.

### La ejecución de las leyes en la tradición constitucional

*El Acta Constitutiva de 1824* en su artículo 16 fracción I dice: Las atribuciones del Presidente, a más de otras que se fijaron en la Constitución son las siguientes:

I. *Poner en ejecución* las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su misión y libertad en lo interior.

*La Constitución de 1824* en su artículo 110 enumera las atribuciones del Presidente:

III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.

La fracción II es clara sobre la facultad reglamentaria:

II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, *acta constitutiva y leyes generales*.

### Las leyes centralistas de 1836

El artículo 17 de la ley cuarta se refiere a las atribuciones del Presidente de la República, pero no hace alusión al concepto de "ejecución de las leyes", ya que emplea otros términos como "hacer guardar la Constitución", "observar la Constitución" y otras.

### Los proyectos de 1842

El primer proyecto de constitución de 26 de agosto de 1842 sigue en sus términos a la constitución de 1836. El art. 95 expresa que corresponde al Presidente de la República: Fracción II. Expedir con sujeción a las leyes, las órdenes, decretos que juzgue convenientes para la mejor administración pública en los ramos que su incumbencia, y dar con acuerdo del consejo los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos.

El segundo proyecto de constitución de 3 de noviembre de 1842 en el artículo 79 indica que corresponde al Presidente de la República:

II. Dar con sujeción a las leyes, órdenes, decretos y reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes.

Al revisar algunos antecedentes del Art. 89 I nos encontramos su origen en el proyecto de constitución de 1856, que repite literalmente la Constitución de 1857, y la propia de 1917.

El artículo 86 fracción I del proyecto de 1856 es igual al artículo 85 fracción I de la Constitución de 1857.

La comisión de constitución de 1856 no dejó rastro del origen de este precepto que parece haber sido una creación propia de la misma.

En el congreso constituyente de 1857 el único dato de referencia es el siguiente:

Zarco sesiones del 17, 20 y 26 de octubre de 1856. Tomo 2, págs. 467 a 469 y págs. 473 a 477.

Comentaron este precepto los constitucionalistas mexicanos del siglo pasado.

Castillo Velasco. Der. Const. Cap. XVII.

Rodríguez. Der. Const. págs. 595-678.

### **La facultad reglamentaria del Presidente de la República**

El reglamento es una norma expedida por el Presidente de la República para la ejecución de la ley, aplicable a todas las personas que se encuentran en el caso de la misma.

El reglamento se distingue de la ley, porque ésta por regla general emana del Poder Legislativo, en tanto que el reglamento proviene del Poder Ejecutivo. Los casos de excepción indican que algunos reglamentos pueden ser elaborados por otros poderes distintos del Ejecutivo, tal es el caso del Reglamento interior del Congreso.

No hay materias del dominio exclusivo del legislador y materias del dominio exclusivo del reglamento. En la Constitución se señala el campo de acción del poder Legislativo que produce la ley; en cambio el poder reglamentario tiene como límites las determinaciones de la ley.

La función reglamentaria específicamente corresponde en la doctrina, la ley y la jurisprudencia al Presidente de la República. He sostenido el criterio de que no debemos perder el tiempo en inútiles interpretaciones del artículo 89 fracción I de la Constitución, porque siguiendo el criterio de la doctrina constitucional del vecino país, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no necesita incluirse en ningún texto, porque se trata de un principio universal de derecho.

Las razones por las que la Constitución confía al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria es en virtud de que éste está en mayor contacto con la realidad social de una comunidad y apremiado constantemente por los problemas de las mismas. Otros argumentos se fundan en la competencia técnica de las dependencias gubernamentales, y la facilidad con la que puede un reglamento modificarse y adaptarse a cualquier situación por delicada que se le considere.

El Poder reglamentario no tiene más límites que apoyarse en el principio de legalidad con la obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu; la imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir en un reglamento la libertad o derechos de los ciudadanos y la imposibilidad de tocar materias o tomar disposiciones, reservadas por el legislador en la Constitución, la ley o por una costumbre reconocida en la jurisprudencia.

La facultad reglamentaria ha figurado en todas las constituciones mexicanas, desde la Constitución española de Cádiz de 1812 hasta la Constitución actual. Esta facultad se le ha otorgado al Presidente en una forma clara y sin reticencias.

Hemos de insistir que el reglamento que expide el Presidente de la República debe ajustarse a la ley, sin invasiones de los derechos humanos. Tal ha sido el punto de partida para impugnar todos los llamados reglamentos autónomos, verdaderos peligros para los ciudadanos.

## **SECCION IV**

### **Las funciones jurisdiccionales del Presidente de la República**

La función jurisdiccional del Estado consiste en la realización de actos que tienen por objeto y finalidad la determinación o declaración del Derecho.

Esta función se entrega en el derecho constitucional, al Poder Judicial Federal, integrado en los términos del artículo 94 de la Constitución.

Este criterio formal es válido como principio general, si aludimos a los casos de excepción que la misma ley constitucional señala. Por consiguiente, materialmente la función jurisdiccional corresponde al Poder Judicial de la Federación, pero los Poderes Legislativo y Ejecutivo pueden realizar actos materialmente jurisdiccionales.

La función jurisdiccional materialmente considerada, que por excepción corresponde al Presidente de la República, es la siguiente:

1. Funciones jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

2. Funciones que corresponden al Tribunal de arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.

3. La jurisdicción en materia agraria.

4. La jurisdicción en materia obrera.

5. Los demás casos en que por la naturaleza del propio acto realizado por la administración puede considerarse como jurisdiccional como en el caso de las oposiciones administrativas y demás.

6. Debemos hacer referencia también a todas las facultades que le otorga el Título cuarto de la Constitución denominada: De las responsabilidades de los funcionarios públicos, artículos 108 a 114.

### **La historia sigue su angustioso derrotero, pero los grandes ideales perduran sobre todas las cosas transitorias del mundo**

De este modo llegamos al final de esta exposición en la que hemos procurado sintetizar sucesos históricos, analizar doctrinas y textos constitucionales e interpretaciones de todos los tiempos.

Gladstone afirmó que la ley constitucional de Filadelfia es la obra más maravillosa jamás concebida en algún determinado momento por el cerebro o el propósito del hombre. Y James Bryce agregó: Es superior a cualquier otra Constitución escrita, por la calidad intrínseca de su articulado, su adaptación a las circunstancias étnicas, la sencillez, brevedad y precisión de su lenguaje, la sensata mezcla de exactitud en los principios y la elasticidad de un detalle.

Esta fue la fuente constitucional a la que ocurrimos cuando nacíamos a la vida independiente. Pero hemos señalado cómo la estructura sociológica de México y sus condiciones económicas fueron totalmente diferentes a la de nuestros vecinos. No es lo mismo trasplantar una inmensa población europea con largos siglos de experiencia, que afrontar las realidades de núcleos humanos siempre desamparados y explotados. La norma constitucional no tiene la vitalidad cultural que requiere la adopción de un principio, que parte del supuesto de una férrea cultura cívica y de una preparación intelectual diferente.

Las dos grandes fuerzas negativas materiales e históricas de nuestras instituciones políticas, fueron la violencia y la corrupción insidiosa. Se sabía que robar al Estado era igual que robar al pueblo que lo sustenta. Y la sociedad recibía con los brazos abiertos a los vencedores de la riqueza, a los que sin ningún escrúpulo enseñaban, no sus valores morales, sino sus cuantiosos y malhabidos capitales.

#### La institución presidencial

Hace algún tiempo en otra conferencia que fue objeto de vivos comentarios pronunciada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a invitación de los funcionarios judiciales, afirmé *Que la presidencia de la república no es un puesto burocrático, sino un caudillaje moral*. En un informe presidencial de aquella época se dijo un concepto diferente. Más tarde confirmé mi apreciación en la doctrina política, y en el comentario didáctico.

Por su parte el Presidente Roosevelt había afirmado que la presidencia no es meramente un cargo administrativo, eso es secundario. Es preeminentemente un sitio de dirección moral.

Pero es difícil a los Ejecutivos ajustar su pensamiento con exactitud matemática, porque la vida social es una vorágine incontinente y es la que exige continuos ajustes, acomodamientos, un continuo transigir, esperar o dejar hacer. Cuando el problema llega a su climax el único camino es la acción ejecutiva, el mandato último sin vacilaciones, la palabra final en la que siempre se compromete hasta la propia responsabilidad histórica.

La plenitud de poderes públicos unidos a la habilidad presidencial hacen del Presidente el supremo árbitro de la vida nacional. A él le corresponde aquella suprema tarea en que fincan los pueblos su felicidad o su desventura: el equilibrio de la vida social y el pasar sobre las propias convicciones cuando así lo exige el momento histórico. Y se erige sobre todos sus súbditos para exigirles el cumplimiento de deberes inexorables, "porque es principio de justicia social el exigir a los individuos cuanto es necesario para el bien común".

Pero ningún funcionario por elevado que él sea puede estar por encima de la ley. Aludimos a una importante ejecutoria pronunciada en el vecino país del Norte en la resolución *United States vs Lee*. El Juez Lee a nombre de la Corte manifestó: "*Ningún hombre de este país es tan importante como para estar por encima de la ley*". Ningún funcionario de la ley puede desafiar esa ley con impunidad. Todos los funcionarios del gobierno, desde el superior al inferior, son criaturas de la ley y están obligados a obedecerla. Es el único poder supremo en nuestro sistema de gobierno y todo hombre que al aceptar un cargo participa de sus funciones queda más firmemente obligado a someterse a esa supremacía, y a observar las limitaciones que impone al ejercicio de la autoridad conferida por ella.

#### El irreconciliable debate del mundo moderno

Estamos en presencia de un mundo que muere y de un mundo nuevo que nace. Es ley inexorable de la historia realizar estas transformaciones que pueden conducir hacia formas más perfectas de convivencia social, —fortaleciéndose con los escombros del pasado—, pero

también pueden angustiosamente poner en peligro el sistema de la cultura occidental.

En esto radica el grave y tremendo error de los tiempos que corren. Al no reconocerse esta inevitable mutación política y social, se lucha sin sentido en contra de las poderosas corrientes ideológicas: tal es la ley inevitable de la historia, de que las estructuras sociales se deben adaptar a las nuevas condiciones de las comunidades humanas.

Un poderoso sistema como es el comunismo soviético se ha convertido en una tremenda fuerza, cuya acción es punto menos que imposible de eliminar en las condiciones actuales del mundo. Si este sistema pretendiera ser un sistema político para una región del planeta o para determinados grupos sociales, nada tendríamos que objetar, porque es propio del sistema democrático que profesamos, el respeto a las ideas de los demás, sin que pretendamos ser los portadores de una verdad absoluta y menos en materia social en la que todo es circunstancial.

El problema surge cuando en los principios rectores del comunismo se implica la destrucción, no sólo del imperialismo capitalista, —principalmente el de los Estados Unidos del Norte—, sino que en principio se elimina cualquier otra idea política, económica o social que no repita sus máximas y teorías. Es un sistema de lucha social, cuyo valor general radica en la tremenda crítica que hace del Estado liberal.

La coexistencia pacífica, y necesaria de sistemas contradictorios, parece ser una mera ilusión o un arma de combate en la guerra fría. Todo sigue contribuyendo a fomentar un mundo desordenado, violento, irreconciliable. De cuando en cuando se oye la voz serena y tranquila del Jefe de la Cristiandad, llamando a los pueblos a la cordura, como única voz limpia y desinteresada.

La paz universal es un concepto literario y de lujo, que usan los grandes estadistas, enfrascados en un juego peligroso que amenaza la suerte de los Estados, y la estabilidad del Planeta por el empleo de armas, que comienzan a afectar nuestra situación cósmica y a envenenar el enrarecido ambiente de las comunidades humanas.

En esta hora cruel de desventuras e incomprendimientos, no podemos hablar de Ejecutivos débiles y condescendientes. Hay establecida en cada hombre, comunidad o Estado una profunda e irreconciliable lucha social. Sólo los inconscientes, perversos o ignorantes pueden ser ajenos a lo que está sucediendo en el mundo. Se juega con nuestro destino y esto quiere decir, que peligran nuestras Patrias, instituciones y hogares.

Es la hora de la unión y de la solidaridad nacional. Una fuerza coherente y disciplinada puede salvarnos de lo que es una tremenda catástrofe. Cada día los problemas sociales y políticos serán más aflictivos, más violentos en sus planteamientos y más peligrosos en las soluciones que se adopten. También Grecia, Roma y la Edad Media pasaron por etapas análogas, entonces la cultura se refugió en las escuelas, en los hogares, en las bibliotecas. La vida siguió su camino de trabajo y de fe construyendo nuevas normas científicas y técnicas. Y de este modo transcurrieron varios siglos de oscuridad.

El odio no engendra más que odio, es decir, egoísmo, saña, malas pasiones, destrucción, y confusión moral y material de las comunidades.

Anhele como todo ser civilizado gozar de los bene-

ficios de la paz para poder dedicarnos a las tareas supremas del espíritu, y llegar algún día a nuestra Tierra de promisión, que es un mundo gobernado por los auténticos valores de la cultura. ¡Qué pequeños se ven los gobernantes en su fugaz tránsito por las instituciones públicas, ante la magnitud de problemas que ni la humanidad entera tendría posibilidad de resolver!

Cada día que pasa el mundo complica el laberinto de las relaciones internacionales. Una humanidad ciega y apasionada camina con pasos seguros hacia el despeñadero. No es un problema de optimismo o de pesimismo, es sencillamente, analizar en toda su crudeza el panorama de grandes potencias que hacen del mundo un polvorín inestable.

Digámoslo sin reticencias ni vacilaciones: el hombre se resiste a una nueva concepción moral del mundo. La historia de los conocimientos humanos, las nuevas

técnicas y principios científicos descubiertos de una peligrosa era atómica, señalan el primer atisbo de un mundo desconocido. Pero el hombre no se afana en organizar su vida al impulso de la nueva Era, por el contrario, ninguna época de la humanidad ha sido tan nociva, como la claudicante época que nos ha tocado vivir.

Si falta visión subamos a la cumbre de la montaña como lo hizo el Petrarca a columbrar la imagen del mundo nuevo que se asoma. "Si el camino es árduo por momentos, nos reanimamos al pensar que el paisaje compensará la subida". En lo alto encontraremos los nobles elementos del bienestar espiritual del hombre, que podrá una vez más realizar su gran odisea: *No sólo dominar a la naturaleza creando un reino de la Ciencia, sino lo fundamental, dominarse asimismo en una nueva vida social más justa y digna.*



## FACULTADES QUE OTORGA LA LEY AL PODER EJECUTIVO PARA LA TOMA DE DECISIONES\*

Por Adolfo Lugo

La función administrativa del sector público en México hace residir su base jurídica en dos tipos de normas: el constitucional y el de las leyes ordinarias.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, existen dos elementos en el Poder Ejecutivo: el titular del Poder y sus órganos subalternos.

El titular del Poder Ejecutivo en México es el Presidente de la República, a quien la Constitución asigna tanto el carácter de órgano administrativo como el de órgano político.

La relación directa del Poder Ejecutivo respecto al Estado y los otros órganos del mismo le confieren carácter de órgano político. El artículo 49 de la Constitución expresa que "El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y el artículo 80 preceptúa que el Poder Ejecutivo "se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El carácter de órgano administrativo del titular del Poder Ejecutivo se da al desahogar la función administrativa de acuerdo con el orden político establecido por el Poder Legislativo.

Ocupando el rango más alto en la jerarquía administrativa, el Presidente de la República concentra en su persona los poderes de decisión, de mando y jerárquico, que otorgan unidad en la administración.

Para auxiliar al Presidente de la República en las actividades propias de la función pública existen numerosos órganos auxiliares. El artículo 90 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para crear las Secretarías "para el despacho de los negocios del orden administrativo". El artículo 92 se refiere a otra categoría de organismos: los Departamentos Administrativos. Y el artículo 89 prevé la existencia de otros elementos que auxilian al Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Los titulares de las Secretarías de Estado tienen un doble carácter: de orden político y administrativo. No así los Jefes de los Departamentos Administrativos, quienes únicamente tienen facultades de carácter administrativo.

La manifestación primaria de la función política de los Secretarios de Estado consiste en el ejercicio

de decretos o facultades de refrendar los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; facultad consignada en el artículo 92 de la propia Constitución de la cual carecen los jefes de los Departamentos Administrativos.

De acuerdo con el sistema presidencial mexicano —al que algunos tratadistas asignan características correspondientes al régimen parlamentario— la fracción primera del artículo 71 constitucional le confiere al Presidente de la República facultades para presentar iniciativas de ley. Esta disposición reviste interés para el Poder Ejecutivo ya que le otorga la posibilidad de proponer las medidas legislativas que estime más idóneas para el mejor cumplimiento de dichas funciones.

A su vez, el artículo 93 de la propia Constitución faculta al Congreso de la Unión para que los secretarios de Estado le informen sobre el estado que guardan los negocios a su cargo, sin embargo no existe el "voto de censura".

El artículo 131 faculta al Jefe del Ejecutivo para "aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como de restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, (y) la estabilidad de la producción nacional. . .".

Ocupa un lugar muy importante lo relacionado con el territorio mexicano que de acuerdo con nuestro régimen jurídico es propiedad de la nación (artículo 27 constitucional), estando en facultad el Estado para crear la propiedad privada con las limitaciones y modalidades que le impone el interés público, pues se trata de una propiedad que cumple con una función social; así como el de regular el aprovechamiento de los elementos nacionales susceptibles de apropiación.

En el orden económico, la fracción octava del artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para "dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación y para aprobar esos mismos empréstitos".

Por cuanto hace a la organización interna de las se-

\* Revista de Administración Pública. Núm. 21 noviembre-diciembre 1970 (pp. 79-80).

cretarías de Estado, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 25 prevé que al frente de cada secretaría se encuentren: un secretario, un subsecretario, el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos y un oficial mayor; y que el despacho y resolución de los asuntos corresponderá originalmente al titular de la secretaría, quien podrá delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades no discrecionales (artículo 26).

Formando parte del escalafón jerárquico en el seno de cada secretaría se encuentran los directores, jefes de departamentos, de oficina o de sección.

Por lo que respecta a leyes ordinarias, las más íntimamente relacionadas con la actividad administrativa del Poder Ejecutivo son las siguientes:

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reglamentaria del artículo 90 constitucional, Ley General de Bienes Nacionales, Ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, Ley de ingresos de la Federación y presupuesto de ingresos de la Federación.



## FACULTADES DISCRECIONALES Y FACULTADES REGLADAS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE SUS DECISIONES EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA\*

Por Horacio Castellanos C.

El régimen de derecho impone al titular de la administración pública la obligación de actuar dentro de los lineamientos que las normas jurídicas establecen. Ello da origen al principio de legalidad universalmente reconocido. Empero, en su actuación, por las relaciones de inmediato que tiene con los administradores en ocasiones está precisado a adoptar medidas que aparentemente pugnan con el principio señalado.

La oportunidad en la realización de sus funciones que se traducen en actos materiales para satisfacer las necesidades que el interés público exige, aparentemente desbordan el marco jurídico que la ley establece, porque pugnan contra intereses específicos de un determinado individuo o de un sector en particular.

Sin embargo, la tesis definitivamente adoptada de que el interés público debe prevalecer sobre el privado, sobre la base de que la justicia social es superior a la individual, constitucionalmente faculta al jefe de la administración pública para adoptar medidas que aparentemente son violatorias de los derechos individuales.

Dichas facultades se manifiestan en las denominadas discrecionales, con base en las cuales el Ejecutivo adopta decisiones que se traducen en medidas que tienden a beneficiar a la colectividad.

De lo anterior se desprende que en el ámbito de la administración pública y conforme a la política de intervencionismo estatal que consigna el régimen constitucional mexicano, cada día es mayor el número de leyes administrativas que le confieren al Presidente de la República un cambio más amplio de discrecionalidad.

Resulta pertinente señalar que no debe confundirse la actuación discrecional de la autoridad administrativa, con la arbitrariedad. La primera supone el ejercicio de una facultad previamente autorizada por la ley; la segunda, la actuación extralegal que aparentemente tiene fundamento jurídico. En otros términos, en tanto que las decisiones administrativas discrecionales están fundamentadas en el orden jurídico pre-establecido, las medidas arbitrarias desbordan dicho marco, propiciando el exceso o el desvío de poder.

De manera pues, que las decisiones discrecionales encuentran su base en dos elementos que si no corresponden a la esencia misma del acto jurídico sí se encuentran íntimamente vinculados a ella. Es decir a lo que jurídicamente se conoce como el motivo y el fin: el primero como elemento meramente subjetivo que condiciona la realización de un acto; el segundo como elemento que se proyecta hacia la realización de un determinado propósito.

Dentro de esos dos elementos, el jefe de la administración pública sin violar, como se dijo, el orden jurídico pre-establecido, está en condiciones de actuar orientado primordialmente para servir a la colectividad. De ahí que en el ámbito administrativo predominen las disposiciones normativas que le otorgan al titular de la administración pública, facultades discrecionales: Artículos 29, 89 y 131 párrafo 2o. constitucionales, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica; Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal; Ley de Ingresos de la Federación; Presupuesto de Egresos de la Federación, etc.

De lo anterior se desprende que en materia de facultades obligatorias (aparentemente redundante) regladas o vinculadas, las que el orden jurídico le impone a la administración pública, son aquellas necesarias e indispensables para mantener no solamente la estabilidad económica estatal, sino para satisfacer las necesidades que en ese orden se presentan: la recaudación de los ingresos del Estado tales como impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, con la debida vigilancia respecto de las obligaciones de los particulares; la observancia de los principios constitucionales que en materia agraria la ley suprema impone: las limitaciones y modalidades a la propiedad privada que la propia norma de normas establece: respecto al artículo 3o. Constitucional que en materia de educación la Carta Magna consigna.

Conviene señalar que en ocasiones no es fácil discernir cuando se está en presencia de facultades

discrecionales u obligaciones. Empero, es conveniente señalar que en el mejor de los casos depende del juicio que el Poder Judicial se forme de la actuación del Ejecutivo, para calificar, de acuerdo con las necesidades y con la realidad que el Estado y la sociedad viven para

determinar si la administración pública actúa en el ejercicio de decisiones obligatorias, discrecionales, o sobrepasa el marco jurídico que la Constitución y las leyes ordinarias le ordenan acatar y le prescriben de antemano.

## EL EJECUTIVO Y SU GABINETE\*

Por Antonio Martínez Báez

53

Mis primeras palabras en esta noche habrán de estar dedicadas a agradecer al señor Director de la Facultad su amable invitación para que como el más antiguo profesor de Derecho Constitucional en esta ilustre casa de estudios, tomara parte en un grupo de conferencias sobre un tema importante de dicha disciplina jurídica, y para agradecer a mis colegas en este pequeño curso colectivo el haber elegido para mí un asunto de gran interés doctrinal o teórico, aunque lleno de dificultades, ninguna de ellas disminuída por la circunstancia de que quien ocupa hoy esta Cátedra forme parte del Gabinete del Ejecutivo, ya que la experiencia personal del objeto estudiado no es factor de conocimiento válido en el campo de la investigación, a semejanza de la tesis sentada en aquella sentencia: el cangrejo es un crustáceo; esto lo sabe el zoológico, pero aquél lo ignora.

El título señalado a esta conferencia, que forma parte del curso colectivo "El Régimen Presidencial Mexicano" según la sentencia condenatoria pronunciada por mis distinguidos colegas en un juicio sumarísimo que se llevó a cabo sin ser yo oído, así se enuncia: "El Ejecutivo y su gabinete", y de esta manera han echado sobre mis espaldas la carga excesiva y desproporcionada de tratar de los múltiples temas que constituyen precisamente la caracterización total de nuestro régimen gubernativo, y mis amigos se han atribuído para sus respectivas conferencias los motivos de mayor lucimiento, como si no les fueran ya suficientes para vencerme sus grandes capacidades.

En virtud de que cuanto más se limita o circunscribe un asunto para ser estudiado, tanto más se requiere profundizar en el tema, el tiempo que debe ocupar una conferencia no es suficiente para agotar su tratamiento cabal y sistemático; por lo que anticipadamente hago la advertencia de que sólo me ocuparé de algunas de las cuestiones que abarca el título que me fue asignado, de aquellas que presentan la mayor atracción para tan distinguido auditorio; no sin reconocer que muchas de las cuestiones omitidas lo serán también, o por ser de sobra conocidas por ustedes, o por ser profundamente ignoradas por mí.

A pesar de que la opinión dominante de la doctrina moderna del Estado, señala que la distinción actual

entre las formas de gobierno ya no radica en la oposición de Monarquía y República, sino en la de Régimen Parlamentario y Régimen Presidencial, tal distinción sufre muy serias derogaciones y temperamentos en la realidad de la organización gubernativa de México, en cuanto se refiere precisamente a la estructura interna del Poder Ejecutivo y a las relaciones con el Poder Legislativo; sin que tales matices que desdibujan la clara diferenciación teórica entre las dos formas de gobierno, sea imputable a una invención caprichosa y arbitraria de nuestra convulsiva historia constitucional; sino que esa manera peculiar de organizar el Ejecutivo y de señalar sus relaciones con la Legislatura, se encuentra establecida de modo constante y reiterado a través de las diversas leyes fundamentales, y lo que es también muy digno de señalarse, no resulta ser extravagante por original, pues que no corresponde a un solo país, sino que podemos encontrarla con iguales características de permanencia en toda la América española, bajo la influencia de factores históricos y políticos semejantes o comunes.

No obstante que al nacer a la vida independiente, las antiguas colonias españolas tuvieron el ejemplo admirable de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, y en ella se inspiraron al dictar sus respectivas Leyes Supremas, siguiéndolas con grande y en ocasiones excesiva fidelidad en muchas de sus instituciones jurídico-políticas; en tratándose de la estructura y funciones del Poder Ejecutivo y de las relaciones de éste con el Legislativo, las nuevas naciones hispano-americanas se apartaron de tan valioso y seductor modelo para seguir otras corrientes que correspondían a su propia y reciente historia, que tuvieron una mayor fuerza que la simple imitación extralógica de una forma de gobierno como la norteamericana, concebida novedosamente, pero incomprensible para las nuevas naciones latinoamericanas por su fórmula incompleta y lacónica.

Como lo expresa el Profesor Russell H. Fitzgibbon en su estudio sintético acerca de la evolución constitucional en la América Latina, la deuda principal que ésta tiene para con Francia, corresponde al reino intangible de la filosofía, y "Rousseau, Voltaire y Montesquieu eran más familiares y ejercían mayor influencia

\* Revista de la Facultad de Derecho UNAM. Tomo I Núm. 6 abril-junio 1952 (pp. 53-73).

sobre los primeros dirigentes latinoamericanos, que Jefferson, Paine, Locke y otros pensadores norteamericanos e ingleses. La lógica finamente desarrollada de las primeras Constituciones Francesas y la artística simetría de sus instituciones políticas, produjeron un fuerte efecto cuando los latino-americanos ensayaron a dar sus primeros pasos en esas direcciones."<sup>1</sup> Entre los puntos concretos que demuestran la influencia francesa sobre las constituciones latinoamericanas, el Profesor Fitzgibbon señala el requisito del refrendo ministerial para autenticar los actos de los presidentes.

Antes de considerar los problemas que suscita el refrendo de los Secretarios de Estado, cuestión que constituye el punto central de nuestras reflexiones y que define la función del gabinete dentro de nuestro régimen presidencial, conviene hacer notar que el modelo del Ejecutivo Norteamericano dista mucho de tener las características de una institución gubernativa que pueda presentarse con bien claros perfiles a la consideración de los teóricos y prácticos de la política.

Es precisamente a propósito del Gabinete, donde se encuentran las más serias deficiencias del régimen presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, particularmente en cuanto a la colaboración que el Ejecutivo ha de mantener con el Congreso Federal; deficiencias que no han podido ser subsanadas por la costumbre constitucional, ni por medidas del orden legislativo.

La Constitución de Filadelfia no se ocupa de los Secretarios o integrantes del Gabinete Presidencial, sino que en el Artículo II, Sección 2 y entre las funciones del Presidente, sólo hace una ligera e incompleta referencia a sus colaboradores, al expresar que "podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos".

El aislamiento o separación de los poderes ejecutivo y legislativo conducen necesariamente a una falta de cooperación entre los órganos encargados de la vida política activa de la Nación, según lo ha advertido reiteradamente la doctrina y la práctica de los Estados Unidos de Norteamérica, y la forma de establecer la colaboración entre el Presidente y el Congreso, ha sido proyectada recurriéndose a la utilización de aquellos métodos y procedimientos que se encuentran consignados en las Constituciones políticas de Hispano-América y de México en particular.

En los últimos años ha nacido en los Estados Unidos de Norteamérica un movimiento que pugna por establecer la responsabilidad del gobierno ante el Congreso, con la implantación casi total de un régimen parlamentario del tipo británico; pero sus campeones se inspiran en motivos de orden de doctrina de partido o en una determinada filosofía en materia de las limitaciones del gobierno en la vida económica.

Es, en cambio, digna de ser recordada, la proposición que inició desde el mes de febrero de 1864, el diputado Pendleton, y que reiteró el mismo en su carácter de Senador en el año de 1881, para que los miembros del gabinete pudieran concurrir a las Cámaras,

ya como derecho a asistir a los debates en que se discutan problemas correspondientes a sus departamentos, ya como obligación de recurrir a las Cámaras a efecto de contestar interpellaciones.

El Presidente Taft resucitó la proposición de Pendleton, pero ni entonces, ni después en los años de 1921 y 1924, tuvo éxito tal iniciativa, y tal resistencia cree el Profesor Harold J. Laski, no se ha debido "a la inercia, sino más bien, como sugiere acertadamente el Profesor Cushman, a la creencia vagamente molesta de que el plan trastornaría en forma poco prudente las relaciones tradicionales entre los poderes ejecutivo y legislativo, con consecuencias que no es posible prever y estimar en forma adecuada".

La defensa de la proposición de Pendleton recibió una formulación muy acertada por parte del presidente Taft. "Sin modificar en nada la Constitución —escribió Taft—, el Congreso podría resolver que los jefes de los departamentos, miembros del gabinete del presidente, tuvieran acceso al recinto de ambas cámaras para proponer medidas, abogar por su aprobación, responder a las preguntas que se les formularan e intervenir en los debates como si fueran miembros, aunque sin tener, desde luego, el derecho de votar. Esto exigiría del presidente una mayor atención en la selección de su gabinete y lo llevaría a designar hombres de experiencia legislativa que hayan demostrado su capacidad para desempeñarse con acierto en los debates parlamentarios. El temor a una interpellación pública y directa estimularía a los jefes de departamentos a familiarizarse más íntimamente con las actividades de sus secciones y a ejercer una vigilancia más estrecha sobre su funcionamiento. Por otra parte, tal sistema daría al presidente cierta iniciativa directa en materia legislativa y la oportunidad de informar a cada cámara del verdadero desarrollo de sus actividades de gobierno, merced a la presencia de sus representantes autorizados en el Congreso. El tiempo que pierde el Congreso en discusiones ociosas de problemas que podrían ser aclarados por una simple declaración del jefe de un departamento, sólo podrá ser apreciado por aquel que haya ocupado una banca parlamentaria."<sup>2</sup>

En cambio, resulta muy ilustrativa de nuestra natural actitud favorable a la colaboración de los poderes ejecutivo y legislativo, lo que se expresa en el Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución presentado en el Congreso de Querétaro, en la sesión del día 16 de enero de 1917, como fundamento de la segunda parte del Artículo 93 Constitucional, la que no se encontraba en el Artículo 89 de la Constitución Política Federal de 1857, o sea la facultad de cualquiera de las Cámaras de "citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría".

Según el dictamen mencionado, el Artículo 93, "establece la obligación expresa de los Secretarios de Estado, de presentarse a la Cámara para informar cuando fueren llamados por ésta, caso que en la Constitución de 1857 había quedado sin una aclaración expresa y que contiene la satisfacción de una verdadera necesidad en el sistema de relaciones de las Cámaras con el Ejecutivo."<sup>3</sup> Con dicha adición, México in-

1 Russell H. Fitzgibbon. "Constitutional Development in Latin America; A Synthesis." *The American Political Science Review*. Junio 1945, p. 516.

2 H. J. Laski. "El sistema Presidencial Norteamericano". trad. esp. Buenos Aires, 1948, pp. 78 y s.

3 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. 1917. Tomo II, p. 346, Col. I.

cluyó un texto vigente en otros países latino-americanos.

No obstante la falta de esa "aclaración expresa" del texto de 1857, la obligación de los Secretarios de Estado de responder a las interpelaciones de las Cámaras, es algo bien establecido en la práctica parlamentaria, según aparece del discurso pronunciado el día 13 de abril de 1881 en la Cámara de Diputados por el Maestro Don Ignacio Manuel Altamirano, y que en su parte conducente es como sigue:

"Ni por un momento he dudado yo de la plenísima facultad que tiene un representante del pueblo, sea de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, para dirigir interpelaciones a los miembros del Poder Ejecutivo, a quienes la Constitución comete el deber de informar sobre los diferentes ramos de la administración. Al contrario, creo que esta facultad es de las más útiles y de las más indispensables para el ejercicio del Poder Legislativo; y yo mismo pienso usar superabundantemente de este derecho de interpelar. Por eso fué que al principio del discurso del señor Romero, me alarmé, creyendo que me atribuía la idea de negar a los miembros de las Cámaras el derecho de interpelar. Después he visto que no me ha atribuido semejante absurdo y que, al contrario, ha coadyuvado a mi intención diciendo que tocaba a las asambleas legislativas reglamentar estas interpelaciones. Efectivamente, este reglamento o se hace de una manera especial o se hace por la práctica, y por la práctica tenemos los ejemplos de los países parlamentarios. Así cuando se trata de informaciones bastante complicadas, en los Estados Unidos, por ejemplo, y en Inglaterra, va el Ministro acompañado de los documentos que se le piden sobre tal o cual circunstancia, sobre tal o cual hecho; pero precisamente se determina el hecho, se necesita que la interpelación recaiga sobre algo oficial."<sup>4</sup>

Si bien es cierto que la posibilidad de que los Secretarios de Estado concurren a las discusiones de las Cámaras Legislativas, constituye una derogación al principio rígido de la separación de poderes, no considero exacta la afirmación que hace el Profesor William S. Stokes en su trabajo sobre "El Gobierno Parlamentario en Latino América"<sup>5</sup> de que tal modificación al principio de la separación de poderes conduzca al gobierno de gabinete, con apartamiento del régimen presidencial, puesto que los Secretarios de Estado no quedan sometidos por virtud de dicha colaboración de poderes, a ninguna subordinación política respecto de las Cámaras, ni éstas ejercen el gobierno por medio de Ministros que el Jefe del Estado designa de acuerdo con la mayoría dominante en la Cámara Baja o Popular. Los Secretarios de Estado son funcionarios que auxilian al Presidente de la República quien los nombra y remueve libremente según lo dispone la fracción II del Artículo 89 Constitucional; por lo que únicamente de él dependen.

El ejercicio del Poder Ejecutivo se encuentra depositado, conforme a los artículos 80, 81 y 83 de la vigente Constitución Política "en un solo individuo", el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo popularmente y en forma directa, con un término de duración de seis años, y sin posibilidad alguna de reelección.

Los Secretarios del Despacho, denominación que, según más adelante veremos procede directamente de la Constitución Española de 1812, carecen de competencia propia pues la ejercen dentro de su respectivo ramo por delegación y representación del titular unipersonal del Poder Ejecutivo. En tal virtud, las relaciones y contactos que el Presidente de la República y sus inmediatos colaboradores mantienen con el Congreso de la Unión, no pueden variar la naturaleza presidencial de nuestro régimen gubernativo.

Buscando los orígenes de las disposiciones constitucionales referentes a las funciones de los Secretarios de Estado y del Despacho, según la forma peculiar de nuestro régimen político y de nuestras hermanas repúblicas de Hispano-América, habremos de remontarnos no sólo hasta la Constitución Española de 1812, promulgada en Cádiz, sino llegar hasta la Constitución Francesa de 3 de septiembre de 1791, la que sirvió de modelo a aquella primera ley fundamental vigente en México.

De conformidad con la Sección 4, Capítulo II del Título III de la Ley Constitucional de la Monarquía Francesa, aprobada por la Asamblea Nacional, el Rey no gobierna solo, sino que comparte el gobierno con sus ministros, a quienes únicamente él los elige y puede revocarlos, y por lo tanto, sólo de él dependen. Los Ministros no pueden ser escogidos de entre los diputados a la Asamblea Nacional actual, ni de las siguientes legislaturas; disposición que demuestra un gran alejamiento del régimen parlamentario, y que se adoptó, no por virtud de una teoría cualquiera, hostil al parlamentarismo, sino porque la Asamblea Constituyente quiso impedir a Mirabeau, de quien se afirmaba que estaba vendido al Rey, llegase a ser Ministro. El genio político de la Revolución, que efectivamente deseaba obtener para sí una cartera, pronunció su discurso de 7 de noviembre de 1789 en favor del régimen parlamentario, pero no obtuvo el triunfo para su causa, del cual sólo fue su profeta, a pesar de que concluyó su intervención con estas tristes palabras: "Señores, he aquí la enmienda que os propongo: que se limite la exclusión que se ha pedido, únicamente al señor de Mirabeau, diputado por las Comunas de Aix".

Dispone el Artículo 4 de dicha parte de la Constitución de 1791, que "ninguna orden del Rey podrá ser ejecutada, si no está firmada por él y refrendada por el Ministro o el ordenador del departamento", y los tres artículos siguientes declaran: la responsabilidad penal de los ministros; que en ningún caso, la orden del Rey, verbal o por escrito, puede abstraer a un ministro de responsabilidad, y la obligación de presentar cada año al cuerpo legislativo, al abrirse las sesiones, el presupuesto de gastos de su departamento, así como la rendición de cuentas de las sumas destinadas.

Pasando a nuestra Constitución de 1812, cabe citar al Prof. Mirkine-Guetzevitch, cuyas son estas palabras: "La Constitución de Cádiz ha creado el mismo tipo político, la misma estructura, la misma "Monarquía Republicana" de Mably, igual primacía del Legislativo, igual debilitamiento del Ejecutivo.

"Diferentes artículos son una simple traducción o una paráfrasis del texto francés, Plan general, instituciones, reparto de competencias, todo ha sido tomado

<sup>4</sup> Obras Completas de Ignacio Manuel Altamirano. I. Discursos. 1949, p. 225.

<sup>5</sup> William S. Stokes. "Parliamentary Government in Latin America", The American Political Science Review. Junio 1945, p. 522.

de la obra de la Constituyente. En lo que concierne al problema del gobierno, en Cádiz como en París, se ha rechazado el régimen parlamentario; de esta manera se preparaba la catástrofe que se abatió, a pesar de las advertencias de Mirabeau, sobre los hombres de 1789.<sup>6</sup>

El Capítulo VI del Título IV de la Constitución Española de 1812, contiene los artículos del 222 al 230, bajo el rubro "De los Secretarios de Estado y del Despacho", y de tales preceptos sólo nos ocuparemos de los que son pertinentes a estas fatigosas reflexiones.

El artículo 225 previene que "todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda" (lenguaje cuyo eco lo encontramos en las últimas palabras de la primera parte del artículo 92 de la Constitución de Querétaro), y se agrega el siguiente apartado: "Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito".

En el artículo 226, se establece, que "los Secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey", según lo dispone el artículo 168, "la persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad."

En cuanto a la presencia de los Secretarios del Despacho en las sesiones del Legislativo, el Artículo 125 dispone, que "en los casos en que hagan a las Cortes algunas propuestas a nombre del Rey, asistirán a las discusiones cuando y del modo que las Cortes determinen, y hablarán en ellas; pero no podrán estar presentes a la votación."

En su obra "Orígenes del Régimen Constitucional en España," Fernández Almagro, estudia la evolución del Gabinete, a partir de la división en dos de la Secretaría del Despacho Universal ordenada por el Rey D. Felipe V, en el año de 1705, y así se expresa: "De suerte que una razón puramente administrativa, de división del trabajo, preside el desarrollo del Gabinete, hasta que las Cortes de Cádiz, conservando el nombre recibido, caracterizan los Secretarios del Despacho como verdaderos Ministros Constitucionales caducando en consecuencia, la figura histórica del "Secretario del Rey", trazada en libro clásico por Francisco Bermúdez de Pedraza. Bien entendido que se trata de suplir con una moción política la administrativa tradicional; no de eliminar ésta. Como el concepto burocrático continuaba pesando, es natural que los legisladores de 1812 dispusieran que los Secretarios del Despacho, sólo asistieran a las Sesiones de Cortes en el caso previsto por el Artículo 125".<sup>7</sup>

El mismo autor español dice más adelante: "Consideración especial merece la responsabilidad de los Secretarios del Despacho. "Organos inmediatos del Rey" —por utilizar las palabras del "Discurso preliminar"—, son responsables de cuantos actos refrenden. El refrendo, pues, es un endoso instantáneo de posibles culpas. Y no cabe alegar la "obediencia debida". El artículo 226 no exime al Secretario que sirva mandatos del Rey. No hay otra salida lícita para la discrepancia que la dimisión fulminante. En otro caso, la responsabilidad descargará sobre el Ministro. . ."

El Presbítero D. Félix Varela y Morales, catedrático de Filosofía y de Constitución en el Seminario de San Carlos de La Habana, publicó en 1821 sus "Observaciones sobre la Constitución Política de la Monarquía Española", y en brillante forma y con claro entendimiento de la estructura del poder ejecutivo, se ocupa del tema de esta manera:

"El poder ejecutivo se halla de algún modo dividido entre el rey y los ministros, pues a éstos se les impone responsabilidad, y se les concede que ninguna orden valga en el reino sin su aprobación, lo cual es darle un poder. De aquí se infiere, que atendiendo el espíritu de la Constitución, hay un poder ejecutivo *real* y otro ejecutivo *ministerial*, distintos en sus funciones, pero no en su naturaleza, pues ambos conspiran a establecer las leyes y gobierno de la monarquía.

"Esta división del poder ejecutivo es muy conveniente, porque la dignidad real exige que esté exenta de toda responsabilidad, y como sería un abuso conceder un poder sin ella, se ha tratado de conciliar estas cosas, haciendo el homenaje al rey de que no tenga responsabilidad, y evitando los funestos efectos de un poder semejante por medio del ministerio, que es como un contrapeso para conservar en equilibrio la balanza política.

"El poder ejecutivo ministerial se halla igualmente contenido por el representativo, que puede hacer efectiva su responsabilidad, y por el real, pues el ministro nada puede mandar sin orden del rey."<sup>8</sup>

Ese régimen de organización del Poder Ejecutivo y de sus relaciones con el Legislativo, no se ha cambiado en el curso de nuestra agitada existencia, y así la Constitución de Apatzingán, de 24 de octubre de 1814, "Año quinto de la Independencia Mexicana", declara en su artículo 145 que "los Secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este Decreto o contra las Leyes mandadas observar y que en adelante se promulguen". Y en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, ya encontramos bastante semejanza con la fórmula que nos es familiar, al disponer su artículo 17: "Todos los decretos y órdenes del Supremo poder ejecutivo deberán ir firmados del Secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Finalmente, en la Constitución de 4 de octubre del mismo año los artículos del 117 al 122, ya se desarrolla plenamente la institución en la forma que después se repite en la Constitución Política de la República Mexicana, de 5 de febrero de 1857 y llega hasta la Constitución vigente de 1917, con sólo pequeños cambios de lenguaje o ligeros detalles de arquitectura política.

Toda vez que con mucho desorden se ha reunido un material histórico y comparativo sobre el tema que se me asignó, creo, y ustedes conmigo en forma premiosa, que es ya hora de empezar a poner claridad en el fatigoso estudio que hemos emprendido; pero antes de recurrir a la doctrina nacional, solicito la paciencia de tan respetable auditorio, para ocurrir a la doctrina de un gran país sudamericano que cuenta con idéntico régimen político al de México y en el que se

6 B. Mirkine-Guetzevitch. "La Constitution de Cadix", Revue d'Historie Politique et Constitutionnelle, 1939. No. 1. p. 51.

7 Op. cit., pp. 117 y s.

8 Op. Cit., Editorial de la Universidad de la Habana. 1944, pp. 30 y 31.

ha suscitado una intensa discusión teórica y práctica sobre nuestro difícil tema.

Debo a mi querido amigo y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de La Plata, Dr. Segundo V. Linares Quintana, la oportunidad que me ofrece su magnífica obra "Gobierno y Administración de la República Argentina", pues al estudiar el carácter del Ministerio de la Constitución Argentina, hace un completo resumen de las encontradas opiniones de diversos autores, y únicamente me permito discrepar de su sentimiento de extrañeza, con que inicia su resumen.

"¿Cuál sistema de organización ministerial ha adoptado la Constitución argentina? Contrariamente a lo que pudiera creerse, teniendo en cuenta la claridad del articulado constitucional pertinente, hanse expuesto diversas opiniones al respecto. Así, Barraquero, entiende que "los ministros son partícipes de las funciones ejecutivas" y dentro de la misma corriente de ideas, Naón piensa que "la responsabilidad política que la Carta Fundamental prescribe sólo para los funcionarios que forman parte integrante de un poder, la ha establecido también para los ministros", razón por la que "mientras esa responsabilidad política exista en contra de un funcionario de la Constitución, ese funcionario ejerce un poder". Para Joaquín V. González, nuestra ley suprema ha consagrado un sistema ministerial mixto, que participa de los caracteres comunes a los regímenes parlamentario y presidencial. Matienzo ha llegado a sostener que el ministro argentino es parlamentario y que reconoce como fuente a la Constitución francesa de 1791. Sin embargo, una fuerte corriente de opinión apoya la doctrina —a nuestro modo de ver verdadera— de que el Poder Ejecutivo argentino es unipersonal y desempeñado solamente por el Presidente y que los ministros no integran dicho poder. La Constitución Argentina ha imitado a la de los Estados Unidos, estableciendo un Poder Ejecutivo unipersonal. ¿Puede decirse que contradice esa idea la doctrina que ha admitido sobre la necesidad de que los actos del Presidente sean legalizados por sus ministros? —se pregunta Estrada, y responde—: "En la apariencia así podría creerse: pero otra cosa es en la realidad; porque como el ministro es amovible y nombrado por el Presidente, puede éste remover cualquier obstáculo que le pongan los ministros, conservando íntegra su iniciativa y su responsabilidad." El Poder Ejecutivo argentino es, pues, unipersonal (Constitución Nacional, art. 74), y por consiguiente, los ministros no lo integran. No obsta a ello el hecho de que los actos del Presidente carecen de eficacia si no son refrendados y legalizados con la firma de los ministros (art. 87), así como tampoco la responsabilidad individual y solidaria de estos últimos (art. 88), ya que siempre y en todos los casos, prevalece la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, el que, por sí solo nombra y remueve a sus ministros (art. 86, inc. 10). Y el hecho de que la responsabilidad de los ministros se haga efectiva por el juicio político ante el Congreso, tampoco puede apoyar ningún argumento en contra de lo que sostenemos, como que nadie ha pretendido que los secretarios de los departamentos norteamericanos formen parte del Ejecutivo por el hecho de que, como el Presidente, puedan ser sometidos

al "impeachment" ante el Congreso. Tampoco puede ser invocado en contra de nuestra doctrina, el hecho de la firma refrendaria a que alude el artículo 87, ya que —como observa acertadamente González Calderón— "el objeto de este requisito no es que el acto ejecutivo sea efecto de dos voluntades concordantes, cada una con derecho para prevalecer, porque esto también implicaría una flagrante contradicción con la doctrina auténtica de la unidad del Poder Ejecutivo. La voluntad o criterio del Presidente es lo que debe privar, puesto que él es el solo depositario constitucional del Poder Ejecutivo, como lo dice enfáticamente el artículo 74".<sup>9</sup>

Ocurriendo a la doctrina nacional conviene reducir nuestro estudio, por lo que toca a la Constitución de 57 a un autor que en forma sencilla y compendiosa toca los principales problemas que nos ocupan. D. Mariano Coronado en sus "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano" trata el tema en los siguientes términos: "En realidad puede decirse que los Secretarios del Despacho forman parte en cierto modo, del Poder ejecutivo; supuesto que necesitan autorizar las disposiciones del Presidente, sin el cual requisito no son obedecidas. Pero no se consideran, como en las monarquías constitucionales, una especie de intermediarios entre las Cámaras y la Corona; ni tiene el Jefe de la Nación que escogerlos en la mayoría de los cuerpos legislativos. No obstante eso, los Secretarios no son meros instrumentos o empleados ciegos del Presidente; ayúdanlo en todos los ramos de su incumbencia. . . Son consejeros a la vez que servidores, y aún pueden resistir al Jefe del Ejecutivo, pues con él comparten las responsabilidades.

"Para saberse, pues, la responsabilidad que cada cual asume al dictarse una medida, y para dar solemnidad a los actos del Presidente, es requisito esencial de la validez de sus disposiciones que vayan firmadas por el Secretario respectivo."<sup>10</sup>

Ocupándose ya de nuestra actual Constitución Política Federal, mi Maestro en esta Facultad D. Miguel Lanz Duret, hace 20 años escribía lo siguiente:

"Pero cualquiera que sea la denominación que corresponda a estos colaboradores del Presidente de la República, debe reconocerse que la Constitución ha querido elevarlos a un rango mayor que el de simples amanuenses o empleados de segunda categoría y para ese fin los ha puesto en relaciones con las Cámaras de la Unión, las que de acuerdo con el artículo 93 pueden citarlos para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría. Además, los Secretarios tienen la obligación de dar cuenta al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivos ramos luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias de aquél. Estos deberes que los someten a una dependencia indirecta pero real del Poder Legislativo, demuestran claramente que la Constitución no ha querido hacer de esos funcionarios simples instrumentos pasivos de la voluntad del Jefe del Estado. Y la mejor comprobación de todo esto la encontramos en las prevenciones de los artículos 92 y 108 del Código Político Federal, pues el primero les otorga una facultad de tan magna importancia que los equipara casi en personalidad al Presidente por lo que se refiere al despacho de los asuntos administrativos confiados a su dirección;

<sup>9</sup> Op. Cit., Tomo I, pp. 364 y ss.

<sup>10</sup> Op. Cit., p. 145.

y el segundo les impone las mismas responsabilidades que a otros verdaderos representantes de la soberanía nacional por lo que atañe a determinadas funciones, como los senadores y diputados y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello implica que la Constitución no ha considerado a los Ministros como ejecutores pasivos, irresponsables y carentes de toda competencia política propia, sino como verdaderos órganos con capacidad y autonomía relativa para el desempeño de las funciones de administración y como intermediarios entre el Ejecutivo y el Congreso, con carácter de informantes, en el desempeño de actos propiamente ejecutivos del Jefe del Estado.

"La Facultad que tienen los Secretarios del Despacho de firmar todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relacionados con el ramo administrativo de que se les encargó, es tan categórica y tan indispensable que sin ese requisito no deberán ser obedecidos aquellos. Por lo mismo, se ve claramente que la Constitución ha querido establecer verdaderos colaboradores del Jefe del Estado en sus funciones gubernamentales, que tengan el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ejecuten y ordenen, siendo mayor la importancia y el alcance de su facultad controladora por el hecho de que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, pero no, como ocurre con los Secretarios de Despacho, por los delitos, faltas y omisiones de carácter oficial cometidos en el ejercicio de su cargo. En tal virtud, los Secretarios del Despacho son funcionarios ejecutivos que en teoría dirigen verdaderamente los asuntos administrativos del país, y que en la práctica, por la imposibilidad material del Jefe del Ejecutivo para atender los numerosos, variados e importantísimos asuntos que reclama la gobernación política y la administración técnica del Estado, tienen también la libre y oportuna gestión de esas altas funciones como encargados del despacho de cada uno de los ramos de gobierno."<sup>11</sup>

Como la cuestión medular que imprime sellos de naturaleza a las funciones de los Secretarios de Estado en la organización política de México, está en el valor y el sentido del refrendo ministerial, para definir tal cuestión debo expresar que me adhiero plenamente y sin reservas a la exposición magnífica e insuperable que en su tratado de "Derecho Administrativo" realiza mi amigo, coterráneo, antiguo jefe y compañero, el ilustre Maestro D. Gabino Fraga.

"A primera vista parece que, dada la adopción de un régimen presidencial, el refrendo de los actos del Presidente por sus ministros no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que de aquel emanan, sin que substancialmente se distinga de otras formalidades certificantes que existen en la actuación administrativa, o aún en la vida civil en que la intervención notarial viene a tener esos efectos.

"Para considerar dentro de dicho régimen presidencial, que el refrendo pueda constituir una limitación material de la voluntad del Presidente, hay dos circunstancias que parecen impedirlo; por una parte, la de que el Presidente es el titular, que no sólo tiene el goce sino también el ejercicio de todas las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo, y por la otra, la de que

el mismo Presidente tiene la más amplia facultad de seleccionar, nombrar y remover libremente a sus ministros.

"Sin embargo, para adoptar una tesis contraria son bastante poderosos otros argumentos derivados de los antecedentes y de la estructura misma que presenta la organización legal del Poder Ejecutivo.

"En primer lugar y según lo indicamos anteriormente, la intervención de los Secretarios de Estado mediante el refrendo parece obedecer a la adopción que hizo la primera Constitución Mexicana del sistema que sobre el particular consignó la Constitución española de 1812 que estableció el régimen parlamentario con la asociación necesaria de los ministros en los actos del Monarca. Esta circunstancia parece que puede servir de base para pensar que la idea de los Constituyentes ha sido limitar, como se hizo para el Monarca, el poder del Jefe del Estado.

"Otro argumento de gran validez se desprende de la coexistencia, en el régimen legal, de Secretarios de Estado y de Jefes de Departamentos Administrativos, pues estos últimos, a diferencia de los primeros no tienen la facultad de refrendo ni se les reconoce ninguna situación política, que los primeros sí tienen. Si el refrendo del Secretario de Estado no cumpliera más que una función certificante, no se ve por qué él había de dar, como en efecto da, al propio Secretario una situación política, ni tampoco se explica por qué el propio refrendo no puede ser ejercido por un Jefe de Departamento Administrativo.

"En tercer lugar, es de notar que la Constitución mexicana establece prácticamente la irresponsabilidad del Presidente de la República, pues en su artículo 108 dispone que ese funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Ahora bien, dada la organización, teórica por lo menos, del régimen constitucional resulta hasta cierto punto incongruente que se pretenda considerar que el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo puede hacerse sin el control y la garantía que representa un sistema organizado de responsabilidades. Sin embargo, si por el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo se hace recaer la responsabilidad en los Secretarios de Estado, como lo determina el mismo artículo 108, parece que resuelve esa incongruencia, la que por otra parte se explica por la necesidad de evitar que el Jefe del Poder Ejecutivo se vea acosado por constantes acusaciones fundadas o infundadas.

"La responsabilidad constitucional del Secretario de Estado por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de su cargo, viene a ser al mismo tiempo un elemento para afirmar que tal funcionario no es un órgano que se limite a cumplir ciegamente las resoluciones del Presidente de la República, sino que por el contrario, debe reconocérsele la posibilidad de una decisión libre y espontánea que puede llegar precisamente para evitar esa responsabilidad, hasta rehusar solidarizarse con los actos del Presidente.

"Finalmente, en nuestro sistema existe un principio de responsabilidad política, pues de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen la obligación de informar al Congreso al principiar cada período ordinario de sesiones, acerca del estado que guardan sus respectivos ramos y las Cá-

<sup>11</sup> Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política Mexicana. 1931, pp. 228 y ss.



maras tienen facultad de citar a los mismos Secretarios para que les informen cuando se discute una ley o se estudia un negocio relativo a su Secretaría, pero falta dentro de nuestro régimen "el voto de censura", que es el medio más eficaz de hacer valer la responsabilidad política ministerial.

"Los antecedentes expuestos sobre el sistema de la legislación mexicana, nos autorizan para concluir que dentro de ella el referendo puede analizarse en los dos elementos que anteriormente quedaron señalados, es decir, en un elemento interno constituido por la decisión libre del Secretario de colaborar en el acto presidencial y en un elemento externo que consiste en la formalidad de suscribir el documento en que aquel acto se consigna.

"La existencia del elemento interno que convierte al Secretario en coautor del acto parece indiscutible pues de otro modo no podría fundarse la responsabilidad constitucional que afecta al Secretario por razón de los actos que realiza en el ejercicio de su cargo. Igualmente parece indiscutible la posibilidad legal de que el Secretario rehuse su referendo, ya que si no fuera así estaría en condiciones de que el cumplimiento de una obligación acarrearía una responsabilidad, lo cual resultaría sencillamente absurdo. Finalmente, como la sanción establecida por el artículo 92 constitucional, para el caso en que falte el referendo es la de que la resolución del presidente no sea obedecida, es posible afirmar que el Secretario de Estado no solamente da con su referendo autenticidad a dicha resolución sino que propiamente concurre a la formación del acto integrando con el Presidente la competencia necesaria para la realización del mismo.

"Así pues, las funciones del referendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del Presidente es la base de la responsabilidad ministerial.

"Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un Secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus Secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a referendar.

"Por otra parte, aunque con el referendo el Secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente nulatoria porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para exigirle sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el Presidente y el Secretario, que es precisamente el caso en que no existe el referendo.<sup>12</sup>

Sin embargo de la claridad y solidez de la argumentación del Maestro Fraga, otro distinguido autor D. Felipe Tena Ramírez, colega en esta Facultad y en este Curso Colectivo, amigo muy dilecto, también michoacano como Fraga y actualmente Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratar del referendo de los Secretarios del Despacho concluye que dicha institución carece en nuestro sistema de las finalidades que lo caracterizan dentro del régimen parlamentario, y la califica de simple práctica burocrática que únicamente formaliza la responsabilidad del Secretario de Estado frente al Ejecutivo,<sup>13</sup> y tal conclusión resulta de que se limita a estudiar el referendo ministerial den-

tro del Capítulo de las relaciones entre sí de los Poderes Federales.

Por muy diversas causas, una de ellas, la limitación del tiempo que impone una sola conferencia, no he de ocuparme de temas de tan grande interés jurídico-político, como aquellos que se refieren a si además de los Secretarios del Despacho, otros funcionarios administrativos tienen el derecho del "referendo ministerial"; a si el Consejo de Ministros que de conformidad con el Artículo 29 Constitucional debe aprobar la suspensión de las garantías individuales, está integrado por otros funcionarios además de los Secretarios, y a si en consecuencia son inconstitucionales varias de las disposiciones de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En vez de dichos temas soslayados, de fácil resolución, he de concluir esta dilatada y caótica disertación con algunas reflexiones sugeridas por varias tesis sentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que se refieren al referendo del Decreto de Promulgación de las Leyes del Congreso.

Al recibir del Congreso de la Unión una ley o decreto que han aprobado ambas Cámaras en sus deliberaciones respectivas, el Presidente de la República, si no tiene observaciones que hacerle, deberá publicarlo inmediatamente, según lo dispone el inciso a) del artículo 72 Constitucional. Si el Ejecutivo formula observaciones y las Cámaras, por la mayoría calificada de los dos tercios del número total de votos, desecha tales observaciones, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Entonces, el decreto de promulgación se expide bien porque el Ejecutivo no tiene observaciones, o porque éstas fueron superadas por el Legislativo y como el Presidente mantiene sus relaciones con las Cámaras del Congreso de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación, a quien corresponde también la publicación de las leyes y decretos, así como administrar y publicar el "Diario Oficial" de la Federación, el decreto promulgatorio, que en sí mismo sólo se refiere a certificar el texto auténtico de la ley o decreto, y que en su aprobación por las Cámaras se siguieron los trámites y formalidades del proceso legislativo, requiere únicamente ser referendado por el Secretario de Gobernación.

Cuestión interna de la organización del Ejecutivo y de gran interés práctico es la necesidad de que al recibirse una resolución del Congreso, ley o decreto en la Secretaría de Gobernación, ésta consulte a las demás que resulten afectadas en sus respectivos ramos, para conocer si existen observaciones que hayan de formularse oportunamente, esto es dentro del plazo de diez días que fija el inciso b) del artículo 72 Constitucional.

La aprobación tácita del Presidente a los acuerdos del Congreso, o la obligatoria publicación de éstos cuando el veto suspensivo de aquel ha sido rechazado, no pueden, además, comprometer la responsabilidad de los Secretarios de Estado, pues se refieren a actividades del Poder Legislativo.

Es en virtud de este razonamiento, que no puedo, en mi calidad de Profesor de Derecho Constitucional, aceptar la validez de la siguiente tesis sustentada en el amparo Federico Deschamps, por la Segunda Sala de

<sup>12</sup> Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". 4a. ed. A 1948, pp. 317 y ss.

<sup>13</sup> Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano", 1944. pp. 222 y s.

la Suprema Corte de Justicia, en su acuerdo de 3 de noviembre de 1943.

“El sexto agravio es fundado, ya que, efectivamente, al artículo 15 de la Ley General de Bienes Nacionales, no deroga, ni modifica el artículo 126 de la Ley Minera. El artículo 92 constitucional establece en su primer párrafo lo siguiente: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”. El requisito prevenido por este estatuto constitucional no quedó satisfecho, por lo que toca al citado artículo 15, al expedirse la Ley General de Bienes Nacionales. En efecto, este precepto al facultar al ejecutivo para negar las concesiones sobre bienes de dominio cuyo otorgamiento autorice el artículo 27 constitucional, regula una materia que corresponde al ramo de minería. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6o. fracciones II y IV, de la Ley de Secretarías de Estado, es de la incumbencia del Secretario de Economía Nacional todo lo relacionado con las concesiones de los minerales y salinas a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, por formar parte del ramo de minería. En consecuencia, para que el artículo 15 de la Ley General de Bienes Nacionales tuviera validez constitucional, este ordenamiento debió ser refrendado por el Secretario de la Economía Nacional. Como no fue así, pues solamente está refrendado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, es incuestionable que el repetido artículo 15 no tiene validez constitucional, y, por lo mismo, no debe ser obedecido. Si, pues constitucionalmente no existe el precepto de que se trata, la conclusión necesaria que se impone es que no reformó el artículo 126 de la Ley Minera, según el cual sólo pueden incorporarse a las reservas nacionales los terrenos no libres”.

En otra sentencia de la misma Sala Administrativa dictada en el año de 1951, en el amparo Ital Mex, S.A., ya se hace algún distinguo cuantitativo y por tanto, insuficiente en el fondo, según se ve en el informe rendido por el Presidente de dicha Segunda Sala al concluir el último período próximo anterior.

Refrendo: Artículo 92 Constitucional. El requisito que este precepto y la Ley de Secretarías de Estado en consonancia con él, establecen en el sentido de que las Leyes o Decretos para que sean obedecidos deben ser refrendados por el Secretario del Ramo a que el asunto corresponda, ha sido muy debatido, porque en muchos casos la materia que reglamenta una ley no es de tal manera exclusiva que pueda determinarse con claridad a qué Secretario corresponde el refrendo. La Sociedad Ital Mex, S.A., y coagraviados pidió amparo porque tal precepto de la Ley de Secretarías de Estado al establecer dicha obligación había sido infringido por

el Decreto de 31 de diciembre de 1949, que modificó el diverso artículo 33 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que es de carácter fiscal y que sin embargo impone un requisito previo para que sea convocado el Consejo Directivo de la Sociedad, modificando así la Ley de Sociedades Mercantiles que no contiene aquel requisito. Este caso dió motivo a que la Sala estableciera un criterio bastante aproximado a la precisión que es de desearse con la siguiente tesis: (Amparo número 3304-50, promovido por Ital Mex, S.A., y coagraviados). Refrendo de los decretos del ejecutivo, por los Secretarios de Estado respectivos.—Esta Segunda Sala ha sustentado el criterio de que el refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal. Pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un Secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, sólo de manera incidental o accesoria, alguna materia. No es jurídico considerar que el decreto publicado el 31 de diciembre de 1949, reformativo de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, al introducir modificaciones al artículo 33 de dicha ley, prescribiendo que las sociedades por acciones no podrán convocar a asambleas ordinarias de accionistas, sin que las declaraciones de ingresos correspondientes al ejercicio social hayan sido aprobadas por el administrador, los administradores o, en su caso, el consejo, cae dentro de los artículos 8o. de la Ley de Secretarías de Estado y 6o., fracciones II y XII de su Reglamento, según los cuales corresponde a la Secretaría de Economía todo lo relativo al comercio del país y a la intervención del Estado en las sociedades mercantiles; y no puede admitirse tal criterio, porque la medida tendiente a impedir la celebración netamente fiscal, no tiene en realidad el carácter de una intervención del Estado en el comercio o en las sociedades sino en el de causantes de un impuesto que gravita lo mismo sobre sociedades que sobre particulares, para cuyo cobro oportuno se ve en la necesidad de aplicar sanciones y medios coercitivos, que, por serlo, naturalmente traen consigo limitaciones en el ejercicio de actividades y derechos de los causantes.”

Como se ve, hay una gran distancia en las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aquella que en forma sencilla y con gran temor he venido esta noche a sostener a tan ilustrados oyentes; pero mi actitud no obedece a demostrar valor al oponerme a la doctrina del más alto Tribunal de la República; sino al propósito que me ha animado de que ustedes ejerciten las facultades de la inteligencia y no sólo la paciencia que mucho les agradezco.

# PRIMERA PARTE

## LA ADMINISTRACION PUBLICA

### I. ANTECEDENTES

#### ESTUDIOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

Por Catalina Sierra Casasús

La Administración Pública en todo el mundo surgió y se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes que se la hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas. Este atraso en el campo de la ciencia ha sido más marcado en los Estados Unidos que en algunos países del Continente Europeo, descuido del que se quejan los técnicos de esta materia, y al que atribuyen en buena medida errores y fallas de la administración norteamericana.<sup>1</sup>

Aun después de aceptada universalmente como ciencia con técnica propia, el crecimiento de las demandas de la realidad ha sido tan rápido que la solución científica se ha rezagado en numerosas ocasiones.

En México ese atraso ha sido más considerable por el doble mecanismo de un aumento muy acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos, y una mayor lentitud en la penetración y aceptación de las enseñanzas y técnicas científicas.

La Administración Pública considerada como un todo, ha crecido por yuxtaposición, en varios aspectos sin planificación previa y en otros excediéndola, todo ello a la velocidad y ritmo que el país exige, obligando a una continua integración y reorganización, que no siempre es posible realizar correctamente.

Desde un punto de vista histórico, la Administración Pública Mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa, para que, finalmente, es decir, en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y en otros lo mantiene en anacrónico retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características.

La tradición académica en la investigación social

mexicana es casi nula, situación conocida por todos —cuyo análisis escapa a la índole de este trabajo—, y que contrasta en cambio con la bien cimentada que tienen, por ejemplo, los estudios de carácter histórico y jurídico. Así se encuentran con facilidad estudios valiosos y prolijos sobre asuntos muchas veces que carecen de verdadera importancia; en cambio, no podemos contar con un estudio que abarque el problema de la Administración Pública Mexicana.

Las fuentes de información son muy rudimentarias, su escasez, e incluso en algunos casos la carencia total de las mismas, es un grave problema. Tal estado de cosas entorpece y dificulta la labor del investigador, quien tiene que tomarse el trabajo de formular, de estructurar, por decirlo así, las fuentes que posteriormente formarán la base fundamental de su análisis. Ejemplo muy concreto es el siguiente: no existe fuente de donde tomar el dato simple y grueso del número de empleados que integran la Administración Pública Mexicana, problema señalado por el economista Ernesto Lobato en su artículo "La Burocracia Mexicana",<sup>2</sup> Dedicando cierto tiempo y esfuerzo este dato podría obtenerse, por lo que se refiere a la Administración Federal, pero si se piensa en los estados las dificultades son casi insuperables.

Asimismo no se dispone de equipos de técnicos y recursos económicos suficientes, y la mayoría de las investigaciones se han limitado a lo que los norteamericanos llaman *chair investigation*, es decir, investigación de escritorio.

Las numerosas críticas de que ha sido blanco la Administración Pública Mexicana carecen de todo valor constructivo y en vano se busca en ellas alguna indicación concreta del mal funcionamiento que permitiese aplicar determinada medida o plantear solución a un problema. A pesar de que se señala su mal funcionamiento como uno de los obstáculos al desarrollo económico del país,<sup>3</sup> no es posible encontrar ningún dato objetivo de valor real, lo que es un ejemplo de lo que

61

\* Revista de Administración Pública. Núm. 1 enero-marzo 1956 (pp. 63-67).

1 Leonard O. White. Introduction to the study of Public Administration. New York, 1948.

2 Ernesto Lobato. Revista de Economía. México, 1951, tomo XIV, Núm. 1, pp. 307-312.

3 Víctor L. Urquidí. Obstáculos al desarrollo económico de México. Revista de Economía. México, 1951. Vol. XIV, Núm. 2, pp. 78-25.

# PRIMERA PARTE

## LA ADMINISTRACION PUBLICA

### I. ANTECEDENTES

#### ESTUDIOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

Por Catalina Sierra Casasús

La Administración Pública en todo el mundo surgió y se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes que se la hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas. Este atraso en el campo de la ciencia ha sido más marcado en los Estados Unidos que en algunos países del Continente Europeo, descuido del que se quejan los técnicos de esta materia, y al que atribuyen en buena medida errores y fallas de la administración norteamericana.<sup>1</sup>

Aun después de aceptada universalmente como ciencia con técnica propia, el crecimiento de las demandas de la realidad ha sido tan rápido que la solución científica se ha rezagado en numerosas ocasiones.

En México ese atraso ha sido más considerable por el doble mecanismo de un aumento muy acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos, y una mayor lentitud en la penetración y aceptación de las enseñanzas y técnicas científicas.

La Administración Pública considerada como un todo, ha crecido por yuxtaposición, en varios aspectos sin planificación previa y en otros excediéndola, todo ello a la velocidad y ritmo que el país exige, obligando a una continua integración y reorganización, que no siempre es posible realizar correctamente.

Desde un punto de vista histórico, la Administración Pública Mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa, para que, finalmente, es decir, en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y en otros lo mantiene en anacrónico retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características.

La tradición académica en la investigación social

mexicana es casi nula, situación conocida por todos —cuyo análisis escapa a la índole de este trabajo—, y que contrasta en cambio con la bien cimentada que tienen, por ejemplo, los estudios de carácter histórico y jurídico. Así se encuentran con facilidad estudios valiosos y prolijos sobre asuntos muchas veces que carecen de verdadera importancia; en cambio, no podemos contar con un estudio que abarque el problema de la Administración Pública Mexicana.

Las fuentes de información son muy rudimentarias, su escasez, e incluso en algunos casos la carencia total de las mismas, es un grave problema. Tal estado de cosas entorpece y dificulta la labor del investigador, quien tiene que tomarse el trabajo de formular, de estructurar, por decirlo así, las fuentes que posteriormente formarán la base fundamental de su análisis. Ejemplo muy concreto es el siguiente: no existe fuente de donde tomar el dato simple y grueso del número de empleados que integran la Administración Pública Mexicana, problema señalado por el economista Ernesto Lobato en su artículo "La Burocracia Mexicana",<sup>2</sup> Dedicando cierto tiempo y esfuerzo este dato podría obtenerse, por lo que se refiere a la Administración Federal, pero si se piensa en los estados las dificultades son casi insuperables.

Asimismo no se dispone de equipos de técnicos y recursos económicos suficientes, y la mayoría de las investigaciones se han limitado a lo que los norteamericanos llaman *chair investigation*, es decir, investigación de escritorio.

Las numerosas críticas de que ha sido blanco la Administración Pública Mexicana carecen de todo valor constructivo y en vano se busca en ellas alguna indicación concreta del mal funcionamiento que permitiese aplicar determinada medida o plantear solución a un problema. A pesar de que se señala su mal funcionamiento como uno de los obstáculos al desarrollo económico del país,<sup>3</sup> no es posible encontrar ningún dato objetivo de valor real, lo que es un ejemplo de lo que

61

\* Revista de Administración Pública. Núm. 1 enero-marzo 1956 (pp. 63-67).

1 Leonard O. White. Introduction to the study of Public Administration. New York, 1948.

2 Ernesto Lobato. Revista de Economía. México, 1951, tomo XIV, Núm. 1, pp. 307-312.

3 Víctor L. Urquidí. Obstáculos al desarrollo económico de México. Revista de Economía. México, 1951. Vol. XIV, Núm. 2, pp. 78-25.

hemos estado subrayando: falta absoluta de tradición académica en la investigación de carácter social.

Otro de los caminos que entorpecen frecuentemente el análisis de nuestro tema es tratar de estudiarlo a través de una comparación con el sistema norteamericano. Si bien es cierto que la estructura general del gobierno se asemeja a la de los Estados Unidos, *similitud más teórica que real*,<sup>4</sup> en cambio las influencias históricas antes señaladas, nuestro derecho doctrinario, distinto al casuístico anglosajón, nos colocan en una situación totalmente diferente que exige un tratamiento distinto. Por ejemplo, sería interesante y revelador del desarrollo de nuestra Administración y sus problemas, estudiar una institución aislada como la Secretaría de Hacienda que fue creada en noviembre del año 1821 por la Junta Provisional Gubernativa y que a través de más de un siglo ha ido evolucionando al compás de la complejidad económica de México.

Lo anteriormente expuesto aclara suficientemente el valor que debe darse a los estudios sobre Administración Pública Mexicana. A continuación se registran los trabajos generales sobre el tema.

a) A fines del siglo XIX el señor Emiliano Busto,<sup>5</sup> empleado de la Secretaría de Hacienda, realiza un estudio amplio de cómo funciona la Administración Pública Mexicana, elaborado para presentarse en la exposición de la ciudad de París el año 1896. Contiene como dato importante una comparación entre la Administración Pública Francesa y la Mexicana, enfoque muy explicable ya que Francia ejercía buena influencia cultural en el México de entonces. Constituye un punto de comparación y referencia para estudiar el desarrollo de la Administración.

b) El año 1936 el general José Mijares Palencia<sup>6</sup> publica un libro que llama *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*, este título ambicioso se concreta a la estructura formal, es decir, jurídica de los poderes que integran el Gobierno Mexicano. No obstante, implica ya un esfuerzo por sistematizar el problema.

c) El año 1942, el licenciado Lucio Mendieta y Núñez<sup>7</sup> escribe *La Administración Pública en México*. La importancia de este libro radica en que se trata el tema con preocupación científica, el mismo autor señala las limitaciones de su estudio y registra una serie de problemas, subrayando la urgencia de abordarlos.

d) El estudio de mayor envergadura, dentro del tema que nos ocupa, es sin duda, la tesis que realizó Wendell Schaeffer,<sup>8</sup> de la Universidad de Berkeley, para obtener el grado de doctor en ciencia política que se titula *La Administración Pública Mexicana; su historia y su estado actual*, y realizado durante el año 1947.

Este trabajo pretende abarcar la historia del desarrollo de la Administración Pública Mexicana a partir de la Colonia hasta nuestros días para dar posteriormente una visión general de la estructura y funcionamiento de nuestra administración actual.

Diremos en abono de este investigador que para llevar a término su tarea no dispuso de equipo de ayudantes, y además fue víctima de las mismas limitacio-

nes ya señaladas de este tipo de trabajo, a las que tenemos que sumar la de ser extranjero y, por lo tanto, el esfuerzo mayor que supone tratar de entender los complejos problemas que operan en la realidad social mexicana. Esta falta de comprensión para determinados ángulos de la realidad se advierte constantemente en su trabajo.

La parte de mayor interés y acierto del estudio está representada por el análisis histórico de la época colonial. A nadie se le escapa que uno de los problemas más intrincados para un historiador es tratar de descubrir, aunque sólo sea en forma esquemática, cómo funcionaba la administración española en sus colonias, lo cual implica dedicación y muchas horas de lectura; esta primera parte parece haber sido elaborada en bibliotecas norteamericanas, se cita como únicas fuentes: Bancroft, Haring, Fischer y Priestly.

A partir de la época independiente mexicana el trabajo adquiere el rasgo peculiar y común a los estudios de los norteamericanos sobre nuestros problemas, personas de indudable preparación técnica para manejar datos y falta absoluta de objetividad para interpretarlos. Esto puede comprobarse con los siguientes ejemplos: enjuicia el vigoroso reformismo juarista de la siguiente manera: *"el esfuerzo que produjo así el Gobierno de Juárez fue de orden negativo, pues se redujo a no sostener más a la Iglesia Católica en sus fueros sin promover la actividad económica"*.

Crítica muy duramente nuestras constituciones, la de 24 y la de 57, pero fundamentalmente la de 1917 a la que acusa de carecer de originalidad y de no ser más que una copia infiel del pensamiento de otros países. El ataque más duro lo enfila contra el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado que empezó a funcionar el 27 de septiembre de 1938; constituye, según él, uno de los factores que más han influido en el retraso de la burocracia mexicana. Todos sabemos que existen dentro del Estatuto Jurídico fallas susceptibles de corregir, pero negarle un aspecto positivo es desconocer por completo la situación en que se encontraban los empleados federales antes de su expedición.

No obstante estas deficiencias, el trabajo ofrece en algunos capítulos buena información y no podemos desconocer que es el estudio más ambicioso sobre esta materia que se ha escrito hasta la fecha.

Existen también monografías sobre aspectos parciales que adolecen de los defectos ya anotados.

El hecho de que no se disponga de trabajos generales y sistemáticos con orientación objetiva por falta de tradición académica en estos asuntos, no quiere decir que numerosos problemas de la Administración Pública se ignoren y no sean objeto de estudio. En todas las dependencias gubernamentales se realizan investigaciones concretas sobre problemas de urgente solución. Algunas veces esos estudios han dado lugar a creación o supresión o modificación —según el caso— de diversas dependencias oficiales. Un ejemplo lo constituyen los estudios de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda de los años 1926-1927, que in-

4 Antonio Carriño Flores. La Constitución y la acción económica del Estado. Investigación Económica. México, 1941, tomo I, Núm. 3, pp. 277-296.

5 Emiliano Busto. La Administración Pública de México. París, 1889.

6 José Mijares Palencia. El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento. México, 1936.

7 Lucio Mendieta y Núñez. La Administración Pública en México. México, 1942.

8 Wendell Karl Gordon Schaeffer. La Administración Pública Mexicana. Problemas Agrícolas e Industriales de México. México, 1955, pp. 209-311.

trodujeron importantes cambios en ese órgano del Poder Ejecutivo.

Dentro de esa misma tendencia de estudios para el servicio propio del gobierno, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que empezó a funcionar a principios del año 1947, inició una serie de trabajos sobre la Administración Pública. Entre los publicados mencionaremos muy especialmente los llamados "Directorios del Gobierno Federal", que contienen antecedentes históricos, legislación, estructura, funcionamiento, atribuciones, etc., de las distintas unidades que integran el Gobierno Mexicano y que recuerdan mucho a los que se publican en su género en Estados Unidos.

Finalmente, inspirada en los directorios ya mencionados, la academia de capacitación de empleados de la

Secretaría de Hacienda, acaba de editar el estudio del señor Chellet, *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*.<sup>9</sup>

Es importante señalar que en el ramo del Derecho Administrativo, existen en cambio amplios y sólidos estudios sobre los problemas de México. Esto se explica por la tradición académica que hay en el campo del derecho, cuyo mantenimiento se debe principalmente a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

En resumen, no existe estudio alguno que abarque nuestra administración pública. México lo está esperando; el trabajo será laborioso y largo, quien lo intente tendrá que abrirse paso a machete a través de frondosa selva, pero el resultado justificará el esfuerzo emprendido.

<sup>9</sup> Roberto Chellet Osante. *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*. México, 1955.



## ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

Por José Attolini

Con el fin de promover y facilitar el estudio de la administración pública en México, se ha procedido en estas notas a sistematizar las fuentes primarias de información.

Se ha atendido a dos aspectos fundamentales: el legal y el administrativo.

En materia jurídica, se han formulado catorce fichas que abarcan desde el primer decreto, el 8 de noviembre de 1821, año en que fue proclamada nuestra Independencia, hasta el año 1946 en que apareció nuestra última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, todavía en vigor. En estas catorce fichas, se tuvo cuidado de señalar las dependencias que cada ordenamiento establecía.

En materia administrativa, se consideró que el presupuesto de egresos y los directorios del Gobierno Federal son las fuentes primarias.

En cuanto a los presupuestos, se consideró como acertado punto de partida el que se refiere al año fiscal que iba del primero de julio de 1909 al 30 de junio de 1910, para conocer la estructura administrativa del gobierno del Sr. Gral. Porfirio Díaz y tener elementos de juicio con respecto a los gobiernos emanados de la Revolución.

Se presenta una laguna entre el 30 de junio de 1915 y el 1o. de enero de 1918, la causa es muy clara: la mayor efervescencia de nuestro movimiento revolucionario. Durante este lapso, permaneció vigente el presupuesto que abarcaba del primero de julio de 1914 al 30 de junio de 1915.

A partir del año 1918, el año fiscal se identificó con el año cronológico.

En cuanto a los directorios, se anotan con precisión las cuatro únicas ediciones. Se señalan seis fichas, en virtud de que las ediciones correspondientes a 1950 y 1951, las dos últimas, dada la riqueza de su material, fue preciso dividirlo en dos volúmenes: uno para los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y otro para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que cada día tienen mayor importancia en nuestra estructura administrativa.

Se espera que estas notas sean de verdadera utilidad

para el estudioso de la administración pública de México.

### FUENTES LEGALES

#### *Decreto de 8 de noviembre de 1821.*

Establece cuatro Secretarías:

Relaciones Exteriores e Interiores.  
Justicia y Negocios Eclesiásticos.  
Guerra y Marina.  
Hacienda.

#### *Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836.*

Establece cuatro Secretarías:

Interior.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda.  
Guerra y Marina.

#### *Bases de Organización Política de la República Mexicana de 13 de junio de 1843.*

Establece cuatro Secretarías:

Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.  
Justicia, Negocios Eclesiásticos,  
Instrucción Pública e Industria.  
Hacienda.  
Guerra y Marina.

#### *Decreto de 12 de mayo de 1853.*

Establece seis Secretarías:

Relaciones Exteriores.  
Gobernación.  
Justicia, Negocios Eclesiásticos, Industria e



Instrucción Pública.  
Fomento, Colonización y Comercio.  
Guerra y Marina.  
Hacienda y Crédito Público.

*Decreto de 13 de mayo de 1891.*

Establece siete Secretarías:

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Justicia e Instrucción Pública.  
Fomento.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Hacienda, Crédito Público y Comercio.  
Guerra y Marina.

*Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917.*

D.O. 31 de diciembre de 1917.

Establece siete Secretarías:

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda y Crédito Público.  
Guerra y Marina.  
Agricultura y Fomento.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Industria, Comercio y Trabajo.

Y cinco Departamentos:

Universitario y de Bellas Artes.  
Salubridad Pública.  
Aprovisionamientos Generales  
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos  
Militares.  
Contraloría.

*Decreto de 30 de diciembre de 1922.*

D.O. de 12 de enero de 1923.

Establece siete Secretarías:

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda y Crédito Público.  
Guerra y Marina.  
Agricultura y Fomento.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Industria, Comercio y Trabajo.

Y seis Departamentos:

Universitario y de Bellas Artes.  
Salubridad pública.  
Aprovisionamientos Generales.  
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos  
Militares.  
Contraloría.  
Departamento de Estadística Nacional.

*Decreto de 30 de noviembre de 1932.*

D.O. de 15 de diciembre de 1932.

Establece siete Secretarías:

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda y Crédito Público.  
Guerra y Marina.  
Agricultura y Fomento.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Economía Nacional.

Y seis Departamentos:

Universitario y de Bellas Artes o  
Universidad Nacional.  
Salubridad Pública.  
Aprovisionamientos Generales.  
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos  
Militares.  
Contraloría.  
Trabajo.

*Ley de Secretarías de Estado de 22 de marzo de 1934.*

D.O. de 6 de abril de 1934.

Establece ocho Secretarías:

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda y Crédito Público.  
Guerra y Marina.  
Economía Nacional.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Agricultura y Fomento.  
Educación Pública.

Cinco Departamentos:

Trabajo.  
Agrario.  
Salubridad Pública.  
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos  
Militares  
Distrito Federal.

Dos Procuradurías:

General de la República.  
De Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Y los gobiernos de los territorios federales.

*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30*

*de diciembre de 1935.*  
D.O. de 31 de diciembre de 1935.

Establece ocho Secretarías:

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda y Crédito Público.  
Guerra y Marina.  
Economía Nacional.  
Agricultura y Fomento.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Educación Pública.

Y siete Departamentos:

Departamento del Trabajo.

Agrario.  
Salubridad Pública.  
Forestal y de Caza y Pesca.  
Asuntos Indígenas.  
Educación Física.  
Departamento del Distrito Federal.

*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1939.*  
D.O. de 30 de diciembre de 1939.

Establece nueve Secretarías

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda y Crédito Público.  
Defensa Nacional.  
Economía Nacional  
Agricultura y Fomento.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Educación Pública.  
Asistencia Pública.

Y seis Departamentos:

Departamento del Trabajo.  
Agrario.

Salubridad Pública.  
Asuntos Indígenas.  
Marina Nacional.  
Departamento del Distrito Federal.

*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1940.*  
D.O. de 31 de diciembre de 1940.

Establece once Secretarías:

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda y Crédito Público.  
Defensa Nacional.  
Economía Nacional.  
Agricultura y Fomento.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Educación Pública.  
Asistencia Pública.  
Marina.  
Trabajo y Previsión Social.

Y cuatro Departamentos:

Agrario.  
Salubridad Pública.  
Asuntos Indígenas.  
Departamento del Distrito Federal.

*Decreto de 18 de octubre de 1943.*

Establece once Secretarías:

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda y Crédito Público.  
Defensa Nacional.  
Economía Nacional.  
Agricultura y Fomento.

Comunicaciones y Obras Públicas.  
Educación Pública.  
Salubridad y Asistencia.  
Marina.  
Trabajo y Previsión Social.

Y tres Departamentos:

Agrario.  
Asuntos Indígenas.  
Departamento del Distrito Federal.

*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946.*

D.O. de 9 y 21 de diciembre de 1946.

Establece trece Secretarías:

Gobernación.  
Relaciones Exteriores.  
Hacienda y Crédito Público.  
Defensa Nacional.  
Marina.  
Economía.  
Agricultura y Ganadería.  
Recursos Hidráulicos.  
Comunicaciones y Obras Públicas.  
Educación Pública.  
Salubridad y Asistencia.  
Trabajo y Previsión Social.  
Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Y dos Departamentos:

Agrario.  
Departamento del Distrito Federal.

#### Fuentes administrativas

##### Presupuestos

*Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de julio de 1909 y termina el 30 de junio de 1910. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1910. 337 páginas.

*Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de julio de 1910 y termina el 30 de junio de 1911. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1911. 342 páginas.

*Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de julio de 1911 y termina el 30 de junio de 1912. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1912. 360 páginas.

*Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de julio de 1912 y termina el 30 de junio de 1913. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional. 1913. 364 páginas.

*Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.*

*Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de

- julio de 1913 y termina el 30 de junio de 1914. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1914. 394 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de julio de 1914 y termina el 30 de junio de 1915. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1915. 394 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de 1918. México. Imprenta del "Diario Oficial". Palacio Nacional, 1918. 236 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de 1919. México. Departamento de Aprovisionamientos Generales. Dirección de Talleres Gráficos. 1a. de Filomeno Mata Núm. 8. 1919. 314 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de 1920. México. Decreto que reglamenta el pago de sueldos a los funcionarios y empleados de la Federación. Departamento de Aprovisionamientos Generales. Dirección de Talleres Gráficos. 1a. de Filomeno Mata Núm. 8. 1920. 334 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1o. de febrero y termina el 31 de diciembre de 1921. Departamento Universitario y de Bellas Artes. Dirección de Talleres Gráficos. México, 1921. 414 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de 1922. México. Talleres Tipográficos anexos a "El Heraldo de México". 4a. calle de Humboldt Núm. 49. México, 1922. 444 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de 1923. Talleres Tipográficos de la Compañía Editora de "El Heraldo", S.A. 4a. de Humboldt Núm. 49. México, 1923. 392 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de 1924. Talleres Linotipográficos "La Helvetia". México, 1924. 359 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1o. de enero al 31 de diciembre de 1925. Imprenta del "Diario Oficial". México, 1925. 338 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de 1926. Talleres Gráficos de la Nación "Diario Oficial". México, 1926. 316 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de 1927. Talleres Gráficos de la Nación "Diario Oficial". México, 1927. 348 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1928. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación "Diario Oficial". México, 1928. 358 páginas.
- Reglamento para la Ejecución del Presupuesto General de Egresos.* Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación. México. 4 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1929. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1929. 344 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1930. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1930. 352 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1931. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1931. 380 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1932. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1932. 344 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1933. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1933. 384 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1934. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Zincografía del Departamento de Geografía de la Secretaría de Agricultura y Fomento. México, 1934. 1,292 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1935. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1935. 1,275 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1936. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1936. 451 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1937. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1937. 436 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1938. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1938. 873 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1939. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1939. 816 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1940. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1940. 801 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1941. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1941. 720 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1942. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1942. 801 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1943. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1943. 790 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1944. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1944. 844 páginas.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1945. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1945. 745 páginas.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1946. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1946. 676 páginas.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1947. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1947. 740 páginas.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1948. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1948. 741 páginas.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1949. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1949. 726 páginas.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1950. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1950. 720 páginas.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1951. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1951.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1952. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1952.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1953. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1953.

*Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1954. Publicaciones de la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1954.

#### **Fuentes Administrativas**

##### **Directorios**

*Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos,* 1947. Dirección Técnica de Organización Administrativa. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. 536 páginas.

*Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal.* 1949. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D.F. 720 páginas.

*Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal.* Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 1950. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D.F. 592 páginas.

*Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal.* Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 1950. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D.F. 552 páginas.

*Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal.* Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 1951. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D.F. 652 páginas.

*Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal.* Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 1951. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D.F. 778 páginas.



## LA ADMINISTRACION PUBLICA DURANTE LA DICTADURA SANTANISTA \*

Por José E. Iturriaga

Como se sabe, de cuantas veces Antonio López de Santa Ana estuvo al frente del Poder Ejecutivo, su más larga estancia en la presidencia fue la última, la undécima, en la cual consolidó su dictadura durante dos años y tres meses y medio, o sea en el lapso comprendido entre el 20 de abril de 1853 y el 11 de agosto de 1855, día éste en que lo desplazó definitivamente del poder político la triunfante revolución de Ayutla.

Y, tal como suelen obrar los regímenes que reposan en la fuerza, Santa Anna quiso justificar la mano dura de su gobierno mediante un reajuste o reforma en la administración pública que prestase mayor eficiencia para desarrollar materialmente el país, el cual se hallaba en trance progresivo de involución en este aspecto material merced a la guerra intestina recurrente desde que treinta y dos años atrás México alcanzara su independencia del dominio español.

Es decir, Santa Anna —al igual que Porfirio Díaz lo hiciera un cuarto de siglo más tarde— quiso mostrar y contrastar la eficacia de un orden administrativo basado en un régimen de fuerza, frente a los gobiernos de inspiración liberal cuya sabiduría administrativa permaneció casi inédita por falta de estabilidad política y de continuidad pacífica en el mando. No había surgido aún esa síntesis de dos elementos aparentemente antitéticos que sólo los gobiernos posteriores a la Carta de 1917 han hecho posible: la estabilidad política por un lado, y, por el otro, las libertades públicas y la promoción del desarrollo material del país mediante reformas a la administración pública, no siempre inspiradas —hay que reconocerlo así— en planes de tecnificación del aparato administrativo. Antes de la Revolución tal parecía que el precio de la nación debía pagar por su paz interior y una administración pública propiciatoria de nuestro desarrollo económico, consistía en acatar un gobierno de fuerza y antilibertario.

Mas, sea ello lo que fuere, lo cierto es que Antonio López de Santa Anna, siguiendo puntualmente los consejos de Lucas Alamán, a los dos días de haber iniciado su último gobierno, o sea el 22 de abril de 1853, fraguó desde luego unas Bases para la Administración de la República mientras promulgaba el decreto que estableció las *Bases para la Administración de la República*, el cual en su artículo primero decía que para el despacho de los negocios habría cinco secreta-

rias de Estado, a saber: la de Relaciones Exteriores, la de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; la de Guerra y Marina; la de Hacienda, y una de nueva creación, la Secretaría de *Fomento, Colonización, Industria y Comercio*, subrayando así Santa Anna su intención de cargar el acento de su régimen en el desarrollo material del país.

Y, reservando para después la fijación de atribuciones de las primeras cuatro secretarías de Estado citadas, se precisaba desde luego en las *Bases* las funciones que habría de tener la nueva dependencia del Ejecutivo, funciones éstas que muestran mejor todavía el afán que abrigaba Santa Anna de modernizar el país en su estructura material, bien que en otros órdenes, como es sabido, el dictador hubo de hacer recular el país hacia formas de vida social propias del virreinato.

La jurisdicción del nuevo ministerio de Fomento comprendía los siguientes ramos: formación anual de la estadística general del país, tanto la industrial y agrícola, como la minera y mercantil; colonización; fomento de todos los ramos mercantiles e industriales; expedición de patentes y privilegios o concesiones; organización de exposiciones industriales, agrícolas y mineras; construcción de caminos, canales y otras formas de comunicaciones; las obras del desagüe del Valle de México, y las obras públicas de utilidad y de ornato.

Como fácilmente se advierte, Santa Anna se proponía significarse como un buen administrador a fin de asentarse vitaliciamente en el poder, propósito este que evidenció el 17 de diciembre de 1853 al darse a sí mismo facultades omnímodas, prolongación indefinida de su estancia en el mando y derecho a nombrar un sucesor.

Más, para comprender mejor el afán de reforma administrativa que prohijaba Santa Anna, conviene ofrecer íntegro el decreto de 22 de abril de 1853 ya que dicho documento constituye un episodio importante para la historia de nuestra administración pública.

He aquí, pues, el aludido decreto:

Antonio López de Santa Anna, benemérito de la patria, general de división, presidente de la república, a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme he tenido a bien decretar lo siguiente:

\* Revista de Administración Pública. Núm 3 julio-septiembre 1956 (pp. 7-15)

# BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION

## SECCION PRIMERA

### Gobierno Supremo

Art. 1o. Para el despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado con los nombres siguientes:

- De relaciones exteriores.
- De relaciones interiores, justicia, negocios eclesiásticos e instrucción pública.
- De fomento, colonización, industria y comercio.
- De guerra y marina.
- De hacienda.

Art. 2o. Se hará una distribución conveniente de los negocios entre estas secretarías, para el más pronto despacho de ellos.

Art. 3o. Los asuntos de que debe ocuparse el nuevo ministerio de fomento, colonización, industria y comercio, son los siguientes:

Formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan.

La colonización.

Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas líneas.

La expedición de las patentes y privilegios.

Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril.

Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la república.

El desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo.

Todas las obras públicas de utilidad y ornato que hagan con fondos públicos.

Art. 4o. En consecuencia de la creación de este ministerio, queda suprimida la dirección de industria y colonización, y todas las direcciones particulares de los diversos ramos que las atribuciones de dicho ministerio abrazan. Los empleados en esta oficina serán considerados según sus méritos.

Art. 5o. Con el fin de que haya la regularidad necesaria en el despacho de los negocios, todos aquellos que importen alguna medida general, que causen gravamen a la hacienda pública o que su gravedad lo requiera a juicio del gobierno, se tratará en junta de ministros, por informe escrito que presentarán los ministros del ramo; y adoptado por el presidente el parecer de la junta, quedará encargado de la ejecución de lo que se acuerde el ministerio respectivo bajo su responsabilidad.

Art. 6o. Al efecto, se tendrá un libro de acuerdos de la junta de ministros, que llevará el oficial mayor del ministerio de relaciones, y otro particular en cada ministerio, en que se anotarán los asuntos acordados por el mismo ministerio.

Art. 7o. Se revisarán las plantas y reglamentos actuales de las secretarías del despacho, de la contaduría mayor, de la tesorería general y demás oficinas, para hacer en ellas las variaciones y mejoras que parezcan convenientes.

Art. 8o. Se formará un presupuesto exacto de la nación, que se examinará en junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no está comprendido en él o que se decreta con las mismas formalidades.

Art. 9o. Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contentiosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o

se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un *procurador general de la nación*, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la corte suprema de justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores será recibido como parte por la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.

Art. 10. Se dictarán las medidas conducentes para que a la mayor brevedad puedan formarse y publicarse los códigos civil, criminal, mercantil y de procedimientos, y todas las demás que sean convenientes para la mejora de la administración de justicia.

Art. 11. Se tomarán en consideración todas las disposiciones y medidas que se hayan dictado por los individuos que ejercieron el poder ejecutivo desde la disolución del congreso, para resolver lo que más convenga al mejor servicio de la nación.

## SECCION SEGUNDA

### Consejo de Estado

Art. 1o. Debiendo procederse al establecimiento del consejo de Estado, se nombrarán las veintiuna personas que deben componerlo, que estén adornadas de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo.

Art. 2o. Este cuerpo se distribuirá en cinco secciones, correspondiente a cada una de las secretarías de Estado, las cuales evacuarán por sí todos los dictámenes que se les pidan en los ramos respectivos, como consejo particular de cada ministerio; reuniéndose todas las secciones para formar el consejo pleno cuando se tengan que discutir en él los puntos que a juicio del gobierno lo requieran por su gravedad e importancia, o por ser de aquellos en que el gobierno tiene que proceder de acuerdo con el consejo.

Art. 3o. Además de los veintiún individuos que han de componer el consejo, se nombrarán otros diez que reemplacen a los primeros en ausencias o enfermedades, para que este cuerpo tenga siempre el número requerido. El gobierno proveerá las vacantes que ocurrieren.

Art. 4o. El presidente y vicepresidentes del consejo, así como los de las secciones, serán nombrados por el presidente de la república, e igualmente el secretario, que será de fuera de aquel cuerpo. El consejo tendrá sus sesiones en el salón destinado al senado.

## SECCION TERCERA

### Gobierno interior

Art. 1o. Para poder ejercer la amplia facultad que la nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarán en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios.

Art. 2o. Se formará y publicará un reglamento para la manera en que los gobernadores deberán ejercer sus funciones hasta la publicación de la constitución.

Art. 3o. Los distritos, ciudades y pueblos que se han separado de los Estados y departamentos a que pertenecen, y los que se hayan constituido bajo una nueva fórmula política, volverán a su antiguo ser y demarcación, hasta que el gobierno tomando en consideración las razones que alegaren para su segregación, provea lo que convenga al bienestar de la república. Se

exceptúa de la anterior disposición al partido de Aguascalientes.

Art. 4o. Para la defensa de los distritos invadidos por las tribus bárbaras, seguridad de los caminos y de las poblaciones, y que los habitantes todos disfruten de una manera efectiva las garantías sociales, se tomarán las medidas necesarias para evitar los desórdenes y para el castigo de los malhechores.

Art. 5o. Los cuatro secretarios del despacho firmarán este decreto, y comunicarán a quien corresponda las órdenes convenientes para la ejecución de todo lo prevenido en estas Bases, según los ramos que a cada uno pertenecen.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional de Méjico, a 22 de abril de 1853.—Antonio López de Santa Anna.—Lucas Alamán.—Teodosio Lares.—José María Tornel.—Antonio Haro y Tamariz.

Como se nota de las firmas que calzan el decreto anterior, éste se halla refrendado por Alamán, que ocupó la cartera de Relaciones Exteriores; por Lares, que ocupó la cartera de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; por Tornel, quien desempeñó el ministerio de Guerra y Marina, y por Haro y Tamariz, a quien se le confió el ministerio de Hacienda.

La Secretaría de Fomento la encargó Santa Anna desde luego a un hombre idóneo, Joaquín Velázquez de León, quien a los quince días de haberse creado la nueva dependencia ya había organizado diligentemente la planta de empleados y el presupuesto respectivo,

y el decreto que detalla una y otro constituye no sólo una mera curiosidad historiográfica, sino un motivo de reflexión que nos conduce a advertir—independientemente de la hipertrofia burocrática actual— en qué medida se ha desarrollado el país durante un siglo, cuando hace cien años era manejada tan *solo* por seis funcionarios y diez y nueve empleados una dependencia del Poder Ejecutivo que abarcaba los ramos administrativos que hoy comprenden la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Comunicaciones y parte de las secretarías de Recursos Hidráulicos y Gobernación, en cuanto estas dos últimas manejan ahora, respectivamente, el desagüe del Valle de México y el Archivo General de la Nación.

Ofrezcamos, pues, el decreto de 7 de mayo de 1853 en virtud del cual se fija la planta de empleados y el presupuesto de la nueva Secretaría de Fomento. He lo aquí:

Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. El Exmo. Sr. presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto siguiente:

Antonio López de Santa Anna, benemérito de la patria, general de división, caballero gran cruz de la real y distinguida orden de Carlos III, y presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente:

La planta de empleados y sueldos del nuevo Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, será la que a continuación se expresa:

## PLANTA

Oficial mayor con.....		\$ 4,000	
<i>Sección Primera. Estadística general de la República</i>			
Un jefe de sección .....	\$ 2,500		
Dos escribientes de a 800 pesos .....	1,600	4,100	
<i>Sección Segunda. Industria agrícola, minera y fabril o manufacturera.—Exposiciones.—Patentes.—Privilegios.</i>			
Un jefe de sección .....	\$ 2,500		
Tres escribientes de a 800 pesos .....	2,400	4,900	
<i>Sección Tercera. Comercio interior y exterior.</i>			
Un jefe de sección .....	\$ 2,500		
Dos escribientes de a 800 pesos .....	1,600	4,100	
<i>Sección Cuarta. Colonización.—Terrenos baldíos</i>			
Un jefe de sección .....	\$ 2,500		
Un escribiente que posea el inglés y el francés.....	1,200		
Otro ídem .....	800	4,500	
<i>Sección Quinta. Caminos, canales y toda clase de vías de comunicación.—Desagüe del Valle de Méjico.—Toda clase de obras de utilidad u ornato que se hagan con fondos públicos.</i>			
Un jefe de sección .....	\$ 2,500		
Tres escribientes de a 800 pesos .....	2,400	4,900	
Dos facultativos a .....	\$ 1,200	2,400	
<i>Archivo e Indiferente</i>			
Archivero .....	1,200		
Dos escribientes de a 400 pesos .....	800		
Portero .....	600		
Mozo de oficios .....	300	2,900	
Suma .....	\$	\$ 31,800	



Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional en Méjico, a 7 de mayo de 1853.—Antonio López de Santa Anna.—A. D. Joaquín Velázquez de León.

Cabe repetir: es ciertamente un dato en extremo interesante para la historia de nuestra administración pública saber que veinticinco personas, además del titular, manejaban hace cien años un ministerio que hoy comprende las atribuciones de tres secretarías de Estado y parcialmente las de otras dos, todo ello con una erogación de sueldos de \$ 36,800.00 —incluyendo los 6 mil anuales— que cobraba el Titular, don Joaquín Velázquez de León. Y, aun cuando calculáramos el poder adquisitivo del peso actual como treinta veces menor que el de hace un siglo, de todas suertes resulta reducida la cifra de \$ 1.400,000.00 correlativamente a los 26 funcionarios y empleados que manejaban la Secretaría de Fomento hace una centuria.

Y por ello, por ser reducida la cifra presupuestal y ser raquíticas las partidas asignadas a las otras cuatro secretarías existentes hace un siglo, como reducidas eran también sus respectivas plantas de empleados —tal como lo veremos en artículos posteriores—, es por lo que resulta un tanto cómica la estampa de empleomanía que sabrosamente describe una carta aparecida en *El Universal*, el diario conservador que reflejaba el pensamiento de Lucas Alamán.

En efecto, siendo tan reducido el presupuesto con que Santa Anna habría de iniciar su último gobierno, resultaba absurdo como un nutrido —o desnutrido— haz de pretendientes de empleos o de cazadores de *chambas* se hubiese trasladado violentamente en pos de Santa Anna a Veracruz, cuando aún no había ferrocarril, un poco como ocurre en nuestros días durante las jiras electorales de los candidatos presidenciales triunfantes.

Mas transcribamos esa carta anónima procedente de Jalapa publicada el 5 de abril de 1853 en *El Universal*, en cuyo texto está descrito ese síndrome sociológico tan nuestro, que Francisco Bulnes se complacía en llamar *empleomanía*:

“Lástima señores redactores, que no puedan ustedes, ya por las muchas ocupaciones que les ocasionan las malas aventuras de nuestra pobre patria, ya por los pocos asientos vacíos que deben ofrecer las diligencias que dejan ese manantial de charreteras, galones, empleos y miserias, para correr a escape entre las nubes de polvo, los hoyos inmensos y el miedo de ser atacados por las innumerables cuadrillas de mañosos que infestan el camino que les conduce a nuestro Estado...”

“Son tantos los grupos que en cada calle, en cada esquina y en cada puerta se nos presentan a la vista,

que no podemos menos de dirigirnos unos a otros infinidad de preguntas. ¿Quién es este bigotudo? ¿y ese señor seco? ¿y aquel chato? ¿y el otro, y el de más allá?...”

“¿Pero no temen todos estos señores que el general Santa Anna, que no es nada lerdo y que los conoce bien a todos, los mande muy enhoramala? —No señor, ¿no ve usted que le vienen a dar la enhorabuena? —Pero él sabe todo lo acaecido y... —Precisamente vienen con el intento de hablar de sí mismos y de la parte que han tomado en aporrear al caído (Mariano Arista) del modo que más les convenga; pero esperamos que no logren su intento y que se queden con un palmo de narices, pues de algo deben servir seis años de emigración y otros tantos de desengaños”.

“Nos vemos acosados por tantas fajas, tantos galones y tantos trajes de diplomático, se ha desarrollado entre cierta clase de nuestra juventud una fiebre empleitis que sepa Dios hasta dónde irá a parar. Suéñanse charreteras, administraciones de aduanas, ídem de correos, e ídem de otras cosas; y no faltan aspirantes a carteras...” “No parece sino que basta con gritar viva Santa Anna para que caigan como llovidos los medios para satisfacer su ambición, y en muchos de los gritones se nota lo áspero que les es dar semejante viva. ¡Lo que puede un pronunciamiento! Los de México van a Puebla, donde parece que empujan a los pacíficos habitantes, quienes llegando a esta ciudad (de Jalapa) empujan a su vez a los que aquí encuentran, y estos últimos, como sin poderlo remediar, siguen el empuje hacia abajo, y ahí tienen ustedes que ya deben estar en Veracruz, cuyos habitantes, si es que siguen el orden del empuje, estarán nadando por el Golfo para dejarles espacio y adelantárseles según les corresponde. Si es que las poblaciones a la espalda de México han seguido el mismo sistema de avanzar, creemos que los pueblos de la costa del Sur se habrán quedado sin gente, y no podían desear mejor ocasión los contrabandistas, especialmente si los administradores de aduana son los únicos que han quedado”.

En la propia carta del corresponsal anónimo jalapeño publicada en *El Universal*, se transcribía una parodia de la conocida fábula de Iriarte, que iba muy a cuento a la *empleitis* de aquella época:

“A un panal de patria miel pretendientes acudieron; mas al fin les conocieron y nada sacaron de él.

Harto en el patrio pastel la máscara está quitada, y aunque las manos estienden, conocen los que pretenden que al fin no han de sacar nada”.

## ANTECEDENTES DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 23-XII-1958. \*

Por Carlos Sierra

A partir de la consumación de nuestra Independencia, se empieza a transformar la organización del país en diversos órdenes, con motivo de la nueva situación política; en virtud de ello, principia la evolución jurídica para la administración pública con el Decreto sobre el Establecimiento de los Ministerios que acordó la Junta Soberana Provisional Gubernativa con fecha 8 de noviembre de 1821, estableciendo cuatro, denominados: Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Hacienda Pública; y de Guerra y Marina.<sup>1</sup>

La Constitución Política de 4 de octubre de 1824, en la Sección Sexta del Título IV, Del despacho de los negocios de gobierno, se avocó a la administración pública en el artículo 117: "Para el despacho de los negocios de gobierno de la república, habrá el número de secretarios que establezca el congreso general por una ley"; en cuanto a las funciones de los secretarios y obligaciones se ocuparon los artículos 118 a 122, más sin estipular el número y nombre de los ministerios.<sup>2</sup>

En 29 de diciembre de 1836, se publicaron por el Congreso General, las Siete Leyes Constitucionales, siendo la Cuarta la que contenía la materia que se expone, en los artículos 28 a 34; el primero decía: "Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina".<sup>3</sup> El 5 de enero de 1837 se dio a conocer la nueva denominación de las Secretarías por medio de una circular del Ministerio de Relaciones Exteriores que en su texto asentaba que la Secretaría que se había denominado de Justicia y Negocios Eclesiásticos, pasaba desde el día 29 del mes pasado a ser Ministerio del Interior; Relaciones Exteriores y, sin novedad, Hacienda; y Guerra y Marina.<sup>4</sup>

Posteriormente, el 28 de septiembre de 1841, en

las Bases de organización para el Gobierno Provisional de la República, adoptadas en Tacubaya, en la Base octava se estipuló que se nombrarían cuatro ministros: de Relaciones Exteriores e Interiores; de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda; y el de Guerra y Marina.<sup>5</sup>

La Junta Nacional Legislativa acordó con fecha 13 de junio de 1843 las Bases de Organización Política de la República Mexicana, en cuyo artículo 93 relativo a Del Ministerio, estipulaba que todos los negocios del gobierno estarían a cargo de cuatro ministros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda; y de Guerra y Marina.<sup>6</sup>

Antonio López de Santa Anna, decretó con fecha 22 de abril de 1853, las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; en el artículo 1o. indicó que para el despacho de los negocios se establecían cinco secretarías de Estado: de Relaciones Exteriores; de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; y de Hacienda. En los artículos siguientes se delimitaron sus funciones respectivas.<sup>7</sup>

Con fecha 12 de mayo de 1853, López de Santa Anna promulgó un Decreto conteniendo dos artículos por medio de los cuales adicionaba las Bases del 22 del mes anterior, estableciendo una Secretaría de Estado y de Gobernación; de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; de Hacienda y Crédito Público. El 17 del mismo mes y año se publi-

75

\* Fecha en que se expidió la Ley por el Poder Ejecutivo.

1 Legislación Mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I. pp. 554-559.

2 Ibidem.— Tomo I. p. 732.

3 Ibidem.— Tomo II. p. 217.

\* Revista de Administración Pública. Núm. 10 octubre-diciembre 1958. (pp. 5-10)

4 Ibidem.— Tomo III. p. 259.

5 Ibidem.— Tomo IV. p. 34.

6 Ibidem.— Tomo IV. p. 438.

7 Ibidem.— Tomo VI. p. 366.

8 Ibidem.— Tomo VI. pp. 400-401.

có un Decreto por medio del cual se designaban los ramos correspondientes a cada ministerio.<sup>9</sup>

En el gobierno del Gral. Ignacio Comonfort, se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana con fecha 15 de mayo de 1856, y en su artículo 86 estableció que para el despacho de los negocios continuarían los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.<sup>10</sup>

La Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, en su artículo 85 Sección II, facultó al Presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, pero sin mencionar cuántos habían de ser y el nombre de los ministerios.<sup>11</sup>

El Lic. Benito Juárez, en calidad de presidente Interino Constitucional, con fecha 23 de febrero de 1861 expidió un Decreto sobre la Distribución de los ramos de la Administración Pública para su despacho, entre las seis secretarías de Estado, mismas que fueron: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas; de Hacienda, Crédito Público y Comercio; y de Guerra y Marina.<sup>12</sup>

El Gral. Porfirio Díaz por Decreto de 13 de mayo de 1891, estableció el modo como debían distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado y para el efecto instituyó siete: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Hacienda, Crédito Público y Comercio; y de Guerra y Marina.<sup>13</sup> Bajo su mismo gobierno, se publicó con fecha 16 de mayo de 1905, un Decreto expedido por el Congreso General, creando la Secretaría de Estado y del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes, que ocupó el cuarto lugar entre las demás secretarías que se establecieron por la ley de 13 de mayo de 1891. La vigencia del Decreto referido se señaló para el día 1o. de julio de 1905.<sup>14</sup>

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, expidió un Decreto de fecha 31 de marzo de 1917, en que, según su artículo 1o. creó, en sustitución de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, otras dos: la Secretaría de Fomento y la Secretaría de Industria y Comercio.<sup>15</sup> El mismo gobernante, expidió con fecha 13 de abril de 1917 una Ley que en su artículo 1o. decía: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo federal, habrá seis secretarías serán: la de Estado, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento, la de Industria y Comercio. Los departamentos serán: el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes, el de Salubridad Pública".<sup>16</sup> A fines de 1917, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo Federal, expidió el 25 de diciembre la Ley de Secretarías de Estado, por me-

dió de la cual creó como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo siete secretarías de estado y cinco departamentos. Las Secretarías eran: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; e Industria, Comercio y Trabajo. A su vez, los departamentos se nombraron: Universitario y de Bellas Artes o Universidad Nacional; Salubridad Pública; Aprovechamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; y Contraloría.<sup>17</sup>

Abelardo Rodríguez, Presidente Substituto Constitucional, expidió un Decreto de fecha 30 de noviembre de 1932, por medio del cual reformó en una de sus partes la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, pues por medio de su artículo 1o. creó el Departamento de Trabajo; cambió el nombre de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por Secretaría de la Economía Nacional, según lo estipulado en su artículo 3o., e incorporó, de acuerdo con su artículo 5o. el Departamento de la Estadística Nacional, creado por Decreto de diciembre de 1922, a la Secretaría de la Economía Nacional con categoría de Dirección.<sup>18</sup> Bajo el mismo gobierno del Presidente Rodríguez, se expidió una nueva Ley de Secretarías de Estado con fecha 22 de marzo del año de 1934, que en su artículo 1o. estipulaba: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Guerra y Marina, la Secretaría de Economía Nacional, la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la Secretaría de Educación Pública, Departamento de Trabajo, Departamento Agrario, Departamento de Salubridad Pública, Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Gobiernos de los Territorios Federales."<sup>19</sup>

Bajo la Presidencia del Gral. Lázaro Cárdenas, se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con fecha 31 de diciembre de 1935, señalando en su artículo 1o. las dependencias que constituían el Ejecutivo Federal: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Guerra y Marina; Secretaría de la Economía Nacional. Secretaría de Agricultura y Fomento; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Educación Pública; Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento de Salubridad Pública, Departamento Forestal y de Caza y Pesca, Departamento de Asuntos Indígenas, Departamento de Educación Física y Departamento del Distrito Federal.<sup>21</sup> El mismo gobierno creó la Secretaría de Asistencia Pública por Decreto de 31 de diciembre de 1937.<sup>22</sup> Posteriormente, expidió el 30 de diciembre de 1939 otra

9 Ibidem.— Tomo VI. pp. 405-406.

10 Ibidem.— Tomo VIII. p. 177.

11 Ibidem.— Tomo VIII. p. 394.

12 Ibidem.— Tomo IX, pp. 88-90.

13 Ibidem.— Tomo XXI. pp. 79-81.

14 Colección Legislativa Completa de la República Mexicana con todas las Disposiciones Expedidas para la Federación, el Distrito y los Territorios Federales.— Tomo XXXVII.— Segunda Parte. pp. 924-925.

15 Diario Oficial. 30 de abril de 1917. p. 1.

16 Ibidem.— 14 de abril de 1917. p. 1.

17 Ibidem.— 31 de diciembre de 1917. p. 695.

18 Ibidem.— 12 de enero de 1923. p. 1.

19 Ibidem.— 15 de diciembre de 1932.— Sección Primera. pp. 6-7.

20 Ibidem.— 6 de abril de 1934. pp. 457-462.

21 Ibidem.— 31 de diciembre de 1935.— Sección Cuarta. pp. 1545-1551.

22 Ibidem.— 31 de diciembre de 1937.— Sección Segunda. p. 1.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en que las dependencias del Ejecutivo Federal fueron modificadas, quedando como sigue: Secretaría de Gobernación; de Relaciones Exteriores de Hacienda y Crédito Público; de la Defensa Nacional; de la Economía Nacional; de Agricultura y Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Educación Pública y de la Asistencia Pública; y de los Departamentos del Trabajo; Agrario; de Salubridad Pública; de Asuntos Indígenas; de Marina Nacional y del Distrito Federal.<sup>23</sup>

Bajo la Administración del General Manuel Avila Camacho se expidieron dos Leyes con fecha 31 de diciembre de 1940 que reformaron la Ley anterior, elevando a categoría de Secretaría el Departamento de Marina y el Departamento del Trabajo, quedando el último como Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<sup>24</sup> Por Decreto de 18 de octubre de 1943 se fusionó la Secretaría de la Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad Pública, creándose la nueva secretaría que se tituló Secretaría de Salubridad y Asistencia.<sup>25</sup>

Con el gobierno del Lic. Miguel Alemán Valdés, se publicó otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, que estableció en su artículo 1o. las siguientes dependencias: Secretaría de

Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Secretaría de Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Departamento Agrario y Departamento del Distrito Federal.<sup>26</sup> Posteriormente, por Decreto de 26 de marzo de 1947 se creó el Departamento de la Industria Militar en sustitución de la Dirección de la Industria Militar.<sup>27</sup>

Al establecer una comparación paralela entre las disposiciones con antelación expuestas, logramos un conocimiento sobre las necesidades que el Poder Ejecutivo ha ido teniendo y que le han hecho legislar en la forma indicada. De igual modo que centrando cada Ley o Decreto en su tiempo, se percibe, los acontecimientos políticos, económicos y sociales, que dieron nacimiento a los mismos. La evolución referida constituye el desarrollo jurídico de la administración pública hasta la última Ley que es la de 23 de diciembre de 1958.

23 *Ibidem*.— 30 de diciembre de 1939.— Sección Tercera. pp. 1-8.

24 *Ibidem*.— 31 de diciembre de 1940.— Sección Quinta. pp. 1-3.

25 *Ibidem*.— 18 de octubre de 1943. pp. 3-4.

26 *Ibidem*.— 13 de diciembre de 1946. pp. 1-3.

27 *Ibidem*.— 26 de marzo de 1947. p. 1.



## II. LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### LA NATURALEZA INTRINSECA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA \*

Por Joaquín Carrillo Patraca

#### Las Funciones del Estado

El concepto de las funciones del Estado se encuentra íntimamente ligado al de sus atribuciones. Las atribuciones representan la parte sustancial, el contenido de la actividad del Estado, en tanto que las funciones constituyen la parte externa, formal, de dicha actividad. El Estado debe llevar al cabo un determinado número de actividades, pero no puede hacerlo de cualquier modo, sino por ciertos caminos que son precisamente las funciones.

La doctrina jurídica está acorde en que las funciones del Estado actualmente son tres: la ejecutiva o administrativa, la legislativa y la judicial y jurisdiccional.

Dicha clasificación, en principio, responde a la división de los Poderes en el Estado moderno: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, cada uno realizando, a través de su respectiva función, un determinado número de atribuciones.

En puridad, el órgano caracterizaría la función; función administrativa sería aquella que llevara a cabo el Poder Administrativo y así sucesivamente. Pero nos encontramos con que, en la práctica, no existe una correspondencia exacta entre los Poderes y las funciones sino que, con frecuencia, el Órgano Jurisdiccional realiza actos que por su naturaleza propia son considerados como administrativos, o el Poder Ejecutivo lleva a efecto determinada actividad que reviste los caracteres internos de un acto legislativo, etc.

Esto ha creado la necesidad de contemplar las funciones del Estado desde dos puntos de vista diferentes: el formal o externo y el material o intrínseco, atendiendo en el primer caso al Órgano que lleva a cabo el acto y en el segundo, a los rasgos característicos del mismo, con prescindencia del Poder que lo ha efectuado.

Los actos que realiza el Poder Ejecutivo son formalmente administrativos aunque sustancialmente deban considerarse legislativos o jurisdiccionales y a su vez, un acto que por su naturaleza interna sea administrativo, puede ser ejecutado por cualquiera de los otros poderes en el desarrollo de sus actividades.

Este es pues el doble aspecto de las funciones del Estado. Tenemos que atender a ellas desde ambos puntos de vista para caracterizarlas, en virtud de esa disidencia existente entre los Poderes y los medios de realización de sus atribuciones.

#### La Función Administrativa desde el punto de vista formal

Autores hay que han querido caracterizar a la función administrativa diciendo que es la actividad que desarrolla el Poder Ejecutivo, sin ocuparse en lo absoluto de la sustancia propia de dichos actos.

Inaceptable es, a nuestro modo de ver, tal postura, porque en la realidad nos encontramos con que el Poder Ejecutivo lleva a cabo ciertos actos que no podemos considerar como materialmente administrativos y de otro lado, actos materialmente administrativos son efectuados por el Poder Legislativo y por el Judicial con sobrada frecuencia.

Desde el punto de vista puramente formal u orgánico, función administrativa es aquella que realiza el Poder Administrativo o Ejecutivo, aunque dentro de ella vaya incluida una serie de actos que revisten una naturaleza interna diferente.

Pero nuestro problema consiste precisamente en determinar cuál es la nota distintiva de los actos administrativos considerados en su aspecto material, sin guiarnos por notas externas, esto es, sin tener que acudir al elemento formal del órgano ejecutor de la función, y a ello vamos a dedicar nuestra atención de aquí en adelante.

#### La Función Administrativa desde el punto de vista material

En nuestro afán de llegar a una conclusión acerca de la naturaleza intrínseca de la función administrativa, hemos procurado consultar los autores que tratan dicha materia, los cuales distan mucho de ponerse de acuerdo sobre la misma, pero cuya lectura nos ha servido para formarnos un criterio acerca de tan debatido tema. Transcribiremos pues sus opiniones al respecto, haciendo los comentarios que creamos pertinentes para, finalmente, poder adoptar una determinada postura expresando nuestro modesto modo de pensar.

Rafael Bielsa, por ejemplo, define la Administración Pública como "la actividad general del Estado, externa e interna, jurídica y social, que tiene por fin proveer a las necesidades colectivas cuya satisfacción entra en los fines del Estado". (Rafael Bielsa.— "Derecho Administrativo".— Roque Depalma Editor.— 5a. edición.— Buenos Aires, 1955.— Tomo I.— pág. 202 en nota).

\* Revista de Administración Pública. Núm. 4 octubre-diciembre 1956. (pp. 39-55)

Piensa el autor referido, que la Administración Pública desenvuelve su actividad en una esfera que aumenta infinitamente, a veces conforme a las normas jurídicas existentes, cuando efectúa actos jurídicos; otras, sin atender a dichas normas, cuando su actividad no es necesariamente jurídica, pero en todo caso debajo de las limitaciones impuestas por el derecho objetivo.

Nos dice también que lo que define la naturaleza y el especial carácter de la función administrativa es la forma en que su actividad jurídica se realiza y las instituciones que genera.

"La legislación y la jurisdicción —continúa diciéndonos Bielsa— no alcanzan a integrar la actividad jurídica del Estado. El solo establecimiento de la norma y su aplicación en la esfera jurisdiccional no bastan. El Estado debe realizar una actividad continua, previniendo, ordenando, manteniendo, en suma, el orden jurídico y social, y ésta es la actividad que ejerce la Administración. Por eso, a diferencia de la actividad legislativa y de la judicial que son más o menos intermitentes, la actividad administrativa es continua y ejecutoria. El Estado no sólo realiza funciones jurídicas, sino de bienestar general que no son legislativas ni judiciales; se trata de la acción administrativa. La ley crea un servicio público y la Administración Pública lo realiza" (Rafael Bielsa.— ob. cit.— Tomo I.— pág. 199 y sigts.)

Para el jurista que venimos consultando la administración es, ante todo, organización, y piensa que ella no puede manifestarse ordenadamente si antes no se organiza, puesto que primero debe haber una actividad interna de índole económica, ética, técnica, no jurídica; y después una actividad externa, que comprende las funciones jurídicas y sociales. En su actividad interna, la administración se limita a sí misma y no produce efectos de derecho.

De este modo, por administrar, en la acepción común del vocablo, debemos entender: ordenar económicamente los medios que se tienen a la mano y usarlos convenientemente para satisfacer las propias necesidades.

Una buena administración supone precisamente el establecimiento o mantenimiento de una relación armónica y proporcionada entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles.

En este sentido, Bielsa utiliza la palabra administrar como sinónimo de ordenar, de proveer.

Pero nos encontramos con que la administración pública debe desenvolverse dentro de normas, no sólo de eficacia técnica, económica o moral, sino jurídicas; normas que señalen el límite lícito dentro del cual pueda desenvolverse la actividad administrativa. Y entonces se nos presenta lo que él considera como actividad externa, que es jurídica porque genera derechos o, en general, produce efectos de derecho; son estos los actos administrativos.

Bielsa caracteriza la actividad jurídica administrativa porque sus actos, a diferencia de las normas legislativas, establecen casi siempre relaciones de derecho entre la entidad administrativa que la dicta y los sujetos a los cuales dichos actos van referidos; son raros los casos en que ellos vinculan jurídicamente a los particulares entre sí.

Más adelante, el autor a que nos venimos refiriendo nos hace algunas consideraciones en las cuales recoge las ideas de Otto Mayer, respecto a la posición de las funciones del Estado con respecto al Derecho.

"La actividad administrativa —sostiene Bielsa— realiza fines del Estado considerado como unidad. De este modo, se concibe que ella tenga en la vida de ésta, posición y funciones análogas, en cierto modo, a las que toda persona física o jurídica tiene en la actividad que desarrolla para la satisfacción de sus necesidades y realización de sus fines. Surge pues, en la administración una

distinción importante, que constituye otro carácter diferencial de la actividad administrativa respecto de la legislativa y la judicial y que consiste en la especial situación en que la Administración está colocada respecto del derecho. Mientras la actividad legislativa se resume en la formación y establecimiento del derecho positivo y la judicial en la aplicación del derecho, la actividad administrativa tiene siempre en el derecho objetivo sus límites, de libertad de acción, de apreciación, de conveniencia, ya sea de manera general en el caso de las atribuciones discrecionales, ya de manera determinada, en el de las atribuciones regladas. De estas limitaciones legales surgen para los administrados los derechos que se protegen con recursos contenciosos administrativos, para invalidar actos lesivos de los intereses legítimos de los administrados". (Rafael Bielsa.— ob. cit.—Tomo I.—pág. 199 y sigts.)

Otto Mayer opina a este respecto: "El Estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la persecución de sus intereses. La administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines. Así comprendida, ella se opone a la Constitución, que no hace sino preparar esta actividad; administración implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar". (Otto Mayer.—"Derecho Administrativo Aleman"—Editorial Depalma.— Buenos Aires, 1949.—Tomo I.—pág. 3).

"La administración —nos sigue diciendo el jurista germano— es la actividad del Estado para realizar sus fines, bajo su orden jurídico. Podremos dispensarnos de agregar la condición de que debe ser una actividad separada de la legislación y de la jurisdicción; esto está suficientemente especificado con las palabras "bajo su orden jurídico". En efecto, en la legislación tal como la entendemos el Estado se encuentra sobre este orden jurídico; en la justicia, todo se hace por este orden jurídico; en cuanto a la administración, su dependencia respecto del orden jurídico bajo el cual ella actúa, es menos estricta y más variada." (Otto Mayer.—ob. cit.—pág. 15).

Tanto en Bielsa como en Mayer, encontramos dos notas comunes con las cuales tratan de caracterizar la función administrativa. Ambos nos hacen referencia al fin que el Estado persigue por medio de esa función y a que dicha función se realiza "bajo un orden jurídico".

Encontramos todavía algunos autores más que piensan en igual sentido, esto es, que creen encontrar la nota distintiva de la función administrativa en la idea de fin.

Fritz Fleiner, otro de los autores alemanes que se han ocupado del análisis de tan importante punto, nos dice lo siguiente:

"La Administración, en sentido amplio, a diferencia de la Constitución, viene a ser la actividad que el Estado desarrolla para la realización de sus fines esenciales. Así como la Constitución representa en el Estado el elemento estable, permanente, en la administración por el contrario, se nos manifiesta el Estado en actividad". (Fritz Fleiner.—"Instituciones de Derecho Administrativo"—Traducción de la 8a. edición alemana por Sabino A., Gendin.—Editorial Labor, S.A.—Barcelona, 1933.—pág. 3).

Fleiner encuentra dos facetas de lo que él llama la tercera función política —esto es, la función administrativa— la función ejecutiva y el gobierno y nos dice que todo lo que cae fuera de las atribuciones del legislador y de los tribunales es la administración en sentido estricto. La administración para dicho tratadista es un conjunto de funciones de naturaleza técnica, intelectual y jurídica, cada una de las cuales tiende a alcan-

zar resultados útiles para el bien común. (Fritz Fleiner.—ob. cit.—pág. 4).

Posteriormente establece una comparación entre la actividad jurisdiccional y la administrativa, con fines a delinear una definición de esta última.

Piensa que la diferencia fundamental entre la justicia y la administración estriba en que para la primera la aplicación del Derecho es su fin propio, en tanto que para la administración la aplicación del derecho se reduce a un medio para alcanzar cierto fin. La justicia tiene que establecer en sus sentencias lo que es justo según la ley vigente, prescindiendo de las consecuencias que resulten para el Estado y partes interesadas. En cambio la administración tiene que proveer al bien común y procurar siempre cosas útiles.

"El elemento vital de la administración —expresa el mencionado jurista alemán— es la actividad, la intervención activa, la obtención inmediata de determinados resultados materiales. Su norma es la oportunidad. En atención a ello, la Administración se puede llamar "poder activo del Estado", en contraposición al Poder Legislativo y al Judicial, los cuales agotan su función en formular decisiones de voluntad; pero la Administración sólo es capaz de desarrollar toda su actividad dentro de una ordenación jurídica. El derecho impulsa su actividad, pero al mismo tiempo la limita. Sin embargo, la Administración no emplea el Derecho con el exclusivo objeto de servirle y de proporcionar eficacia a sus normas, sino para alcanzar, bajo su amparo, un determinado rendimiento material que esté fuera del ámbito de realización del Derecho". (Fritz Fleiner.—ob. cit.—pág. 6).

De acuerdo con la anterior exposición, Fleiner entiende la Administración como: "toda actividad del Estado o de cualquier otra Corporación de Derecho Público que desarrollen en su propio orden jurídico para alcanzar sus fines esenciales y que no pertenezca a la esfera de la legislación ni de la administración de justicia". (Fritz Fleiner.—ob. cit.—pág. 7).

Fleiner nos dibuja los dos caracteres que ya habíamos apuntado al examinar a Bielsa y a Otto Mayer. Nos habla del orden jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad administrativa y de los fines del Estado como rasgo determinante.

Nos reservamos para cuando esbozemos nuestro personal modo de pensar el hacer las consideraciones pertinentes respecto al criterio que sustentan los tratadistas antes citados.

En cuanto a lo que Fleiner dice "... y que no pertenezca a la esfera de la legislación ni de la justicia", nos hace recordar una corriente doctrinal que trataba de definir la función administrativa como: aquella actividad que no es legislativa ni jurisdiccional, tratándose de las actividades del Estado. La afirmación es cierta, por supuesto, pero ello elude el problema y no nos proporciona ninguna luz que ilumine el sendero que pueda llevarnos a encontrar la naturaleza interna de la función administrativa.

Adolfo Posada, sin llegar a formular una definición de la actividad administrativa en su aspecto material, nos hace algunas consideraciones acerca de ella que hemos creído pertinente citar:

Posada opina que la función del Estado supone una actividad continua, ordenada en vista del cumplimiento de su fin. Para él el fin, o sea el contenido, determina la naturaleza y caracteres de la actividad y los de la función. Dice que el contenido de la actividad del Estado es el Derecho; que el Estado es, o al menos se propone ser, una realización jurídica y se define en virtud de la atracción que sobre él ejercen las necesidades racionales de la vida. (Adolfo Posada.—"Tratado de Derecho Político".—5a. edición revisada. Librería General de Victoriano Suárez.—Madrid, 1935.—Tomo I.—pág. 428).

"Formulada la norma —expresa Posada— el Dere-

cho cae bajo la acción inmediata de la voluntad. Aquí la voluntad colectiva del Estado-Persona. El Estado-Persona se somete a su norma, realizando así el Derecho con su poder, el cual actúa en dos sentidos: 1o.—como expresión de la voluntad misma del Estado, que por sí se acomoda a su norma; 2o.—como manifestación de esta voluntad, actuando sobre la comunidad toda y sobre sus miembros, para hacer eficaz la norma. En el proceso de las realizaciones jurídicas, esta operación jurídica es el momento de ejecución directa de la norma —función ejecutiva o Poder ejecutivo— algunos denominan esta operación función administrativa o administración. Como la operación de la elaboración de la norma, la de su ejecución se produce: 1o.—por la acción espontánea y general de la comunidad-Estado, que ejecuta o cumple la norma en forma difusa, manteniendo y en su caso, con el apoyo de la coacción del Poder Constituido, esto es, con órganos de la autoridad ejecutiva". (Adolfo Posada.—ob. cit.—pág. 442).

Posada nos revela un modo de pensar que participa de una corriente sostenida por diversos autores, entre los cuales se cuenta Berthelemy, que considera la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de las normas legislativas. Es decir, los autores distinguen la legislación como ejecución de los principios consagrados en el texto constitucional y la ejecución, como ejecución de la legislación.

Pero creemos que el concepto de ejecución es impropio para caracterizar debidamente la función administrativa, pues abarca menos o abarca más de lo que propiamente constituye la actividad de la administración. Bajo la primera aceptación que señala Posada, se comprenden todas las funciones de la vida jurídica y bajo la segunda, el criterio resulta demasiado estricto y deja fuera muchos aspectos de la actividad administrativa.

Los tratadistas Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, en sus obras de Derecho Administrativo, nos citan a Hauriou como otro de los autores que intentan definir la función administrativa en relación al fin que persigue; de ellos hemos recogido los datos que a continuación vamos a glosar.

Para Maurice Hauriou la función administrativa se caracteriza por: "manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de los servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa". (Maurice Hauriou.—"Derecho Administrativo".—págs. 9 y 33.—citas de Gabino Fraga.—"Derecho Administrativo".—5a. edición.—Editorial Porrúa, S.A.—México, 1952.—pág. 62; y Andrés Serra Rojas.—"Derecho Administrativo".—Librería de Manuel Porrúa, S.A.—México, 1959.—pág. 170).

Serra Rojas piensa que esta importante definición señala varios elementos del concepto moderno de función administrativa, principalmente la noción del servicio público, la de la empresa administrativa y la del régimen de policía aplicable, pero además señala un dato, dentro de la definición general del acto administrativo, que según él es indispensable para constituirlo, desde cualquier punto de vista que se le considere y es que el acto administrativo se realice en vista del funcionamiento de un servicio público.

De este modo, él considera que no constituyen actos administrativos los actos relativos a las actividades privadas de la administración, principalmente cuando se trata de actos de gestión del dominio privado. (Serra Rojas.—ob. cit.).



Gabino Fraga señala, en la definición de Hauriou, tres elementos, que son: a) el fin de la función; b) los medios con los cuales se realiza; c) los límites que la constriñen.

El mismo autor nos hace ver que, para Hauriou, el fin de la función es la gestión de los asuntos corrientes del público, de los intereses generales, permanentes, ordinarios y pone de relieve el empleo de medios técnicos, con marcada preponderancia sobre los medios jurídicos, aunque éstos deban ser al fin y al cabo empleados en el desempeño de una gestión que señala como eminentemente práctica. Al mismo tiempo, el Doctor Fraga nos hace ver el peligro que acarrea el empleo de los elementos que señala Hauriou para definir la función administrativa, en cuanto a la posibilidad de crear una confusión lamentable entre las funciones y las atribuciones del Estado, así como también en cuanto a la forma de reglamentación de los medios de policía y de los servicios públicos que el Estado debe prestar. (Gabino Fraga. ob. cit.).

Algunos otros autores sudamericanos nos ofrecen también diversos conceptos relativos a la función administrativa.

Sayagués Laso, por ejemplo, dice: "La función administrativa es la función concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de su cometido. Es un hacer efectivo, mientras que la legislación y la justicia son actividades exclusivamente jurídicas". (Enrique Sayagués Laso.—"Tratado de Derecho Administrativo".—Montevideo, 1953.—págs. 48 y sigs).

Por otra parte, Benjamín Villegas Basavilbaso nos dice que la Administración debe ser siempre considerada en relación con los fines del Estado y opina que este criterio, seguido por numerosos publicistas, parte de un enunciado que dice: la legislación crea la norma jurídica la aplica en los casos controvertidos, la administración provee a la satisfacción de las necesidades sociales. Las doctrinas que aceptan este criterio están fundadas en la idea del fin.

Pero más adelante admite que podría argumentarse que medio y fin no son elementos apropiados para determinar diferencias, porque lo que desde un punto de vista aparece como medio, puede ser considerado como un fin desde el otro y que además, la actividad de proveer a la satisfacción de las necesidades sociales no es un fin privativo de la administración porque también lo llevan a cabo la función legislativa y la jurisdiccional.

Villegas Basavilbaso define la función administrativa como: "la actividad concreta mediante la cual se provee a la satisfacción de las necesidades colectivas, función que debe ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley". (Benjamín Villegas Basavilbaso.—"Derecho Administrativo".—Tipográfica Editora Argentina.—Buenos Aires, 1949.—Tomo I.—págs. 12, 13 y 35).

En lo relativo al tema objeto de nuestro estudio, Serra Rojas por su parte dice:

"Tanto la escuela alemana, representada por Jellinek, Merkl y otros más; la escuela vienesa por Kelsen, como la escuela francesa de Leon Duguit, Roger Bonnard, Gaston Jéze y Carré de Malberg, han mantenido vivas discrepancias sobre el sentido material de la función administrativa. La propia Jurisprudencia del Consejo de Estado en Francia, refleja un criterio tradicional y otro moderno sobre la noción de acto administrativo y de servicio público". (Serra Rojas —ob. cit.).

En su obra, el autor citado nos ofrece diversas definiciones que él ha tomado de las diferentes escuelas a que hace referencia en el párrafo anterior.

Así, la función administrativa puede entenderse como: "la acción del Estado para actualizar la legisla-

ción, haciéndola concreta y particular"; o como "la actividad práctica del Estado para cuidar de modo inmediato los intereses públicos que asumen en los fines propios" y también como: "la actividad del Estado subordinada al orden jurídico, que se propone la realización de actos subjetivos, es decir, actos creadores de situaciones jurídicas individuales o particulares".

Serra Rojas distingue, en la función administrativa los siguientes elementos: a) la subordinación al orden jurídico; b) la finalidad de la función; c) los medios como se realiza; y d) los límites concretos de la misma. Opina que el elemento orgánico o formal es indispensable para precisarla y pone de relieve que el derecho administrativo hace intervenir una noción que a su juicio es fundamental: el régimen de los poderes de policía, diciendo que sin tales medios, el orden jurídico administrativo carecería de facticidad.

Finalmente, concluye dándonos su definición administrativa: "La función administrativa —expresa— es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos jurídicos a los actos materiales o a los actos jurídicos que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades del Estado, reguladas por el interés público; todo ello bajo el régimen de los poderes de policía". (Serra Rojas.—ob. cit.—pág. 174).

El maestro Fraga, al estudiar la función administrativa desde el punto de vista material, hace un análisis de los elementos que deriva de las principales definiciones de dicha función que él examina en su obra y nos dice:

"En primer término, en todas las definiciones nos encontramos, en una forma o en otra, que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico. En segundo lugar, en todas ellas se encuentra otro elemento constante: la limitación de los efectos que produce el acto administrativo; esto es, a la función administrativa se le reconoce un efecto concreto, individualizado. En tercer lugar, los actos en que la referida función se exterioriza no son de un tipo único desde el punto de vista de su naturaleza interna, pues al lado de los actos jurídicos (actos subjetivos y actos condición) a que ya nos referimos, el Estado realiza una serie de actos materiales que unánimemente se consideran como actos administrativos". (Gabino Fraga.—ob. cit.—pág. 69 y siguientes).

Para más adelante concluir: "Con todos los elementos apuntados, podemos ya dar un concepto completo de la función administrativa, diciendo que es una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales". (Gabino Fraga.—ob. cit.—pág. 69 y sigts.).

El citado autor opina que la función administrativa no requiere para su ejercicio una situación preexistente de conflicto, y por lo tanto no interviene tratando de resolver controversias con el fin de dar estabilidad al orden jurídico. El piensa que la función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía, pero si el conflicto ha surgido ya, se entra al dominio de la función jurisdiccional.

Para concluir el examen y exposición de los diversos autores que tratan el tema objeto de nuestro ensayo, vamos a hacer un resumen de las ideas que Leon Duguit expone en su obra de Derecho Constitucional al estudiar las funciones del Estado.

Duguit coincide con Posada en cuanto a que el Estado es, o al menos se propone ser, una realización jurídica y así piensa que a través de la función administrativa el Estado crea una situación de Derecho subjetivo o condiciona por un acto individual el nacimiento

to de una situación legal, pero que el Poder Ejecutivo, antes de ser un Poder que crea situaciones, derechos y posiciones legales, es un Poder que expresa la obligación del Estado en el sentido de la realización del Derecho. (Leon Duguit.—"Manual de Derecho Constitucional".—Traducción de José G. Acuña.—2a. edición española.—Francisco Beltrán Editor.—Madrid, 1926.—pág. 130).

"Estudiar —dice Duguit— las funciones jurídicas del Estado, no es, en manera alguna, estudiar el resultado que los gobernantes persiguen desde el punto de vista social, moral o económico; es, en cambio, estudiar los efectos que produce sobre las voluntades una manifestación de voluntad por la que los gobernantes persiguen un fin cualquiera. Importa mucho retener esta idea y comprender que, para clasificar las diversas funciones jurídicas del Estado, no hay para qué considerar ni preocuparse del objeto que se persigue y que dichas funciones se proponen. Para alcanzar un fin determinado, los gobernantes ejercitan su voluntad, quieren, en una palabra; este acto de voluntad produce un efecto en el mundo del Derecho, esto es, un efecto sobre las demás voluntades; crea, determina, condiciona o modifica el derecho objetivo; crea, modifica, suprime o reconoce en forma auténtica una situación objetiva. He aquí la función jurídica. Es pues, únicamente, según la manera como los actos de los gobernantes se ejercen sobre las voluntades, según sus efectos en el campo del derecho objetivo, como debemos determinar las diversas modalidades que reviste la acción jurídica del Estado". (Leon Duguit.—ob. cit.—pág. 85).

Duguit considera el acto administrativo como un acto jurídico en el sentido propio, realizado por los gobernantes y piensa que acto jurídico *stricto sensu* es toda manifestación de voluntad conforme al derecho objetivo que produce una situación de derecho subjetivo o condiciona el nacimiento de una situación de derecho objetivo.

Siguiendo este orden de ideas, nos proporciona su concepto de acto subjetivo y de acto condición, al considerar que ambos forman el grupo de los actos jurídicos que pueden considerarse como administrativos.

Para Duguit, el acto subjetivo nace cuando por él se crea a cargo de un sujeto una obligación especial, concreta, individual, momentánea, que no existía a cargo de este individuo, por aplicación de una regla cualquiera de derecho objetivo. Este acto para él, es puramente subjetivo, en tanto que el acto regla (la ley) y el acto condición, son objetivos.

Al hablar de los actos-condición nos dice que ciertas reglas de derecho objetivo se aplican únicamente a los que se encuentran en determinadas condiciones. Todo acto que tenga por consecuencia hacer nacer para un individuo un "status" que no tenía anteriormente, entra en una categoría nueva de actos jurídicos y una modificación se produce en el orden jurídico existente, porque una regla de derecho objetivo se aplicará en adelante a un individuo al cual no se aplicaba, o inversamente, porque un "status" individual aparece, que antes no existía.

Para Duguit, existe un acto condición cuando nace o se extingue, por virtud de tal acto, un "status" para un individuo y opina que esos actos, denominados actos-condición, tienen algo de subjetivo porque condicionan la aplicación a un sujeto determinado de la norma considerada. Cita algunos ejemplos para ilustrar su pensamiento, tales como el nombramiento de un funcionario, la legitimación, la naturalización, afirmando que los ejemplos de esta especie abundan en el derecho público y en el privado. (Leon Duguit.—ob. cit.—págs. 16 y siguientes).

Después nos brinda su concepto de la función

administrativa resumiéndola así: "es la función por la cual el Estado ejecuta actos jurídicos, es decir, expresa una voluntad al efecto de crear una situación de derecho subjetivo o de condicionar una situación de derecho objetivo. De esta suerte, el acto administrativo es siempre un acto individual y concreto, en tanto que el acto legislativo es una disposición general y abstracta. El acto legislativo es la fórmula de una regla de derecho; el acto administrativo es la creación o la condición de una situación de derecho". (Leon Duguit.—ob. cit.—pág. 99).

El autor que venimos comentando nos habla también de los actos políticos, considerando entre éstos, algunos actos políticos no administrativos y finalmente de los actos diplomáticos.

A este respecto comienza afirmando: "Está hoy unánimemente rechazada la opinión que en algún momento contó con numerosos partidarios, según la cual, un acto, siendo intrínsecamente y por su propia naturaleza acto administrativo, al ser ejecutado con un fin político, tal como vulgarmente se entiende, deja de ser acto administrativo para convertirse en acto político, en acto de gobierno, escapando por lo tanto, a todo recurso habitualmente admitido contra los actos administrativos". (Leon Duguit.—ob. cit.—pág. 107).

Duguit sostiene que el acto administrativo no puede cambiar de naturaleza según que haya sido inspirado a la autoridad que lo ejecuta por esta o aquella consideración. Posee en sí mismo una naturaleza propia e independiente del fin a que se dirige y esta naturaleza no puede cambiar conforme al fin particular en cuya vista se realiza.

Añade que, de una manera general, la idea del fin debe quedar completamente ajena a la determinación jurídica de las funciones del Estado y de los actos derivados de las mismas.

No obstante, nos habla de actos políticos que según él no son actos administrativos, refiriéndose a los actos relativos al funcionamiento y a las relaciones de los organismos políticos y a la acción recíproca que ejercen unos sobre otros.

Evidentemente, entre los órganos del poder existe una limitación recíproca que implica la existencia de relaciones activas entre ellos. Son actos verdaderamente de la vida interior del Estado, resultando directamente del funcionamiento de la Constitución y por ello, Duguit considera que no pueden ser atacados ante ningún Tribunal por vía contenciosa. Esto lo lleva a concluir que dichos actos no emanan, por ningún título, de autoridad administrativa alguna.

Se sitúan aquí todos aquellos actos que origina el sistema constitucional de frenos y contrapesos, por el cual los poderes ejercen control y crítica recíproca y, según Duguit, ninguno de tales actos tiene carácter administrativo, ni emana de una autoridad que, al realizarlo, proceda como autoridad administrativa.

Tampoco quiere él considerar como actos administrativos los decretos por los que se acuerda una gracia o se concede un indulto, o por los que se declara el estado de sitio, así como tampoco los actos diplomáticos. Formula, en este punto, dos interrogantes:

¿Cuál es la naturaleza de los actos diplomáticos?  
¿Pueden ser incluidos entre los actos administrativos?

Para responder, comienza por definir los actos diplomáticos diciendo que: "son aquellos que se refieren a las relaciones internacionales de un Estado".

Continúa afirmando que la actividad diplomática del Estado se manifiesta en las negociaciones, correspondencia, instrucciones facilitadas a los agentes diplomáticos, etc., características de la gestión de los intereses públicos en el exterior.

Todas estas operaciones son, evidentemente, actos diplomáticos, pero, según Duguit, son actos que no producen ningún efecto de derecho y no pueden, por

consiguiente, ser calificados de actos administrativos.

A pesar de tal aseveración, él mismo admite que muchos de estos actos tiene un carácter jurídico innegable; tales son las declaraciones diplomáticas como declaraciones de guerra, de neutralidad, etc., y también los convenios diplomáticos.

¿Cuál sería entonces, exactamente, el carácter jurídico de estos actos?

Duguit acepta que son actos administrativos, puesto que entran en la definición general que él ha dado del acto administrativo, esto es: son manifestaciones de voluntad encaminadas a crear una situación concreta de derecho.

No obstante, en virtud de que tales actos se producen en condiciones perfectamente singulares y considerando que la situación de derecho que por ellos se origina no presenta todos los caracteres de una verdadera situación jurídica, prefiere colocar los actos diplomáticos en un grupo aparte y *sui generis*, sin clasificarlos ni comprenderlos en la categoría general de los actos administrativos. (Leon Duguit, *ob. cit.*, pág. 107 y siguientes).

#### Nuestro modo de pensar al respecto.

Nuestra opinión es que la naturaleza de la función, cualquiera que esta sea, debe determinarse por el carácter interno del acto y por su repercusión en el mundo del Derecho.

Acudir al elemento "fin" para tratar de caracterizar la función administrativa, nos hace correr el riesgo de crear una confusión entre la función y la atribución, que es el contenido de aquélla.

El Estado puede proponerse múltiples fines, así como tiene múltiples atribuciones que cumplir y ello va a ser encauzado a través de las funciones propias del mismo. Pero decir que la función administrativa es aquella que desempeña el Estado para el cumplimiento de sus fines, no es precisarla debidamente, porque también a través de las funciones legislativa y jurisdiccional el Estado puede llevar a cabo sus fines, ya que también por medio de ellas cumple con determinadas atribuciones.

La atribución es el contenido de la actividad del Estado, en tanto que la función es el medio de realizarla. La atribución es el fondo, la función es la forma. Si la función se define por la atribución, es sumamente fácil crear una confusión sobre el carácter de las funciones.

Además, como sostiene Fraga, cuando hay otros elementos que sirven perfectamente para caracterizar en forma debida una función, no debe recurrirse a la noción de "fin".

Por otro lado pensamos, con Duguit, que para la diferenciación de las funciones jurídicas estatales, es indispensable atenerse al contenido de los actos, con abstracción absoluta del órgano que los ha producido.

En efecto, la definición que el maestro Serra Rojas nos proporciona de la función administrativa es indudablemente completa, pero no debemos perder de vista que él lo hace, como nosotros, en la parte correspondiente a la "noción material de la función administrativa", siendo lógico que para entonces, ya debe haberse examinado dicha función desde el punto de vista formal y que, tomada en cuenta sólo en atención a su naturaleza intrínseca, lo que importa es definir los actos administrativos desde el punto de vista material, para desentrañar la naturaleza de la función, sin que ella se altere en lo más mínimo por el hecho de que dichos actos sean efectuados, de manera excepcional, por el Poder Legislativo o por el Judicial.

A nuestro modo de ver, no es el hecho de que la función sea realizada normalmente por el Poder Ejecutivo lo que le da el carácter de administrativo a sus

actos desde el punto de vista de su naturaleza interna, pues también el Poder Ejecutivo tiene, entre sus atribuciones, la llamada potestad reglamentaria que es, en esencia, legislativa, exigida únicamente por las necesidades mismas de la ejecución.

Creemos que las funciones del Estado en su esencia, deben ser caracterizadas por los efectos jurídicos que producen, esto es, por su repercusión en el mundo del derecho.

De este modo, el Estado ejercerá la función administrativa todas las veces que realice un acto-condición o un acto subjetivo, o cuando sus agentes procedan, para asegurar el cumplimiento de las propias atribuciones, a cumplir actos puramente materiales.

Por medio de la función administrativa, el Estado interviene en un sector de la actividad jurídica, diferente a los que son invadidos por las otras dos funciones: la legislativa y la judicial.

Cuando el Estado ejecuta un acto administrativo, entra en vista de una situación particular, en relación con personas determinadas.

Algunos piensan que administrar se reduce a ejecutar; ya hemos analizado el criterio que ve a la legislación como ejecución de la constitución y a la ejecución propiamente dicha, como simple ejecución de las normas legislativas; así como la opinión de quienes piensan que administración es simplemente la función encargada de ejecutar las leyes.

Pero administrar es algo más que ejecutar, pues si ejecutar es cumplir lo ordenado, administrar es concebir, y luego llevar a la práctica la concepción o disposición con criterios de oportunidad, de elección, de medios, de mayor eficacia y de economía, ya que el poder de administrar implica más que el simple poder de ejecutar; implica el ejercicio de facultades discrecionales por parte del encargado de dicha función.

La función administrativa es una función del Estado que se realiza siempre bajo un orden jurídico, como se realizan en nuestro medio, bajo un orden jurídico también, las otras dos funciones: legislativa y judicial. Pero la función administrativa se distingue de las otras porque en virtud de ella se determinan siempre situaciones jurídicas para casos individuales y no situaciones abstractas e impersonales como sucede con el acto-regla, resultado de la labor legislativa; ni es tampoco su misión la resolución de controversias para mantener el orden jurídico vigente, como sucede con la función jurisdiccional.

Tanto Maurice Hauriou como Andrés Serra Rojas, insisten en señalar como una nota distintiva de la función administrativa, los medios que dicha función emplea para la consecución de sus fines. Afirman que los actos administrativos, ya sean jurídicos o materiales, tienen como finalidad la prestación de servicios públicos o la realización de las demás actividades del Estado que se hallan reguladas por el interés público y que todo ello se lleva a cabo bajo el régimen de policía.

No negamos que el Estado cuente entre sus atribuciones la prestación de servicios públicos, ni que éstos constituyan una actividad que se lleve a cabo a través de la función administrativa, así como tampoco negamos que el régimen de policía sea uno de los medios eficaces con que la administración cuenta para el logro de sus propósitos; pero en lo que no estamos de acuerdo es en que ello forme parte de la esencia misma de la función administrativa, la cual debe caracterizarse, insistimos, por los efectos que produce en el mundo del derecho. Todo ello sin contar con que, como sostiene Fraga, ese elemento "medio" puede ser causa de confusiones, porque la policía y los servicios públicos son medios que normalmente deben establecerse por disposiciones de carácter legislativo y no administrativo.

## FACULTADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO PLANEADO\*

Alfonso López Aparicio

### I. Planeación económica y social

Sin intentar ofrecer una definición de este concepto, creemos que puede describirse diciendo que la planeación económica y social consiste en un conjunto de decisiones del poder público para regular los actos de los órganos del Estado, pero también la conducta de los particulares, con el objeto de obtener, en plazos más o menos largos, determinadas metas que pueden quedar comprendidas dentro del común denominador de lograr una mejoría constante en el bienestar general de la población y realizar una convivencia dentro del bien común, la seguridad y la justicia.

Así entendida la Planeación Económica y Social debemos decir en apoyo de lo anterior que existen, dentro de nuestro orden jurídico, los elementos y bases necesarios para configurarla en tal sentido.

A) La constitución de 1917, que señala la estructura jurídica y política del Estado mexicano, contiene varias disposiciones que implican la idea de planeación a que nos hemos referido. Los artículos 27, 28 y 123 establecen lineamientos generales para la intervención del Estado en aspectos fundamentales como el régimen de propiedad, y las relaciones de producción, de industria, comercio y trabajo. El artículo 73, al referirse a las facultades del Congreso de la Unión, indica ciertas tareas legislativas encaminadas a este fin, y los artículos 89 y 131 al hablar de las facultades del Titular del Poder Ejecutivo, confiere a éste una serie de atribuciones, en su carácter de cabeza de la administración pública, que lo facultan para las decisiones que constituyen el principio de toda planeación.

B) Por primera vez dentro del cuerpo de nuestra legislación, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958, introdujo la idea moderna de planeación. Este concepto aparece en el artículo relativo a las facultades y atribuciones de la Secretaría de la Presidencia, organismo creado por la Ley de referencia. En efecto, la Fracción II del artículo 16 faculta a dicha dependencia para "elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, y los programas especiales que fije el Presidente de la República". Además, se refiere a la posibilidad de planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar planes de fomento y desarrollo regionales y locales, la coordinación de los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y la planeación y la vigilancia de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

C) Un acuerdo del Presidente de la República, que aparece en el Diario Oficial de la Federación del 7 de

julio de 1961, señala algunos aspectos importantes en relación al tema que estamos considerando y entre los cuales pueden destacarse los siguientes:

- I. Las metas propuestas se refieren a:
  - a) Lograr que el ritmo de desarrollo económico y social supere satisfactoriamente al incremento demográfico.
  - b) Que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa.
  - c) La ampliación de oportunidades de ocupación más productiva.
  - d) Fomento de la educación en todos los niveles.
  - e) Solución apropiada al problema de la vivienda popular.
  - f) Ejecución de obras y programas en materia sanitaria y asistencial.
  - g) Extensión de los beneficios del régimen de seguridad social.
  - h) Protección del poder adquisitivo de las clases populares.
  - i) Mayores esfuerzos públicos y privados para alcanzar una inversión mayor.

85

Los siguientes objetivos abarcan tanto a problemas específicamente económicos como otros que tienen un carácter preponderantemente social.

2. Esta lista de objetivos se considera como "meta nacional".

3. Plantea la necesidad de "planeación integral".

4. Implica una coordinación en lo relativo a la formulación y ejecución de planes, con el sector privado o iniciativa privada.

D) El propósito enunciado en el Acuerdo a que nos referimos en el punto anterior, dio un paso adelante con un nuevo Acuerdo Presidencial que aparece en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1962. Se crea, por virtud de esta decisión presidencial, una comisión intersecretarial, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico social del país, a corto y largo plazo.

E) Sabemos que la Comisión Intersecretarial a que se refiere este último Acuerdo ha funcionado satisfactoriamente, y ha elaborado el plan de desarrollo 1962-1964, cuyos detalles no han sido dados a la publicidad.

### II. La administración pública

Sin intentar definir el concepto de la administra-

\* Memoria del Seminario sobre planeación socio-económica, derecho administrativo y administración pública, Facultad de Derecho. UNAM. (pp. 141-159)

ción pública, nos permitimos ofrecer una descripción de la misma, diciendo que es el conjunto de órganos del Estado o que en alguna medida participan y ejercen poder público, cuyo eje es el Poder Ejecutivo Federal, y su ejercicio se deposita constitucionalmente en una persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El vasto campo de administración pública queda así integrado por el propio Presidente de la República, las Secretarías y Departamentos de Estado, los entes descentralizados y desconcentrados, y empresas de participación estatal.

Puede afirmarse que la anterior descripción de la administración pública corresponde, en general, al término muy utilizado en estos temas de "Sector Público".

Es conveniente destacar que las facultades y atribuciones de la administración pública pertenecen, originalmente, al Titular del Poder Ejecutivo y su ejercicio corresponde a los diversos órganos de conformidad a un vasto y complejo sistema de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos.

El Presidente de la República tiene en nuestro sistema constitucional el doble carácter de órgano político y órgano administrativo.

El carácter de órgano político proviene de su relación directa que guarda con el Estado, como representante de la soberanía popular. Su actuación en este aspecto, es la expresión de la voluntad del propio Estado. Así, dentro del orden constitucional imprime dirección o fuerza a la vida de la organización política de México, sin otro límite que el bien público.

Como órgano administrativo, realiza la función respectiva, bajo el orden jurídico que establece el Congreso de la Unión, es decir el Poder Legislativo. En dicha actuación expresa la voluntad del legislador. Como autoridad administrativa ocupa el lugar más alto en la jerarquía de la administración pública, de la cual es su Jefe, concentrando los poderes de decisión y mando, así como los que de ellos se derivan y que forman la relación jerárquica centralizada, en el concepto de que el pleno funcionamiento del citado vínculo, debidamente coordinado, mantiene la unidad de la administración, en el amplio campo de la heterogeneidad de sus órganos.

Por otra parte debemos afirmar que el uso de las facultades y atribuciones que corresponden a los órganos de la administración pública deben ejercerse mediante disposiciones expresas en las leyes o bien aun en el uso de facultades discrecionales, todas ellas tienen el marco insalvable de la Constitución.

### III. Facultades de la administración pública en materia de desarrollo económico planeado

Dentro del campo de la Administración Pública se realizan los actos encaminados a la formulación del plan o planes de desarrollo económico y social. Corresponden a los órganos de la Administración Pública la ejecución, la vigilancia y la evaluación de los resultados del plan.

IV. Los problemas que suscitan la relación necesaria entre planeación económica y social y administración pública pueden, en términos generales, presentarse de la manera siguiente:

1. Por lo que se refiere a la formulación misma de un plan integrado o de varios planes parciales, especiales, sectoriales, regionales, etc., pensamos que la idea de la creación de la Secretaría de la Presidencia obedece al propósito de que ésta sea de manera fundamental el organismo planeador. En este caso convendría la reforma del artículo correspondiente en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para invertir a

esta Dependencia de las facultades necesarias para actuar como organismo central de planeación.

Nos parece útil observar que siguiendo la tendencia de los instrumentos ya citados antes, deba buscarse la manera de dar acceso en las tareas de planeación a una adecuada representación del sector privado.

Sin embargo no debe descartarse la posibilidad de que en lugar de la Secretaría de Estado a que nos venimos refiriendo, se cree un órgano distinto y especializado, pero que en tal caso sus funciones, facultades y atribuciones estén claramente determinadas por un instrumento legal.

2. La ejecución de planes corresponde a los diversos órganos especializados de la Administración Pública, que forman actualmente nuestro cuerpo administrativo, con la extensión ya señalada. No pensamos que la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado deba modificarse substancialmente.

3. Creemos que el problema más importante en este aspecto consiste en lograr una eficaz y positiva coordinación entre todos los órganos de la Administración Pública.

4. Debe pensarse que es necesaria la vigilancia de la ejecución de planes sin que, hasta la fecha, exista en nuestra organización un órgano investido de facultades tan amplias como el problema determina.

5. La evaluación de la formulación y ejecución de un plan, una vez cumplido el término para el cual fue diseñado, es absolutamente indispensable para las siguientes tareas de planeación.

## COLOQUIO

### Pedro Astudillo Ursúa

Ha escrito Ripert en su libro "Los Aspectos Jurídicos del Capitalismo Moderno": "que toda revolución social ha de ser al mismo tiempo una revolución jurídica, si no se quiere que sea una vana perturbación política". Pirou por su parte, ha señalado que las reglas jurídicas forman el primer elemento del cuadro de la vida económica y Bodin estima que el derecho es una cristalización de la economía y agrega "¿No sentirá el sabio la curiosidad de ver el cristal formado por la economía que él analiza?".

Entre nuestros pensadores Antonio Carrillo Flores señala que los dos elementos no jurídicos que integran la administración pública, uno es político y el otro técnico, de modo que la administración se nos ofrece como la dirección y la gestión de los negocios estatales dentro del marco del derecho y las exigencias de la técnica. Es claro que el derecho no da sino una perspectiva de los problemas de la administración pública, quedando fuera de su zona los problemas políticos y técnicos que requiere la propia administración y con sólo ser una perspectiva creemos que el derecho de fijeza, limita el poder tanto de los gobernantes frente a los ciudadanos, como de éstos entre sí.

En primer lugar debe considerarse que una administración pública que se señalara como único fin el cumplimiento del derecho sería una administración de lo más pobre e inapropiado, pero lo cierto es también que todo gobernante debe esforzarse por acatar las normas jurídicas.

Independientemente de los sistemas jurídico-económicos que informan la vida de los Estados, los economistas serios han considerado que la producción y la distribución deben controlarse por parte del Estado moderno para ponerlos al servicio de fines sociales.

Si el Estado ha de intervenir en la planeación de la producción, distribución y consumo de las riquezas, parece ser que el primer paso del problema es indagar si el Estado puede intervenir en la vida económica,



la Federación y los Estados en sus respectivas jurisdicciones puedan expropiar la propiedad privada, mediante indemnización.

Ahora bien, está implícita en la filosofía democrática de la Constitución Mexicana, que cualquier acrecentamiento de la riqueza sea en beneficio de todos sus miembros y la técnica, está acorde en que ese desarrollo debe ser el resultado de un conjunto de esfuerzos ordenados, de manera que los recursos humanos naturales y técnicos alcancen su mayor productividad. Si esto es planificar ¿cuáles son los medios legales? Creemos que puedan resumirse así:

1o. Las facultades que el artículo 73 de la Constitución del país confiere al Congreso para: a) Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; b) Dar bases en materia de empréstitos sobre el crédito de la Nación, los cuales en todo caso deberán celebrarse para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo que se realicen con propósitos de regulación monetaria; c) Impedir restricciones en el comercio entre los Estados; d) Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica, trabajo, moneda, vías generales de comunicación, postas y correos, uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción Federal y pesas y medidas; e) Establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y los especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Estas disposiciones permiten la existencia de una legislación uniforme, ajena a regionalismos que permita planificar las actividades más importantes de la Nación. Es obvio además, que tales facultades han permitido ya en México, por una parte una infraestructura en desarrollo, la industrialización del país y tender a la ocupación plena manteniendo un adecuado nivel total de gastos en consumo e inversión, a través por un lado, de la administración del presupuesto y por otra, del más adecuado aprovechamiento de los recursos financieros que se mueven a través de la banca pública y privada.

2o. La facultad del Presidente de la República para: a) Presentar iniciativas de leyes; b) La facultad que el propio Presidente de la República como representante del Ejecutivo Federal tiene en los términos de la fracción I del artículo 89 Constitucional para promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; c) Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado y demás altos funcionarios de la Federación; d) Habilitar toda clase de puestos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación; y e) Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva, a los distribuidores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Las facultades del Presidente de la República implican la preminencia del Ejecutivo en la formulación de las iniciativas de ley y su liderazgo dentro de la esfera gubernamental.

El Ejecutivo Federal para formular los proyectos de leyes y para aplicarlas ha creado una poderosa máquina administrativa en el que la organización y la técnica tiene un prominente puesto, es decir, la administración pública no solamente cuenta con los recursos necesarios en el orden humano, sino en el orden material para realizar sus atribuciones. Además, el Ejecutivo adquiere un conocimiento de los problemas

nacionales que le capacita mejor que a nadie para dirigir la solución que ha de dárseles, conociendo la multiplicidad de situaciones socio-económicas que puede estudiar y valorar en ejercicio de sus funciones, con un criterio económico. No hay que olvidar que la complejidad de la vida actual amerita de regulaciones administrativas que establecen órganos y procedimientos a menudo complejos. Harold Laski dice al respecto: "Esta posición es el resultado inevitable de la influencia creciente de los negocios en el parlamento moderno. El Parlamento en Inglaterra, el Reichstag en Alemania, las Cámaras Francesas, no tienen tiempo suficiente para elaborar con detalle minucioso, la serie múltiple de normas con arreglo a todas las situaciones jurídicas que pudieran presentarse, no tienen ni competencia para todo, porque dada su estructuración numérica actual, no solamente resulta inepta e ineficaz la Asamblea Legislativa para la tarea de perfilar toda suerte de detalles técnicos, sino que también resulta imposible la misión de predecir qué clase de problemas surgirán bajo el imperio de cualquier reglamentación legal, y se presentarán muchas cuestiones que no encerrarán, perfectamente, en una solución legislativa prevista y determinada. En todos estos casos es necesario encargar ciertos poderes al órgano ejecutivo".

Entre nuestros juristas Miguel Lanz Duret dice: "... el Ejecutivo inicia la mayor parte de nuestras leyes —puede decirse que más del ochenta por ciento procede de la Administración Pública— y esto es plausible y conveniente, porque sin género de duda, los departamentos administrativos que ayudan en sus labores al Jefe del Estado, están mejor preparados técnicamente y más ampliamente documentados, que en lo general, pueden estarlo cualquier miembro del Congreso". Felipe Tena Ramírez señala: "Tratadistas actuales sostienen que la legislación eminentemente técnica y especializada, que se ha impuesto en nuestra época, no puede dejarse a cargo de las asambleas legislativas, sino que debe ser elaborada por comisiones técnicas. La designación de estas comisiones debe hacerse con unidad de criterio y sin influencia política, por lo que ella corresponde al Ejecutivo y no al Congreso. De esta suerte si el Congreso no aprueba a ciegas el proyecto de ley elaborado por la Comisión, entrará a su estudio y discusión para malograrlo por falta de preparación. Por inútil o perjudicial, la intervención del Congreso en la legislación técnica debe excluirse; la responsabilidad de la misma hay que dejarla al Ejecutivo y reservar para el Congreso la función política".

La democracia ha sufrido tremendos reveses por las fuerzas económicas que sirviéndose de las libertades por ella consagradas, las han aprovechado en su propio beneficio generando conflictos sociales. El publicista norteamericano Brice ha señalado la debilidad, la inestabilidad de los gobiernos, el menosprecio de la autoridad, la tiranía de la mayoría sobre la minoría, la ignorancia de las masas, la relajación social, el predominio de los demagogos y en ocasiones el ejemplo de la violencia, como los más comunes males que aquejan a la democracia. Para hacer frente a esos males existe la necesidad de una autoridad central fuerte, con amplísimas facultades en materia política y económica que pueda unificar las fuerzas sociales dentro de la actividad rectora del derecho y de los principios consubstanciales de la democracia. De ese modo, la democracia constitucional se ha enfrentado a la tarea de descubrir pautas institucionales que le proporcionen la acción vigorosa y eficaz, impidiendo que los gobiernos degeneren en tiranía. La fórmula mas eficaz hasta ahora encontrada es el liderazgo ejecutivo aplicado con buenos resultados desde hace tiempo en la Gran Bretaña y en Estados Unidos y recientemente en Francia y en otros países de la Europa Continental, donde la dirección ejecutiva ha venido a retocar los sistemas parlamentarios de esos países.

Los gobiernos que han regido al país, digamos de 1920 a la fecha, han planificado aún cuando la planificación carezca de visión de conjunto y por su carácter fragmentario haya originado desperdicio de recursos e interferencias de competencias; pero es obvio que somos un país que ha crecido. El producto nacional en 1930, era casi igual al de 1910, y de ese año a 1959, casi se ha quintuplicado, en tanto que la población en el mismo período tan sólo se ha duplicado.

Para lograr ese grado de desarrollo económico, México ha tenido que vencer el desequilibrio de los diversos sectores de la producción, lograr una aceptable tasa de crecimiento con estabilidad de precios, cuidando con ello a los sectores económicamente más débiles y sortear en la forma más hábil posible las perturbaciones que derivan de nuestra dependencia del exterior.

Y ahora bien, el grado de desarrollo económico alcanzado y en general, la madurez de nuestras instituciones sociales hacen pensar en la necesidad de planificar de conjunto de manera que:

1a. Las disposiciones específicas sobre planificación den bases muy generales, fijen metas a largo plazo y límites de atribuciones, para garantizar la actuación de autoridades y particulares dentro del derecho.

La legislación vigente debe ser revisada con vistas a su simplificación.

2a. Deben considerarse en los planes no sólo las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos públicos y empresas estatales, sino los gobiernos de los Estados y Municipios. Igualmente deben idearse sistemas de organización y publicidad que permitan recoger la experiencia y tendencias de los diversos sectores nacionales.

3a. Debe existir una autoridad Central provista de los mas amplios recursos técnicos encargados de elaborar los planes de conjunto, con base en los proyectos parciales preparados por los diversos órganos del poder público, encargados de su aplicación y los únicos responsables en las esferas de sus respectivas competencias.

#### **Rosa María Tirado de Ruiz**

Con gran interés he aceptado la cordial invitación que se me hizo para participar en este coloquio, al tomar en cuenta la importancia que significa el poner sobre la mesa de la discusión "El Desarrollo Económico Planeado", y, sobre todo, cuando el tema señalado no pretende enfocarse como una mera abstracción, sino concretándolo al caso de México.

En ahorro de tiempo, creo necesario entrar de inmediato en materia.

1o. Si al hablar de la política económica del desarrollo y de sus instrumentos iniciara la disertación con la importancia "substancial" que tiene dentro de la economía nacional, zonal o internacional, la política comercial, o bien otra política concreta y sus instrumentos, estaría plantando en forma sustantiva el divorcio de una técnica y de su instrumental con relación a la meta principal, que es el desarrollo económico planeado, y

2o. Si hablara, para empezar mi plática, de que existe una inadecuada política económica y de la necesidad de una transformación profunda de las formas de operación del instrumental gubernamental, e incluso de la organización económica del país, podría considerarse valedero; pero el acierto será el demostrar esa afirmación y proponer soluciones al respecto, y esas soluciones sólo pueden proponerse dentro de un esbozo teórico, si no se cuenta previamente, como con toda razón lo ha señalado ya el Lic. Federico Mantilla en su intervención durante un coloquio anterior a éste, con una verdadera y real cuantificación de las metas que persigue "El Desarrollo Planeado del País".

De acuerdo con las consideraciones anteriores, creo que uno de los hechos que debe puntualizarse, como elemento fundamental o punto de partida, es el de establecer en términos reales, con los volúmenes físicos de producción, las metas a un año dado —metas a largo plazo— de lo que pretendemos alcanzar.

Es cierto que todos, en alguna o en múltiples ocasiones, nos hemos referido a la necesidad de establecer un "Plan General de Desarrollo" o bien un "Plan Nacional de Desarrollo" y, con esa base, hemos advertido que nuestras medidas de política económica no operan en forma óptima mientras no correspondan a una verdadera aplicación de otras que tiendan a lograr objetivos concretos y cuantificables, y que, de no ser así, hemos observado que los grandes planes resultan ser un imponderable que, gracias a que en nuestro país los elementos naturales de desarrollo han sido hasta la fecha positivos, resultan, en sus aspectos macroeconómicos, medidas de planeación acertadas. Pero, valga la crítica, podemos preguntarnos si el país ha ido adelante gracias a nuestras decisiones, al margen de nuestras decisiones, o aún más, a pesar de nuestras decisiones.

Estoy segura de que todos los presentes pueden haberme seguido hasta aquí concediéndome la razón, en espera de enfrentar su crítica cuando necesariamente tenga que llegar a hablar de si este plan nacional, general o integral, como se le quiera llamar, sea objeto de ejecución y si será o no de tipo compulsorio.

Claro que ése es un punto crítico, pero yo pregunto ¿si no es cierto que, además de ser crítico o candente, resulta ser, en este momento, algo así como el retorno a nuestra discusión bizantina de "libre empresa" frente a "intervencionismo de Estado"? Porque para llegar a discutir esa coordinada o supeditada decisión a un Plan General, Nacional o Integral Plan de Desarrollo, es necesario que primero empecemos, y ya, aquí mismo, a materializar ese Plan General que de tanto hablar de él, sin concretarlo, está expuesto a convertirse en entelequia.

Pensemos pues, primero que nada, en si ese Plan debe ser elaborado por un Organismo Central de Planeación. Podríamos afirmar que sí. Pero partiendo de una base objetiva, clara y ampliamente difundida. Y como hasta la fecha los expertos de la Planeación no nos han dicho por dónde empezar, nos dejan la mente libre de influencias y la voluntad anhelante para que, saliéndonos de los parámetros y de los "modelos" matemáticos, nos ingeniemos para pensar simplísticamente, dejándonos, como único elemento de juicio, nuestras buenas intenciones.

Ahora bien, podemos sentar una premisa que va más allá de las buenas intenciones:

"Debemos erradicar de nuestro pueblo la miseria, la ignorancia y la insalubridad".

Porque ¿qué significan estas palabras que ha pronunciado nuestro actual Presidente de la República?

Para mí, significan una meta por alcanzar. Una orden motriz para cada uno y para todos los mexicanos, que debe interpretarse como el poner en ese empeño nuestras mejores aptitudes.

Aptitudes sí, no sólo buenas intenciones. Aptitudes para concretar en realidades esa orden. Desmenucemos entonces este hermoso concepto.

Primero: "Erradicar de nuestro pueblo la miseria". Con una lógica cotidiana, es decir, con sentido común, ¿qué significa para cada uno de nosotros erradicar la miseria? Significa que todos los miembros de nuestras comunidades tengan los suficientes bienes materiales para cubrir decorosamente sus necesidades de alimentación, de habitación, de esparcimiento y de vestido. Bien, con estos elementos creo que ya vamos concretando un poco el primer concepto contenido en el ideario del Presidente López Mateos.

Intentemos ir un poco más adelante, no solamente



en pensamiento sino en temporalidad, porque debemos comprender que para lograr esta meta no basta sólo —y esto lo deben saber muy bien los señores licenciados en Derecho— con la promulgación de un Decreto para que se realice.

La primera parte es conocer cuáles son, de acuerdo con nuestras costumbres o nuestros hábitos, los bienes materiales con que debe contar un individuo para satisfacer decorosamente sus necesidades de alimentación, de habitación, de esparcimiento, de aseo y de vestido. Y las bases para conocer esta realidad, ¿cuáles son? : ¿dietistas internacionales? o ¿el óptimo nivel de vida del pueblo americano? (entendiéndose el de los Estados Unidos de Norteamérica). Concretando una vez más: ¡NO!

Ahora bien, si por una parte afirmo que ese no es el camino, estoy obligándome a señalar cuál es el módulo, perdón, ya estoy cayendo en mis deformaciones profesionales, debo decir el modo típico de vida de un mexicano que dentro de su economía individual o familiar ha dejado de ser subdesarrollado. ¿Quiénes son estos mexicanos desarrollados? Esta vez la contestación la tenemos a la mano: Cualquiera de los aquí presentes, porque todos nosotros hemos tenido el privilegio de alimentarnos bien, de vestir con decoro, de tener una habitación cómoda y de habernos educado no sólo para alcanzar nuestro certificado de educación primaria sino para lograr un título universitario. En otras palabras: Ni hemos desarrollado. Sí, pero individualmente, y es precisamente esta individualidad la que nos convierte en prototipos de lo que debemos desear para el resto de nuestra comunidad, si hemos de considerar valedera nuestra premisa de más allá de las buenas intenciones.

Claro está que el prototipo podría objetarse diciendo: "Pero es que somos los mejores". Y alto ahí, porque es posible que seamos de los mejores, pero debemos pensar que las mejores aptitudes no se desarrollan en las infracondiciones y, por lo mismo, es necesario cubrir o satisfacer las necesidades básicas para después desarrollar las aptitudes.

Debemos ineludiblemente partir de un supuesto, pero de un supuesto objetivo como es el de que si nosotros somos, como individuos, entes desarrollados en medio de la condición general de subdesarrollo del país, somos, con todos nuestros defectos y nuestras imperfecciones, un elemento a considerar como el prototipo de nuestra cultura y de nuestros hábitos. ¿Por qué? Porque si bien es cierto que nuestra alimentación tal vez no fuese la más adecuada para resistir un trabajo físico de 8 horas, cosa que si bien no deseamos imaginar para nuestros semejantes, tampoco estamos en el plan de imaginar la dieta fosfórica para un hombre que fuera "puro cerebro", y nosotros, con todos nuestros visos intelectuales y con toda la poltronería de la vida moderna, de vez en cuando, en vez de un trabajo físico, intentamos, con más o menos dificultad, el ejercicio de algún deporte o el caminar tres cuartos o el subir una escalera o el cortar el césped de nuestro jardín. En fin, que bien o mal, con cierta manga ancha, podemos considerarnos como los seres equilibrados, los equilibradamente desarrollados de nuestra comunidad, y por lo tanto, como prototipos reales de lo que pretendemos que sean nuestros semejantes.

Pero a este enunciado real debemos agregar otro principio conceptual de dimensión: el tiempo. Es decir, nuestra finalidad no es motivo de un decreto o de una varita mágica que por acción graciosa determine que esta finalidad práctica nos es dable conseguirla para hoy mismo, para un mañana inmediato. El ideal es conseguirlo; lo real, lo objetivo y humano es que nos demos una tregua para obtenerlo. ¿Cuánto tiempo? Diez años, quince años. Bien, tal vez sea factible hablar de quince años para señalar una meta o un obje-

tivo a largo plazo. Entonces ¿qué es lo que necesitamos? Cuantificar a 15 años plazo las necesidades reales de una población que, para ese año, 1980, será, de acuerdo con una tasa de incremento anual del 3%, de 63 millones de habitantes.

Nuestras concreciones deben ser de tal naturaleza, que tengamos para ese año "programado", en este caso 1980, una lista completa de todas y cada una de las mercancías y sus volúmenes físicos que va a demandar y a poder obtener nuestra comunidad.

De acuerdo con este "método" para hacer la planeación, sabremos que ese "Producto Nacional Necesario" está constituido por una suma de insumos necesarios y cuya obtención será indispensable, de antemano, antes de fabricar las mercancías consumibles.

¿Cuáles serán esos insumos? Los que necesariamente resulten de calcular que si una población de 63 millones de personas que van a consumir, durante un año, 11,497 millones de litros de leche, 220 millones de kgs. de mantequilla o nata, 2,300 millones de Kgs. de carne, equis pares de zapatos y zeta millones de kilogramos de artículos de cuero, serán necesarias tantas reses para abasto y tantas vacas lecheras.

Esta base de análisis y cuantificación de los insumos nos lleva en forma retrospectiva a poder comparar, con nuestra situación actual, cuál es la diferencia que debe cubrirse en los próximos quince años para abastecer a nuestra población existente en 1980.

Con el ejemplo señalado podría iniciarse el estudio de la integración sectorial de la ganadería, y, a través de las necesidades de carne y otros productos ganaderos, nos permitiría, incluso, saber cuál va a ser la necesidad real de superficies cubiertas de pastos o la cantidad de piensos que deberán producirse o importarse para cubrir la demanda de animales para el abasto de carne y de todos los productos conexos. Mediante este mismo procedimiento, sería viable calcular la necesidad real de instalaciones de rastros, de plantas pasteurizadoras y, por último, en esta graduación de la medición o cuantificación de los insumos, podría establecerse la necesidad de recursos humanos y los niveles de técnica que deben tener. Así, puede resolverse funcionalmente otro de los objetivos que señala el Presidente López Mateos: erradicar la ignorancia. Sí, pero con fines concretos. Porque los mexicanos dejarán de ser ignorantes en la medida en que los conocimientos que adquieran no sean solamente librecos, no sean puramente académicos, sino conocimientos funcionales para lograr el desarrollo planeado de México.

Por otra parte, la suma de estos que podríamos llamar desarrollos sectoriales, digamos el de la ganadería (incluyendo en éste las necesidades de maquinaria y equipo) y siguiendo así con la agricultura, la minería y la industria química, nos daría un cuadro completo de las necesidades cuantificadas para erradicar la miseria, la ignorancia y la insalubridad, por lo menos a un nivel mínimo satisfactorio a una fecha futura, y así estaríamos sentando las bases para hablar de un Plan General, Integral o Nacional de Desarrollo a largo plazo.

Una vez cuantificada esa meta, habrá que diseñar las políticas a seguir para la obtención de esos objetivos. Será necesario determinar: qué podemos producir; qué vamos a importar; qué artículos de importación podemos sustituir por otros de producción nacional, y, por último, cómo y con qué medios vamos a financiar esas producciones y esas importaciones.

Como ha podido apreciarse en el esquema de este simplista programa para poder realizar la Planeación, es urgente que demos el primer paso para iniciarla, y este primer paso consiste en cuantificar las metas. Esta tarea urgente no requiere discusión previa de cuál debe ser la participación de la iniciativa privada, ya que si éste va a ser un plan compulsivo o si para su ejecución es necesario transformar nuestra estructura jurídica, en

cualesquiera de los casos todos tenemos la obligación de participar: la iniciativa privada ofreciendo sus conocimientos técnicos para cuantificar los insumos; los técnicos en economía, en sociología, en ingeniería, por ejemplo, elaborando tabla real de necesidades a la mexicana y no conforme a cánones internacionales que pudiesen apartarnos de hechos tangibles.

Y entre tanto, mientras logramos esta cuantificación, fase inicial de nuestro ideal de planeación, nos será dable seguir analizando, pero sobre la marcha, las demás condicionantes.

Ahora me permito regresar al principio de mi intervención para señalar nuevamente que resulta un poco prematura y que sería un juicio a priori hablar de cuál es la consideración o la atención que debe merecernos la política económica de nuestro país. Y si se me preguntara si debemos cambiarla o dejarla como está, lo único que podría contestar, con toda honestidad, sin la intención de favorecer a nadie ni de justificar nada, sería que hasta este momento, y de acuerdo con las condiciones que han prevalecido en nuestro país, es imposible tener una base objetiva para apreciar los aciertos de nuestra política económica, porque insisto en que es necesario tener una base de cuantificación de lo que una determinada medida persigue y de lo que se obtiene de su aplicación. De otra suerte, las medidas no son malas en tanto que, como dicen los señores licenciados en Derecho, no haya pruebas en contrario. Y, en estos terrenos, la única prueba que puede haber es que se diga públicamente; esta medida tiende a lograr un incremento en la producción (digamos de productos de la siderurgia) de 10,000 millones de toneladas en un período de 5 años y que, transcurrido ese lapso, se conozcan con datos efectivos (no en números relativos) que la producción creció efectivamente en la cifra calculada y programada, y que si fue mayor resulte una verdadera eficacia de la medida o medidas adoptadas y que si fue menor se pueda localizar la razón de la diferencia parcial de la política seguida, para enmendar los errores y poder seguir adelante; y en materia de comercio exterior, ¿podemos, en este momento, juzgar el acierto de un control a la importación, de una protección arancelaria, de un control de precios o de un subsidio, si no existe una base de medición de lo que se piensa lograr en una equis rama industrial mediante el otorgamiento de un determinado o de todos los alicientes fiscales? Claro que no, por eso, debemos sentar las bases de la necesidad de estas nuevas formas de cuantificación y seguramente que de este método o de otros más depurados que pudieran sugerir nuestros expertos de la planeación, saldrán, indudablemente, las nuevas formas de trabajo y de operación que sean necesarias dentro de la Administración Pública y también, por qué no, dentro de la iniciativa privada, ya que debemos partir de la consideración de que todos los sectores dinámicos del país tienen que encontrar nuevas formas de trabajo que sean consecuentes con el desarrollo que se trata de planear.

**José Gamas Torruco**

Para abordar el tema propuesto, creo pertinente hacer algunas observaciones de carácter general, destacando hechos que no pueden ser soslayados: En primer término, la inaplazable necesidad de realizar una planeación económica, sin perder de vista las implicaciones sociales, políticas y jurídicas que acarrea consigo. En segundo lugar, el ideal de llevar a cabo aquella dentro de un marco democrático; no debe perderse de vista que en los países en vías de desarrollo, como el nuestro, resulta muy difícil practicar una planeación puramente inductiva y que la cruda realidad impone a veces la necesidad de recurrir a medidas compulsivas. Por último, es preciso considerar sin hacer juicios de valor, el inmenso poder de que el Ejecutivo goza en

México. Todo ello lleva a concluir que en el caso de aceptarse la planeación, sería preciso reforzar nuestras estructuras democráticas si se les quiere librar de perecer, en definitiva, bajo el aparato planificador; por otra parte, resultaría indispensable fijar constitucionalmente cada una de las facultades que al respecto tendrían los diversos órganos de la administración pública.

Tomando como base las ideas expresadas, quiero destacar algunos puntos concretos:

a) La constitución vigente no supone dentro de su articulado la idea de planeación. Si bien es cierto que los artículos 27, 28 y 123 establecen lineamientos generales para la intervención del Estado en determinados renglones, también lo es que el intervencionismo estatal es anterior a la planeación y que ésta surgió al menos en occidente como consecuencia de aquél. Pienso que la idea de planear y las facultades respectivas de los órganos de Gobierno deben consignarse dentro de nuestro texto constitucional. Con ello se lograría, en forma indubitable, una mayor seguridad jurídica; además, el órgano de reformas expresando la soberanía popular tomaría una decisión que por su gravedad no debe escatimarse al conjunto de quienes serían afectados por ella. Los órganos de gobierno en la forma que actualmente funcionan no tienen las facultades suficientes para poder emprender la obra colosal que implica una planeación. Debe pues revisarse la Constitución en este capítulo teniendo en cuenta lo siguiente: Es el Congreso de la Unión por su vocación popular, el único órgano capacitado para la aprobación de un eventual Plan Nacional de Desarrollo. La elaboración del plan debe quedar en manos del Ejecutivo lo mismo que su aplicación. Pero la decisión acerca de su adopción debe traducirse en ley. En este aspecto cabría reformar el artículo 73 Constitucional, facultando al Congreso para expedir una ley de planeación y el artículo 65, para consignar la facultad de aprobar, en su caso, el plan que periódicamente se sujete a su consideración.

b) Sería preciso reforzar el sistema federal. Esto no sólo se lograría buscando una mayor intervención de los Estados en las decisiones que hayan de tomarse, sino también a través de una revisión de la política fiscal procurando que el Gobierno federal no concorra en fuentes tributarias propias de los Estados y aumentando las participaciones que en impuestos federales correspondan a éstos.

El fortalecimiento federal se completaría con el del municipio. Esta última entidad constituye a la vez un dictado democrático y una garantía para la planeación misma. La experiencia norteamericana del New Deal y la experiencia soviética reciente, han mostrado en forma clara los beneficios de la descentralización fundada en la autogestión y la libertad de las pequeñas comunidades regionales. En México, los municipios administran libremente su hacienda, la cual se forma con las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que en todo caso deben ser las suficientes para atender las necesidades municipales. Quedan así los municipios sujetos a la buena voluntad de las legislaturas locales; la solución del problema de la autonomía municipal puede encontrarse fijando fuentes de tribuciones propias del municipio, con lo que se lograría una inyección de libertad en nuestro sistema y un incentivo para esas células democráticas cuya actividad es básica para cualquier tarea de envergadura nacional.

c) No puede concebirse una planeación sin reformas administrativas de fondo. En primer término, una mayor coordinación entre las diversas Secretarías y Departamentos de Estado. Por lo que se refiere a empresas descentralizadas el establecimiento de criterios bien definidos que rijan su estructura y funcionamiento, el estudio detallado de su funcionamiento actual, y las reformas que sean necesarias.

Independientemente de la reforma administrativa habrá de hacerse una reforma de los métodos y sistemas de trabajo que rigen las entidades estatales. Los procedimientos de ingeniería industrial no deben ser privativos de las empresas privadas. Urge una mayor eficiencia y productividad en el trabajo.

Por último no podría olvidarse la preparación de personal calificado puesto que sin una educación burocrática adecuada todo esfuerzo para planear se vería frustrado.

Con material legislativo, se facilita al Poder Judicial Federal la tarea de resolver los conflictos que inevitablemente sobrevendrían entre particulares y administración pública. De lo contrario, si pretendemos realizar algo tan nuevo como la planeación sin tomar en cuenta que el orden jurídico vigente no puede ya en

muchas ocasiones alcanzar el vertiginoso paso de la evolución social, económica y política de nuestro país, los problemas que se plantearían ante la Suprema Corte de Justicia la pondrían en un dilema: o se declaran inconstitucionales medidas de indiscutible beneficio social pero de constitucionalidad dudosa o se aplican interpretaciones fundadas en un criterio político que sentaría un mal precedente para todas las demás resoluciones que la Suprema Corte debe dictar.

Llevar la planeación por cauces democráticos no sólo sería lograr resultados sociales económicos y políticos en el plano nacional sino también en el plano universal la realización del sueño más caro y menos logrado del hombre: realizar plenamente su personalidad dentro del Estado.

## DE LOS SERVICIOS PUBLICOS\*

Por Jesús Rodríguez Rodríguez

En el día son contados los temas de Derecho Público y Economía que impliquen tantas sugerencias y novedades como el de los Servicios Públicos. La materia no es, estrictamente, producto del momento actual, ya que, desde principios del siglo, el pensamiento francés —representado originalmente por los profesores Jéze, Barthélemy y Duguit—, emplazó la validez del método y de la fundamentación de los anteriores sistemas de Derecho Administrativo y Constitucional, partiendo de la base de los Servicios Públicos. Sin embargo, a pesar de que en las cuatro pasadas décadas no se ha dejado de investigar académicamente acerca del concepto, y de que se ha ido elaborando, con más o menos aciertos y errores, una teoría de su reglamentación legal y una abundante jurisprudencia al respecto, hoy todavía no se define, de una manera que consiga general asenso, lo que es el Servicio Público.

Y si bien no puede aceptarse, por ser contrario a lo que indica el mismo lenguaje y una observación aun rápida del asunto, que toda la actividad del Estado se reduce a la prestación de Servicios y con ella se identifica, como pretendió la corriente jurídica francesa referida y sus continuadores, no cabe desconocer, a menos que se quiera olvidar conscientemente una realidad existente, que ya no es posible llevar a cabo un estudio correcto e integral de dicha actividad, sin tomar en cuenta el nuevo, importante concepto formulado, porque, estese de acuerdo o no con la conveniencia del hecho, lo cierto es que el Estado contemporáneo ha establecido, proporciona y realiza, multitud de Servicios que en otro tiempo fueron tareas reservadas a los particulares, que las cumplían con una finalidad generosa o lucrativa, según los casos.

Ha desaparecido sin duda, —y no se piense en estos días de emergencia, sino sitúese quien lea en los años que precedieron a este segundo conflicto mundial—, la vieja organización política que tenía esta función como su más trascendental cometido y a la que destinaba su personal y hacienda, para dejar paso a un Estado político social, como lo califica el publicista argentino Rafael BIELSA, que, "supliendo o prosiguiendo la acción de las fuerzas individuales, se propone y logra la

realización de aspiraciones colectivas, de cultura, de progreso, de bienestar económico; en suma: la conservación y el perfeccionamiento del todo social" (1). Pero no se crea que es el actual una repetición o resurgimiento del Estado Providencia absolutista del que abominan los neoliberales, colectivistas libres, o cualquiera otro de los grupos que un poco vergonzantemente, tratan de apuntalar, sin querer expresarlo, un desfalleciente liberalismo; puesto que toda gestión estatal ha de tener, como precisa referencia, no una orden arbitraria del Gobierno en turno, sino la seguridad de una norma jurídica que ampare la dignidad siempre eminente de la persona humana.

Convendría tener ya, u obtener, una noción lo más técnica posible de lo que es el Servicio Público; pero tal cosa no entra en el propósito de este pequeño artículo, tanto por la dificultad de un adecuado desarrollo, como porque se supone encaminado sólo a sustentar algunas ideas acerca del tema. Por tal motivo, nos limitaremos a tomar como elementos o notas características del Servicio, a aquellos más comúnmente aceptados en la doctrina.

Desde luego, se está de acuerdo en que se habla de una actividad estatal (no veamos de momento, que también las personas privadas autorizadas pueden prestar Servicios), que, como toda otra atribución del Estado, debe ser jurídica, según la teoría aún vigente y siempre fecunda para la libertad de los ciudadanos, del Estado de Derecho. Ha de hacerse notar ahora mismo, que si bien esta gestión del cuerpo político deberá fundarse en ley expresa, esto no quiere decir que el ordenamiento que la reglamente tenga por fuerza que conceder al particular una situación de igualdad con el Estado, puesto que, en razón de ciertos motivos que se verán adelante, habrán de consignarse ciertos derechos especiales —justificables por esenciales— para la última de las partes.

Generalmente las definiciones del Servicio Público se asemejan, al considerar que se ha establecido para satisfacer necesidades colectivas permanentes, esto es, tan extendidas en cuanto al sector de población que las siente, y tan perdurables en cuanto al período de

93

\* Revista de Investigaciones Económicas. Vol. IV enero-marzo 1944 (pp. 63-76)

1. Derecho Administrativo, p. 86. Lajouane y Cía. Buenos Aires.—1938.

tiempo en que se presentan, que no pueden dejar de llenarse sin mengua notoria del bienestar social.

Pero dicho lo anterior, viene la duda en cuanto a la amplitud con que haya de tomarse el concepto de necesidad colectiva; quienes sostienen que sobre el Servicio Público gravita la Administración, identifican el término con la totalidad de las labores efectuadas por el Estado para cumplir con sus fines, y así citan a los Servicios de la Defensa Nacional, de Justicia y a muchos otros que no son estudiados como tales por el común de los autores; en cambio, diferente tendencia, más moderadamente, afirma que las necesidades colectivas que son satisfechas por esta vía, son aquellas que tienen el carácter de económicas o culturales.

Esta calificación de las necesidades, no sólo no aclara la discusión, sino, quizá, la obscurezca, porque desplaza el problema a averiguar qué es lo económico y qué lo cultural. Acaso, y nadie podrá negar que la obtención de artículos de consumo alimenticio sea un hecho económico —posiblemente el primordial—, ¿el Estado ha de procurar que cada uno de sus ciudadanos alcance los bienes necesarios para su manutención? O, en diverso supuesto, entre las necesidades económicas elementales se encuentran la del vestido y habitación, y entonces, ¿al Estado corresponde proporcionarlos? No parece, inmediatamente, que esto sea el contenido ni la finalidad de los Servicios Públicos, pues tan exageradas aseveraciones llevarían a la búsqueda de un Estado omnipotente y onnisapiente.

Más bien, ha de condicionarse la necesidad colectiva no sólo a la nota de económica, sino también a que haya una casi imposibilidad o demostrada dificultad para que sea superada por servicios de índole privada. Examínense estos casos: nadie, normalmente, establecerá y hará funcionar un servicio de conducción de agua potable a menos del costo o gratuitamente; ninguna persona, como no sea movida por un sentimiento generoso bastante raro, fundará hospitales y asilos; excepcionalmente, y de seguro por algún interés particular, habrá quien costee la apertura de una carretera de uso general. Y no se negará que todos estos ejemplos dados, son de actividades vitales para una comunidad civilizada y deben existir; por lo que el Estado, no importa a costa de qué esfuerzos, tendrá que sostenerlas por su cuenta o subsidiar a quienes las impartan.

En cuanto al concepto de lo cultural, su interpretación presenta menos dificultades. Es correcto considerar comprendido en la voz, todo aquello que se refiera al bienestar físico y espiritual de una comunidad humana: asistencia pública, educación e instrucción en todas sus formas, protección de las buenas costumbres; aun, como afirma Merkl, la política de cultos y la guarda de las riquezas naturales; en resumen, las múltiples tareas que tienen como finalidad la obtención de un estado cultural adecuado con las ideas del mundo en que se vive.

Del carácter de permanente, con que la doctrina general distingue a las necesidades que son satisfechas por los Servicios Públicos, se derivan luego importantes consecuencias, puesto que si la actitud de insatisfacción no queda agotada porque el Servicio se preste una, dos o veinte veces, sino que siempre hay una demanda considerable de él, por definición y lógicamente tendrá que ser continuo, ya que de otra manera, no cumpliría con su objeto.

Pero no sólo debe ser ininterrumpida su oferta, sino, además, regular y no caprichosa, ya que sería poco

menos que inútil que los ferrocarriles corrieran unas veces sí y otras no, según el arbitrio de sus directores; o que cuando las autoridades médicas lo desearan, hicieran funcionar los dispensarios gratuitos. Tales posibilidades aparecen como absurdas y crean la convicción de que los Servicios han de prestarse regularmente.

Precisamente de las notas referidas, continuidad y regularidad, proviene que se justifique un régimen jurídico especial para el establecimiento y funcionamiento del Servicio. No sería conveniente, o todavía más, se producirían graves trastornos sociales, si las entidades y bienes afectos a los Servicios Públicos fueran colocados en posición semejante a los destinados a labores lucrativas de menor trascendencia. Y no es que se quiera dar al Estado, o a las empresas concesionarias en su caso, privilegios exorbitantes, sino, lo que se pretende razonablemente es dotarlos de los medios necesarios para satisfacer de modo correcto, las necesidades colectivas de urgente resolución.

Desde el punto de vista del usuario —punto de vista tan olvidado a veces—, el Servicio Público ha de presentarse en condiciones de generalidad y uniformidad, esto es, que pueda ser exigible por la totalidad de los ciudadanos del Estado en igualdad de circunstancias. Nadie tiene derecho a viajar en un tranvía urbano sin pagar su correspondiente boleto, pero quien cubra el importe de su pasaje puede hacerlo, sin que se prefiera o deseche a persona alguna por ser amiga o enemiga de su conductor o de la empresa.

La tendencia visible en el Estado Moderno, de extender su campo de acción a esferas tradicionalmente reservadas a las personas privadas, ha traído repercusiones, no únicamente teóricas y económicas, sino también, —y muy importantes— políticas. Es un fenómeno explicable que una mayor actividad estatal se traduzca en un aumento de su poder, lo que lleva casi fatalmente a menoscabar la libertad individual; por esto, a partir del desarrollo creciente de las tareas gubernamentales, ha sido un fundamental problema el de conciliar las dos proposiciones en pugna: por una parte, un Estado poderoso y útil; por otra, un particular que necesita de ese nuevo Estado sin que abdicó de sus derechos más personales y que conquistó a alto precio. Se sabe que la polémica de doctrinal se tornó en cruenta y son conocidas las soluciones que ha tenido en nuestro tiempo.

No aceptándose como válida la respuesta que el Estado totalitario ha dado a la cuestión, queda la posibilidad de sostener la conveniencia de que exista una organización administrativa vigorosa que resuelva cumplidamente los interrogantes prácticos que cotidianamente se plantean en una comunidad contemporánea, pero siempre a base de la colaboración democrática de sus miembros; y ya en el caso concreto de los Servicios Públicos, permitiendo que los usuarios intervengan en su primera integración y en su posterior funcionamiento. A este respecto, la doctrina ha elaborado y tiene vigencia real, instituciones tan alentadoras como las que se refieren a la descentralización administrativa por servicio o establecimiento público, y a la por colaboración; que, en pocas palabras, consisten en que determinadas gestiones o trabajos de elevada utilidad social, se dejan en manos de los particulares, variando la relación en que siguen colocadas con la Administración central, aun cuando, lógicamente no hay una ruptura completa entre la entidad que se establece y el Estado, ya que éste tiene la facultad y la obligación de

coordinar y vigilar estas actividades de primerísimo rango. Todavía, sin embargo, mucho más es lo que aportará la teoría en este campo jurídico, económico y político.

Así, entonces, apunta como viable que un Estado intervenga notablemente en la vida de sus ciudadanos; que planee actividades que antes no tenía y que hoy se presentan como necesarias; que se aparte de la flemática concepción liberal; pero, por supuesto también, que no haga sentir su acción y presencia con mengua de la dignidad personal de los individuos que lo constituyen.

Debe convenirse que escapa a los fines de este trabajo, el tratar de todos los Servicios Públicos o siquiera de los más importantes. En realidad, no interesa tanto mencionar los muy conocidos e insistir sobre cuáles son y cuál es su manejo, como señalar, dentro de las limitaciones del que escribe, algunas ideas que en el estudio del tema principal, quizá sean de cierta novedad.

### SERVICIOS PUBLICOS DE RECREACION

Insertadas en el campo que generalmente se llama de la Administración Cultural, pueden colocarse todas aquellas gestiones estatales —incipientes hoy—, que proporcionan a los ciudadanos de un Estado, de preferencia a quienes no logran obtenerlos con sus propios medios de vida, diversión, esparcimiento y satisfacción honesta, esto es, la recreación indispensable para que lleven una existencia más humana y agradable.

Claro que si se piensa, y hay quien lo haga, que tales actividades no tienen el carácter de vitales, no se aceptará que el Estado dedique una mayor atención a ellas. Pero, déjese a un lado todo prejuicio anterior, consciente o inconsciente, y represéntese una vida que carezca en absoluto de dichas diversiones, por más sencillas que sean, e inmediatamente aparecerá que no hay una sola razón que sancione tan injusto estado de cosas. Además, la medicina e higiene modernas confirman, que una continua labor agrícola, intelectual o fabril, sin períodos de reposo y distracción, conducen directamente al agotamiento físico o al surmenaje mental.

Hasta el momento, se da como un hecho natural no discutible, que esta parte de las acciones humanas debe quedar al arbitrio de cada persona o familia; en teoría, es cierto que cada uno escogería la mejor manera de disfrutar de sus ratos o días de ocio; pero es innegable que en la práctica, hay un grupo considerable de la población de cualquier Estado que se tome, que no está materialmente en condiciones de alcanzar un verdadero descanso, —no hablando del más primitivo que se reduce a tenderse en una cama o en el suelo cuando no se trabaja—.

Por otra parte, todo esto no ha de verse únicamente como pretensiones más o menos humanitarias y generosas; sino que el Estado, que debe velar porque se conserve un índice alto de moralidad general, —sin llegar, por supuesto, a la mojigatería de ciertas campañas contra el vicio pobre y desorganizado—, tiene en fomentar las diversiones sanas y honestas, el más eficaz remedio para proscribir las que califique de nocivas a las buenas costumbres o a la salud pública. En este terreno, en ocasiones y para algunas gentes, conviene

más que la prédica ética o el impedimento legal, un antídoto que guste.

Pues bien, esta especie de Servicios Públicos que debiera tener la vigencia que merece, ha sido tomada poco en cuenta en los Estados democráticos, y, paradójicamente —a pesar de una respetable opinión que niega la existencia de Servicios Públicos en países de tipo totalitario—, es en estos donde, antes de 1939, se concedió primaria atención a su establecimiento. Es verdad que hay que aclarar previamente, que el Estado totalitario no hizo esta obra graciosamente por motivos generosos o humanitarios, sino más bien como interesados paliativos políticos para detener un creciente malestar social, derivado, sobre todo, de excesivas jornadas de trabajo y disminución de los salarios. Puede compararse, antes que a una actitud elogiabile, al pan y circo que se daban a los ciudadanos y esclavos romanos para alejarlos del motín populachero.

Pero ya observando el problema desde un plano democrático y de beneficio social, presenta sugestivas oportunidades para que un Estado responsable realice un interesante programa de Servicios Públicos de Esparcimiento o Recreación. Actualmente se destina una parte ínfima de los ingresos públicos para la creación y sostenimiento de parques deportivos gratuitos, fundación de bibliotecas y museos —por cierto, que en México, unas y otros se encuentran en servicio a horas en que los que desean aprovecharlos, no pueden asistir—, eventuales subvenciones al teatro popular, casuales conciertos gratuitos y alguna cosa más; pero realmente poco, muy poco, es lo que se hace que permita el descanso completo de aquellos que más lo requieren, por sus labores monótonas, mecánicas, pesadas, y que menos pueden tenerlo si se atienden a su escaso peculio.

En Europa se llevaron a término experiencias que deben aprovecharse; no sólo se construyeron estadios y campos de juego; también se organizaron en forma gratuita o a un costo reducido para los usuarios, funciones de teatro y cine con obras y películas de excelente calidad; excursiones a playas y montañas en épocas de vacación; audiciones musicales semanarias; fines de semana para obreros, con pasajes y alojamiento bonificados. Todo esto, que lleva a un mejor nivel cultural y físico, no lo hemos aplicado y es hora de meditar en su implantación.

Lo que siempre habría de tenerse presente por los funcionarios estatales que tuvieran a su cargo esta materia, lo mismo que por la opinión pública, es que el Estado no está tomando una postura caritativa o de beneficencia, sino que está cumpliendo una misión social que le corresponde esencialmente. Tal como lo expresa atinadamente el profesor KRANENBURG, de la Universidad de Leiden: "Las numerosas y variadas actividades estatales están calculadas para preservar la existencia y para hacer las vidas de los ciudadanos más seguras, más saludables, mejores y más bellas" (2).

Puede ser que lo anterior rebase el ideario generalmente en vigor; pero lo cierto es que, más que nunca, conviene reflexionar sobre problemas inéditos, ya que —posiblemente sea opinión personal—, el mundo nuevo que de seguro animará después de este segundo conflicto y crisis total, debe elaborar su propio y adecuado estilo de vida, sin temor a derogar un repertorio doctrinal ya caduco.

(2). Teoría Política, p. 70. Fondo de Cultura Económica. México. 1941.

## SERVICIO PUBLICO DE LA DISTRIBUCION

Es de elemental conocimiento en Ciencia y Derecho Mercantiles, que la función del comerciante consiste, por definición, en la intermediación o interposición en el cambio de artículos y servicios, los que van del productor al consumidor por su conducto, puesto que se dice, con razón, que al no ser dable en una etapa avanzada como la actual, el cambio directo, sería casi imposible poner en contacto la oferta con la demanda.

Después, se halla justificable que quien desempeña ese papel de intermediario, útil para la economía, alcance un determinado lucro con su trabajo, ya que, además, para ejercerlo, se requiere una preparación más o menos técnica, una especialización y una inversión de capital que está sujeto a diversos riesgos. Hasta aquí, la doctrina ortodoxa.

Sin necesidad de un estudio concienzudo, pronto se observa que la ganancia obtenida por el comerciante, no puede derivar sino de una elevación del precio primitivo de los productos o servicios que cambia, plusvalor que paga, inexorablemente, el consumidor. Véase que tal cosa sucede en la práctica no de una manera tan simple como la expuesta, pues que la operación referida no se da una sola vez, sino comúnmente, varias; por lo que el costo inicial crece visiblemente.

Pues meditar sobre este fenómeno es lo que ha llevado, primero, a las cooperativas de productores y consumidores; hoy, a que "los adversarios del capitalismo, que consideran la utilidad comercial como su propia esencia, condenarán como parasitaria la actividad comercial y exigirán que la distribución pública gratuita reemplace al comercio privado remunerado" (3). No tomemos las cosas tan lejos como están expuestas; sin valorar en este momento los aciertos o fallas que haya tenido el capitalismo, únicamente aprovechemos por útil, el último concepto afirmado.

Antes de seguir adelante parece pertinente aclarar que no se pretende que sea suprimido rotundamente el fenómeno del cambio; a este respecto, se acepta lo que sostienen, entre otros, dos distinguidos mercantilistas, Rocco en Italia y Felipe de J. Tena en México, esto es, que la función social y económica del comercio, (mejor sería, del comerciante) es insustituible; pero, enténdase bien, sólo su función, no su persona.

Y adviértase también que estas ideas no tienen una ascendencia radical, en el sentido que usualmente se le da a esta palabra, sino que, gentes de las que no puede desconfiarse en cuanto a que encuentran válida la organización económica y social en que se vive, declaran sin ambages, que la actividad del comerciante será superflua si se hallan instituciones que pongan en contacto al productor y al consumidor y que, en ocasiones, podrá ser funesta si se encamina a mantener alejadas artificialmente a ambas partes (4).

No vamos a ocuparnos del movimiento cooperativo que tanta importancia adquirió a fines del XIX y principios de este siglo, ya que su resultado, aunque satisfactorio en lo general, no ha sido suficientemente extenso para sustituir las viejas formas de producción y

circulación capitalistas, y convertir al cooperativismo a la mayoría de la sociedad; siendo, además, un tema bien estudiado.

Mejor se confrontarán estas flamantes ideas acerca de la distribución pública de artículos de consumo, con una interesante experiencia mexicana que data de los últimos meses del año pasado a esta fecha, y que apunta como un éxito.

Explica Laufenburger que la evolución tendiente a desplazar al comerciante privado, apenas se observa en Alemania —esto se escribe en 1938— y, sin embargo, en su consecuencia, en 1934 pudieron revalorizarse los precios de la producción agrícola germana. Como se ve, el antecedente no está más lejos que a diez años.

Quizá sea necesario hacer notar que esta forma de intermediación en el cambio de productos, llevada a cabo por el Estado o sus agentes, no debe confundirse con la que se establece forzosamente, en épocas de emergencia y que puede reducirse, muy simplistamente, a la creación de tiendas de víveres y mercaderías racionadas, en las que se adquieren los artículos sujetos a restricción con cupones que proporciona el mismo Estado. En estos casos hay una situación especial, y para salvarla se dictan estas medidas de política económica de guerra.

Pero en días normales, con el fin de proteger el interés del consumidor, es posible, cuando menos no se ha planteado una objeción sería en contra, que el Estado reemplace al comerciante individual o colectivo; así, el precio de los productos enajenados no reportará sino aquel aumento, menor siempre, que se integre con los gastos de transporte, de almacenamiento, de seguro, indispensables; y con el reducido de una cuota fija o sueldo para el personal que esté al frente de la actividad. De esta manera se evita que el costo inicial se incremente con lo que el intermediario ha venido considerando, casi siempre muy benévola para su provecho, una ganancia debida.

En México, al constituirse la Nacional Distribuidora y Reguladora por ley de 3 de mayo de 1941, se le asignó expresamente entre sus objetos, el de Art. 2o a): "Regular los precios de los artículos de primera necesidad o de aquellos que sirvan como materias primas para la elaboración de productos que tengan aquel carácter, con el doble propósito de asegurar a los productores precios remunerativos y razonables y al mismo tiempo asegurar al consumo precios que se ajusten en el mayor grado posible a los precios rurales corrientes".

Y es que el país afrontaba la insoportable situación que se crea con una especulación y acaparamiento comerciales sin freno, situación que obligó al Estado Mexicano a intervenir para corregirla; pero, en realidad, sin la pretensión de juzgar detalladamente lo que se hizo en los dos primeros años de vida de la recién fundada institución, poco fue lo que se logró en el sentido propuesto. El clamor público no cesó, y la política de decretos y medidas legislativas dirigidas a acotar el alza desmesurada del mercado, resultó infructuosa.

Ya en 1943, en el mes de noviembre para mayor

(3). Laufenburger, Henry. La intervención del Estado en la Vida Económica, p. 39. Fondo de Cultura Económica. México. 1942.

(4). Cfr. Kleinwachter, Dr. Federico von. Economía Política. Barcelona, MCMXXXIV y Gide, Charles. La Coopération.—París.

precisión, la nueva Gerencia que tomó a su dirección la Distribuidora, decidió —no se puede determinar hasta qué punto con vista a la dispersa y escasa doctrina europea conocida—, que el único camino viable para contener el desenfreno especulativo, era el de competir marginalmente con el comercio libre, en la adquisición y venta de los artículos más indispensables para la comunidad. Entonces, se empezaron a establecer tiendas llamadas “populares”, no sólo en la Capital de la República, sino también en todos aquellos lugares en que se han requerido.

En estas Tiendas Populares se expenden al público determinadas mercancías, cítense maíz, frijol, arroz, azúcar, café, sal, manteca, jabón, leche condensada y algunas otras; ya que, ni por el capital de la Distribuidora ni por el tiempo transcurrido desde la creación de esas tiendas, sería posible que almacenaran y vendieran toda clase de artículos; pero el sendero está trazado y parece factible seguirlo.

Aquí desaparece el lucro que obtiene el comerciante y paga el consumidor, puesto que los encargados de las tiendas, tienen fijado un precio al cual deben vender sus productos y del que no pueden apartarse. En cuanto a sus utilidades, consisten en un tanto por ciento invariable de la cantidad total de los ingresos que tengan por las ventas efectuadas.

Aun no puede juzgarse definitivamente el ejemplo de Servicio Público de Distribución que es la Reguladora; pero la opinión general, a través de editoriales de la prensa, noticias radiadas, discursos y comentarios de funcionarios locales y municipales, atenuación de la crítica popular, indican que algo muy útil y novedoso se está realizando. Conviene dejar anotado que se trata de un experimento original, seguramente aprovechable mejor, cuando venga la paz.

## **GRATUIDAD DEL SERVICIO PUBLICO**

Desde un punto de vista financiero o utilitario, se distinguen luego dos grupos de Servicios: unos, que con su prestación rinden beneficios al gestor, o son

susceptibles de industrializarse, como indica el maestro Gabino Fraga; otros, en que al contrario, su funcionamiento no es costeable puesto que trabajan a base de pérdida.

Partiendo de esta clasificación, afirmaremos de un modo general, que los primeros son establecidos y manejados tanto por el Estado como por los particulares autorizados al efecto; mientras que los segundos —con la excepción de los de beneficencia privada—, sólo los proporciona el Estado. La razón de lo anterior es obvia y no tiene que demostrarse: normalmente no se destinan los patrimonios privados a fines no lucrativos.

Pues bien, contemporáneamente ha venido tomando auge la tesis de que los Servicios Públicos, sobre todo aquellos que satisfacen necesidades colectivas más generales, deben ser gratuitos para los usuarios o tan baratos que sean accesibles a todos los ciudadanos. No se representen nada más los de asistencia, de salubridad urbana u otros más que ya lo son; sino, piénsese también en que nadie debería, en una situación de verdadera equidad y adelanto social, dejar de disponer de agua potable, de energía eléctrica, de transporte ciudadano, y sin embargo, es cosa bien sabida, que únicamente determinadas clases sociales pueden usar de tales Servicios, a pesar de que, indudablemente, tienen el carácter de necesarios, vitales, para la población entera. Por eso ha de hacerse abstracción del criterio relativo a que el Servicio cubra o no su presupuesto; con independencia de la cuestión, tiene que prestarse en ciertos casos.

Para quien escribe, no sólo los Servicios Públicos señalados reúnen las notas suficientes para que el Estado procure que lleguen a todos; además, deben ser atendidos los ya vistos de recreación, de distribución, y tantos más que van sintiéndose como urgentes en la sociedad de hoy.

Las objeciones que se han formulado en contra de la tendencia referida, son muchas y han de examinarse con detenimiento; pero lo cierto es que, si se abandonan anteriores prejuicios económicos, pueden ser superadas.





## LOS SERVICIOS PUBLICOS EN RELACION CON LA TECNOLOGIA, LA ECONOMIA Y EL DERECHO EN LOS PAISES POCO DESARROLLADOS\*

Por Rodolfo Ortega Mata

El presente estudio trata de establecer algunos principios para las políticas de servicios públicos que los países poco desarrollados deben encauzar para mejorar las condiciones de bienestar cultural y material de sus poblaciones.

El trabajo, después de precisar las interrelaciones del desarrollo tecnológico, y la economía y el derecho de países de bajo índice cultural y económico con los servicios públicos que sus gobiernos o la iniciativa privada suministran a sus poblaciones y las repercusiones sociales que el incremento de servicios públicos trae a las colectividades, analiza las políticas de servicios públicos de algunos países latinoamericanos y de México, particularmente, y los niveles de bienestar que sus habitantes han alcanzado mediante la realización de obras para estos fines, y concluye con un intento de generalización de políticas nacionales de servicios públicos para los países poco desarrollados de nuestro hemisferio.

El principio jurídico moderno de servicio público, en países con economías lucrativas, se concreta en un conjunto de atribuciones administrativas del Estado, destacándose entre ellas la coordinación, regulación y suministro de servicios que satisfagan necesidades colectivas de orden económico y cultural.

Así, dentro de una estructura jurídica, el Estado favorece primero al bien público, en oposición a los intereses particulares, reconociendo que por su acción deben satisfacer las necesidades de la Humanidad, pues esto es su facultad exclusiva, aunque algunas veces, por la carencia de elementos técnicos y económicos, puede delegar esta facultad en terceras personas llamadas concesionarios.

El Estado ejerce las siguientes principales atribuciones de servicios: comunicaciones por correo, telégrafo, teléfono, radiotelégrafo y radioteléfono; transporte de personas y objetos por tierra, agua y aire; suministro de energía en diferentes formas para diferentes usos y de agua y vapor para emplearlos en diversos fines suministrándose algunas veces directamente por los gobiernos, y otras permitiendo que empresas de la iniciativa privada los vendan a sus usuarios para obtener utilidades de los capitales que invierten. Otros servicios públicos, como los de educación, salubridad, seguridad, justicia, etc., han sido tradicionalmente atribuciones del Estado y éste ha continuado suministrándolos a las colectividades. Por ello, existen dos clases de servicios

públicos, los que podemos denominar industriales y los que, tradicionalmente, suministran los gobiernos a los habitantes de un país; además, algunas empresas de servicios públicos suministran servicios a las industrias, y otras a los consumidores finales de los sectores del consumo; por ejemplo la de servicios públicos de energía eléctrica, que la venden a la industria y a los habitantes de un país para su alumbrado, calefacción y otros usos domésticos.

Según este principio jurídico, los servicios públicos, en los países con estructuras económicas mas o menos ajustadas al capitalismo financiero, han venido desarrollándose, pero principalmente aquellos que los usuarios requieren en su diario vivir, pues éstos, cuando son vendidos por empresas de la iniciativa privada, permiten a sus inversionistas utilidades seguras y crecientes según los rendimientos económicos que comúnmente se permiten a las empresas que explotan estas industrias.

Por ello, los países con altos niveles económicos, han intensificado sus servicios públicos básicos para su desarrollo, como los transportes y comunicaciones, energía eléctrica, agua potable y para riegos, etcétera; mientras que los países poco desarrollados cuentan con escasos y deficientes servicios públicos para el incremento de su producción y para el mejoramiento social y económico de sus habitantes.

Estas situaciones han sido originadas por las interrelaciones del desarrollo tecnológico, la Economía y el Derecho con los servicios públicos de niveles muy variables, que usan las colectividades de los países poco desarrollados de América, Asia y África.

Las interrelaciones del desarrollo tecnológico de un país con sus servicios públicos se manifiestan claramente en la acción de sus técnicos, que actúan en estas actividades. Un país con gran número de universidades e instituciones de educación técnica superior, y con población escolar deseosa de capacitarse en las técnicas modernas para crear y operar empresas de servicios públicos, cuenta con los recursos humanos suficientes para realizar las obras, equipos y empresas necesarios para el suministro de servicios de transportes y comunicaciones, de energía eléctrica, de agua potable y para riegos, así como también de sanidad, educación, policía, etc. Los niveles de educación técnica en un país es el resultado en gran parte de la presión de las necesidades de servicios públicos y de producción de toda

clase de bienes de consumo y de inversión; por ello, encauzando coordinadamente los recursos económicos disponibles mediante planificaciones nacionales de educación superior, es posible contar con los recursos humanos indispensables para incrementar servicios públicos.

El desarrollo industrial para producir abundantes materiales de construcción, maquinaria y equipos, combustibles, lubricantes y otros productos necesarios para crear e incrementar servicios públicos, depende, por tanto, del nivel entre la ciencia, la técnica, la tecnología y la industria con los servicios públicos: es de causa a efecto. Ello se comprueba en países alta o medianamente industrializados que han enderezado amplias políticas gubernamentales de servicios públicos para elevar constantemente el bienestar material y cultural de las colectividades de bajo ingreso personal.

Pero, al establecer una política gubernamental de incrementos permanentes de servicios públicos, es indispensable planificar concienzudamente la producción de técnicos para la creación y operación de toda clase de industrias de servicios públicos y gubernamentales, así como el crecimiento racional de aquellas industrias que proporcionen los bienes de inversión al Estado y la iniciativa privada para que realicen las obras necesarias y formen las empresas de suministro de servicios públicos.

Las interrelaciones mencionadas son de más o menos intensidad, correlativamente al desarrollo económico y cultural de un país, ya que, en los países con altos niveles de desarrollo económico y social, son determinantes en el constante crecimiento de consumo de servicios públicos, pero, en países de bajo desarrollo económico, éstas se debilitan, debido a que no se cuenta con el ingreso suficiente para la compra de los servicios ni con el desarrollo industrial para la producción de aquellos bienes de capital que son indispensables en los procesos de los servicios públicos industriales, como los de energía eléctrica, transportes, comunicaciones, agua potable, etc.

De cualquier ángulo que se analicen estas interrelaciones, se llega a que es indispensable enderezar políticas de servicios públicos, coordinadas con aquellas que incrementen el desarrollo técnico e industrial en países de economías poco desarrolladas en los cuales son escasos los servicios públicos.

Por su parte, las interrelaciones que la economía de un país tiene con los servicios públicos que se suministran en su territorio son determinantes en el nivel de vida de su población, pues cuando es mayor el ingreso nacional, mayor proporción de él es gastado en los servicios públicos gubernamentales e industriales. Así, el desarrollo económico nacional, como consecuencia de políticas gubernamentales, trae aparejado un constante aumento en el ingreso personal, que permite a los grupos sociales hacer uso de más servicios públicos, intensificándose con ello la necesidad de aumentar constantemente la capacidad de las empresas que venden estos servicios. El fenómeno se manifiesta claramente en todos los servicios públicos, pero preferentemente en los de comunicaciones, transportes y consumo de energía eléctrica para alumbrado, calefacción y fuerza motriz para usos residenciales e industriales.

Además, al aumentar los recursos económicos de un país se forman con mayor facilidad los volúmenes de capitales necesarios para intensificar la industrialización, que requiere, a su vez, más servicios públicos de

transportes, comunicaciones, energía eléctrica y agua. Así es como los servicios públicos que suministran las empresas lucrativas y el Estado deben hacer frente constantemente al aumento de demanda de estos servicios de parte de la industria y de la población creciente. No sólo se desarrolla la industria contando con abundantes y eficientes servicios públicos, sino también otros sectores de la producción, como la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca, el comercio y otros servicios, como los personales de recreo, de diversión, etc.

Toda esta trama de causa a efecto de la economía y los servicios públicos industriales y gubernamentales es más compleja en las estructuras económicas de los países altamente desarrollados y menos en aquellas naciones que se ha dado en llamar económicamente débiles, pues éstas no cuentan con los capitales necesarios para crear las empresas que suministren servicios públicos y, en el peor de los casos, importan capitales extranjeros para estos fines, que al ser invertidos extraen los intereses y rendimientos afectando las economías de estos países poco desarrollados. Los servicios públicos gubernamentales que, tradicionalmente, suministra el Estado a las poblaciones nacionales, también presentan interrelaciones con la economía. Un Estado con finanzas públicas bien equilibradas debe incluir en sus presupuestos de egresos erogaciones para incrementar, no sólo las obras que faciliten las comunicaciones y los transportes, suministro de energía eléctrica y agua para diferentes usos, sino también para elevar constantemente el volumen de servicios de educación, justicia, seguridad, salubridad, drenaje, mercados, panteones, etc. Las interrelaciones de la Economía con los servicios públicos, en este último aspecto son menos intensas que en los sectores de la producción y el consumo antes mencionados, pero los beneficios sociales de las poblaciones son más efectivos, pues es política de un buen gobierno suministrar, en lo posible, el mayor volumen de servicios públicos gubernamentales a las poblaciones nacionales, para mejorar constantemente sus condiciones culturales, económicas y sociales.

Cualquier análisis de las interrelaciones del desarrollo económico de un país con los servicios públicos industriales y gubernamentales lleva a la afirmación de que éstas son mayores en aquellos países con altos índices económicos, mientras que en los países poco desarrollados, aun siendo de causa a efecto, proporcionan al hombre menores niveles culturales, económicos y sociales, manifestándose en el gran número de necesidades fisiológicas y psicológicas insatisfechas de las clases sociales de menores ingresos personales, como carencia de alumbrado y calefacción eléctricas, incapacidad para rápida y eficaz intercomunicación con sus semejantes, escaso y casi nulo uso de los medios modernos de transportes en ferrocarriles, autobuses, barcos y aeronaves, falta de agua potable para tomar, de salubridad pública, etc.

Son preponderantes en estas interrelaciones de la economía con los servicios públicos las determinantes en las políticas gubernamentales, que los países de bajo nivel económico deben dirigir para elevar constantemente el bienestar de sus habitantes.

Las interrelaciones que el Derecho Positivo de un país tiene con los servicios públicos quedan definidas en las leyes sobre suministro de estos servicios. Ello

hace que una estructura jurídica nacional, originada preponderantemente por la presión de los sectores sociales en el poder, incluya pocas o muchas disposiciones legales para el fomento constante de servicios públicos industriales y gubernamentales.

En todos los países con estructuras económicas más o menos capitalistas, el concepto de servicio público se ha ligado al de atributo del Estado; sin embargo, el primero está evolucionando rápidamente, haciendo que cambie su fisonomía jurídica.

En los países de América como el nuestro, fue hasta después de sus guerras de independencia cuando se inició a usar el concepto de servicio público. Así, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, apoyada en los principios teóricos del liberalismo, estatuyó las interrelaciones del Derecho con los servicios públicos para los usuarios mexicanos. Sin embargo nuestros juristas, hasta antes de 1900, no se habían puesto de acuerdo en lo relacionado a atribuciones y servicios públicos, dando ocasión a que el gobierno del Porfiriato otorgara concesiones a empresas extranjeras para explotar servicios públicos, ocasionando impactos desfavorables al desarrollo del país, que aún siguen frenando la economía nacional.

Desgraciadamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, producto de la Revolución Mexicana de 1910, aunque muy evolucionada en lo social no aclaró el concepto de servicio público, ocasionando que algunos gobernantes revolucionarios siguieron otorgando concesiones para servicios públicos, reforzando con ello los obstáculos que aún tiene el franco desarrollo cultural, económico y social de los mexicanos.

Otros países de Latinoamérica, menos avanzados socialmente que el nuestro, presentan interrelaciones desfavorables del Derecho Positivo con los servicios públicos, principalmente en lo relacionado al otorgamiento de concesiones a empresas norteamericanas y europeas, que en realidad son las que explotan, en su gran mayoría, los servicios públicos de teléfonos y telégrafos, transportes terrestres, marítimos y aéreos, y de energía eléctrica.

Así, en nuestros países latinoamericanos, las leyes emanadas de sus constituciones siempre toman en cuenta sus posibilidades técnicas y económicas para suministrar servicios públicos industriales, y escasamente ofrecen los gubernamentales a sus habitantes.

Sin embargo, todavía queda a nuestros legisladores el recurso técnico asentado por Gastón Gezé, que afirma: "La organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos, sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse. . ."

Se destacan con más claridad las interrelaciones de la estructura jurídica de un país con los servicios públicos que se suministran a sus habitantes: en las siguientes características jurídicas futuras de un régimen de servicios públicos, propuestas por eminentes juristas en Derecho Administrativo de nuestro hemisferio. Se afirma que todo régimen de servicios públicos es una función o actividad indispensable a la vida y progreso sociales, que debe estar intervenida, controlada o realizada por la autoridad, para que satisfaga necesidades sociales, según las siguientes características: a) que se trate de una función o actividad indispensable a la vida y progreso sociales; b) que satisfaga necesidades sociales; c) que sea intervenida, controlada o realizada por

la autoridad; d) que tome en cuenta el predominio de los intereses colectivos sobre los intereses individuales; e) que dé lugar a un contrato-ley de Derecho Público; f) que reclame una facultad de coerción para su ejecución y su realización, sin que pueda oponérsele los "derechos privados"; g) que en su ejecución y realización limite los derechos de los particulares, en la medida necesaria, sin procedimientos previos de expropiación; h) que las faltas o deficiencias en la ejecución de los servicios públicos originen responsabilidad, tanto en las personas que deben ejecutar el servicio como en las personas que lo reciben, e i) que debe implicar un cambio o modificación en el concepto de función de los gobernantes.

Según estas características, los servicios públicos se han clasificado en municipales, estatales y federales; intervenidos, controlados y realizados por la autoridad; delegados y realizados siempre por la autoridad, y primarios secundarios. Una enumeración relativamente amplia de servicios públicos es la siguiente: a) cultivo y elaboración de artículos alimenticios de primera necesidad; b) provisión de agua para diferentes usos; c) provisión de medicinas; d) industrias textiles; e) habitación; f) salubridad e higiene públicas; g) hospitales, sanatorios, dispensarios y toda institución de beneficencia, como casas de maternidad, escuelas correccionales, asilos, etc.; h) luz y fuerza eléctricas; i) gas y petróleo; j) procreación y mejoramiento de la especie humana; k) educación; l) servicios profesionales; m) de justicia; n) comunicaciones y transportes; ñ) dinero; o) crédito; p) policía; q) planeación de ciudades y poblaciones; r) drenaje y limpieza; s) rastros y mercados; t) panteones; u) colonización, irrigación, y v) jurados y arbitrios.

Un análisis de los conceptos anteriores indica que, en la práctica, algunos servicios públicos son suministrados por el Estado, y otros, los industriales, son algunas veces concesionados a empresas lucrativas; pero no obstante ello, también es claro que las interrelaciones del Derecho Positivo con los servicios públicos están enmarcadas en los principios jurídicos de los países tanto capitalistas como socialistas.

Según las interrelaciones antes apenas esbozadas de la Teconología, la Economía y el Derecho con los servicios públicos, el incremento de los servicios públicos gubernamentales e industriales en nuestras repúblicas latinoamericanas ha sido paralelo a su desenvolvimiento económico y social, presentando en algunos casos importantes avances, pero en otros, estancamientos que han persistido, afectando los niveles culturales económicos y sociales de la mayoría de los habitantes.

El siguiente análisis de las situaciones de suministro de servicios públicos en los principales países latinoamericanos, apoyando su orden de importancia en el suministro de energía eléctrica por ser ello el índice correlativo de más significación, propende a mostrar que el aumento de los servicios públicos en un país económicamente débil es consecuencia de su desarrollo tecnológico, económico y jurídico.

En Iberoamérica, Brasil es el país más altamente desarrollado tanto en las tecnologías que usa en su producción como también en su economía y en su estructura jurídica relacionada con servicios públicos. Ello ha sido el resultado forzoso del vasto y aún inexplorado volumen de recursos naturales con que cuenta su territorio y el dinamismo de su población productora, que está mostrando su decisión de mejorar cons-

tantemente sus niveles de bienestar cultural, económico y social.

Nuestro país ocupa el segundo lugar en cuanto a servicios públicos eléctricos, y le siguen con mayores o menores alteraciones de posición en el tiempo, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y, después los demás países de América del Sur, de Centroamérica y del Caribe.

La afirmación anterior queda plenamente comprobada con el siguiente análisis estadístico de los servicios públicos eléctricos de estos países, según el *Anuario Estadístico de las Naciones Unidas de 1959* y otras informaciones relacionadas con estas actividades.

Según este servicio público básico, México ocupó en el año de 1958 el segundo lugar entre los países latinoamericanos, pues disponía de 2.55 millones de kv. instalados y generó 9 098 millones de kilovatios hora mientras que Brasil tenía instalados en sus plantas 3.56 millones de kv. y generaron sus centrales 18 500 millones de kvh.; Argentina, Chile, Colombia y Venezuela, ocuparon en ese orden y en ese año los siguientes lugares en importancia.

Lo anterior nos muestra que nuestro país, debido a que cuenta con una legislación revolucionaria en relación a servicios públicos industriales y gubernamentales, ha logrado colocarse después de su Revolución de 1910 en el segundo lugar de importancia en los países latinoamericanos, no sólo en relación a los servicios públicos que suministra a su población, sino también en otros sectores de la producción industrial, trayendo un más rápido incremento en el avance cultural, económico y social de su población, que antes de 1910 tenía niveles muy inferiores a los países latinoamericanos que hoy día ocupan lugares secundarios en el desarrollo de sus economías.

Ello ha sido, a no dudar, el resultado de la presión social del pueblo mexicano frente a las clases dominantes íntimamente ligadas con el clero y los sectores supeditados a los inversionistas extranjeros.

Para comprobar esta afirmación, el siguiente análisis estadístico, auxiliado con índices y tendencias seculares, nos lleva a confirmar plenamente que nuestro país ha traspasado el umbral de poco desarrollado en nuestro hemisferio e inicia con bases firmes su industrialización, que lo llevará a superar su posición de importancia política, económica y social en el hemisferio.

El análisis mencionado se ha realizado de acuerdo con las metodologías modernas para definir la evolución de países que han pasado de su etapa de tributarios de países altamente desarrollados, principiando con los servicios públicos que tradicionalmente ha suministrado el Estado, para después hacer hincapié en los que éste, con su poder, concede algunas veces a empresas privadas y que casi siempre son verdaderas industrias de servicios públicos.

Así, el primer campo analizará el desenvolvimiento que el país ha tenido en cuanto a los servicios públicos que los gobiernos ha puesto para servicio de su población, como: de habitación, salubridad e higiene, beneficencia, educación, justicia, crédito y moneda, policía, rastos y mercados, panteones, drenaje y limpieza, planeación de ciudades, colonización y migración, etc.

Hasta los últimos regímenes revolucionarios, por no decir el último, se ha manifestado el firme propósito de que sea el Estado el que proporcione habitaciones baratas e higiénicas a los trabajadores, como

acontece con los últimos multifamiliares y unidades de habitación recientemente inaugurados, aunque en períodos presidenciales anteriores la Ley Federal del Trabajo exigía a los patrones la obligación de dotar de habitación barata, higiénica y cómoda a sus trabajadores. En realidad, México apenas principia a hacer efectivo este atributo del Estado, ya que los últimos gobiernos han contado con recursos financieros que les han permitido enderezar estas políticas de servicios públicos gubernamentales.

La salubridad e higiene han sido unas de las preocupaciones mayores que han tenido los últimos gobiernos revolucionarios, llegándose a realizar importantes obras para el suministro de estos servicios a la población mexicana de bajos ingresos. Los presupuestos de egresos de la federación y los gobiernos de las entidades federativas han concedido, en los últimos años, la importancia que merecen estos servicios públicos, asignando partidas de egresos específicas para ello, que han llevado al país a un nivel, si no igual al de los países altamente desarrollados, sí superior a la mayoría de los países poco desarrollados de la América Latina.

La beneficencia pública también ha merecido especial atención en los últimos años, llegándose a planear concienzudamente aquellos servicios imperativos que la niñez y ancianidad mexicanas de bajos recursos requieren en una estructura política, económica y social como la nuestra. Vemos así el esfuerzo de nuestros gobernantes, aun a través de su componente femenino, por aumentar los desayunos escolares en todo el territorio nacional y los servicios de habitación y alimentación de ancianos que no cuentan con familiares o con suficientes recursos para sostenerse, etc.

Nuestro país, a partir de su Independencia, ha proporcionado el servicio de educación a sus habitantes en todos los grados, y hoy en día, nuestra Universidad, las universidades de provincia, el Instituto Politécnico Nacional y la mayoría de los institutos tecnológicos regionales, son financiados por el Estado y sólo alguna que otra institución de educación superior está actuando con el soporte económico de la iniciativa privada, como es el Instituto Tecnológico de la ciudad de México, la Escuela Libre de Derecho y algunas otras instituciones en la capital y en las capitales de los Estados.

Así, en realidad, los niveles culturales y de volúmenes de profesionistas en México han sido pagados, en su gran mayoría, constantemente por el Estado, aunque muchas veces presten posteriormente sus servicios a instituciones y empresas de iniciativa privada extranjera, trayendo la contradicción de que, con las aportaciones del contribuyente mexicano, se formen técnicos que dan servicio para explotar los recursos económicos del país de parte del capital extranjero, afectando la economía nacional en general y las economías particulares de sus habitantes en particular.

Los servicios públicos de justicia, policía, rastos y mercados, panteones, drenaje y limpieza de ciudades, etc., también han sido tradicionalmente suministrados por los gobiernos federales, estatales y municipales del país, presentándose el hecho de que sólo cuando los recursos financieros públicos son buenos el contribuyente mexicano goza de servicios abundantes y eficientes. Nuestro país, en este campo de los servicios públicos, ha llegado a niveles apenas sospechados a principios del siglo.

Vemos, así, que ha sido una constante preocupa-

ción de los gobiernos revolucionarios proporcionar al mexicano el mayor número de servicios públicos de esta índole, aunque en ocasiones estas intenciones se vean distorsionadas, debido a factores negativos que forzosamente aparecen en todas las economías nacionales de países subdesarrollados.

Recientemente, y para gran satisfacción del sociólogo, se ha estado insistiendo, con visos de realizaciones fructíferas, en las colonizaciones internas, llevando a los Estados del Sureste, como Tabasco, Campeche y Chiapas, ejidatarios con derechos a salvo de los Estados del Centro de la República, que no tienen posibilidad de recibir dotaciones, pero que están formando el ejército de braceros que permanentemente salen a los Estados Unidos de Norteamérica a vender su fuerza de trabajo. Con ello, el Estado mexicano está haciendo uso del derecho de suministrar este servicio público a la colectividad del país para mejorar sus condiciones de vida y eliminar la explotación inicua de muchos trabajadores, que aun estando capacitados para producir, no pueden hacerlo en el país.

Pero en el campo en el cual el gobierno mexicano, sólo a partir de las tres últimas décadas, ha estado insistiendo y logrando resultados satisfactorios, es en el suministro de los servicios públicos industriales, que en la mayoría de los casos fueron concesionados durante el Porfiriato a empresas de iniciativa privada de capital privado preferentemente extranjero, lo que, como es bien sabido, frenó el desenvolvimiento económico y cultural del pueblo mexicano.

El servicio de comunicación mediante el correo principió a suministrarse independientemente en nuestro país durante el primer gobierno de la República, que lo proporcionó a la nación, mejorándose después constantemente hasta llevarlo a colocar al nivel actual, envidiado en nuestros días aun por aquellos países más desarrollados económica y culturalmente.

Lo anterior se comprueba con el hecho de que nuestro país en el año de 1958 ocupó el tercer lugar en la América Latina en cuanto a cartas domésticas remitidas, pues Brasil ocupó el primero y Argentina el segundo. El correo mexicano manejó ese año 611 718 000 cartas. Además, por las cartas recibidas del exterior nuestro país ocupó el primer lugar, con 144 003 000; Brasil, el segundo, y Argentina, el cuarto, y en relación a las cartas mandadas al exterior, nuestro país ocupó el segundo lugar, pues Brasil manejó 79 millones de cartas; nuestro país, 43.3 millones, y Argentina, 11 millones.

El servicio público de comunicaciones mediante teléfonos se ha desenvuelto desde principios del presente siglo suministrado principalmente por empresas de la iniciativa privada de capital extranjero, preferentemente norteamericano y sueco, usando concesiones que, todavía durante los primeros períodos gubernamentales revolucionarios, fueron ampliadas, con la falsa idea de impulsar este tan importante servicio público. Sin embargo, y debido a las dificultades técnicas pero principalmente al crecimiento rápido de la demanda de este servicio en el territorio de la República, las dos empresas extranjeras se integraron y agruparon en una sola con el nombre de Teléfonos de México, S. A. Dicha empresa, inicialmente siguió siendo controlada por el capital extranjero, pero, en los últimos años, algunos capitalistas mexicanos la adquirieron mediante la compra de la mayoría de las acciones, lográndose con ello la nacionalización de este importante servicio,

aunque todavía en manos de la iniciativa privada mexicana.

Dentro de esta estructura jurídico-económica, este importante servicio ocupaba en 1958 el tercer lugar en la América Latina, con 447 984 aparatos en uso; el tercer lugar en cuanto al número de conferencias, pues realizó 911 millones; mientras que Argentina, 3 575 millones, y Brasil, 5 214 millones, y el octavo lugar en cuanto a teléfonos por cada 100 habitantes, pues sólo contó con 1.31% mientras que Argentina ocupó el primer lugar con 5.98 teléfonos por cada 100 habitantes.

En relación al tráfico telefónico internacional saliente, México ocupó el primer lugar, con 642 000 llamadas, e igual lugar en el tráfico telefónico entrante, con 515 000 llamadas. Por ello, en 1958 nuestro país ostentó un importante lugar en la América Latina en cuanto a sus servicios telefónicos interior e internacional, como resultado forzoso de la legislación revolucionaria, que ha impulsado este tan importante medio para las comunicaciones.

La República suministra actualmente las comunicaciones telegráficas a los usuarios del territorio nacional mediante una empresa gubernamental, aunque existen pequeñas empresas de iniciativa privada y más que nada de servicios propios. Ello ha hecho que nuestro país, en 1958, ocupara el segundo lugar en relación al número de telegramas internos que se transmitieron, pues éstos fueron 23 371 millares, y el tercer lugar después de Argentina, que ocupa el segundo, y Brasil, el primero, según el número de cables internacionales de entrada y de salida.

El intenso desarrollo que ha tenido el país en la radiotelefonía y televisión ha hecho que a fines del año pasado ocupáramos el primer lugar entre los países de la América Latina, pues contábamos con 485 radiodifusoras de onda corta y 104 de onda larga, incluyendo las de televisión, mientras que Chile ocupó el segundo lugar, con 98 estaciones de onda corta y 39 de larga, y Venezuela, el tercero, con 94 de onda corta y 39 de onda larga.

Este importante desarrollo en las comunicaciones radiotelegráficas, radiotelefónicas y de televisión, ha sido el resultado de la política revolucionaria de servicios públicos amplia y definida de la República, con la tendencia de hacer que el mexicano tenga a su disposición mayores medios de comunicación, no sólo para fines personales, sino también colectivos, mediante programas radiotelefónicos y de televisión que le sirven para elevar su nivel cultural y social.

Los servicios de transporte por tierra, agua y aire, en nuestro país han evolucionado rápidamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando nuestra legislación al respecto fue modificada para incrementar las vías generales de comunicación en el territorio nacional. Por ello, a fines de 1959, México contaba con una red de carreteras de 39 298 kilómetros, lográndose así compensar algo de nuestra mal planeada red ferroviaria. Ello hizo que en 1958 nuestro país ocupara el segundo lugar en la América Latina en cuanto a automóviles en circulación, pues en ese año existieron 365 800 unidades particulares y 294 900 de carga, mientras que el primer lugar lo ocupó Brasil, y el tercero, Argentina. Esto trajo que, debido a la longitud y al tráfico tan intenso que tienen nuestras carreteras, México sea uno de los países de la América Latina con mayores y mejores medios de transporte por carretera.

Frente a ese rápido desenvolvimiento de las carreteras, las vías férreas inicialmente, después del triunfo de

la Revolución, permanecieron con longitudes constantes, cuando no menores; pero, después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de la República iniciaron la ampliación de la red ferroviaria, alcanzándose con ello que México, en 1957, ocupara el tercer lugar en la América Latina en cuanto a locomotoras, carros de pasajeros y carros de carga, aunque no en la longitud de sus vías. En relación al tráfico ferrocarrilero, nuestro país ocupó el tercer lugar después de Argentina y Brasil, pues manejó 3 838 millones pasajeros kilómetro y 12 917 millones toneladas kilómetro, mientras que Argentina, que ocupó el primer lugar, trabajó con 15 456 millones de pasajeros kilómetro y 14 346 millones de toneladas kilómetro de carga.

Paralelo al desarrollo de los transportes por carretera y ferrocarriles, nuestro país, después de la Segunda Guerra Mundial, intensificó, aunque lentamente al principio y con más aceleración en los últimos años, los transportes marítimos de altura y cabotaje, logrando mediante una legislación especial el lugar de importancia que tiene entre los países de las Américas Central y del Sur.

Ultimamente con las disposiciones del Presidente López Mateos se está llegando, a corto plazo, a un mejor lugar mediante la adquisición de compañías extranjeras de transportes marítimos de altura de fuertes toneladas de registro.

En el campo de los servicios públicos que nuestro país ha llegado a sobrepasar airesamente a la mayoría de los países latinoamericanos es en el de los transportes aéreos comerciales, pues en 1958 ocupó el segundo lugar en kilometraje de rutas de explotación, con 49 700 000 kilómetros y por haber transportado 923 550 000 pasajeros kilómetro, así como 222 455 000 toneladas kilómetro de carga y 3 685 000 toneladas kilómetro de correo frente al Brasil, que en el mismo año ocupó el primer lugar, con 136 071 000 kilómetros de rutas de explotación, 2 438 162 000 pasajeros kilómetro, 86 672 000 toneladas kilómetro de carga y 4 644 000 toneladas kilómetro de correo. El segundo lugar lo ocupó Argentina, y el tercero, Colombia.

Tan importante desarrollo en los transportes por tierra, mar y aire en México, indiscutiblemente ha sido el resultado de la presión demográfica de nuestro país y de la importancia que los últimos gobiernos revolucionarios han dado al fomento de estos medios de transporte.

Por ello, tanto en los servicios públicos de comunicaciones como en los de transportes, es donde podemos afirmar que, debido a las interrelaciones intensas tecnológicas, económicas y jurídicas de nuestro país con los servicios públicos, es por lo que los niveles de progreso han superado, a corto plazo, a los que se tenían antes de la Segunda Guerra Mundial.

Los servicios de agua potable y riegos en el país han sido proporcionados a los usuarios por los gobiernos federal, estatal y municipal y por la iniciativa privada, constituyendo una fuente de dificultades y factores negativos que han hecho que no se logren los fines fundamentales de tan importante servicio público, ya que muchas poblaciones pequeñas carecen aún del suministro de agua potable y para otros usos domésticos. La política de dotación de agua para riegos que los gobiernos revolucionarios han ido incrementando mediante la constitución, primero de la Comisión Nacional de Irrigación, y después, de la Secretaría

de Recursos Hidráulicos, ha traído el aumento constante de superficies cultivables con aguas de riego por gravedad, que a su vez han incrementado la producción agrícola en el territorio nacional a un ritmo, que si no es igual al del crecimiento de nuestra población, sí ha eliminado, en las últimas fechas, la importación de los principales cereales para la dieta del mexicano.

En la división de los servicios públicos industriales de más importancia, como son los de generación y suministro de energía eléctrica, es en la que México, a partir de 1938, fecha en que el Presidente Cárdenas principió a enderezar una política definida de su nacionalización, ha hecho más concretamente uso de su derecho de suministrar directamente estos servicios a la población del país.

El 31 de diciembre de 1959, la potencia instalada en todas las plantas eléctricas de servicio público y privado en el país era de 2 839 676 kilovatios, correspondiendo a la de servicio público 2 193 083 kv. incluyendo la parte correspondiente a los de servicio mixto. De esta última potencia la Comisión Federal de Electricidad tenía una capacidad de 1 072 880 kv., o sea, el 48.92%; la nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S. A. poseía el 4.91%, es decir, 107 600 kv.; la Compañía de Luz y Fuerza Motriz, S. A., y Subsidiarias, 26.71% representado por 585 836 kilovatios el grupo de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, S. A. tenía el 15.36% o sean, 336 988 kv. y la capacidad restante era de las Compañías de Tranvías, Luz y Fuerza de Monterrey, S. A., y de Culiacán, y otras de menor importancia.

La generación total de energía eléctrica, tanto en plantas de servicio público como de servicio privado y mixto, fue de 9 774.5 millones de kvh., con tendencia secular exponencial basada en diez años de 9.3% de crecimiento. Pero como aún se importaban algunos volúmenes de energía, el total disponible en el país, en ese año, fue de 10 287.6 millones de kvh., con crecimiento en diez años de 9.6% anual; lo que indica que va incrementándose la importación, no obstante el esfuerzo de nuestro gobierno de aumentar la potencia instalada en el territorio nacional.

Tan importante progreso en los últimos años se debió fundamentalmente a la política de este servicio público que los gobiernos revolucionarios, a partir del Presidente Cárdenas, pusieron en práctica frente al rápido crecimiento de demanda.

En el presente año el Gobierno del Presidente López Mateos adquirió las empresas eléctricas que eran de la Compañía de Luz y Fuerza Motriz, S. A., y de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, S. A., terminando con ello la nacionalización de la industria de servicios públicos eléctricos.

Los 336 988 kv. de las empresas controladas por la American & Foreign Power Company, subsidiaria de la Electric Bond & Share Co. de Nueva York, controlada por el grupo financiero Morgan, pasó a ser propiedad de la nación mediante un contrato financiero que permitirá a la nación pagar estas propiedades a la mayor brevedad. Después, el 10. de septiembre del año en curso, el Presidente en su informe a la nación en su parte relativa indicó: "A continuación y a fin de integrar definitivamente el sistema nacional de generación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, y de que el pueblo mexicano sea el único dueño de la que se produce, hemos adquirido la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A., y sus filiales, con

una capacidad instalada de 585 000 kv." Con ello se alcanzó, después de los trámites legales, que el 27 del propio mes de septiembre pasaran a ser propiedad de la Nación todas las propiedades de la mencionada Compañía de Luz y Fuerza Motriz, S. A., que antes era de capital anglo-norteamericano-canadiense, pues la propietaria era la Canadian and General Finance Company, que a su vez estaba controlada por la Société Internationale d'Énergie Hydroélectrique.

De este modo la política de nacionalización de este importante sector de los servicios públicos básicos para el desarrollo industrial del país, duramente combatida por sectores reaccionarios dentro del territorio nacional, llegó a su culminación después de veintidós años de iniciada oficialmente al crearse la Comisión Federal de Electricidad.

Lenta, pero segura, fue la política gubernamental y obrera que obligó a los dueños de las empresas extranjeras a vender a nuestro país sus propiedades sin menoscabo de sus economías, ya que obtuvieron pingües utilidades, no obstante que la mayoría de sus equipos estaban ya obsoletos y habían retirado amplias amortizaciones y depreciaciones, y obtenido las utilidades razonables que el Estado Mexicano les permitió en todo el período que operaron en el territorio del país.

La buena situación que en nuestros días ocupa el suministro de servicios públicos en el territorio nacional, indiscutiblemente ha sido el resultado de las interrelaciones tecnológicas, económicas y sociales que se han ejercido con ellos. Esta conclusión nos lleva a afirmar que es necesario que países poco desarrollados, o que ya iniciaron su industrialización, dicten políticas gubernamentales para realizar la nacionalización de todos aquellos servicios públicos básicos en la estructura industrial, como: transportes y comunicaciones, energía eléctrica, agua potable y para riego, canales, etc., en el caso en que en que aún sean explotados por empresas de capitales extranjeros, pues ello dejará de frenar el desarrollo industrial en general y la elevación de los niveles culturales, económicos y sociales de sus poblaciones.

Las consideraciones anteriores llevan a concluir y proponer los siguientes principios que podrían tomarse en cuenta en las políticas gubernamentales de países subdesarrollados, para aumentar servicios públicos gubernamentales e industriales, y elevar con ello constantemente los niveles culturales, económicos y sociales de sus poblaciones de bajos ingresos.

1. Las interrelaciones tecnológicas, económicas y jurídicas, en mayor o menor grado con el suministro de servicios públicos en países poco desarrollados determinan, de causa a efecto, cuándo una nación puede encauzar políticas de suministro de servicios públicos que propendan a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

2. Los países con altos niveles tecnológicos cuentan correlativamente con los recursos técnicos necesarios para incrementar los servicios públicos en sus territorios nacionales; ello se debe a que, contando con una amplia estructura de educación superior, pueden proporcionar constantemente volúmenes de investigadores y técnicos para producir los equipos y maquinaria necesarios y para organizar y operar las empresas de servicios públicos que deben proporcionar toda clase de servicios públicos.

3. Las interrelaciones económicas de países de bajos niveles de desarrollo económico, con los servicios

públicos que suministran a las poblaciones, son determinantes para que éstos sean en mayores o menores volúmenes, pues cuando una nación cuenta con más recursos económicos, sus finanzas públicas y las posibilidades de inversiones de la iniciativa privada son suficientes para crear empresas de servicios públicos gubernamentales y de carácter industrial tan indispensables para que el desarrollo industrial se acelere a ritmos mayores.

4. Una estructura jurídica producto de la presión de las clases sociales en el poder político y económico es la que determina, finalmente, si los servicios públicos gubernamentales e industriales deben ser proporcionados en mayor o menor cuantía; por ello, si las leyes de un país son revolucionarias, su consecuencia inmediata es el incremento permanente de servicios públicos a sus habitantes, pues cuenta con leyes avanzadas de servicios públicos.

5. Pero como las interrelaciones tecnológicas, económicas y jurídicas con los servicios públicos no escapan a las leyes generales que imperan en los países altamente desarrollados, éstas deben ser más acentuadas, eliminando las presiones que las empresas privadas de capitales extranjeros hacen a los gobernantes, para que estas interrelaciones tecnológicas, económicas y jurídicas beneficien a sus economías.

6. Según estas interrelaciones los países subdesarrollados de nuestra América, y aquellos que empiezan a industrializarse, han impulsado constantemente el aumento de servicios públicos gubernamentales e industriales y de estos últimos principalmente los de comunicaciones, transportes, telégrafos, teléfonos, energía eléctrica, agua potable, etc., ajustando los primeros a sus finanzas públicas y los segundos, en la mayoría de los casos, a concesiones a empresas extranjeras preferentemente norteamericanas y europeas. Ello ha traído que las empresas concesionadas frenen el desarrollo de las economías nacionales, pues los capitales invertidos siempre exportan los intereses y las altas utilidades que obtienen, descompensando desfavorablemente las balanzas comerciales y de pago de cada nación.

7. Dentro de los países latinoamericanos que empiezan a industrializarse con ritmo acelerado, descuella México, que ocupa el segundo lugar en la mayoría de los casos de suministro de servicios públicos frente a Brasil, que, por ser él más grande territorial y demográficamente, nos lleva una corta delantera. Ello ha sido el resultado de nuestra Revolución de 1910, que creó una conciencia nacional efectiva en la población trabajadora y en los dirigentes de la política y la economía del país durante los gobiernos a partir del triunfo de la Revolución.

8. La experiencia lograda por México, en relación a las políticas de servicios públicos gubernamentales e industriales hasta lograr a últimas fechas la nacionalización de la industria eléctrica, debe ser compartida con los países hermanos de la América Central, del Caribe y de Sudamérica para que, a corto plazo, éstos eleven los niveles de estos servicios públicos en beneficio de sus poblaciones.

9. Así, algunos principios de las políticas que los países latinoamericanos podrían enderezar para los fines mencionados son:

a) Pugnar por la nacionalización no sólo de los servicios públicos gubernamentales, sino también de los industriales, como transportes terrestres, marítimos y aéreos; comunicaciones telegráficas, telefónicas, radio-



telegráficas, radiotelefónicas, televisión, etc.; suministro de electricidad, dotación de agua potable y riegos, y todos aquellos que estén concesionados a empresas de iniciativa privada extranjera.

*b)* Dirigir políticas obreristas que lleven la sana intención de crear conciencia de clase en los trabajadores de servicios públicos y de un verdadero nacionalismo indispensable, para que, mediante su actuación, se logren los fines de nacionalización de tan importantes servicios públicos básicos para la industrialización.

*c)* Realizar modificaciones permanentes a la estructura jurídica relacionada a servicios públicos, que definan cómo deben irse logrando los fines de la nacionalización.

*d)* Planear la integración de la educación superior para contar con volúmenes crecientes de técnicos, investigadores y toda clase de profesionistas, indispen-

sables en la producción de maquinaria y equipos y en la organización y operación de empresas para servicios públicos.

*e)* Impulsar la producción de toda clase de maquinaria y equipos para servicios públicos necesarios para la creación de las empresas de esta clase de servicios y para eliminar las exportaciones de capitales originadas por la compra de estos equipos en el extranjero.

*f)* Planificar el desarrollo del sistema nacional de servicios públicos, coordinado con el de industrialización; requiriéndose para ello la formación de oficinas de planeación en cada tipo de servicio público y una institución planificadora nacional que centralice todos los estudios necesarios para fijar los planes nacionales y regionales de desarrollo de servicios públicos gubernamentales e industriales.

## SIGNIFICADO ECONOMICO DEL PATRIMONIO DEL ESTADO. NUEVOS ASPECTOS DE LA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO \*

Por Eduardo Bustamante

Una vez más la Escuela Nacional de Economía me ha hecho el honor de invitarme a participar en sus Cursos de Invierno, y una vez más he aceptado ese honor sin la pretensión de tener capacidad para orientar técnicamente a mis oyentes ni de divulgar opiniones sobre cuestiones propias de una especialización profesional que no poseo, sino con la modesta intención de provocar o llamar la atención de los economistas y de los estudiantes de Economía sobre algunos problemas de su rama profesional que he advertido en el ejercicio de la abogacía o en el desempeño de los puestos que me ha cabido la suerte de servir.

Nunca he tratado, ni trataré jamás, de eludir la responsabilidad total de mis opiniones o de los actos que de acuerdo con ellas ejecuto dentro de mi actividad profesional u oficial; y no tiene ese objeto, sino el de no comprometer al Gobierno del que formo parte con mis opiniones, el hacer la aclaración de que los conceptos que desarrollaré en el curso de esta plática, son opiniones personales que sinceramente creo que concuerdan con los principios básicos de política social y económica del Gobierno de la República al que sirvo; pero que no coinciden necesariamente en el detalle o en su aplicación a casos concretos con las ideas u opiniones personales u oficiales de otros miembros del Gobierno Federal.

Aun respecto de conceptos de carácter científico o técnico en que existe un consenso general sobre su contenido, cuando se trata de precisar ese contenido a través o en forma de definición, surgen discrepancias que los convierten en lo que alguna vez se ha llamado "conceptos polémicos".

Corriendo ese riesgo, no puedo resistir en esta ocasión al deseo de intentar una definición de lo que en mi opinión es, o debe entenderse, por patrimonio del Estado, porque aunque estoy seguro de que habrá muchas personas que con acopio de razonamientos valerosos encontrarán inaceptable mi definición, creo que el enunciado de ella puede contribuir al mejor entendimiento del objeto de mi exposición.

Mi definición del patrimonio del Estado puede expresarse así: el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura material o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.

La definición anterior intenta:

a) Destacar el concepto unitario del patrimonio del Estado que sin oponerse a la afectación de partes concretas de él a fines específicos a través de órganos descentralizados o especializados, permite preservar y asegurar la unidad de origen, de objeto y de justificación legal y económica de la suma de elementos que lo constituyen.

b) Abarcar la gama completa de bienes, derechos, recursos y valores materiales que puedan ser objeto de la propiedad o dominio del Estado y ser aprovechables directa o indirectamente para la satisfacción de los propósitos o fines a él impuestos, otorgados o reconocidos.

c) Establecer a través de la permanencia de esos factores o elementos de la economía pública dentro del dominio o la propiedad del Estado, la separación entre el sector patrimonial o estable y el factor fiscal o móvil de la hacienda pública, y

d) Enfatizar la subordinación o sometimiento de la estructura patrimonial del Estado al principio general —normativo de la hacienda pública de los estados modernos— de su destino, genérico, pero ineludible, a la satisfacción de los fines generales del Estado incluyendo entre ellos tanto el desempeño de los servicios públicos tradicionales, como la realización de todas las actividades que en un momento o situación determinado se orienten o puedan orientarse a la satisfacción del interés general y formen parte, por ende, de la política social y económica del Estado, como es en estos mo-

107

\* Conferencias de Invierno Escuela Nacional de Economía. UNAM. 1960 (pp. 67-84)

mentos y en nuestro caso particular, la promoción, orientación y aceleración del proceso de desarrollo económico.

Tradicionalmente se ha entendido que el patrimonio es una parte de la hacienda del Estado y por lo mismo que debe organizarse y manejarse de acuerdo con los principios generales de las finanzas públicas. No obstante lo anterior, las circunstancias de que una parte de los bienes que forman el patrimonio del Estado es de naturaleza análoga a los que constituyen el patrimonio de los particulares, y que otra parte, por su destino, no es susceptible de producir un rendimiento económico directo, han dado lugar a que en la teoría y en la práctica se relegue a segundo término todo lo relacionado con la administración patrimonial para dar preminencia a lo que concierne a la estructura tributaria y a que se considere que el manejo del patrimonio del Estado no tiene mayor importancia ni mayores problemas que los que puedan presentar para el manejo del patrimonio de los individuos. La circunstancia adicional de que la evolución de los estados modernos ha provocado un incremento continuado y acelerado de los gastos públicos que en ninguna forma corresponde al ritmo de desarrollo o aprovechamiento óptimo de los bienes patrimoniales del Estado, ha contribuido también a que tanto en el terreno de la teoría de la hacienda pública como en la práctica del manejo de ella por los diferentes estados, se ponga mayor interés en el estudio y aplicación de las formas y procedimientos para fortalecer la economía del Estado a través de las aportaciones que está facultado para exigir a las economías privadas, que a las formas y procedimientos que puedan conducir a incrementar o a aprovechar mejor los recursos provenientes de lo que Eberberg llama las "actividades lucrativas" del Estado.

Al relatar la evolución de la hacienda pública, los tratadistas consideran como etapa inicial la hacienda patrimonial mancomunada o no diferenciada del Estado y del gobernante; y como etapa posterior, su integración o fortalecimiento a través de aportaciones exigidas coactivamente a las economías privadas que culmina, dentro de la aceptación por los estados más desarrollados de los principios de la Escuela Liberal, con la concepción de la hacienda pública como una organización diferenciada totalmente de las economías privadas, de una parte por el origen coactivo de sus recursos ordinarios y de otra por el carácter improductivo de sus bienes propios; para volverse en el presente siglo, con la decadencia del liberalismo y la transformación económica resultante de las dos últimas guerras mundiales, a la aceptación de que no sólo como fuente de recursos, sino como instrumento de política económica es útil para el Estado la posesión y manejo de un patrimonio productivo. En esta forma, la explotación por el Estado de grupos o categorías importantes de los recursos o bienes que forman parte del patrimonio del país, se considera como etapa final de un proceso histórico que se desarrolla en los países más evolucionados o en aquellos que han modificado su estructura económica, mientras en los países pobres la continua multiplicación y progresiva complicación de los servicios públicos y la obligada aceptación de la función del Estado como promotor del desarrollo, hace ineludible la admisión como punto de partida de su evolución y condición *sine qua non* de su crecimiento, la creación, robustecimiento y cuidadoso manejo de una estructura patrimonial, porque inicialmente tiende a

suplir la deficiencia total de su estructura fiscal para obtener de economías raquíticas y escasas, recursos abundantes; porque facilita una mayor capitalización al lograr que la inversión no tenga como únicos determinantes los precios, los costos y los deseos de lucro inmediato de los individuos sino que obedezca a un plan de conjunto en que el Estado actúe como sustituto de los estimulantes automáticos de la inversión; y, finalmente, porque permite defender la economía del país de los desequilibrios internos y externos y asegura el abastecimiento futuro de materias primas.

Si el proceso de desarrollo tiene que entenderse como un aprovechamiento óptimo de los recursos colectivos orientado a asegurar un mejoramiento efectivo y continuado del nivel general de vida, resulta indiscutible que para lograr ese objetivo, que representa el fortalecimiento de la estructura productiva básica, y eliminar desequilibrios, es indispensable que la regulación y vigilancia que el Gobierno ejerce sobre el patrimonio de la nación, no sólo abarque el renglón tradicional de los bienes inmuebles, sino que se extienda a los recursos naturales y a las inversiones que en apoyo del proceso haga el Estado con fondos obtenidos del sistema tributario, o como reinversión de los rendimientos de las empresas previamente creadas.

Significa lo anterior que para asegurar la marcha continuada y progresivamente acelerada del proceso de desarrollo, se requiere básicamente una labor coordinada de aprovechamiento de todos los elementos constitutivos del patrimonio de la nación que ofrece por sí misma las siguientes ventajas:

- a) Garantiza el uso juiciosamente planeado de los recursos no renovables.
- b) Favorece una mejor integración industrial que permite prescindir de importaciones y substituir exportaciones de materias primas por exportaciones de productos elaborados.
- c) Influye en la orientación de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de los sectores más numerosos o bien hacia los renglones cuya oferta es más inelástica.
- d) A través del control de los programas de producción permite la jerarquización de la inversión pública evitando desperdicios de capital y en la medida que logra ese propósito, favorece la coordinación entre la inversión del Estado y la del sector privado.
- e) Al hacer practicable el control de las inversiones del Estado en empresas públicas, ayuda a derivar de éstas un rendimiento financiero que contribuye a la formación de nuevo capital.

En el caso concreto de México, la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por Ley de 28 de diciembre de 1958, significa, la aceptación por nuestro Gobierno del papel de promotor y orientador del desarrollo económico que la teoría le atribuye, y que la condición en que vive la mayoría de su población exige, por cuanto que sitúa dentro de la administración un órgano encargado de cuidar de que el conjunto de bienes y recursos sobre los que el Estado tiene derechos de propiedad o de dominio, sea fuente de recursos adicionales a los que produce el sistema fiscal que pueden ser empleados para asegurar una elevación efectiva y progresiva de esa situación.

Atendiendo a su naturaleza, origen y destino, pueden definirse tres grupos de bienes y recursos propiedad de la nación de cuya guarda, acrecentamiento y

debido aprovechamiento, está encargada la Secretaría del Patrimonio Nacional:

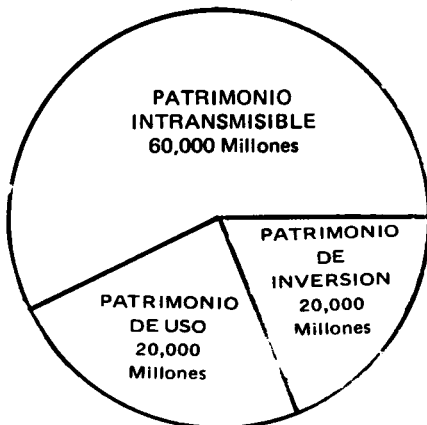
a) Los recursos del subsuelo, sobre los que el Estado Mexicano adquirió el dominio en el acto y como efecto de su Independencia y que de acuerdo con su naturaleza y tradición histórica define el artículo 27 de la Constitución de 5 febrero de 1917 como propiedad inalienable e imprescriptible de la nación, es decir, como su patrimonio intransmisible

b) El conjunto de bienes muebles e inmuebles que aun siendo susceptibles de apropiación por los particulares, no han salido del dominio de la nación; y el conjunto de los que han sido incorporados a ese dominio para destinarlos a servicios públicos, al uso común o a la producción económica, que, en su totalidad pueden reputarse como constitutivos de su patrimonio de uso, y

c) Los recursos, bienes e inversiones de fondos públicos que el Estado ha destinado o aportado a organismos descentralizados y empresas de tipo privado en que él participa y a los que ha encomendado la prestación de servicios públicos especializados, el desempeño de actividades de promoción económica o la satisfacción de otras finalidades de interés general.

La necesidad y conveniencia del manejo con criterio de unidad conceptual de los bienes comprendidos en la suma de los tres grupos, antes enunciados, se hace evidente si se considera que sin perjuicio de que cada uno de ellos cumpla las finalidades particulares que justifican su posesión o uso por el Estado, todos ellos son susceptibles en mayor o menor financiamiento de otras actividades útiles dentro del proceso de desarrollo.

Una visión anticipada de lo que puede esperarse de un manejo adecuado del patrimonio de la nación, se obtiene si se considera que estimativamente puede asignarse a ese patrimonio un valor actual no menor de cien mil millones de pesos descompuesto como sigue:



#### PATRIMONIO INTRANSMISIBLE

Como si la naturaleza hubiera querido compensar la escasez de tierras laborables de que el país dispone (que según el censo de 1950 representan sólo el 15.4% de la superficie total) y de las superficies boscosas aprovechables que no llegan al 20% del territorio nacional, México posee recursos mineros cuantiosos y diversificados como lo demuestran la explotación de metales preciosos que se hizo durante la época colonial, los importantes volúmenes de minerales industriales no ferrosos que se han extraído en lo que va del

presente siglo, y la, estimación de las reservas de minerales no metálicos y siderúrgicos.

Dan idea de la importancia que tienen nuestros recursos mineros las siguientes cifras que corresponden a reservas positivas, es decir, yacimientos cubcados de minerales siderúrgicos y no metálicos.

Las reservas positivas de mineral de hierro alcanzan en estos momentos la cifra mínima de 300 millones de toneladas; las de carbón mineral 400 millones y aproximadamente un millón de toneladas las reservas de manganeso.

Valorando esos tonelajes de minerales siderúrgicos a precios corrientes, se obtiene un valor aproximado de cuarenta y siete mil millones de pesos. Por su parte, las reservas positivas de minerales no metálicos (azufre, fluorita y barita) pueden estimarse con criterio conservador en ocho mil millones de pesos; y las reservas de metales preciosos e industriales básicos calculadas con base en el monto de la producción de 1958, multiplicado por 3, representan un valor mínimo de seis mil novecientos millones de pesos.

La estimación global de setenta y dos mil millones de pesos como valor del patrimonio inalienable no incluye, como se aprecia, la valorización de las reservas petroleras de la nación para permitir el cómputo dentro del patrimonio de inversión del activo neto de Petróleos Mexicanos (que tampoco incluye la valorización del petróleo y gas subyacente) para eliminar todo peligro de una estimación exagerada del patrimonio intransmisible.

Los datos anteriores, dado el criterio conservador adoptado para su valorización deben tomarse como un mínimo de nuestros recursos mineros y resultan indicativos del significado que pueda tener su explotación si se orienta a la satisfacción de las necesidades del país y no a la conveniencia de intereses ajenos, como ha sucedido en el pasado con los metales preciosos.

Ilustra sobre lo que pueda esperarse de una explotación adecuada de los recursos mineros de la nación, la comparación de la tendencia general de la producción minera que no está sometida al control del Estado ni se orienta a la satisfacción de las necesidades del mercado nacional, con la que ha tenido la producción de petróleo y de minerales siderúrgicos que cumplen uno u otro de esos requisitos. De 1945 a 1955, la producción petrolera experimentó un aumento en su valor de casi el doble.

Mientras la importancia relativa de la producción minera dentro de la economía del país, se reduce del 4.2% del ingreso nacional bruto, que representó en 1945 al 2.7% que significó en 1951, la producción de petróleo controlada por el Estado y la de minerales siderúrgicos destinados casi íntegramente a la satisfacción de las necesidades del mercado interior, evolucionaron como sigue: la producción petrolera aumentó de 1945 a 1955 casi en un ciento por ciento y para el año de 1950 representó aproximadamente dos y media veces la producción de 1945. Por su parte la producción nacional de lingote de acero aumentó de 174,000 toneladas en 1944 a 1.115,000 toneladas en 1958.

Lo que el diferente destino de la producción de metales industriales no ferrosos en comparación con la producción de hierro y carbón significó para la economía nacional, se concreta en las cifras siguientes:

En 1958, de la producción total de metales industriales no ferrosos, sólo se consumió en el mercado interno el 12%; de la producción de minerales no me-

táticos, solamente el 16%; en cambio de la producción de hierro se consumió dentro del país el 86% y del carbón la totalidad.

Es claro que la exportación de productos minerales reportó al país un ingreso de divisas bastante importante —en los 3 últimos años un promedio del 29% de la exportación total de mercancías— que lógicamente influyó en la balanza de pagos, aun cuando atenuado por el efecto que en sentido adverso ejerce la remesa al extranjero de las utilidades de las grandes empresas mineras; pero tampoco puede pasarse por alto el hecho de que el importante volumen de la producción minera de exportación, representado por materias primas destinadas a países industrializados, ha contribuido a que ante la inestabilidad tradicional de los precios y de la demanda de esa clase de productos, se originen trastornos permanentes en las actividades internas con los consiguientes efectos negativos sobre los niveles de producción, ingresos, ocupación, recaudación fiscal y balanza de pagos.

En contraste con esa situación, el resultado de que la producción de hierro se consume en su mayor parte en el país es el siguiente:

Mientras la actividad minera, orientada a la exportación, dio ocupación en 1959 a cerca de 70 mil trabajadores sin crear otras fuentes internas de actividad, la actividad extractiva del hierro y del carbón, que emplea un total de 8,300 trabajadores —el 11% del total de la población minera— generó una ocupación derivada de 112 mil personas en números redondos, de la que corresponden 23 mil a la industria básica y 89 mil a las industrias de transformación cuya materia prima esencial es el acero.

Lo que llevamos dicho lleva a la conclusión de que el mejor aprovechamiento de los recursos naturales no renovables del país requiere la revisión de la política minera del Gobierno Federal sobre las siguientes bases generales:

a) Restauración en todas sus implicaciones y consecuencias del principio de que el dominio directo de la nación sobre el subsuelo importa la atribución al Estado de la facultad indiscutible de gobernar la exportación de los recursos que él encierra en forma que elimine toda posibilidad de preferencia de intereses privados nacionales o extranjeros en forma, tiempo o medida que no corresponda íntegra y fielmente al interés de la nación.

b) Intensificación de las labores que conduzcan al conocimiento, identificación, localización, cuantificación y evaluación de los recursos mineros del país como base de un programa de aprovechamiento a largo plazo con sentido nacional de esos recursos.

c) Vigilancia estricta de los trabajos de explotación cuya realidad y continuidad es exigencia precisa de la norma constitucional para la subsistencia de las autorizaciones que el Gobierno otorga a los particulares para aprovechar los recursos mineros del país.

d) Revisión e integración de la Legislación Minera con el propósito de estimular el desarrollo de la industria enfocada a su mejor mercado: el nacional; a su más firme base de estabilidad y progreso: la industrialización doméstica de sus productos; y a su único objetivo legítimo: constituir una fuente y forma de aprovechamiento colectivo de un elemento de riqueza que pertenece a la nación.

## PATRIMONIO DE USO

Partiendo de la existencia de una importante extensión de tierras que no han dejado de ser propiedad originaria de la nación, sumando a ella el conjunto de bienes inmuebles destinados a servicios públicos y al uso común y considerando finalmente los terrenos y edificios que en el curso del tiempo y como consecuencia de la actividad general del Estado han sido adquiridos y forman parte del patrimonio privado de la Federación, el Gobierno Nacional ejerce derechos de propiedad y de dominio sobre un gran número de predios —seguramente más de 100,000— que no han llegado a ser ni identificados ni catalogados ni menos valorizados.

Sin género de duda, el Estado está obligado a administrar correctamente este conjunto de bienes cuyo valor de uso y cuyas posibilidades de producir un rendimiento económico son apreciables; pero ninguna buena administración puede planearse si no se empieza por conocer los elementos que la constituyen. Con el objeto de corregir la situación imperante, la actual administración ya inicia labores de catastración de la propiedad inmueble de la Federación que desarrollada en forma sistemática permita el conocimiento exacto de esta importante parte del patrimonio de la nación. Algunos datos preliminares dan idea de la importancia de este grupo.

Sin atribuir valor alguno a los bienes de uso común y a los 17,500 templos que existen en el país, el conjunto de inmuebles de propiedad federal representan un valor cercano a veinte mil millones de pesos que descompone como sigue:

30,000	escuelas estimadas en	\$ 4,000,000,000.00
800	hospitales y centros asistenciales valorados en	500,000,000.00
2,760	edificios destinados a servicios públicos valorizados en	5,000,000,000.00
800,000	hectáreas de parques nacionales	800,000,000.00
30,000	Km. de caminos pavimentados; 2,500 Km. de caminos revestidos y 4,200 de caminos vecinales estimados en conjunto en	3,600,000,000.00
	Obras portuarias valorizadas en	500,000,000.00
	Inmuebles urbanos (terrenos y construcciones rentadas a disponibles) 10,000 predios en números redondos	250,000,000.00
	Inmuebles rústicos federales y terrenos nacionales (52 millones de hectáreas aproximadamente)	5,200,000,000.00
		\$ 19 850,000,000.00

Claro es que dentro de la enorme diversidad de bienes inmuebles que posee la Federación, su situación, extensión, destino, etc., etc., no es posible calcular ni siquiera aproximadamente el número y valor de los que pueden ser susceptibles de aprovechamiento económico; pero la importancia del conjunto y la necesidad de conocerlos y conceptualarlos como parte del patrimonio de la nación, salta a la vista con sólo considerar que, por ejemplo, los edificios de todos tipos necesitan ser objeto de conservación constante que representa una cuantiosa inversión y que los bienes destinados a servicios públicos y uso común como caminos, puertos, canales, obras portuarias y líneas férreas de

propiedad federal, necesitan ser conservadas y mantenidas también con erogaciones cuantiosas.

## PATRIMONIO DE INVERSION

A diferencia de las condiciones que permitieron la expansión de las economías de los países que actualmente han logrado los más altos niveles de desarrollo, el marco de condiciones históricas, económicas y sociales en que se desenvuelven los países económicamente atrasados, exige una mayor intervención gubernamental en la actividad económica. De ahí que la economía de estos países tienda a adquirir modalidades de un sistema mixto, donde el Estado debe actuar con funciones complementarias, supletorias, estimulantes o correctoras de la acción de la iniciativa privada, con el objeto de iniciar y continuar el proceso de desarrollo y, sobre todo, para garantizar la realización de las metas fundamentales de tal proceso; esto es, la mejoría real del nivel de vida de las grandes mayorías y el fortalecimiento de la soberanía del país.

De acuerdo con tales principios, independientemente de la realización directa por parte del Estado de obras que constituyen la infraestructura económica (carreteras, sistemas de irrigación, etc.), la acción estatal se ha orientado a promover cierto tipo de actividades que, siendo de importancia básica para el desarrollo económico del país, no resultan atractivas para el sector privado por lo elevado de la inversión requerida, por su escasa redituabilidad, o debido a que por razones de interés general es conveniente que permanezcan bajo el control gubernamental. Estas deficiencias se han cubierto mediante la creación de organismos descentralizados y de empresas estatales, con asignación de funciones específicas y manteniendo cierto grado de autonomía respecto al Gobierno Federal, a fin de garantizar una mayor eficiencia en la prestación de los servicios encomendados.

El conjunto de bienes y recursos que el Estado destina para formar el patrimonio de tales organismos y empresas, así como la parte proporcional que tiene en empresas de carácter privado, es lo que se conceptúa como su patrimonio de inversión.

En el caso de nuestro país, el número de organismos y empresas del Estado y, sobre todo, la naturaleza básica de las funciones que tienen asignadas, origina que su influencia se ejerza prácticamente, en mayor o menor grado, en casi todos los sectores de la economía. Así, por ejemplo, del consumo total de energía en el país, cerca del 90% proviene directa e indirectamente del petróleo y del gas natural, cuya producción total, como es bien sabido, la realiza el Estado a través de Petróleos Mexicanos; en materia de energía eléctrica, el 37% es generado por la Comisión Federal de Electricidad; el grupo Altos Hornos, S. A., en cuyo capital participa en forma mayoritaria la inversión estatal, contribuye ya con cerca del 40% de la producción nacional de hierro y acero; en la producción nacional de fertilizantes, la empresa estatal Guanos y Fertilizantes de México, S. A., aporta el 87%; y a nadie escapa la importancia fundamental que representa para la economía el transporte que lleva a cabo el sistema ferroviario, ya que, según estimaciones, de un total de 24,144 toneladas-kilómetros transportados en 1958 por ferrocarril y carreteras, aproximadamente el 50% correspondió a las empresas ferrocarrileras descentralizadas y de participación estatal.

La influencia positiva que este tipo de organismos y empresas ha ejercido en el desarrollo económico del país, se aprecia al considerar los siguientes hechos:

a) Su aportación a la capitalización interna de nuestra economía, en virtud de los considerables volúmenes de inversión que efectúan y los campos básicos en que se aplican.

Dentro de la inversión pública total, los gastos de capital del sector descentralizado y de participación estatal, constituyen la mayor proporción. En el período 1953-1958, la inversión del Gobierno Federal fue de 10,231 millones de pesos, en tanto que la efectuada por los organismos y empresas ascendió a 13,240 millones, representando el 38 y el 49%, respectivamente, de la inversión pública total realizada en tal período.

En el año de 1959, el Gobierno Federal invirtió directamente 2,600 millones de pesos, mientras que los organismos y empresas estatales invirtieron 3,937 millones.

El significado de la inversión de estas entidades queda corroborado al considerar el destino dado a tales recursos públicos, que en su mayor parte se dirigen a capitalizar renglones básicos de la economía. En el año 1959, de un total de 3,940 millones de pesos, invertido por los organismos y empresas estatales, el 83% (3,268 millones) se erogó en materia de electrificación, transportes, petróleo y minería, a través, fundamentalmente, de la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos.

b) Su contribución a la integración industrial y a la sustitución de importaciones, merced a la producción que realizan de artículos acabados (de capital y de consumo) y de materias primas de carácter básico, así como por la prestación de servicios públicos fundamentales.

Indudablemente que la construcción de nuevas refinerías y plantas eléctricas, la mayor producción de acero y de fertilizantes, ha coadyuvado a la integración industrial del país y, aunque no en la medida deseada, se han dado pasos importantes para substituir importaciones, como es el caso del papel a través de la producción de la Compañía Industrial de Atlenquique y de la reciente operación de las Fábricas de Papel Tuxtepec; en materia de equipo de transporte, por la producción creciente de la Constructora de Carros de Ferrocarril; en lo que respecta al consumo de hierro y acero, gracias a la operación del grupo Altos Hornos de México, S. A., etc.

Por otra parte, no deja de ser un signo favorable el hecho de que las importaciones realizadas de derivados de petróleo en los últimos 2 años, muestren una tendencia descendente.

c) Su participación en el desarrollo industrial regional, al disponer de una mayor flexibilidad que la iniciativa privada para valorar los factores de localización, en función no necesariamente de rendimientos a corto plazo, sino atendiendo a factores de tipo económico, y de carácter social con proyecciones de desarrollo futuro.

d) La importante fuente de trabajo que representan y, consecuentemente, el gradual mejoramiento técnico del personal nacional que utilizan.

Una muestra de 59 organismos descentralizados y empresas estatales, indica que en 1958, dieron ocupación a 156,000 trabajadores. El volumen de ocupación en las industrias extractivas de todo el país, se estimó

en el año 1958, en 129 mil personas, correspondiendo a los organismos y empresas estatales dedicados a esta actividad 53 mil, es decir, el 41%. En la industria nacional de electricidad, el 22% de la fuerza de trabajo es absorbido por las empresas eléctricas estatales; y de las 392 mil personas que se dedican en el país a la actividad de comunicaciones y transportes, 75 mil trabajan en organismos y empresas estatales con funciones similares, o sea el 19%.

Además, al valorar el significado que tienen los organismos y empresas del Estado en el desarrollo del país, no deben de soslayarse otros elementos positivos, como la adecuada y racional explotación que realizan de los recursos de carácter no renovable, en función de los intereses nacionales (caso de Pemex, Altos Hornos de México, S. A., y empresas mineras estatales). Asimismo, su influencia en la conservación de fuentes de producción y de trabajo, en el caso de aquellas empresas privadas, que dejan de tener interés en su explotación (ejemplos ilustrativos de ello lo demuestran dramáticamente los casos de la Compañía del Real del Monte y Pachuca y de la Compañía Minera de Angangueo), y el estímulo que ejercen en las decisiones de inversión del sector privado, a través de consumo de materias primas y productos terminados, de procedencia nacional.

Por último, debe señalarse, sin que ello signifique estar de acuerdo con tal política, los efectos favorables que ciertos organismos y empresas han ejercido al mantener a niveles relativamente reducidos los precios y tarifas de sus productos y servicios, lo cual en última instancia ha significado —Petróleos Mexicanos es el mejor ejemplo— que la industrialización de los demás sectores haya sido subsidiada fundamentalmente por estos organismos, en detrimento de sus planes de expansión por el saldo deficitario con que operan, como se aprecia en los siguientes puntos:

Aunque se carece de la información estadística necesaria para cuantificar el patrimonio total de inversión del Gobierno Federal, datos derivados de estados financieros de 59 organismos y empresas del Estado (incluyendo organismos y empresas de tipo comercial y no comercial, así como sociedades cooperativas), indican que en el año 1958 su activo total ascendía a cerca de 22 mil millones de pesos, con un capital contable de 11,344 millones de pesos, correspondiendo al Gobierno Federal 11,071 millones, es decir, un 98%.

En relación a la tesis de que los organismos descentralizados y empresas estatales, además de desempeñar adecuadamente las funciones asignadas, deben de procurar un rendimiento para coadyuvar al financiamiento del propio desarrollo económico, es oportuno presentar las siguientes consideraciones:

a) Un país en crecimiento requiere cada vez de un mayor grado de capitalización. Si los organismos y empresas estatales, debido a una política de precios equivocada tiene que operar a base de pérdidas, obviamente se les restarán recursos no sólo para financiar sus propios planes de expansión, sino aun para sus gastos de operación, afectando en forma adversa la formación de capital.

b) Ello originará que el déficit en que incurran sea cubierto a través de recursos fiscales, ordinarios o bien de carácter extraordinario. En el primer caso, considerando el carácter altamente regresivo de nuestro sistema impositivo, en última instancia el financiamiento será soportado por las clases económicamente más dé-

biles, agravándose tal circunstancia por el hecho de que los sectores beneficiados mediante precios reducidos no necesariamente dedicarán la transferencia recibida al ahorro y a la inversión, y en cambio se estará mermando el presupuesto federal para hacer frente a sus obligaciones crecientes de fortalecer la capacidad productiva del país mediante la construcción de obras e instalaciones básicas que, como es bien sabido, traen aparejada una serie de inversiones inducidas.

c) En el caso que la operación deficitaria del sector descentralizado y paraestatal, sea cubierta por recursos fiscales no ordinarios, los resultados negativos serán todavía mayores, pues, además de que ello también implicaría descapitalización de los propios organismos y empresas, las presiones inflacionarias sobre la economía serán agudizadas.

d) En consecuencia, si la operación deficitaria de este sector origina problemas de financiamiento para la expansión de los organismos y empresas estatales, en detrimento de los servicios que se les han encomendado, y que, dada su naturaleza básica, ello puede provocar problemas de insuficiencia o deficiencia de producción para el desarrollo de los demás sectores económicos, se impone que operen con una economía saneada, sobre todo aquellas empresas cuyas funciones son similares a las de tipo comercial que efectúa el sector privado.

e) La prestación de un servicio público no necesariamente debe implicar una operación deficitaria. Por lo contrario, en la medida que las empresas dispongan de un margen de utilidad razonable, se estará garantizando mejor su desarrollo, y por ende, la eficiencia y continuidad de la producción básica encomendada. Lo inverso significaría aceptar la tesis de la "privatización de las utilidades y de la nacionalización de las pérdidas", que en un país como México, urgente de capitalización y de servicios básicos —encomendados en gran medida a organismos y empresas estatales— significaría una limitación muy seria para el crecimiento sano de este sector y, en general, para el mismo desarrollo del país.

f) En modo alguno quiere decirse con lo anterior que las prácticas comerciales de las empresas estatales deban equipararse totalmente a las seguidas por las empresas privadas, ya que, siendo de carácter social las funciones que tienen encomendadas, deberá de considerarse también el efecto que su operación ejerza en la economía en su conjunto. Es decir, es necesario valorar una serie de efectos de carácter indirecto que su operación ocasione (economía y aumento de divisas en virtud de substitución de importaciones o de aliento a la exportación, incrementos en la recaudación fiscal por el estímulo inducido en la producción de otras empresas privadas, etc.). Por tanto, puede haber cierto tipo de inversiones estatales que no produzcan rendimiento, medido éste en términos monetarios; pero tales casos deben ser los de excepción, y siempre que en forma indirecta o a largo plazo tengan efectos favorables sobre la economía del país.

Hasta estos momentos la Secretaría del Patrimonio Nacional no ha podido aún implantar los sistemas mínimos de control y vigilancia financiera y administrativa de los Organismos y Empresas del Estado que se requiere para la satisfacción de los propósitos a que responde el plan general de trabajo que le señala la Ley de Secretarías de Estado.

La situación tiene una explicación admisible: de

una parte en la necesidad de ejecutar una serie de estudios y trabajos previos orientados a conocer la organización, la situación financiera y la actividad real de todos y cada uno de los organismos antes de instaurar sistemas generales que por encima de las particularidades propias de cada organismo o empresa permitan su control general y su orientación con criterio de conjunto. Por otra parte, situaciones legales, y por qué no reconocerlo, personales, creadas al amparo de la situación anterior que alguien ha llegado a calificar no como descentralización administrativa, sino como feudalismo financiero. Estas situaciones, por lo demás, no son particulares ni exclusivas de México; otro país, Italia, que a partir de 1957 inició una política similar, tropezó en el inicio de ella, y tropieza aún, con dificultades similares a las que nosotros advertimos. En lugar de hacer comentarios personales, permítaseme reproducir, para dar a ustedes una visión panorámica del problema y solución italianas, algunos párrafos de las informaciones y comentarios que en relación con la estructura, cometidos y actividades del Ministerio Italiano de Participaciones Estatales aparecen en el Boletín de la Administración del Estado correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 1959:

"Una de las preocupaciones más constantes de los Gobiernos demócratas que se han sucedido en Italia desde el fin de la guerra, lo fue la de proceder a una reorganización del complejo y heterogéneo sector de las participaciones estatales en empresas varias, cuyas competencias le estaban atribuidas a varios Ministerios. Este planteamiento que aún podía tolerarse cuando las intervenciones financieras estatales se limitaban a pocas participaciones, amenazaba con comprometer seriamente todo el sector cuando —con el impulso de distintos factores— el incremento de la iniciativa pública fue dilatándose hasta constituir en ciertos casos la base y la premisa indispensables para el logro de aquellos fines de desarrollo económico general hacía los cuales tendía el esfuerzo de la nación entera.

Hubo pues un largo período de preparación y estudio que culminó con la emanación de la Ley Núm. 1589 del 22-XII-1956, institutiva del Ministerio de Participaciones Estatales. Con ella tenía el Estado a su disposición el instrumento adecuado a los fines de una selección conveniente, de un hondo sistema de control y de una sistemática organización del conjunto de sus participaciones industriales y financieras: tal y como se puntualiza en la relación misma de la ley. Resulta, pues, que no se quiso que el Ministerio fuera un órgano que heredara *sic et simpliciter* las competencias y las atribuciones antes dispersas entre múltiples Ministerios o Comités interministeriales, sino más bien un instrumento idóneo —al par que necesario— para alcanzar, dentro de los límites fijados por la ley misma, determinados fines; y precisamente, uno de los primeros cometidos a que ha tenido que atender el nuevo Ministerio fue el de idear la nueva estructura de las participaciones estatales, tanto en el ámbito específicamente administrativo y ministerial como en lo relativo a los Organos de gestión. La característica principal de esta nueva organización está precisamente en el encuadramiento de todas las participaciones estatales en los Organos de gestión, conforme a determinados

criterios; no ya una política con vistas exclusivamente a hacer sobrevivir un determinado número de empresas, sino más bien una política productivista por sectores de producción (actividad homogénea), según criterio de economicidad. No ha de olvidarse, en efecto, que para casi todos los casos las intervenciones estatales se manifiestan mediante sociedades anónimas cuyo capital pertenece en todo o en parte al Estado, directa o indirectamente.

Mediante la concentración de actividades homogéneas en los Organismos de gestión podrá el Ministerio, con provecho indudable, velar por la actuación de una línea directriz general de política económica y coordinar la solución de problemas técnicos, comerciales y financieros comunes a empresas de grupo; y en fin, podrá proceder a comparar y completar los programas de acción y funcionamiento de los varios Organos.

Conviene poner en evidencia una vez más que con la institución del Ministerio de Participaciones Estatales no se ha querido acrecer los poderes ya existentes en manos del Ejecutivo, sino concentrar esos mismos poderes para una actuación más decidida del Gobierno en la actividad de dirección de las empresas públicas en el ámbito, claro está, de la política general establecida por dicho Gobierno.

Por cuanto respecta al I.R.I. (Instituto de Reconstrucción Industrial), a más de las disposiciones adoptadas (con directivas del Ministerio de Participaciones Estatales) para el personal de algunas empresas mecánicas napolitanas, hay un curso de actuación de intervenciones múltiples para una reorganización de las empresas más importantes del grupo. Oportuno es aclarar que en esta actividad todos los esfuerzos tienden a situar en un plano de gestión económica las distintas empresas, creando las premisas necesarias para un nivel de ocupación superior al presente. En la fase de transición ha sido necesario recurrir a suspensiones del trabajo y hasta a algunos despidos, en ciertos casos: no es posible, en efecto, imaginar la reorganización, de una empresa sobre la base de preexistentes situaciones pasadas. Con las nuevas empresas, que nada tendrán que ver con las liquidadas, el I.R.I. espera —con la aprobación del Ministro— adoptar una contribución esencial al progreso económico y social del país."

He tomado más tiempo del que me había propuesto, y me doy cuenta de que ni he podido hacer una exposición de conjunto, ni he podido siquiera bosquejar la importancia que el manejo correcto desde el punto de vista administrativo y adecuado, desde el punto de vista de la política social y económica del Gobierno, tiene la existencia y manejo del patrimonio del Estado.

Me sentiré satisfecho si a través de mi deshilvanada exposición provoqué en ustedes el interés en aportar al Gobierno de la República algunas ideas útiles para que los propósitos que persigue la creación de una estructuración patrimonial del Estado Mexicano, puedan realizarse en beneficio del país y de la masa general de ciudadanos, que sólo puede fincar sus esperanzas de alcanzar un nivel de vida decoroso en el mantenimiento en el país de un régimen de libertad y de trabajo que garantice el aprovechamiento óptimo de los recursos de que disponemos.





## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO \*

Por Delfino Solano Yáñez

115

Los estudios encaminados a la elaboración de una doctrina sobre el procedimiento administrativo comprenden: el estudio del procedimiento netamente administrativo, o sea de la relación entre el particular y la administración que tiende a hacer una declaración de derecho; el estudio de la actividad jurisdiccional de órganos administrativos con la autonomía necesaria para que sin serlo, sean considerados como tribunales, actividad a la cual la doctrina da el nombre de justicia administrativa; y finalmente, el estudio de los problemas que plantean las contiendas de los particulares con la administración, decididas por los órganos jurisdiccionales, materia que constituye lo contencioso administrativo.

*Podemos decir que el estudio de estas tres materias integra el objeto de estudio de lo que podemos llamar el Derecho Procesal Administrativo, rama necesariamente del Derecho Procesal General, y por lo tanto, subsidiaria de los principios de éste.*

*Limitadas en esta forma las tres ramas del Derecho Procesal Administrativo, precisemos cuáles son los puntos que de cada una de ellas tienen para nosotros especial importancia.*

*Tratándose del procedimiento netamente administrativo, o sea de la relación entre el particular y la administración para hacer una declaración de derecho, nos interesa determinar los límites de la actividad administrativa del Estado moderno, Estado, por esencia y tendencia administrador, como antes lo fuera exclusivamente legislador y vigilante de la actividad de los particulares.*

*Por lo que se refiere a la actividad jurisdiccional desempeñada por órganos administrativos, nos interesa justificar su existencia en relación con la doctrina de la separación de poderes.*

*Y finalmente, por lo que se refiere a las contiendas del particular con la administración que deciden los tribunales judiciales, o sea el contencioso administrativo, nos interesa determinar si el procedimiento de*

*impugnación de los actos administrativos ante los tribunales también administrativos es autónomo, o simplemente es complementario o una instancia del procedimiento contencioso ante los tribunales judiciales.*

*Las necesidades de la vida moderna, en todos los órdenes, y principalmente en el económico, exigen la unificación de numerosos recursos para satisfacerse, recursos que no siempre son patrimonio de los particulares y cuya unificación sólo puede lograrse con la intervención del Estado.*

*De aquí que éste haya invadido la esfera de la actividad que antes sólo pertenecía a los particulares, valiéndose para realizar esa intervención de las formas e instituciones ya establecidas, o creándolas para ese efecto.*

*Esta nueva posición del Estado que lo convierte en industrial, banquero, agricultor, inversionista, asegurador, etc., da un nuevo carácter a lo tradicionalmente entendido como Poder Ejecutivo, contribuyendo para que los límites de la administración se ensanchen y se comprenda dentro de ellos la actitud de los nuevos organismos que, aun cuando desempeñan tareas administrativas, no se consideran decididamente dentro de la administración.*

*Esos organismos conocidos como establecimientos públicos, o instituciones descentralizadas, de participación estatal, de economía mixta, etc., han influido asimismo, respecto a la indeterminación de lo que debe entenderse por administración pública y de los organismos a través de los cuales se realiza la función administrativa, y sobre todo, respecto al establecimiento y sistematización de los controles de juricidad de los actos de la administración, porque si estos nuevos organismos pertenecen a la administración cabe preguntar si la legalidad de sus actos debe revisarse por la propia administración, o por el contrario, si se estima que son organismos privados, si corresponde a los organismos jurisdiccionales esa apreciación.*

*Es probable que la realización de un Estado admi-*

\* Revista de Administración Pública Núm. 12 julio-agosto 1959 (pp. 31-37)

nistrador, al través de esas nuevas formas de administración, nos lleve a disfrutar plenamente en el orden material de todos los recursos naturales y de los servicios públicos, alcanzando sus beneficios a la mayoría de los individuos; pero esa realización no debe rebasar el límite de los bienes y recursos materiales ni comprender los derechos individuales, que contrariamente a los intereses materiales no deben ser administrados, sino respetados y protegidos por el propio Estado.

Y esa protección y respeto no la obtiene el individuo dentro de un Estado donde las atribuciones y funciones del propio Estado, no se encuentran delimitadas conforme a la doctrina de la separación de poderes ni conforme a la propia actividad administrativa del mismo Estado.

Puesto que la tesis de la separación de poderes implica la separación absoluta entre ellos, podemos decir que el principio no se respeta cuando encontramos tribunales administrativos, y funciones de administración en los poderes legislativo y judicial, y aun creaciones legislativas a través de precedentes y jurisprudencia.

Si la actividad ejecutiva se realiza también por organismos que están fuera de la administración, como son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las de economía mixta, etc., los límites de la actividad administrativa del Estado han sido rebasados por la realidad y se impone entonces, la delimitación de la actividad ejecutiva del Estado.

Asimismo, si la función jurisdiccional ha salido del marco de los tribunales, y es desempeñada en algunos aspectos por la administración, también cabe decir que respecto al poder judicial es necesario readecuar la realidad administrativa, a la doctrina de la separación de poderes.

Y finalmente, si el poder judicial legisla a través de su jurisprudencia y los decretos del poder ejecutivo son verdaderas leyes puesto que aun refiriéndose a casos particulares implican una observancia y cumplimiento generales, podemos decir que también el poder legislativo, como antes el ejecutivo y el judicial, no se limita a la actividad del órgano de representación popular.

En esta forma el primer problema previo que debe plantearse para estudiar el procedimiento administrativo, debe ser el de la determinación del contenido de la actividad administrativa y la de los órganos que la realizan, estén dentro o fuera de la propia administración.

Y "para determinar el contenido de la actividad del Estado, nos dice el maestro *Gabino Fraga*, es necesario tener presente que, de acuerdo con el desarrollo de la civilización y concomitantemente con el cambio de las necesidades sociales que exigen una satisfacción adecuada, se van asignando al Estado determinados fines que varían también en el espacio y en el tiempo" (1).

Y esos fines, variables en el espacio y en el tiempo, se realizan a través de organismos adecuados, que son indudablemente los organismos estatales; pero la actividad y fines del Estado son, como se dice, de muy variada naturaleza.

La doctrina considera en este aspecto, que la actividad del Estado se concreta a la prestación de los servicios públicos, posición adoptada por *Duguit*, *Jéze* y *Bonnard*, entre cuyas opiniones se encuentran algunas diferencias. Otros autores consideran que el contenido de la actividad estatal debe elaborarse sobre el concepto de atribución del Estado, noción que, como la de servicio público, debe aplicarse a toda la actividad estatal.

La función administrativa sólo puede definirse por exclusión, ya que la actividad del Estado que no está encaminada a la elaboración de una ley, o a fijar el derecho discutido o contrariado por conducto de los organismos creados para ese efecto, es función administrativa, que como las funciones legislativa y judicial puede considerarse con un criterio formal o un criterio material.

Para ciertos autores la función administrativa está encaminada a la ejecución de la ley, en relación al fin perseguido por el Estado. También se precisa el concepto de función administrativa considerándola como la actuación del Estado, y diciendo "que es una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales" (2).

El segundo problema previo que debe plantearse en el estudio del procedimiento administrativo, es, según se ha dicho, la determinación de cuáles son los organismos que realizan la función administrativa.

Si al Estado moderno se asignan determinados fines que han hecho necesaria su intervención en materias antes reservadas exclusivamente a los particulares, ha sido indispensable por consiguiente el crear los medios para hacer posible la realización de esos nuevos fines, y es obvio que así han surgido los nuevos organismos, que como ya hemos visto no quedan comprendidos dentro de la administración.

Aparentemente la administración pública está constituida en nuestra legislación, por las Secretarías y Departamentos de Estado que enuncia el artículo 1o. de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

Al lado de los que señala esta Ley encontramos otros organismos cuyo origen data de principios del siglo, como los Ferrocarriles Nacionales de México, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, etc.; empresas en las cuales el principal accionista era el Estado, y que actualmente se conocen con el nombre de empresas de participación estatal o de economía mixta.

El éxito de las primeras empresas de este tipo, o lo inadecuado de los moldes legales existentes para la realización de ciertas actividades, hizo que se desarrollaran anárquicamente, y que su existencia se debiera a actos de diversa naturaleza, pero todos en mayor o menor medida destinados a la satisfacción de una necesidad social, a la prestación de un servicio público, al manejo de bienes nacionales o a la explotación de recursos de importancia para el desenvolvimiento de la economía nacional.

(1) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, página 4.

(2) Gabino Fraga, Opus. cit., página 92.

En la doctrina se reconoce la delegación de facultades de una autoridad superior a una inferior; pero siempre con un control de la superior. Esta delegación se conoce con el nombre de descentralización.

Las organizaciones descentralizadas se caracterizan porque sobre ellas no existe jerarquía del poder central. Y tal parece que nuestra Constitución no admite esos organismos ya que todas las facultades de administración corresponden al ejecutivo.

En realidad el organismo descentralizado en México no corresponde al tipo europeo, porque guarda una íntima relación con el poder central, y salvo la Universidad Nacional Autónoma de México, todas las demás están manejadas por consejos o directivas integradas por funcionarios del ejecutivo.

Por lo mismo, esos organismos carecen de autonomía que supone independencia. La doctrina ha distinguido: a) autonomía técnica, constituida por el ejercicio de las funciones fuera de las reglas generales con el objeto de hacer flexible su funcionamiento, y b) autonomía orgánica, personalidad propia del organismo y facultad de crear normas propias de funcionamiento.

Estos organismos están entonces sustraídos primero a las reglas generales de funcionamiento de la administración; segundo, su patrimonio está fuera del general del Estado, y tercero, la responsabilidad sólo corresponde a él. Así al dar existencia a estos organismos se han desconocido en nuestro medio los principios constitucionales que rigen el funcionamiento de los departamentos administrativos, y los principios doctrinales que rigen el funcionamiento de los organismos descentralizados.

A veces se crean por acuerdo presidencial, otras mediante una ley, y si no basta el acuerdo ni la ley, entonces, ¿con qué facultades crea el legislador la personalidad de estos organismos?

No hay facultad expresa para que el Ejecutivo cree a esos organismos, y se dice que es una facultad del Poder Legislativo implícita en el artículo 73 constitucional. Pero se impone preguntar, ¿cuáles son los casos en que el legislativo puede crear organismos descentralizados? Podemos contestar diciendo que no existe un criterio especial en nuestra legislación para crearlos, situación que origina una reproducción anárquica de los mismos con la consiguiente competencia, en el terreno económico, de esos organismos propiamente estatales con las empresas de los particulares.

En estos organismos encontramos, es verdad, un elemento más de la Administración Pública Federal. Pero, ¿las empresas de participación estatal forman en realidad parte de la administración?

Los organismos descentralizados crean el problema de su control, por estar desvinculados de las autoridades administrativas, al supeditarse en lo general, exclusivamente al Ejecutivo Federal, situación que origina además, un verdadero feudalismo administrativo y una casta administrativa privilegiada.

Ciertos organismos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social y *Petróleos Mexicanos*, son parte tangible de la administración pública, pero la situación no es clara cuando se trata de organismos descentralizados organizados como sociedades mercantiles.

El Estado moderno, se ha precisado ya, además de vigilar la actividad de los particulares, está obligado a

proporcionar al individuo determinadas prestaciones, como por ejemplo, el crédito ejidal. Y para tal actividad usa de las formas jurídicas establecidas por el derecho común.

Un intento para sistematizar los principios que rigen el funcionamiento de estos organismos, y el de todos aquellos que desempeñan tareas administrativas, lo constituye el cuadro formulado recientemente por el licenciado *Andrés Serra Rojas*, denominado Cuadro General de la Administración Pública Mexicana, y en el que se incluyen, objetivamente, como partes integrantes del Poder Ejecutivo a los organismos considerados por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a aquéllos que con igual categoría que éstos realizan funciones administrativas, y a aquéllos cuyo nacimiento obedece a una ley orgánica, a un decreto, o bien a un acto del Derecho común en el que interviene el Estado como cualquier particular.

Estos organismos son los comprendidos en la ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947, y definidos en los artículos 2o. y 3o. de la propia ley.

Esta Ley facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para "controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica" (Artículo 5o.). Posteriormente, y en cumplimiento a lo establecido por el artículo 7o. fracción XII de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por Decreto de 13 de marzo de 1959 se dio a la Secretaría del Patrimonio Nacional las facultades de control y vigilancia de los organismos a que se refiere la Ley de 30 de diciembre de 1947, estableciéndose para el ejercicio de esas facultades la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado.

Es pertinente señalar que el Decreto de 13 de marzo de 1959 previene en su artículo 1o. transitorio que "antes del 31 de marzo de 1959 deberá autorizarse por el Ejecutivo Federal la relación inicial de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedarán sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional" y que "a más tardar el 15 de abril siguiente la Junta de Gobierno deberá aprobar el presupuesto de gastos de sus Oficinas Técnicas y Administrativas, hacer la distribución del mismo entre los organismos y empresas sometidos a su control y vigilancia y señalar las cuotas bimestrales que los mismos organismos y empresas deberán pagar para cubrirlo".

La Ley de 30 de diciembre de 1947 y el Decreto de 13 de marzo de 1959 tienen importancia señalada en el proceso encaminado a la determinación de los organismos al través de los cuales se realiza la función administrativa; pero es indudable que no basta con esos dos actos legislativos para fijar la actividad administrativa y los órganos que la desempeñan, haciéndose necesaria una ley general de la administración pública que los determine y comprenda, establezca las funciones propias de cada uno de ellos, las facultades y obligaciones de sus funcionarios, y consagre los sistemas legales para hacer exigible en favor de los particulares, la responsabilidad en que incurran los propios funcio-

narios, porque frente a estos organismos considerados como privados, los particulares se encuentran en absoluta desventaja, ya que en realidad se trata de organismos públicos.

En conclusión, la Administración está formada por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, organismos descentralizados, de participación estatal, etc., etc., pero hace falta una ley para incorporarlos decididamente a la administración, y en la cual se precise:

- a) En qué casos se forman;
- b) Cómo se vigilan y controlan;
- c) El origen y destino de sus fondos;
- d) Las facultades de sus funcionarios y su responsabilidad frente al propio Estado y a terceros; y
- e) Los derechos de los particulares frente a ellos y los sistemas legales para hacerlos valer.

Este último inciso se relaciona con el examen del procedimiento administrativo propiamente dicho.

### III. LA ADMINISTRACION Y EL DESARROLLO

#### LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL \*

Por Ricardo Torres Gaitán

119

Para referirnos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo económico y social, necesitamos precisar el grado y amplitud de la intervención del Estado en una economía determinada; a este respecto, el Estado puede adoptar estas actitudes:

1o. *Abstenerse de intervenir en la vida económica* del país y únicamente crear condiciones generales para que los particulares actúen en la promoción del desarrollo. Esta posición está históricamente superada.

2o. *Intervenir indirectamente sobre la economía*, lo cual suele hacerse mediante protecciones generales como los aranceles o por medidas regulatorias como la política monetaria. En tal caso el Estado asume una función regulatoria.

3o. *Intervención tanto directa como indirecta*, propia de las economías mixtas, en donde el Estado no sólo influye a través de medidas como las expuestas en el punto anterior, sino como promotor directo de empresas, ejecutando además aquellas inversiones creadoras de la infraestructura, las que a su vez impulsan a los negocios directamente productores de bienes y servicios para el mercado.

4o. *Ejerciendo una intervención directa con un plan centralizado*, propio de aquellos países donde no existe la propiedad privada sobre los instrumentos de producción.

En consecuencia, referirnos a la Administración Pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico. El grado de la intervención sobre la economía, está determinado por varios factores y condiciones, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

1o La etapa de desarrollo en que se encuentre el país:

- a) Economía de estancamiento.
- b) Impulso inicial o despegue.
- c) En período de transición.
- d) En proceso de pleno desarrollo
- e) De alto grado de desarrollo

2o La estructura de la economía, según que predomine la empresa privada, una economía mixta o francamente socialista; lo cual implica que la intervención del Estado se manifestará a través de una acción regulatoria, promotora o de planeación integral, respectivamente.

3o La determinación de sus objetivos —economía de guerra, nacionalista que procura la autosuficiencia, incremento de los niveles de vida o de su potencia productiva— y los instrumentos susceptibles de ser empleados para la realización de la política adoptada.

4o Los medios o recursos de que disponga para realizar los objetivos deseados: recursos naturales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos, así como las instituciones de diferente naturaleza y el grado de evolución política del país.

5o La organización del Estado y el grado de cooperación de la élite gubernamental para lograr el desarrollo, así como la actitud y capacidad del pueblo para responder a este propósito con su participación activa. Asimismo, de la disposición de instrumentos eficaces para la formulación, aprobación, ejecución y control de los planes y programas nacionales.

6o La disponibilidad de cuadros humanos y la estabilidad política con recambio social que le dé vitalidad al sistema socio-económico y lo impulse hacia metas de superación cultural y material.

Intentaremos abordar las relaciones entre la administración y el desarrollo, teniendo en cuenta que su grado y eficacia serán diferentes en el tiempo y el espacio.

Quando nos referimos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo, nos estamos confinando, por una parte, a este solo aspecto, y no a los demás que se refieren enunciativamente, a la adopción de una teoría que sirva de guía y orientación al desarrollo; a la determinación de una meta general y de metas parciales; a la fijación de los objetivos fundamentales a lograr; a los recursos e instrumentos de toda índole; y, por otro lado, no haremos sino referencia circunstancial de otros instrumentos y medios de

\* Memoria del Seminario sobre planeación socio-económica, derecho administrativo y administración pública, Facultad de Derecho; UNAM 1965 y Revista de Administración Pública Núm. 17 diciembre de 1964 (pp. 13-33)

acción, como son las políticas fiscal y monetaria; de inversiones y de comercio exterior, etc.

Por lo tanto, específicamente concentraremos la atención en la organización pública para el desarrollo económico y social que incluye los estudios y la formulación de planes nacionales de desarrollo, y su aprobación, ejecución y vigilancia, en función de ciertas metas y objetivos.

La Administración Pública influye en todas las etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y el logro de la información, pasando por las etapas de formular y aprobar, hasta su ejecución y vigilancia, para lo cual deberá buscar la colaboración de los demás sectores de la comunidad.

Partimos de que planear es proyectar la utilización más completa y racional de todos los recursos de la comunidad, seleccionando entre las diferentes alternativas, aquella que prometa producir el resultado óptimo. La finalidad, obviamente debe consistir en mejorar los niveles de vida de toda la población.

Ante estas circunstancias, la Administración Pública, en su aspecto general, es el medio que el Gobierno emplea para aplicar las leyes y reglamentos hacia la consecución de determinados fines.

Orgánicamente, la Administración Pública es el conjunto de instituciones concretas a través de las cuales el Gobierno ejerce sus funciones.

En cuanto a la política económica y social, la Administración Pública es el instrumento general y de primer grado, en donde la inversión y el comercio exterior, como ejemplos, representan instrumentos parciales y de segundo grado.

En consecuencia, la Administración Pública es un instrumento *sine qua non* para el desarrollo; es la concreción operativa del Estado.

En tal caso, el Gobierno realiza y ejecuta, a través de la Administración Pública (incluido el sector descentralizado) las diferentes políticas. Por consiguiente, la Administración es el instrumento primordial de que el Gobierno se sirve para aplicar su política económica y social.

Por política entendemos el conjunto de medidas que el Estado pone en acción para realizar sus fines propuestos.

Tan importante como formular el plan con sus metas y objetivos, señalando los recursos e instrumentos, los métodos y las técnicas, lo es también organizar la Administración Pública para alcanzar dichas metas y objetivos. Por lo tanto, la planeación señala qué es lo que una comunidad se propone alcanzar y la Administración señala y ejecuta los procedimientos operativos para lograrlo. Aquella es la meta y ésta el *modus operandi*.

La planeación exige no sólo un órgano especial encargado de formular el plan, sino una organización administrativa para ejecutarlo y ejercer la vigilancia. En tal virtud, se debe partir de un concepto nuevo de la Administración Pública para el desarrollo, agregando a las funciones tradicionales del Estado, las nuevas funciones exigidas para dicho propósito. Las funciones y la organización, el cómo y quién, dependerá de las metas y los objetivos de cada país. Es decir, que el tipo de organismo, su nivel jerárquico, la línea de dependencia, sus atribuciones y organización interna, dependerán tanto del grado de desarrollo del país en cuestión y del sistema económico, como de los propósitos del Gobierno, y si está dispuesto a transformar el me-

dio o a conformarse con el existente. Las reformas radicales siempre van adelante de las condiciones económicas, políticas y sociales imperantes.

En los países menos desarrollados la Administración Pública suele ser inadecuada para la formulación de planes de desarrollo. Es indispensable eliminar el retraso en ésta, como requisito previo para que el desarrollo pueda acelerarse. Se necesitan técnicas administrativas modernas y preparación de personal. Singular importancia tiene también la reorganización de las estadísticas, tan necesarias como que son la brújula de la planeación a la vez que sirven al propósito de elaborar cifras con el mínimo de retraso, para el control del plan, en cuyo caso al descubrir fallas al nivel macroeconómico, se promuevan las correcciones correspondientes. Cuando el Estado asume responsabilidades económicas y sociales que no estaban a su cargo, la transformación de la Administración Pública es la consecuencia inevitable, al fin de que haga frente a esas nuevas responsabilidades, en forma previsora y mediante la coordinación de los órganos que integran el aparato administrativo.

En otras palabras, se pretende un desarrollo que no sea producto de la acción espontánea, logrado mediante un proceso natural y sólo autorregulado por las simples fuerzas del mercado; sino que se procura un desarrollo con la acción decisiva del Estado, al través de una eficiente Administración Pública, que promueva cambios sociales, políticos y culturales, hechos que implican la necesidad de efectuar previamente cambios a la organización administrativa del Estado. La reforma administrativa suele realizarse en forma sucesiva y parcial y por ello resulta insuficiente. Lo que aquí se implica es la reforma global, que comprende la transformación radical de la maquinaria pública con propósitos de servir mejor a programas de desarrollo económico y social.

Cabe señalar que del libre cambio, se pasó a la intervención indirecta, de ésta a la acción proteccionista y reguladora de la actividad económica, luego a la realización de obras básicas al desarrollo, después a la tarea promotora de empresas ligadas al mercado por su oferta de bienes y servicios, y finalmente, a la planeación o programación general de la economía.

Es decir, del libre cambio relativo, se pasó a una política de impulso al desarrollo económico, y actualmente se entra a una etapa de franca programación estatal, y para estos efectos, el desarrollo económico programado requiere de un esfuerzo administrativo no sólo de magnitud mayor, sino de una calificación superior. En consecuencia, surge la necesidad de crear la institución que formule el plan general, el cual a su vez se integra de planes sectoriales y éstos de proyectos específicos, mediante los cuales se demuestre la conveniencia y la viabilidad económica y política de ellos.

Se infiere que es preferible que el organismo encargado de la planeación cuente también con el apoyo de las empresas privadas y de los trabajadores, y en su caso, del público en general. Aquí es donde se puede apreciar la importancia del órgano planificador y la trascendencia de su labor, porque se toma como punto de referencia para aquilatar el progreso de los propósitos colectivos.

Las relaciones entre la administración pública y el desarrollo económico, representan el casi olvidado título de antaño: economía política. A dicha relación entre ambas disciplinas sociales, hay que agregar ahora

el concurso de los sociólogos y juristas, de los antropólogos y educadores, los ingenieros y los técnicos y profesionistas en general.

Los factores políticos e institucionales, así como los sociales en general, pueden acelerar u obstaculizar el desarrollo económico. Pero dentro de los diversos factores que inciden sobre el proceso de éste, la Administración Pública juega un papel estratégico de primordial importancia, ya que su mayor o menor eficacia se traduce en que determina, en buena parte, el éxito o fracaso de todo plan de desarrollo, en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y control. Una Administración Pública inadecuada afecta la ejecución de cualquier plan. Durante su realización, un buen plan puede volverse inerte, en cambio cualquier plan puede arrojar buenos resultados si se cumple a través de una eficiente administración.

La Administración Pública tiene que estar a la altura de la tarea planeadora; tiene que haber correspondencia entre el plan a desarrollar y el organismo encargado de administrarlo. La responsabilidad política y técnica de este organismo tiene que estar en correspondencia con la magnitud y la complejidad de la tarea asignada, porque resulta más difícil ejecutar un plan que elaborarlo. En la medida que medie un lapso mayor entre la elaboración y la ejecución del plan, más significación adquiere la administración del desarrollo. Los avances del plan y las dificultades consiguientes, van alejando cada vez más su correspondencia con la formulación inicial. De aquí que los encargados de elaborar y corregir los planes, deben estar en contacto estrecho con quienes lo ejecutan, y compartir toda la responsabilidad de vigilar su correcta operación.

Los planes subsecuentes deberán contar con la experiencia adquirida, en donde tanto la elaboración como la tarea administrativa, afinen y estrechen su coordinación hacia un funcionamiento más eficaz, de acuerdo con las circunstancias siempre cambiantes y en donde el sentido de responsabilidad y la experiencia de los funcionarios garanticen mayor éxito para los planes futuros.

## I. LA ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO

La planeación implica, ante todo, la determinación consciente de líneas de acción y la transformación de decisiones en objetivos, la conversión de los cálculos estimados en resultados deseados. En ausencia de la planificación, los acontecimientos quedan expuestos al azar. Al decidir el poder público intervenir en el curso del desarrollo, la misión del órgano central de planificación debe consistir en promover y formular el plan, y vigilarlo en lo general. Otros organismos se encargarán de su aprobación, ejecución y vigilancia con fines de control. Todos estos organismos deberán estructurarse en forma coordinada, ya sea perpendicular u horizontalmente.

El grado de centralización o descentralización depende de la naturaleza socio-económica del país y de su configuración geográfica y política. En general, en los países subdesarrollados la planificación está más centralizada, debido a la escasez de personal preparado, a la falta de comprensión, a la lentitud con que se modifican las actitudes, los métodos, las técnicas y los procedimientos tradicionales. Y, en donde el sector

privado tiene escasa iniciativa el sector público tiene que suplirla. La ejecución del plan, sin embargo, requiere de la mayor descentralización.

En la preparación de los planes sectoriales debe lograrse la colaboración de las dependencias que tengan a su cargo la responsabilidad de ejecutarlo. El órgano central debe estructurarse sobre la base de establecer oficinas especiales de planificación en cada dependencia pública importante, y en cada entidad federativa con la que celebre el convenio de cooperación respectivo. Con los sectores privados buscará también la cooperación y, en su caso, los compromisos en materia de inversiones.

La planeación tiene que realizarse gradualmente, pues la información, el personal preparado, la experiencia y la colaboración de todos los sectores, sólo se alcanzan después de cierto tiempo.

Al perfeccionarse la organización y el funcionamiento, se emplearán con mayor eficacia las técnicas y los instrumentos, los métodos y los recursos.

La influencia de la Administración Pública sobre el desarrollo puede ser indirecta, tal como la administración de justicia o la seguridad pública, o más directa como la aplicación de la política fiscal y de comercio exterior.

Pero el hecho indiscutible es que la administración pública es un elemento consustancial al desarrollo económico, y para ejercitar esta función, se requiere preparar buenos presupuestos, adiestrar el personal, afinar la supervisión, mejorar la organización administrativa, lograr la cooperación de los gobiernos locales y de los sectores privados; evaluar continuamente la ejecución de los programas y proyectos, recomendar medidas correctivas, etc.

Así como la cibernética o la industria petroquímica demandan grupos de hombres preparados en determinadas especialidades y grados, así la planeación exige investigadores, técnicos en las diferentes ramas, personal especializado en estadística, demografía, sociología, política, publicistas, etc. En general, necesita contar con el apoyo de todo el pueblo y convencerlo de que los beneficios serán a largo plazo; que el desarrollo representa en cierta forma una promesa para nuestros descendientes para alcanzar superiores niveles de vida económica, cultural, social, política y, en general, mayor bienestar.

Pero la organización del Estado tiende a ser conservadora. Privan en ella la rutina y los intereses creados, factores éstos que generan poco interés por el desarrollo. Singularmente en los países menos desarrollados, resulta inadecuada para la programación del desarrollo; y es allí donde los métodos tradicionales de la administración pública reclaman cambios fundamentales en su organización y funcionamiento, en su personal y en sus sistemas.

El desarrollo económico programado y la reforma administrativa son problemas correlativos. Dicha reforma tiene que operarse para atender no sólo las funciones tradicionales del Gobierno, sino a las nuevas que el desarrollo económico programado demanda.

La reforma administrativa es un medio para un fin inmediato: la programación. Esta a su vez, es un medio para otro fin superior: elevar los niveles de vida de las mayorías y la capacidad productiva del país.

Tanto la reforma administrativa como la ejecución del programa de desarrollo económico, quedarán suje-



tas a las modificaciones que la experiencia determine. Pero para la operación del plan, tiene que haber clara formulación de los planes y de asignación de responsabilidades; decisiones oportunas y vigilancia permanente; coordinación de actividades y ejecución adecuadamente vigilada.

Convertir la maquinaria gubernamental en un instrumento de acción para el desarrollo económico, es un proceso no fácil de realizar. Hay que vencer las prácticas de operación tradicionales, el empirismo y las rutinas administrativas; hay que transformar la organización que seguramente prohija intereses creados en otro tipo de organización donde predomine el trabajo en equipo y con fines de interés general. Especial problema presentan los organismos autónomos debido a su relativa independencia, a la disposición de recursos propios y a veces al "secreto" de sus operaciones, en donde sus funcionarios suelen considerarse insustituibles.

La transformación de la administración pública tiene diversos efectos sobre el desarrollo. Por ejemplo, la mejor administración fiscal provee de mayores recursos financieros al Gobierno; las instituciones de crédito público, pueden captar más ahorros privados; la regulación del comercio exterior puede servir de apoyo a la política de desarrollo; las empresas propiedad del gobierno podrán aumentar sus utilidades o disminuir sus pérdidas (disminuyendo así los subsidios del Gobierno); se logrará un mayor y mejor control de los organismos descentralizados con fines predeterminados; los Gobiernos locales podrán cooperar y recibir a la vez mayor atención a los problemas de su entidad, por ejemplo, en la construcción de escuelas, presas, centros de salud y vivienda popular, otorgamiento de crédito rural e industrial, operaciones que deberán ejecutarse en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

Si es cierto que la función crea al órgano, se requiere también que el órgano cumpla eficazmente su función. Conviene insistir en la necesidad de crear el organismo o los organismos de planeación, cuya función, cualquiera que ella sea, fortalecerá a aquéllos y a su vez la función promoverá su desarrollo. Sin embargo, el éxito de la administración pública como promotora del desarrollo, dependerá de las características de la economía en cuestión, de la decisión del poder público y del grado de cooperación de las fuerzas económicas organizadas, de la preparación de la población y del grado de organización alcanzado y, en general, del ambiente predominante en materia política, económica, social, cultural, de justicia, tributación, seguridad, etc.

Las funciones esenciales de los órganos que deben intervenir en la planeación en las diferentes etapas, son las siguientes:

- a) Formulación del plan.
- b) Aprobación.
- c) Ejecución.
- d) Vigilancia.

a) La formulación del plan comprende dos fases:

1o La preplaneación, que esencialmente comprende el reconocimiento de las necesidades de acción según las condiciones socio-económicas; la determinación preliminar de los objetivos; la determinación de la unidad de planeación, fijando su organización estructural básica y funciones; la formulación jurídica co-

rrespondiente; la asignación de recursos para las actividades planificadoras y la fijación o determinación de metas, en donde se expresen las directrices básicas y las formas de acción.

2o La planeación propiamente dicha, incluye en forma principal la traducción de los objetivos en metas de operación por ramas y sectores; recopilación de la información y estudio de las principales alternativas; identificación de los objetivos; señalamiento del orden jerárquico de éstos; re-examinar las alternativas óptimas dada la información y estadística adicionales y traducirlas en un conjunto de proposiciones para la acción futura.

b) Aprobación del plan. Esta facultad corresponde originariamente al Poder Legislativo, el cual puede dictar una ley general en donde fije las normas jurídicas fundamentales y conceda facultades al Ejecutivo Federal en lo que se refiere a la adopción específica de los planes, si es que no se reserva el legislativo la facultad de hacerlo.

c) Ejecución del plan. Esta función es la que más reclama de una apropiada organización, de donde emanen las decisiones ejecutivas y que a la vez dispongan de los elementos necesarios. Especial importancia adquiere la centralización o descentralización, estimular la cooperación y la aportación de todos los sectores y entidades federativas. Debe haber compenetración entre la unidad central y las regionales y sectoriales. Es decir, el plan debe concebirse de arriba a abajo y de abajo hacia arriba, con el objeto de establecer una doble corriente ascendente y descendente.

La ejecución estará a cargo de las Secretarías y Departamentos de Estado, las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal mayoritaria, e igualmente deberán participar las entidades federativas en cuanto acepten convenios de cooperación para el desarrollo de sus propias entidades y los sectores privados en la medida que se logre la cooperación de trabajadores y empresarios, las cooperativas y los productores independientes.

d) El control y la vigilancia del plan es uno de los casos menos definidos en cuanto a que corresponden. En general, suele quedar en manos de un organismo creado ex-profeso, que podríamos denominar Contraloría General encargada de inspeccionar e intervenir la marcha de la operación práctica del plan y recomendar los cambios pertinentes. Es obvio que deberá estar en contacto estrecho con el organismo formulador del plan, ya que cada año habría necesidad de reformar éste, a fin de que la experiencia sirviera de pauta para el futuro.

El examen de los resultados a la luz de las realizaciones, permitirá observar las desviaciones, las fallas, las interrupciones, las fricciones administrativas, etc., con el objeto final de hacer una reconsideración adecuada al confrontar los resultados reales con los previstos.

## II. LA PLANEACION DEL DESARROLLO Y SUS ETAPAS

El desarrollo económico y las aspiraciones para lograrlo están de moda. Hay programas que se conciben y no llegan siquiera a ponerse en ejecución, otros que terminan con el fracaso, y otros que sí logran transformarse en resultados concretos.

El hecho es que la realidad no se deja domeñar fácilmente. La ilusión del hombre suele caminar más

de prisa que sus posibilidades realizadoras. A menudo no reparamos en que la realización de esta justificada aspiración, exige muchos esfuerzos y cierto tiempo. La naturaleza y la sociedad están regidas por leyes que no se pueden impunemente transgredir o ignorar. El desarrollo económico planeado es una ciencia y un método, una técnica y un medio de acción aun en ciernes, sobre todo en los países menos desarrollados. Ya se trate de una economía donde predomine la libre empresa, de economías mixtas o de aquellas donde los instrumentos de producción pertenezcan al Estado, ya se trate de una economía poco o muy evolucionada, el hecho es que operar el desarrollo económico no es una tarea fácil ni de corto plazo. La planeación es abandonar la tarea, sino para acometerla con decisión. La exigencia del progreso, las aspiraciones sociales hasta ahora insatisfechas y el deseo de que se cumplan lo más rápido posible, chocan con la estructura económica y social que resulta menos flexible respecto a la posibilidad de satisfacer pronto y eficazmente las necesidades más vitales de las mayorías.

La programación surge cuando se considera que la libre operación de las fuerzas del mercado no conduce a la utilización óptima de los recursos productivos, y que es la intervención del Estado el órgano que debe procurar el empleo más racional de los recursos y operar los cambios estructurales que permitan el progreso, como la reforma agraria, de la administración pública y del sistema fiscal, etc.

La planeación significa sacrificar cierto grado de libertad individual y por tanto aplicar cierto grado de coerción. Implica limitaciones para importar artículos o para invertir libremente, y en las economías de planeación compulsiva implica también limitaciones para trabajar o para dedicarse al ocio. Significa sacrificar algo actual para cosechar en lo futuro.

La planeación, condenada por unos y defendida por otros, puede ser instrumento para el progreso o para el retraso. Quizá ello se debe al olvido al que debe operarse por etapas con planes sucesivos. Al principio, si el retraso del país es importante, habrá que empezar por crear ciertos pre-requisitos esenciales realizando reformas que eliminen trabas feudales. Después, el Estado podrá concentrar su atención y recursos hacia el impulso de los sectores básicos de la economía. En un tercer estadio, seguramente operará planes parciales de carácter sectorial de aquellas industrias claves para el desarrollo. En una cuarta etapa, se encontrará con la necesidad de coordinar e integrar en un plan nacional, los planes parciales o sectoriales, y finalmente, podrá pasarse a la etapa en donde se planeará no sólo la inversión y las importaciones, el volumen de ocupación y de producción en general, sino la demanda final y atender integralmente aspectos de planeación social.

Con referencia a los planes de desarrollo, suelen considerarse las siguientes etapas:

1a La determinación de la meta general (por ejemplo sostener una tasa de desarrollo de 6% anual), en donde juegan importante papel el ahorro nacional y la corriente de fondos del exterior.

2a La especificación de las metas sectoriales (por ejemplo incrementar la producción agrícola en determinado por ciento), es decir, elegir los sectores claves hacia los cuales han de canalizarse perfectamente los recursos.

3a Los proyectos específicos componentes de cada

programa sectorial y que consiste en el señalamiento de la ubicación de las plantas, su tamaño, etc.

Al lado de estos diferentes grados suele haber programas especiales de carácter regional, cuando se reúnan determinadas características singulares en una comarca determinada.

Hemos visto que el Estado tiene una acción doble, formulador del plan y ejecutor total o parcial del mismo, y por ello su acción la desenvuelve mediante estas dos funciones esenciales.

El Estado ya no puede permanecer como un ente pasivo, tanto por razones de orden económico como de carácter político y social. Tiene que promover directa o indirectamente la actividad económica. La etapa histórica en la que se dejaba conducir y gobernar por los hechos ha pasado, ahora se trata de prevenir los acontecimientos y de gobernarlos. Su liderato lo ejerce no sólo en el aspecto político sino en el económico y administrativo, en el grado suficiente para dirigir los esfuerzos públicos y privados hacia metas definidas. En consecuencia, ya no limita su papel y función a mantener la ley y el orden y a prestar los servicios públicos fundamentales. En alguna manera es también promotor, cuando no el agente más dinámico.

Cuando el Estado se propone formular planes de desarrollo, generalmente sigue la línea de trazar planes a corto y a largo plazo. En cuanto a la realización inmediata, generalmente aborda problemas cuyo propósito es eliminar estrangulamientos, promover el desarrollo de industrias claves, impulsar al sector privado inversionista; efectuar inversiones creadoras de economías externas; superar obstáculos y rigideces sociales; ajustar la organización y la administración para el desarrollo, etc. A largo plazo, la meta fundamental consiste, económicamente, en el cambio estructural de toda la economía y socialmente en preparar equipos humanos capacitados en todos los niveles y lograr una adecuada distribución del ingreso. Para ambos propósitos, de corto y largo plazo, se tienen que adoptar nuevos métodos para elaborar la información y recomendar criterios, objetivos y prioridades.

Los órganos públicos descentralizados a menudo son más eficientes para la realización de los programas económicos. Sus ventajas radican en que están mejor equipados para la formulación de planes sectoriales y su ejecución; tienen mayor flexibilidad para satisfacer determinadas necesidades que los particulares no atienden, dada la baja rentabilidad, la cuantía de la inversión o el riesgo de la misma. Jurídicamente pueden adaptarse a cualquier clase de sociedad que la Ley General de Sociedades Mercantiles contiene, o mediante decreto pueden crearse corporaciones públicas con administración sui generis. En cuanto a sus funciones abarcan a multiplicidad de ellas, como la de ser instrumentos para el desarrollo, prestar servicios financieros, públicos o sociales, organizarse para la investigación en particular o la planeación. En general, pueden tener flexibilidad para asuntos comerciales o de cualquier naturaleza, con la ventaja de que el Gobierno puede reservarse los controles que decida y ciertas facultades de política.

## SUMARIO

La planeación tiene diferentes grados. Esta sólo es aplicable a aquellas economías cuyos medios de producción pertenecen al Estado en donde éste actúa como

único planeador. También es usual aplicar el término a las economías mixtas, en donde participan los sectores público y privado con cierto grado de coordinación, y en otros casos la planeación se refiere sólo al sector público.

Los problemas inherentes al desarrollo son numerosos y complejos. Debido a estos hechos se necesita la acción previsorá del Estado y la cooperación de todos los sectores económicos del país. En consecuencia, el Estado tiene necesidad de planear el curso de dicho desarrollo con el propósito de lograr el máximo rendimiento de los recursos y propiciar una mejor distribución del ingreso. Para ello emplea como instrumento general la Administración Pública, en cuanto que son los órganos de ésta los que formulan y ejecutan el plan, buscan la cooperación de los sectores privados y finalmente corrigen las deficiencias observadas en la operación. En su sentido específico, la Administración Pública emplea todos los instrumentos parciales de que dispone, donde se destacan las inversiones y el comercio exterior, la moneda y el crédito, la política fiscal y el gasto público.

Pero el desarrollo como proceso histórico que opera cambios estructurales en la economía de un país, exige cambios correlativos en la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

El gran mercado y la producción masiva no pueden funcionar sino en forma planificada. O planean los monopolios en busca de ganancias privadas o planea el Estado con propósitos de satisfacer las necesidades que demanda el interés público.

La acción entre el desarrollo económico y la Administración Pública es recíproca. Un desarrollo económico programado y de impulso vigoroso presupone una administración pública eficiente y promotora. Por el contrario, el desarrollo se frustra con una Administración Pública deficiente y funcionarios indolentes.

Por consiguiente, una Administración Pública en desajuste con las necesidades de una política económica opera como un freno al desarrollo, y a la vez, una Administración Pública apropiada para impulsar a dicho desarrollo, actúa como factor estimulante del mismo.

La Administración Pública es un instrumento de diferente naturaleza y alcance respecto a los instrumentos regulatorios o impulsores, como son la política fiscal y la monetaria. Es más bien el órgano que planea y ejecuta, y que a la vez emplea todos los demás instrumentos públicos. Se trata no sólo de observar y dirigir su funcionamiento, sino de encauzarlo hacia la meta principal.

Los nuevos conceptos sobre planeación, no sólo toman en cuenta los instrumentos de política económica (presupuestaria, fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc.), y la programación sectorial (industria, agricultura, servicios), sino la idoneidad de los organismos encargados de llevar a la práctica los objetivos consignados en el plan, con un sentido de orden y eficiencia en su ejecución.

La interrelación de la Administración Pública y el desarrollo económico puede destacarse de acuerdo con los siguientes aspectos:

1o. Un programa de desarrollo carece de viabilidad en ausencia de un sistema de organización estatal eficiente que lo convierta en algo práctico.

2o. En el mundo contemporáneo, es el Estado quien tiene la responsabilidad de programar el desarro-

llo económico y de operarlo. La empresa privada tiene que actuar dentro de un marco condicionado por la acción gubernamental.

3o Los instrumentos específicos de política económica (monetaria, fiscal, de comercio exterior, etc.), cobran virtud a través de los órganos de la Administración Pública.

4o. El nuevo concepto de la planeación para el desarrollo enfatiza que tan importante como la definición de las metas y objetivos de un programa de desarrollo, lo es la planeación del instrumental para la operación de ese programa.

De aquí que para obtener una tasa de desarrollo mayor, sean necesarias:

a) Una reforma de la Administración Pública para ajustarla a las necesidades de un desarrollo económico y social.

b) La Administración Pública es el instrumento al través del cual se formula, ejecuta y, en su caso, vigila y controla el plan. Si el Poder Legislativo no se reserva la facultad de aprobarlo, corresponderá entonces al Gobierno Federal esta responsabilidad.

c) Coordinar las diferentes dependencias e instituciones a fin de elevar su eficiencia, lograr una acción congruente con el plan de desarrollo aprobado. Complementariamente deberá elaborar estadísticas y allegarse información, preparar personal, etc.

Hemos dado quizá un mayor énfasis al problema de la planeación que al concepto del desarrollo mismo, y ello se debe a que, actualmente, los países que aspiran al desarrollo económico, de alguna manera recurren a formular planes, cualesquiera que sean las características de éstos y sus deficiencias.

En consecuencia, la Administración Pública para el desarrollo con cierto grado de planeación, adquiere un relieve mayor y es, de acuerdo con ésta cuando más se destaca su importancia.

Es la Administración Pública como instrumento operativo del Estado, la entidad que puede hacer cálculos globales, estimar el consumo y su estructura; la inversión y su destino; las exportaciones e importaciones; el coeficiente de inversión y la relación de capital a producto; etc. y, en consecuencia, la que establece escalas de prioridades, elige entre alternativas, fija metas y objetivos, etc.

Una de las más importantes tareas de la planeación es la determinación de un modelo de asignación de recursos que haga posible la mayor contribución al incremento del producto neto. En las economías de libre empresa, se emplea el sistema de costos y productos como guía para la distribución de recursos. En las economías mixtas hay campo para los dos sistemas, los cuales a veces resultan complementarios o competitivos (inversión pública o educación, etc.).

Por lo general, en las economías en desarrollo, siempre hay campo para los dos sectores, lo que se necesita son más recursos, organización, coordinación, etc. El Estado en este tipo de economías no sólo aprovecha la iniciativa privada sino que la estimula. Lo que se busca es el mejor empleo de las fuerzas y recursos productivos.

Hay acción recíproca entre el desarrollo y la Administración Pública, aunque es preciso señalar que el factor preponderante es la estructura económica. La Administración Pública tiene su influencia en el desarrollo, pero con los límites impuestos por las estructuras productivas. La interdependencia está regida por el

principio de que la Administración Pública no puede contradecir esa estructura, aunque puede influir para modificarla.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Administración Pública**

Pedro Muñoz Amato.

### **Capitalism, Market, Socialism and Central Planning**

Alexander Eckstein

### **Economic Development in Perspective**

F. K. Galbraith.

### **Administración Pública y Desarrollo**

Económico

Alvaro Rodríguez Reyes.

### **Administration For Development**

Donald C. Stone.

### **Planning by Stages. (The Indian Journal of Public Administration)**

F. Tinbergen.

### **Viabilidad Económica para la América Latina**

Víctor L. Urquidí.

### **Revista de Administración Pública**

Editada por el Instituto de Administración Pública de México.

### **Revista de Administración Pública**

Editada por el Instituto Superior de Administración Pública de Argentina.

### **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**

Editada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

## COLOQUIO

### **Eduardo Bustamante**

La brillante conferencia dictada por el señor licenciado Torres Gaitán encierra una documentada exposición del problema de la participación de la administración pública en los planes del desarrollo

Yo estoy en todo de acuerdo con las ideas expuestas por el licenciado Torres Gaitán y suscribiría con gusto sus conclusiones.

Es evidente que el licenciado Torres Gaitán no quiso hacer referencias concretas al caso de México, seguramente para respetar los temas asignados a otros oradores; pero es evidente también que su punto de vista refleja el conocimiento que él tiene del problema mexicano y que sus conclusiones son por lo mismo recomendaciones para resolver nuestro propio caso.

No creo que sea posible a estas alturas hablar de estados neutrales en materia económica. Ni siquiera creo que haya sido posible hacerlo desde el momento que la economía pública empezó a entenderse y manejarse con una técnica propia diferente de la que ya se aplica en materia de economía privada. En efecto, aun cuando la selección de los impuestos, la distribución

del gasto público, la calificación y selección de los servicios esenciales no se hayan inspirado en la necesidad o conveniencia de lograr objetivos económicos independientes de los que se logran por el solo hecho de atender a los servicios públicos generales, nunca han dejado de producir estos efectos, porque siempre que frente a un sujeto u objeto de imposición hay otro posible; siempre que se decida sobre un aumento, reducción u orientación distinta al gasto público, cuando ante la imposibilidad de prestar todos los servicios públicos se da preferencia a unos sobre otros se está dando lugar a que ciertas actividades reciban un estímulo y otras reporten una carga.

No se puede suponer que en momentos como los actuales en que los países pobres quieren independizarse y progresar y los países ricos desean conservar su situación y que unos y otros se preocupan por asegurar a sus ciudadanos una vida mejor, el Estado pudiera ser ajeno a esa lucha.

La preocupación de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México por interesar a sus alumnos en los tópicos económicos que cada vez se discuten con más calor en todas partes, es realmente plausible porque demuestra que ha advertido que el desarrollo económico debe efectuarse dentro del orden jurídico pre-establecido.

México es y debe seguir siendo un Estado de derecho y precisamente porque los fenómenos económicos adquieren día a día mayor importancia, quienes se dedican al estudio del derecho y dentro de él a la organización jurídica del Estado deben adentrarse en el estudio de ellos pues de otra manera corren el riesgo de mantener una estructura legal inadecuada para regular las nuevas situaciones o de que éstas busquen fuera de la Ley lo que ésta no puede o no sepa comprender.

La ciencia económica ha llegado a tener suficiente autonomía para estudiar, desarrollar y resolver los problemas económicos en su mayor amplitud, pero en el momento en que el Estado deba intervenir, pueda intervenir y quiera intervenir en la actividad económica, es preciso que oriente su acción dentro de las normas jurídicas que definen la organización del Estado, protegen los derechos de los particulares y establecen las bases de subordinación de éstos al interés general.

Una de las cuestiones que en la actualidad cobran mayor importancia y que debe ser motivo de estudios detenidos en las escuelas de derecho, es la ampliación del campo de acción del Estado que rebasando los límites tradicionales de los servicios públicos tiene la obligación de aprovechar todos los elementos de acción y promoción a su alcance y especialmente los que derivan de su propia actividad para promover y acelerar el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la colectividad con el propósito de elevar las condiciones de vida de la mayoría.

El debate, a veces enconado, entre quienes creen que pueden en alguna forma delimitarse rigidamente los campos de acción del Estado y los particulares en la actividad económica y quienes creen que el Estado no debe tener ninguna limitación, ha llegado a un punto en el que parece que sólo el derecho puede dar una solución adecuada, demostrando que en la medida en que el Estado tiene como obligación ineludible asegurar el bienestar de la colectividad, no puede ni debe impedírsele que desarrolle cualquier actividad que sea adecuada para la realización de ese fin.

Si filosóficamente no es concebible una oposición

entre los intereses del Estado y los de los ciudadanos, parece fácil adoptar el principio de que en el servicio de la colectividad cada quien debe hacer lo que mejor pueda hacer. Un principio como éste desplazaría el debate del terreno de una delimitación arbitraria al terreno de una justificación práctica; el Estado al abordar una actividad tendrá que asumir la responsabilidad de desempeñarla mejor que los particulares y entonces será posible no sólo pedir cuentas al Estado de sus actos sino también enjuiciar a los funcionarios públicos siempre que no sepan hacer o hagan mal algo de lo que el Estado se ha reservado.

#### **Gustavo Martínez Cabañas**

Señor Lic. César Sepúlveda, Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, señor Lic. Don Eduardo Bustamante, Secretario del Patrimonio Nacional, señor Lic. Ricardo Torres Gaitán, señores miembros de la Comisión Organizadora de este Seminario, señoras y señores.

Celebro que el señor Lic. Sepúlveda nos haya invitado a nosotros, miembros del Instituto de Administración Pública de México, a participar en la organización de este Seminario. Creo que la exposición que acabamos de escuchar de labios del señor Lic. Torres Gaitán, justifica y explica nuestra preocupación de discutir temas tan importantes en la vida de la Nación, como el de la administración pública y el desarrollo económico.

Todos ustedes saben que se ha venido insistiendo en el debate público acerca de la necesidad ingente en nuestro país, de gobernarnos con planeación económica y social. Creo que ya es una cosa del dominio público la aceptación de este principio. Estamos convencidos dentro y fuera de la Universidad, que para poder gobernar eficientemente hay que hacerlo con orden. Orden jurídico, es verdad, pero un orden que tenga sentido y la única forma en que el concepto jurídico pueda tener sentido es que obedezca a los imperativos y necesidades de orden económico y social.

Ha sido un acierto para nosotros los organizadores de este Seminario haber escogido la personalidad del Lic. Torres Gaitán para hacer la exposición inicial del desarrollo económico, de los alcances de la planeación y de la importante relación que existe entre la planeación, el desarrollo y la administración pública

Quiero referirme a puntos concretos de la disertación que acabamos de escuchar. Hemos oído las palabras de un economista que a su vez lleva varias décadas de responsabilidad de funcionario, acerca de cómo gobernar con un plan y cómo adecuar la administración pública para que este plan responda a la realidad del país.

Hemos visto las observaciones muy atinadas de uno de nuestros más distinguidos juristas de México, profesor de esta Escuela, hombre público y con gran experiencia administrativa, el Lic. Bustamante, advirtiéndonos de no olvidar que vivimos en un régimen de derecho.

Permítaseme ahora expresar aun cuando sea brevemente, el punto de vista de aquella persona que ve el problema desde el ángulo de la administración pública. Normalmente se cree que el administrador público es un experto que tiene que ver con el orden de las oficinas, el acomodamiento de los escritorios, el pago de

los sueldos, etc.; esa es una parte del trabajo, pero no es lo más importante, al administrador público le interesa el gobierno como el instrumento de la administración, por eso la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de esta Universidad, creó la carrera de administración pública, para darle un sentido técnico a la administración.

Es difícil hacer el diagnóstico y el análisis del desarrollo, más difícil todavía, hacer la ejecución de los planes. ¿Hemos explorado esta parte de la ejecución de planes, de la administración de los mismos en la misma forma en que se ha explorado el aspecto económico, el aspecto jurídico del desarrollo económico y social? No es lo mismo gobernar al estilo tradicional que gobernar con un plan o un programa, esto implica limitaciones, restricciones y, sobre todo, disciplina.

No creo que hayamos llegado dentro de los cuerpos que forman la administración pública en México, como en ninguno de los países de América Latina, a crear el ambiente propicio para un gobierno con planificación. ¿Qué hay que hacer entonces? A mi manera de ver, antes de hacer el análisis de las leyes que rigen las atribuciones y la definición de funciones de un gobierno, sería menester tener un diagnóstico de cómo funciona la administración pública y si ésta administración responde a los objetivos que el gobierno se ha trazado.

México ha crecido en su desarrollo económico con mucha mayor celeridad que en su desarrollo administrativo, es necesario reconocer esta realidad e investigarla. Así como se planea el desarrollo económico, parece que es lógico y consecuente planear la reforma administrativa.

Ayer nada menos, en una conferencia pública, uno de los secretarios del actual gobierno, hombre de extracción universitaria y de gran talento y experiencia pública, decía lo siguiente: "Me parece que debiera pensarse ya muy en serio en una reestructuración total de la administración pública, comenzando por volverla a plantear, no simplemente transfiriendo facultades de una Secretaría a otra, creando o suprimiendo dependencias, sino haciendo una consideración total del objetivo de la administración pública y de acuerdo con él crear la estructura que funcione adecuadamente en beneficio del progreso del país y no para retardarlo".

Tenemos la creencia y por qué no decirlo francamente, que el actual estado de la administración pública en México, está retardando el desarrollo de país, hay que reconocerlo honradamente y buscar el remedio. Este coloquio, esta serie de conferencias, no tienen otra finalidad que explorar, poner en claro los problemas, buscar y encontrar soluciones.

La administración pública no es un objeto científico para unos cuantos iniciados, es la cosa pública que interesa a todos

Quiero concluir mis palabras, felicitando sinceramente al señor Lic. Torres Gaitán por el esfuerzo que ha hecho en presentarnos en una síntesis condensada, llena de sentido, los problemas más ingentes con que se enfrenta un país que quiere organizar sus actividades públicas y privadas de acuerdo con un orden, de acuerdo con un sentido y de acuerdo con un móvil de justicia social.

#### **Horacio Castellanos Coutiño**

La conferencia del señor Lic. don Ricardo Torres

Gaitán, es una valiosa aportación de proposiciones teóricas y de medidas prácticas para la integración de una administración pública que cumpla con el cometido de elevar principalmente, los niveles sociales y económicos de un determinado país. Resaltan por su tratamiento, dos objetivos: la Administración Pública como instrumento sine qua non del gobierno para la aplicación y desarrollo de su política social y económica, y como consecuencia de ello, el *modus operandi* de la misma, es decir, la Planeación.

Abundar sobre ambos conceptos, sería tanto como aventurarse a tratarlos sin la menor posibilidad de lograr el éxito que alcanzó el ilustre expositor.

Por ello, la presente intervención se procurará encauzar por los siguientes senderos: el de la Administración Pública Mexicana, y el de su marco de derecho. Conviene aclarar que aún cuando aparentemente no exista relación alguna entre la brillante conferencia sustentada y lo que aquí se exponga, las alusiones a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, a la Ley General de Sociedades Mercantiles, a los decretos presidenciales, a la reforma agraria y a la organización federativa, autorizan a suponer que en todo momento el docto ponente tuvo presente a México.

De acuerdo con lo anterior, ocurre pensar que en la actualidad, la intervención del Estado Mexicano en el campo económico, se puede ubicar en las que para el señor licenciado Torres Gaitán, son las actitudes segunda y tercera. Es decir: ejerciendo una función regulatoria a través de medidas arancelarias y de política monetaria y fiscal a todas luces manifiestas, y como creador de empresas que no solamente pretenden fomentar e incrementar en general el desarrollo económico del país, sino que son por sí mismas, fuentes productoras de bienes; baste para ejemplificar citar a organismos, tales como el Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Comercio Exterior, Petróleos Mexicanos, Comisión Nacional de Energía Nuclear, Comisión de Fomento Minero, etc.

De manera pues, que podría afirmarse que el país se encuentra en proceso de pleno desarrollo, con una estructuración económica mixta que tiene como objetivos la autosuficiencia nacional y el incremento de los niveles de vida y de su potencia productora.

Por otra parte, resulta innecesario subrayar que la Administración Pública es el instrumento básico para el desarrollo económico de cualquier país, independientemente de la política económica que se sustente, y únicamente se aventura una discrepancia en cuanto a conceptos, por considerar que la política fiscal, la monetaria, la de inversiones y la de comercio exterior, más que instrumentos, son medios de los que se vale, precisamente aquel instrumento, la Administración Pública, para la consecución de sus fines. Conviene señalar que contemplada así la Administración Pública, se la considera como órgano del Estado, y que a no dudarlo, como usted señala, incluye la organización descentralizada, sobre todo en países que se caracterizan por una economía mixta que propicia en algunos campos, la combinación del sector público con el sector privado. Fenómeno que se presenta en México, donde la proliferación de las instituciones descentralizadas es de tal magnitud que la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, de la Secretaría

del Patrimonio Nacional, registra una cantidad que a groso modo asciende a 380.

Ahora bien, mientras el Poder Ejecutivo Federal, en su calidad de titular de la Administración Pública, no logre un efectivo control sobre el sector descentralizado tanto en sus fines como en sus inversiones, no podrá haber en el país una eficaz planeación entendida como la formulación sistemática de proyectos de trabajo sobre los que dicha administración pública logre la utilización óptima de las fuerzas de trabajo, la obtención al máximo de los recursos productivos, la industrialización del mismo y la promoción del bienestar colectivo en todos sus aspectos.

Por eso, se está completamente de acuerdo con usted cuando plantea la necesidad de crear en el seno de la Administración Pública mexicana el organismo u organismos de planeación que en ejercicio de sus funciones, intervengan real y efectivamente en las etapas de formulación, aprobación, ejecución y vigilancia de los planes de trabajo sean a corto o a largo plazo. Lo mismo que por lo que hace a las fórmulas por usted propuestas para la realización de dichas funciones.

Hasta aquí y con la brevedad que el tiempo impone, lo relacionado con la Administración Pública Mexicana. Por lo que hace a su aspecto jurídico, México, indubitadamente, ha ido adecuando sus normas legales a la realidad que la evolución y el desarrollo de la vida le ha impuesto en todas sus manifestaciones.

Es así como en el ámbito constitucional son patentes los principios de una economía dirigida, y por ende de un intervencionismo estatal, que se hacen sentir en el artículo 27 que consigna la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas en los límites territoriales; el dominio directo de la Nación sobre los minerales, el petróleo, los yacimientos de piedra preciosas, etc., permitiendo su explotación por particulares sobre regímenes jurídicos especiales. En los artículos 49 y 131, fracción II confiriéndole al Presidente de la República facultades legislativas extraordinarias para crear, modificar o extinguir tarifas de exportación e importación, y para restringir y prohibir las importaciones y exportaciones con el fin de regular a economía del país y la producción nacional. Al igual que en materia de explotación de los recursos naturales, con las reformas y adiciones de 20 de enero de 1960 en los ramos mineros y petroleros.

Y en ese orden de ideas el Poder Legislativo expide cada vez más, un número mayor de disposiciones de carácter intervencionista tales como la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, el Código Agrario, la Ley de Expropiación, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, etc. Orientándose en similar dirección el contenido de los artículos 90 y 92 constitucionales que consagran las bases para la organización de la Administración Pública Mexicana sobre la forma de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, mediante la ley respectiva que emita el Congreso de la Unión. Sin que hasta el momento exista el fundamento constitucional expreso de los organismos descentralizados, considerándose que el Poder Legislativo los crea en ejercicio de las facultades implícitas que se desprenden de la fracción XXX, del artículo 73 de la propia Carta Magna.

Por lo que, se disiente de la opinión de usted, cuando manifiesta que jurídicamente los organismos públi-

cos descentralizados pueden crearse mediante decretos, con una administración sui géneris. Efectivamente, esa ha sido la práctica que se estima viciosa, que el Estado Mexicano ha seguido; empero no puede olvidarse que se vive bajo un régimen de derecho y que si se quiere ser congruente con él, los únicos que pueden darle vida jurídica a las instituciones, son, en sus respectivas esferas, el poder constituyente y el poder legislativo por lo que, a pesar de las deficiencias actuales del texto político supremo, sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para crear organismos descentralizados a los que entre otros elementos, les confiere personalidad jurídica, independientemente de que en su estructuración interna y como usted apunta, puedan adoptar la inherente a la de las sociedades mercantiles.

Por otra parte, no se trata de una mera discrepancia sino de un serio problema, cuya solución podría

ser que como se ha verificado en otros campos, se reformara la Constitución para darle efectivo fundamento jurídico al sector descentralizado, y lo que es de mayor interés porque la vida política y económica del país así lo exige, que el Congreso de la Unión no se circunscribiera a elaborar simples leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, sino que formule una verdadera y auténtica Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, que no solamente encuadre a todos los elementos e instituciones que la configuran, sino que además responda a las necesidades políticas, sociales y económicas del país, estableciendo principios, bases, operaciones y métodos como los que usted sugiere, que constituyan el sustratum de una efectiva planeación, que permita que el esfuerzo conjunto y armonioso del sector público y del sector privado, propicie el desarrollo económico de México, para felicidad de los mexicanos.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO\*

Necesidad de un nuevo concepto de control

Andrés Caso Lombardo y  
José Luis García Cárdenas

1. Entendemos el desarrollo integral como un proceso sostenido de transformación que implica la participación de factores políticos, económicos y socioculturales, estrechamente relacionados entre sí. Propicia, ese desarrollo, la ruptura de las interrelaciones personales de poder, lo cual permite sustituir más ágilmente estructuras tradicionales por estructuras institucionales. Concebir al desarrollo con criterios aislados resulta incompleto e insatisfactorio.

2. El desarrollo político se refleja en la integración interna y en el funcionamiento eficaz del Estado. Una mayor estabilidad institucional y un mayor grado de participación en la vida pública por parte de los ciudadanos son objetivos inmediatos del desarrollo político, su carencia produce una ausencia de legitimidad que puede originar resultados negativos.

3. El desarrollo económico supone varios elementos principales que algunos autores han agrupado en cuatro categorías: producto e ingreso social, ocupación, recursos materiales y comercio exterior. El proceso de crecimiento económico se realiza en cinco etapas: a) condiciones previas para el impulso inicial en la sociedad tradicional, b) el impulso inicial per se; c) la consolidación hacia la madurez, d) la era del alto consumo en las masas; y e) más allá del consumo. Los países en desarrollo no pueden ni deben imitar a los países industrializados en sus políticas y estrategias de crecimiento, ya que sus condicionantes son muy diferentes.

4. El desarrollo sociocultural comprende la elevación del nivel de vida de las comunidades, lo cual exige la promoción del hombre como ente social. Implica su análisis el estudio de tendencias demográficas, la estructura y movimientos de la población, políticas en materia de vivienda, salud, seguridad social, comunicación social, educación, condiciones de vida y de trabajo, etc. Algunos de los conceptos anteriores se han convertido en indicadores clásicos del grado de desarrollo en un país determinado.

5. Entre las políticas estratégicas de desarrollo integral figuran las de naturaleza educativa, sociocultural, de bienestar social, de reforma agraria, fiscal, crediticia, monetaria y de industrialización. Si aceptamos que desarrollo es transformación más crecimiento, advertimos el papel que debe jugar el Estado, a través de su Administración Pública, la cual debe estar orientada a satisfacer los objetivos generales a manera de incidir positivamente en el proceso.

6. El papel dinámico del Estado exige el apoyo de una Administración Pública que, una vez superados los problemas tradicionales de funcionamiento, facilite una solución viable y válida para estimular esquemas generales de desarrollo. La Administración Pública tradicional se ha probado sin la capacidad suficiente para satisfacer estos propósitos, lo que ha motivado la síntesis de un concepto que la haga factor de transformación y de crecimiento.

7. Concebimos a la Administración Pública para el desarrollo integral como la posibilidad de dotar a un instrumento con una intencionalidad específica: la transformación y el crecimiento equilibrado de los sectores que participan en el desarrollo. Ello supone una transformación del conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procedimientos administrativos y de sistemas y estructuras institucionalizados que integran a la Administración Pública.

8. Entre las principales aptitudes y actitudes humanas, ocupa un sitio preferente una política general de desarrollo de los recursos humanos en el sector público, así como la capacitación permanente, la investigación básica y el adiestramiento en servicio.

9. Los procesos y procedimientos administrativos juegan un papel trascendental. Baste mencionar: las decisiones estratégicas y tácticas, la aplicación de los métodos de trayectoria o ruta crítica y los métodos de programación, evaluación y revisión. El análisis de algunos sistemas, cuyos modelos son ya clásicos en el estu-

129



dio de planificación, presupuesto, reforma administrativa, personal, contabilidad, estadística, adquisiciones, almacenamiento, suministro y mecanización de la información.

10. La investigación de las estructuras institucionalizadas del Estado, su análisis operacional, su legiti-

dad jurídica, su grado de coherencia y de coordinación en el ámbito del sector público, su nivel de independencia o autonomía, su grado de productividad o eficiencia social son, entre otros, aspectos fundamentales en la tarea de una Administración Pública para promover, alcanzar y orientar el desarrollo integral.

## ¿ES LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA UN FACTOR LIMITANTE DEL DESARROLLO? \*

Por Miguel Duhalt Krauss

*El conferencista trató, en primer lugar, de los diferentes enfoques para abordar el estudio de la administración pública, aclarando que este trabajo se refiere a ella considerándola en tanto actividad orientada al manejo de los asuntos públicos. Afirmó que para un estudio de este tipo es necesario determinar hasta qué punto la administración pública influye en el desarrollo económico de un país. Se han hecho varias investigaciones al respecto en América Latina, entre las que el Lic. Duhalt Krauss cita las realizadas por: el Departamento de Estudios Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ("Manual de Administración Pública")<sup>1</sup>; la Misión Blandford, dirigida por la Public Administration Clearing House, por encargo del CIES<sup>2</sup>; y, la Unión Panamericana<sup>3</sup>. En todas ellas se llegó a la conclusión de que el mejoramiento de la administración pública constituye una condición insalvable en la realización de los programas de desarrollo de un país.*

*Más adelante afirmó que hablar de administración pública en México es hacer una generalización, en parte injusta, toda vez que no todos los organismos públicos del país están en el mismo grado de desarrollo administrativo: se notan mayores deficiencias en las secretarías y departamentos de Estado que en los organismos descentralizados, y más en éstos que en las empresas de participación estatal. Sin embargo, lo que se pretende en este estudio es destacar "las principales deficiencias y limitaciones de la maquinaria administrativa nacional en su conjunto".*

*Después, el conferencista habló de los posibles métodos utilizables en una investigación de este tipo, considerando que, por las limitaciones de la misma, el*

*método más adecuado a seguir sería el de adoptar como punto de partida hipótesis utilizadas en investigaciones anteriores. Existen investigaciones anteriores para toda el área latinoamericana, que en sus observaciones se hace notar que en la mayoría de los países del área se encuentran las mismas o muy similares limitaciones y deficiencias<sup>4</sup>. Las conclusiones de la investigación de la Unión Panamericana "pueden servir como hipótesis sujetas a comprobación, para hacer la evaluación de la administración pública en México". Dentro de este orden de ideas, el conferencista presentó la investigación con el interrogante que se incluye a continuación.*

*"¿Cuáles son los problemas de la administración pública en América Latina? La Unión Panamericana acaba de publicar —5 de marzo de 1964— el estudio titulado "La administración pública en América Latina" (consulta sobre sus problemas actuales en relación con las necesidades del desarrollo económico y social del área). Este trabajo es resumen de las investigaciones realizadas por tres grupos de expertos latinoamericanos en administración pública. La información se obtuvo por consultas a los gobiernos y técnicos de la región sobre los métodos más adecuados y oportunos para alcanzar los más altos patrones de eficiencia en la organización y funcionamiento del aparato administrativo.*

*Las personas y entidades consultadas fueron seleccionadas teniendo en cuenta la conveniencia de mantener las entrevistas al más alto nivel de conocimientos y responsabilidad, para lograr al mismo tiempo una amplia gama de opiniones de funcionarios de la administración central, de técnicos y profesionales indepen-*

131

\* Conferencia sustentada el 7 de mayo de 1964 en el Seminario de Administración Pública de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de la UNAM.

(1) Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernas especialmente en relación con los países en desarrollo. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Naciones Unidas. Nueva York 1962 (ST/TAO/M-16).

(2) John M. Blandford Jr., Informe de la Misión Blandford realizada y dirigida en 1954-55 por la "Public Administration Clearing House" de Chicago, por encargo del CIES, publicado por la Unión Panamericana en 1955 bajo el número 350/S/447, citado en el documento CIES/348 (Español), página 18.

(3) La administración pública en América Latina. Consultas sobre sus problemas actuales en relación con las necesidades de desarrollo económico y social del área. Publicado por la Unión Panamericana CIES/348 (Español), páginas 4, 16, 22, 23 y 35.

(4) La Administración Pública en América Latina. Obra citada, páginas 1 y 16.

\* Revista de Comercio Exterior, agosto 1964 Vol. V Núm. 8 (pp. 541-542).

dientes, profesores, banqueros, industriales, economistas, sociólogos, de funcionarios en administración local y municipal y de expertos internacionales que se encuentran prestando servicios en los países visitados'.

"Los problemas, limitaciones y obstáculos más importantes que señala el informe citado, comprenden los siguientes temas:

1. Dirección.
2. Información y comunicación.
3. Coparticipación y coordinación.
4. Financiación.
5. Compras y suministros.
6. Administración de personal.
7. Supervisión y evaluación.

"Hemos hecho un análisis preliminar de las condiciones de la administración pública mexicana (que debe ser afinado mediante una investigación más minuciosa), en relación con las principales deficiencias señaladas por el informe de la Unión Panamericana.

"Para la verificación de las hipótesis, siempre que fue posible, se siguió el siguiente procedimiento:

1. Determinación de las técnicas que ofrece la administración científica para obtener el cumplimiento óptimo de cada actividad analizada.

2. Investigación para establecer si la administración pública mexicana sigue esas técnicas. Para esta investigación se usaron los siguientes medios:

- a) Investigación documental, mediante el análisis de leyes, circulares, instructivos, formas, etc., del mayor número posible de oficinas públicas.

- b) Interrogatorios sobre hechos y opiniones a funcionarios y empleados de diversos niveles, de una muestra tomada al azar, de las secretarías y departamentos de Estado. Sin embargo, la información recogida pudo ser insuficiente porque es difícil obtener datos exactos por este medio. Para darle mayor confiabilidad a las conclusiones, debe ampliarse este paso de la investigación.

3. En el caso de que las técnicas conocidas no eran aplicadas en las oficinas estudiadas, se investigó, antes de formarse juicio, a) si se apreciaban deficiencias en el cumplimiento de la actividad; b) si se estaban tomando medidas para la aplicación de técnicas de administración.

"Hemos agrupado las deficiencias de acuerdo con las funciones tradicionales que establece la teoría de la administración y hemos llegado a las conclusiones resumidas y consignadas" a continuación\*:

## I.—FUNCIONES GENERICAS

### Planeación

1. *Deficiente definición de objetivos y términos de referencia en el trabajo. Planes incoherentes o simplemente declarativos.*

\* El autor presentó este resumen de conclusiones mediante un cuadro que, por razones tipográficas se presenta en la forma siguiente: los párrafos en letra cursiva corresponden a las "Principales deficiencias administrativas en el área latinoamericana" consignadas en las páginas 21 y 22 del Informe de la Unión Panamericana y, los párrafos en letra redonda corresponden a la "Situación de la administración pública mexicana" en relación con esas deficiencias.

(5) "Es necesario transportar los programas económicos a programas administrativos u operativos y desarrollar la organización adecuada para cumplirlos. Capacitar a los hombres que habrán de realizar las tareas, dirigirlos y controlarlos". M. Duhait Krauss. Planeación económica y planeación administrativa. Periódico "El Día", marzo 21 y 22 de 1964.

Nuestra administración pública pone énfasis en la planeación económica y concede poca importancia a traducir los planes económicos en verdaderos planes administrativos u operativos. Por eso no hay términos de referencia en el trabajo en los distintos niveles y los planes son generalmente declarativos. Se recomienda la aplicación más generalizada de las técnicas de planeación administrativa (5).

### Organización

2. *Deficiente organización de la maquinaria administrativa en su conjunto y en sus partes componentes.*

Si por eficiente organización entendemos la adecuada división y distribución del trabajo en todos los niveles, aprovechando las técnicas de "organización y métodos" y la correcta delegación de autoridad y responsabilidad y una fácil comunicación vertical y horizontal que asegure la indispensable coordinación de los órganos, tendremos que reconocer que en México es todavía deficiente.

3. *Excesiva centralización basada a veces en personalismo.*

La centralización es característica de países en desarrollo. Esta situación, que existe en México, quizás cada vez menos, en todos los niveles, se ha pretendido explicar por la dificultad de encontrar el justo equilibrio entre delegación y control, especialmente en las altas jerarquías, cuando se trata de administración pública, tan ligada a la política.

La controversia doctrinal sobre el tema político vs. administración y su consecuencia, el debate centralización vs. descentralización, no están resueltos.

Las limitaciones de este análisis hacen difícil un juicio que determine si la centralización existente es "excesiva" para el desarrollo.

4. *Legislación anticuada o inadecuada. Exceso de trámites, formulismos y requerimientos innecesarios.*

Esta es probablemente una de las limitaciones que se están combatiendo en México, mediante la revisión de nuestra legislación en varias materias. Subsiste, sin embargo, en algunos aspectos que más urgentemente exigen su atención, como el de la reforma agraria. Son indispensables programas de simplificación del trabajo.

5. *Excesiva cantidad de organismos y reparticiones en relación con las funciones a cumplir. Duplicación y superposición de autoridad.*

El fenómeno es también característico de países en desarrollo. Cuando hay muchas y urgentes necesidades que atender, se crean órganos especializados, que forman una "autoridad paralela", generalmente en conflicto con los órganos tradicionales. También entre éstos aparecen conflictos. En ambos casos se ocasiona duplicación o superposición de autoridad. Esta falla aparece, en cierta medida, en México. Cada seis años se revisa la estructura administrativa.

6. *Descentralización deficiente y desorganizada. Debilidad de los gobiernos y autoridades locales, departamentales, municipales, etc.*

Los gobiernos locales y municipales deben ser apoyo para asegurar el desarrollo. Sólo algunos gobier-

nos locales cumplen esta misión. Es un hecho la debilidad de la administración pública en estos niveles. Serían recomendables programas de capacitación administrativa a nivel estatal y municipal.

**7. Insuficiente aplicación de los principios de organización científica a la maquinaria administrativa.**

Mientras el sector privado, apremiado por la competencia ha absorbido los principios de la organización científica, la maquinaria administrativa pública, apenas empieza a darse cuenta de su necesidad (6).

**Integración**

**8. Sistema de compras y suministros defectuoso: o anticuado.**

Este problema se ha atacado generalmente en México, a base de control de compras y suministros, mediante la intervención obligada de organismos de control en el proceso de compras. Tiende a asegurar moralidad en esta actividad pero hace falta tecnificación: aplicar las técnicas modernas sobre procedimientos de compra, almacenamiento, suministro y transporte, control y manejo de inventarios, etc.

**Dirección**

**9. Deficiente dirección. Organos de decisión desorganizados o erráticos.**

Si la delegación de autoridad corresponde a la función de organización, el ejercicio de esta autoridad, mediante la toma de decisiones y el mando a los subordinados, corresponde a la función de dirección. En México, en muchos casos, la decisión se toma de acuerdo con un criterio político y no administrativo. En el mando salvo raras excepciones, no se utiliza el resorte psicológico de la motivación del trabajador ni las técnicas de la dirección.

**10. Desconocimiento o indiferencia con respecto a la importancia de la función pública en el proceso de desarrollo.**

A partir de los niveles medios y especialmente en los inferiores, no hay conciencia de la importancia de la función pública en el proceso de desarrollo. La motivación del trabajador hacia sus tareas es sumamente débil.

**Coordinación**

**11. Fallas de coordinación y comunicación.**

La deficiente organización, la debilidad de los gobiernos locales y municipales, la insuficiente comunicación y la falta de unidad y cohesión en los altos niveles, trae como consecuencia un bajo índice de "acción compartida" que limita el adecuado aprovechamiento y coparticipación de todos los resortes y

recursos existentes, por tanto, las posibilidades de desarrollo económico.

Aún no se presta la debida atención a la información hacia la opinión pública, en todas las dependencias oficiales. Mientras en algunas es evidente esta actividad, usando para ello de los recursos técnicos de comunicación más modernos y novedosos en materia de relaciones públicas, parece ser que en otras no se dan cuenta del pesimismo general, la desconfianza y la crítica destructiva que se generan por la falta de información sistemática.

**Control**

**12. Deficiencias de la supervisión y comunicación.**

La supervisión y evaluación son actividades que pueden situarse dentro del área de la dirección o del control. En México, todavía no se han desarrollado métodos adecuados de supervisión y evaluación de tipo operativo, que garanticen una adecuada disciplina administrativa, sin caer en excesivo "papeleo", contrario al dinamismo que requiere la aceleración del desarrollo. Es necesario imprimir a la maquinaria administrativa el ritmo y la eficiencia con que debe operar una empresa de la magnitud del Estado moderno.

**II.—FUNCIONES ESPECIFICAS**

**Administración Financiera**

**13. Fallas del sistema presupuestario y contable. Deficiente sistema de administración y recaudación de recursos fiscales.**

Probablemente es éste uno de los campos en que más haya avanzado la administración pública mexicana con la automatización y el empleo de la cibernética (7).

**Administración de Personal**

**14. Servicio civil desorganizado o prácticamente inexistente, aun en los casos en que hay legislación especial al respecto.**

Pocas de las técnicas de administración de personal se aplican sistemáticamente en la administración pública mexicana.

**15. Elevada tasa de transferencias y cambios de personal de jerarquía. Falta de continuidad en la función directiva.**

No hay estadísticas de rotación de personal en el servicio público. La falta de continuidad en la función directiva va disminuyendo y casi se reduce a períodos sexenales en los más altos niveles.

**16. Excesiva cantidad de personal, particularmente en los niveles inferior y medio, con retribución y con-**

(6) "Con harta frecuencia se hace caso omiso de los métodos administrativos técnicos porque requieren que se preste cuidadosa atención a los detalles de los procedimientos. Muchas veces se considera que no vale la pena que los altos funcionarios y los ministros dediquen su tiempo y su esfuerzo a prestar tal atención. Pero cuando empeoran los servicios, cuando surgen las críticas del público, cuando no se realizan los programas a los que se ha dado gran publicidad, los dirigentes políticos del país advierten, a veces demasiado tarde, que los métodos eficaces son tan indispensables para la buena administración como una buena organización y un programa con objetivos bien planeados". Manual de administración pública, obra citada, página 29, párrafo 34.

(7) "Uno de los elementos que tendrá que reforzarse al efecto, es la llamada técnica de los presupuestos por programas. Esto requerirá un estrecho contacto entre la entidad planeadora, la dependencia ejecutora y las autoridades hacendarias... Faltará por aplicar todavía algunos de los métodos que la moderna técnica fiscal ha establecido para asegurar altos estándares administrativos en la recaudación fiscal y en el proceso presupuestal del gasto... Algunos métodos que emplea la administración pública mexicana, especialmente por lo que toca al control del gasto, son ineficaces para garantizar las finalidades aprobadas en general en los programas de gobierno. La vigilancia del gasto es especialmente deficiente en el área de los organismos descentralizados y empresas estatales". Dr. Alfredo Navarrete. Conferencia sustentada en los Cursos de Invierno 1964 de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

*diciones de trabajo insuficiente para atraer mejores elementos a la función pública.*

Estas deficiencias son comunes en la administración pública mexicana. No se aplican las técnicas de administración de salarios. Faltan programas de análisis y valuación de puestos y calificación de méritos, base de tabuladores y escalafones correctos.

*17. Bajo nivel de preparación del personal. Falta de personal calificado en los niveles antes mencionados. Falta o insuficiencia de los servicios de adiestramiento del personal.*

Se advierte falta de preparación del personal en las tareas administrativas. En contados casos hay programas de capacitación administrativa del personal. La insuficiencia de los servicios de adiestramiento en las tareas administrativas se manifiesta:

a) Por falta de correspondencia en los escasos servicios oficiales existentes y el número de trabajadores.

b) Porque sólo cubren determinadas especialidades.

c) Porque apenas se empiezan a incluir las técnicas modernas de administración.

*18. Desperdicio o mal aprovechamiento de talento local existente.*

Falta de un programa de reclutamiento para atraer a los mejores hombres hacia el servicio público. Una mejor retribución y una imagen de prestigio para la función pública son indispensables para aprovechar mejor el talento local existente.

*19. Dificultad de comunicación entre el personal por diferencia muy pronunciada entre los niveles de preparación de los equipos directivos y los planos subalternos.*

Esta situación es de difícil comprobación.

*20. Desmoralización del personal principalmente por fallas de tipo directivo. Falta de un plan de relacio-*

*nes humanas y de relaciones públicas que contribuyan a mejorar tal situación.*

No se conocen programas de relaciones humanas, ni de relaciones públicas internas en la mayoría de las dependencias oficiales. Se hace urgente una primera encuesta de actitud del servidor público que sirva de base para un programa de motivación del personal.

*"Conclusión final:* Existen todavía fallas en la administración pública mexicana que influyen negativamente en el desarrollo. Sin embargo, se advierte una preocupación evidente por superarlas, que hace esperar su eliminación progresiva.

*"Interpretación de las conclusiones:* Las conclusiones que se obtienen en este estudio no deben interpretarse en el sentido de que el Estado es mal administrador per se, ni mucho menos que por ello deba delegar al sector privado algunas de las tareas básicas que se ha asignado para cumplir su responsabilidad en el desarrollo económico del país.

*"Está suficientemente demostrado que el incuestionable desarrollo de la administración pública, ha hecho posible que en otros países se realicen programas como el de la energía atómica y los vuelos espaciales, que ninguna empresa privada podría desarrollar por sí misma.*

*"La experiencia mexicana también puede atestiguar que es posible que organismos del sector público son capaces de administrarse con eficacia y cumplir sus objetivos de productividad social.*

*"Lo que de este trabajo puede derivarse es que la administración pública mexicana debe seguir preocupada por aprovechar la tecnología administrativa para superar sus deficiencias, consciente de que ellas son un factor que opera negativamente para acelerar el desarrollo nacional, indispensable para satisfacer las justas demandas del pueblo, de elevar su nivel de vida (8)."*

## IV. LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

### COMENTARIOS A LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 24 DE DICIEMBRE DE 1958\*

VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE  
ENERO DE 1959 \*

Por Horacio Castellanos Coutiño

En otro lugar de este mismo número de la Revista, se publica la relación y el contenido de las disposiciones que durante la evolución del Estado Mexicano han regulado las instituciones que nos ocupan. Hemos considerado pertinente la observación, porque nuestro estudio en el aspecto comparativo, lo haremos únicamente en relación con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 y con su Reglamento correspondiente de 1o. de enero de 1947, que *precisa la competencia de dichos organismos. De tal manera que siendo muy someros los comentarios que iniciamos, quien se interese por los mismos, tiene a su alcance las fuentes en las cuales podrá profundizar su investigación.*

Desde luego, queremos hacer constar que la ley en vigor se encuentra más acorde no sólo con el artículo 90 de la Carta Magna que preceptúa que será el Congreso de la Unión a través de una ley el que establezca el número de Secretarías y la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada una de ellas, sino también con algunos de los textos constitucionales que han regulado la vida jurídica del país, tal como se desprende del artículo 86 de la Constitución de 1857, y del 33 de las leyes centralistas de 1836, que si bien es cierto facultaba al Gobierno para elaborar un reglamento "... para el mejor despacho de sus Secretarías... ", lo pasaría al Congreso para su aprobación. Es decir, es la propia ley no un reglamento, como acontecía con el de 1o. de enero de 1947, la que debe encargarse de hacer la precisa distribución de materias entre los distintos organismos de la administración pública centralizada.

En efecto, la forma en que la ley derogada establecía la competencia de las Secretarías y Departamentos de Estado, no era suficiente para conocer las funciones de los mismos, siendo el reglamento respectivo el que se encargaba de distribuirlos concretamente, y aunque la fracción I del artículo 89 constitucional, confiere al Presidente de la República facultades para dictar los

reglamentos necesarios para el mejor desarrollo y aplicación de las leyes, creemos que en el caso del reglamento que nos ocupa, se contrariaba el principio de la reserva de la ley y en consecuencia, el ya citado artículo 90 de la Ley Suprema que lo consigna.

Por otra parte, nos atrevemos a considerar que la idea del constituyente al establecer que fuera una disposición legislativa la encargada de distribuir los negocios a cada una de las principales dependencias del Ejecutivo, obedeció entre otras, a razones de índole política, pues si bien es cierto que este Poder por razón misma de sus atribuciones se encuentra en contacto más directo con la realidad y por consiguiente, en la posibilidad de adoptar las medidas más idóneas para la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, no lo es menos que el control del Poder Legislativo al avocarse la creación de las Secretarías y Departamentos de Estado y al fijar su esfera de competencia, impide que sea el libre albedrío del Jefe del Estado el que por medio de disposiciones reglamentarias determine la distribución y más aún, la redistribución de funciones de los organismos que con él colaboran, con el peligro de que ello condujera a una ilimitada expansión de sus actividades, en detrimento de las actividades que jurídica y administrativamente corresponden a los administrados; por lo que, la intervención del Congreso en este caso y en la forma prescrita por el ordenamiento jurídico supremo, puede ser factor determinante para establecer el justo medio en las atribuciones que correspondan tanto al Estado como a los particulares. Sin menoscabo naturalmente, de que el Jefe del Ejecutivo, de acuerdo con la fracción I del artículo 71 constitucional, formule las iniciativas de leyes correspondientes, como ha venido sucediendo en nuestra historia jurídica, política y administrativa.

Como corolario a lo expresado, la ley vigente al no contrariar el multicitado artículo 90 constitucional, desde el momento en que precisa las facultades y fun-

135

\* Revista de Administración Pública. Núm. 10 octubre-diciembre 1958 (pp. 23-40).

ciones de cada Secretaría y Departamento de Estado, permite la ingerencia debida al órgano legislativo en cuanto a las bases de actuación en este aspecto del Poder Ejecutivo, protegiendo así, o cuando menos tomando en consideración a través de ese control, los intereses de los administrados.

Principiaremos pues, por dividir el texto de la ley en dos partes: una especial, que comprende de los artículos 2o. al 19 y que consigna la distribución de materias entre las distintas Secretarías y Departamentos de Estado, y otra general, que como su nombre lo indica, traza los lineamientos generales de actuación de dichas dependencias. El artículo 1o, se concreta a enumerar los organismos que para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración, tendrá el Poder Ejecutivo de la Federación.

Únicamente por razones de método, hemos creído conveniente iniciar nuestro estudio con el análisis de los artículos que en nuestro concepto, integran la parte general de la ley.

El artículo 20, del mismo contenido que el 19 de la ley derogada, otorga facultades a las Secretarías y a los Departamentos, para que en los asuntos de su competencia, formulen los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones del Presidente de la República. Función que no requiere mayor comentario, pues constituye una de las formas de colaboración de estos organismos, conocedores directos de los problemas inherentes a sus esferas de competencia.

En virtud de que las actividades desarrolladas por las Secretarías y Departamentos de Estado son en cuanto a su finalidad de similar importancia, y como por otra parte existe entre ellas autonomía en el desempeño de sus funciones, el artículo 21 de la ley, al igual que el 20 de la que le antecede, consigna la igualdad de rango entre dichas dependencias.

En su carácter de órganos administrativos, los titulares de las Secretarías y de los Departamentos de Estado, según el artículo 22 de la ley (21 de la derogada), ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Por ser el Presidente de la República, el titular de las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, las medidas que se adopten en el campo de la administración pública dimanarán de dicho titular, por lo que en este sentido "... el acto del Secretario —y con mayor razón el de los Jefes de Departamento— en sus funciones legales es un acto del Presidente de la República".\*

De conformidad con el artículo 23, aparecen en la organización administrativa mexicana, las Comisiones Intersecretariales, que de acuerdo con las finalidades para las que sean creadas, podrán ser transitorias o permanentes.

Dichas comisiones pensamos, responden al propósito de armonizar y de realizar en la mejor forma posible aquellas actividades que por razón misma de su naturaleza, necesitan de la intervención de dos o más Secretarías de Estado y que por su importancia o por el mejor control que sobre ellas se ejerza, no se considere conveniente su realización por otro organismo, v.g., una institución descentralizada, ya que del artículo que se comenta, se desprende que la responsabilidad del funcionamiento de estas Comisiones, recaerá sobre el representante de la dependencia que haya conside-

rado pertinente constituirla, por lo que el titular respectivo, tendrá buen cuidado de que dichas comisiones actúen de acuerdo con los fines requeridos.

Para una mejor eficiencia en el desempeño de sus labores, el artículo 24 que tiene como antecedente inmediato el 22 de la ley derogada, prescribe la facultad de cada Secretaría y Departamento de Estado para que establezcan sus correspondientes servicios de estadística especializada; pero bajo el control y sujeción a las medidas y normas técnicas que fije la Secretaría de Industria y Comercio que en nuestro medio administrativo se ha encargado de este tipo de actividades, y cuya experiencia en esta materia, indudablemente redundará en beneficio de las demás dependencias del Ejecutivo.

El artículo 25 de la ley, consigna que "Al frente de cada Secretaría... habrá un Secretario... y el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación..." y que "...al frente de cada Departamento habrá... los Secretarios que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación..."

Es decir, que conforme con este artículo, subsisten los cargos de Secretario y de Subsecretarios auxiliares a que hacía mención el artículo 23 de la ley de 1946; pero desaparece el de Secretario General de los Departamentos Administrativos, para que de acuerdo con las actividades desarrolladas por estos organismos, se establezca el número de Secretarios que la Administración Pública considere necesarios, previa autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tal parece que la finalidad de la ley en este sentido, es la de establecer un funcionario: el Subsecretario, que supla en sus funciones de tipo político al titular de la dependencia cuando ello sea necesario, independientemente de que en materia administrativa tenga las mismas facultades que los Subsecretarios auxiliares, cuyas esferas de competencia estarán acordes con la sistematización de actividades que dentro de cada Secretaría se establezca y cuando la importancia de dichas actividades así lo ameriten. Es por ello, que consideramos que la supresión del puesto de Secretario General de los Departamentos Administrativos y la creación de los Secretarios que determine el presupuesto de Egresos de la Federación, está más acorde con el tipo de estos organismos pues poseyendo facultades exclusivamente administrativas, cualquiera de ellos y en el caso que se requiera, por acuerdo del Presidente de la República podrá sustituir en sus funciones al titular del Departamento respectivo, aparte de que por las mismas razones arriba señaladas, se establezcan las esferas de competencia adecuadas para el mejor desarrollo del trabajo propio de cada una de estas dependencias.

El artículo 26 modifica parcialmente el contenido del 24 de la Ley derogada que facultaba a los titulares de las Secretarías y de los Departamentos de Estado a delegar sus funciones administrativas en casos concretos o para determinados ramos en los funcionarios subalternos. La Ley en vigor, autoriza dicha delegación y en los mismos casos, siempre que se trate de facultades administrativas no discrecionales.

Creemos que la disposición consignada en el artículo que se comenta es de gran interés, pues por una parte, al limitarse el ejercicio de facultades discrecio-

\* Derecho Administrativo. G. Fraga, 7a. Ed. Pág. 273.

nales solamente a los funcionarios que de acuerdo con las leyes originalmente las detentan, el control que por razones de legalidad los órganos superiores ejerzan sobre los inferiores en los que se han delegado exclusivamente facultades regladas o vinculadas, será más efectivo y por lo tanto, más efectiva la posibilidad de responsabilizar en caso de que fuera necesario a los funcionarios que actuaran conforme a dicha delegación, y por la otra, quizá la más importante, como en el ejercicio de facultades discrecionales lo que interesa entre otros aspectos es la apreciación subjetiva de los hechos por parte del funcionario y en el que juega especial papel su libre albedrío para dictar o no determinada medida administrativa, la capacidad, el criterio de apreciación y otras cualidades vinculadas con las anteriores, las deben poseer en mayor grado los titulares de las dependencias del Ejecutivo, por lo que ellos son, si así lo establecen las normas jurídicas, los únicos facultados para realizar los actos discrecionales que, dentro de los límites que las propias normas imponen, puedan beneficiar a la administración y a los administrados.

El artículo 27, congruente con el 92 de la Ley Suprema, ratifica la facultad de refrendo de los Secretarios del Despacho, y se la suprime a los Jefes de Departamento Administrativo que el artículo 25 de la ley anterior les confería.

Es incuestionable que el ejercicio de decretos corresponde a aquellos funcionarios que a sus actividades administrativas añadan otras de índole política, características propias en nuestro sistema constitucional de los Secretarios de Estado y no de los Jefes de Departamentos Administrativos quienes dependen directamente del Presidente de la República, sin estar obligados como aquéllos a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, o a rendir los informes que les sean requeridos por cualquiera de las dos Cámaras (artículo 93 constitucional).

De tal manera, que si el refrendo ministerial es facultad política, la ley vigente no hace sino precisar lo prescrito por la Carta Magna que otorga únicamente a los Secretarios de Estado dicha facultad, por su carácter de órganos político-administrativos, y reparar en esa forma el error del artículo 25 de la ley derogada que también se le concedía a los titulares de los Departamentos Administrativos, quienes como su nombre lo indica, realizan solamente funciones de tal naturaleza.

El artículo 28, igual al 26 de la ley anterior, se refiere a que cada dependencia establezca en su reglamento interior la forma de suplir la falta de sus titulares y la distribución precisa de las funciones que le son propias entre el personal que las integran.—Artículo del que pensamos, no es necesario hacer comentario alguno.

El artículo 29, es en su contenido similar al 27 de la ley anterior. Ambos se refieren al Consejo de Ministros que se integrará con los Secretarios, los Jefes de Departamento y el Procurador General de Justicia de la Nación.

Probablemente nuestra tradición administrativa y política es la que influye para tomar en cuenta cómo formando parte del Consejo de Ministros a los Jefes de Departamento y al Procurador General de Justicia, órganos los primeros que como se expresó más arriba carecen de funciones políticas, al igual que el segundo, que dentro de sus atribuciones principales, resaltan la de ser el asesor jurídico del ejecutivo federal, y el órga-

no lógico de relación entre éste y el Poder Judicial. Sin embargo, si nos atenemos a la letra del artículo 29 Constitucional en el que se trata de que el Jefe del Ejecutivo con el Consejo de Ministros proceda a la suspensión de garantías individuales y adopte las medidas —pensamos que políticas con la consecuente trascendencia administrativa— que el Estado de emergencia o de necesidad ameriten, dicho consejo debe estar integrado por quienes políticamente son responsables, y que no son otros que los Secretarios de Estado.

Nuestra posición en este sentido, no es nada más de técnica jurídica, sino que creemos, de repercusiones prácticas ya que solamente y como líneas arriba lo hemos afirmado, podrán ser políticamente responsables quienes ejerzan funciones de esa naturaleza, quedando excluidos tanto los Jefes de los Departamentos Administrativos, como el Procurador General de Justicia de la Nación.

Ello no supone desde luego, que no formen parte del multicitado Consejo, los funcionarios mencionados, pues es indiscutible que podrían ser de gran valor las sugerencias por ellos aportadas; pero así como carecen de la facultad de Refrendo y por lo tanto insistimos, de ser políticamente responsables, lógico es suponer que no tienen por qué acordar las resoluciones adoptadas en el Consejo Ministerial. Es decir, que tengan voz, pero que carezcan de voto.

El artículo 30 se refiere a la facultad del Presidente de la República, para aclarar las dudas o dirimir los conflictos de competencia que pudieran surgir entre las distintas dependencias del Ejecutivo. Facultad que como se ha establecido tradicionalmente, la ejercita a través de la Secretaría de Gobernación.

El artículo 31 prescribe la obligación de las Secretarías y Departamentos de Estado de proporcionarse entre sí, los informes que sean necesarios, con el fin de hacer más eficaz la marcha de la maquinaria administrativa.

Después de lo anterior, iniciaremos nuestros comentarios sobre la parte de la ley que denominamos especial:

Ya hemos indicado que el artículo 1o. enuncia el número de Secretarías y Departamentos de Estado, que será de quince y de tres respectivamente, es decir, dos Secretarías y un Departamento más de los que consignaba la ley anterior.

Por otra parte, cambia la denominación de algunos de los organismos ya existentes, pues la Secretaría de Economía se convierte en Secretaría de Industria y Comercio, y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en Secretaría del Patrimonio Nacional. En este último caso sin embargo, no se trata de un simple cambio de denominación, porque en realidad se le otorga facultades en un campo que como veremos en su oportunidad, no había sido tratado debidamente por nuestra legislación. Además, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se forman la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, creándose en realidad como un nuevo organismo, la Secretaría de la Presidencia.

En cuanto a los Departamentos Administrativos: se integra el Departamento de Turismo, cambia de nombre el Agrario que se convierte en Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, en virtud de que en esta materia se le otorgan facultades, y subsiste



con las mismas funciones y denominación, el Departamento del Distrito Federal.

Destacan pues, como aspectos principales de la ley en vigor, la transferencia de funciones de unos organismos a otros, la precisión en las mismas, y el propósito de darles una mayor atención a algunas actividades que se desarrollan dentro de la Administración Pública, pues como la propia iniciativa presentada por el Ejecutivo señala, "... se ha considerado conveniente volver a estructurar en su conjunto las disposiciones que distribuirán, entre las distintas dependencias..., la competencia para atender los diversos ramos de la administración pública".

Así, la fr. VII del artículo 2o. especifica que la Secretaría de Gobernación conducirá las relaciones del Poder Ejecutivo, no sólo con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos de los Estados, sino también con las autoridades municipales impulsando y orientando la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Función que se concretaba, de acuerdo con el ordenamiento derogado, a conducir dichas relaciones con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos de los Estados.

Igual acontece con la facultad que la fr. X del mismo artículo 2o., otorga a la Secretaría de Gobernación, consistente en "... recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los ministros de la Suprema Corte y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Función tampoco precisada en el reglamento derogado.

En cuanto a dicha función, pensamos que probablemente la recopilación y el informe de los funcionarios de que se trata, se otorgó a un solo organismo, entre otras razones, por la posibilidad de integrar y uniformar los expedientes de quienes sigan la carrera judicial todavía no implantada como tal en nuestro medio jurídico; empero, consideramos que por lo que hace a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, por ser un organismo dependiente del Departamento del Distrito Federal, éste debería ser el encargado de ejercer las atribuciones arriba mencionadas, y rendir al Jefe del Ejecutivo los informes que le solicitare.

La fr. XX del artículo que se comenta, corrige la omisión de la misma fracción del reglamento de 1947, que indebidamente circunscribía las facultades de la Secretaría de Gobernación en materia de juegos, loterías y rifas al Distrito y Territorios Federales, cuando en realidad, el ejercicio de todas sus facultades, es de jurisdicción federal.

La fr. XXIII del mismo artículo, amplía y hace más explícitas las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, en cuanto al mantenimiento del orden público, a través del control de las publicaciones impresas, las transmisiones de radio y televisión y la exhibición de películas cinematográficas.

En este renglón, nos permitimos disentir de la ley vigente, porque pensamos que sería más adecuado que el referido control lo ejerciera la Secretaría de Educación Pública, ya que es indudable que las publicaciones impresas, el radio, la televisión y el cinematógrafo, son medios por los cuales se puede fomentar, desarrollar y elevar el nivel cultural del pueblo.

El artículo 3o. que se refiere a las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consigna en su

fracción III la de "Recabar en el extranjero las informaciones técnicas y económicas que sean de utilidad para la producción agrícola e industrial del país y le permitan concurrir mejor a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales".

Pensamos que las funciones de la fracción mencionada, junto con las que establece la IV del mismo artículo que alude a la promoción del comercio exterior y a la difusión en el exterior de la cultura, la agricultura y la industria nacionales, podrían ser mejor desarrolladas por una comisión intersecretarial integrada con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, y tal vez, de la de Educación Pública.

En cuanto a la Secretaría de la Defensa Nacional, cuyas funciones se fijan en el artículo 4o., se le atribuye competencia expresa en materia de aviación, facultad no consignada en el reglamento de la ley derogada.

Por otra parte, la fracción XIV de este artículo, establece que todos aquellos organismos destinados a la fabricación de armamentos y municiones, dependerán de dicha Secretaría, con lo que parece ser que se determina con exactitud la situación del Departamento de la Industria Militar, que sin tener las características propias de los Departamentos Administrativos, daba la impresión de que se trataba de uno de ellos.

Por lo que se refiere a la portación de armas de fuego, sigue siendo esta Secretaría la encargada de expedir los permisos correspondientes, excluyendo de su control a los empleados federales, quienes los solicitarán ante la Secretaría de Gobernación, conforme a la fracción XXII del artículo 2o.

A este respecto, no encontramos argumentos suficientes para esta duplicidad de funciones entre la Secretaría que nos ocupa y la de Gobernación; muy por el contrario, creemos que la competencia única de la Secretaría de la Defensa Nacional, propiciaría un mejor control de los antecedentes y expedientes de aquellos que solicitasen la licencia respectiva.

El artículo 5o. señala las funciones de la Secretaría de Marina concretándolas a actividades propias a mantener y salvaguardar la soberanía del país, pues en materia de flora y fauna marítimas, se transfieren sus facultades a la Secretaría de Industria y Comercio.

De tal manera, que tomando en cuenta las tareas a desarrollar por dicha Secretaría de Marina, podrían quedar incluidas dentro de las de la Secretaría de la Defensa Nacional, creando en todo caso la Subsecretaría correspondiente, lográndose de este modo, una mayor coordinación y armonía entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada nacionales, instituciones que se identifican en cuanto a sus fines.

El artículo 6o., relativo a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reproduce la que les atribuía la ley y el reglamento derogados; sin embargo, en lo que toca a la facultad exclusiva de este organismo, para autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal, desaparece en los términos así establecida para darles intervención a las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

Nos parece de gran interés la fracción de que se trata, porque de acuerdo con las facultades que en materia económica se les asigna a los otros dos organismos mencionados, creemos que sin detrimento de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la política que en este renglón siga el Ejecutivo

Federal, será más congruente y más acorde con los fines económicos tanto inmediatos como mediatos que persiga la Administración Pública.

El artículo 7o., consigna las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, antes y como ya se indicó, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La actual denominación de esta dependencia nos parece más adecuada, no solamente por lo que hace a las facultades que anteriormente tenía conferidas, sino sobre todo por las que en materia de bienes de dominio público, de uso común y de dominio privado de la Federación detenta en la actualidad, así como las que ejerce en relación con los recursos renovables y no renovables y en la imposición de modalidades a la propiedad privada por causas de interés público.

Otro aspecto muy importante es el de las facultades de esta Secretaría para que en lo concerniente a la explotación de bienes del Estado conceda los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones correspondientes, pues el debido y único control en una de las ramas más importantes de la economía nacional, permitirá una explotación más sistemática de dichos bienes, y una mayor percepción de ingresos para el Estado, amén de las fuentes de trabajo que se originen para beneficio de la colectividad.

Todo ello y como la propia ley lo señala, con excepción de aquellos bienes que por razón misma de la actividad que sobre ellos se vaya a desarrollar, el control pertenezca a otra Secretaría o Departamento de Estado, lo que no excluye, creemos, la integración de comisiones intersecretariales que realicen una labor de supervisión.

De gran interés resulta también, la fracción XII del artículo que ocupa nuestra atención, pues faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional para controlar y vigilar financiera y administrativamente a todas aquellas instituciones que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, así como a las empresas de participación estatal y a los organismos descentralizados que no estén subordinados o encomendados a otra Secretaría o Departamento de Estado.

Dicha fracción, entendemos, no sólo complementa las funciones de control y vigilancia que esta Secretaría realiza y a las que nos referimos con anterioridad, sino lo que es más importante todavía, junto con la Secretaría de la Presidencia, de acuerdo con lo preceptuado por la fracción V del artículo 16, el Poder Ejecutivo podrá ejercer un efectivo control —atribuido anteriormente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en forma por demás imprecisa por la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal— sobre todas las instituciones que constituyen la organización administrativa descentralizada, y que día con día ensanchan considerablemente el campo de actividad de la Administración Pública Mexicana, principalmente en el terreno económico, al grado tal, que han llegado a representar uno de los aspectos más trascendentales de la vida nacional, y que a pesar de todo, no se había logrado hasta la fecha una supervisión y un control financiero adecuados respecto a ellos.

Ahora bien, el control a que hemos hecho referencia, no implica necesariamente que se vuelva al régimen de centralización, pues en cuanto a su organización administrativa interna y al desempeño de sus fun-

ciones, tanto las instituciones de crédito de que el Gobierno forme parte como los organismos descentralizados, seguirán gozando de la autonomía necesaria frente a la Administración Pública Centralizada.

Según la fracción XVI del mismo artículo 7o., la Secretaría del Patrimonio Nacional, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia posee facultades para intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que efectúe la Federación, el Distrito y los Territorios Federales; así como vigilar la ejecución de las mismas.

Por otra parte, el artículo 11 confiere a la Secretaría de Obras Públicas facultades para la conservación y vigilancia de edificios públicos, de monumentos y en general, de obras de propiedad federal.

Al señalar estas funciones de la Secretaría de Obras Públicas, pretendemos resaltar la misión tan importante que en este terreno desempeña este Organismo, por lo que pensamos que en el artículo 7o. fracción XVI, no se le dio la debida intervención; o en todo caso, se trata del control administrativo de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de La Presidencia, reservándose la supervisión técnica y material a la Secretaría creada con esa finalidad: la de Obras Públicas.

Además, y como ya en algunos otros casos lo hemos sugerido, una comisión intersecretarial integrada por representantes de las tres Secretarías mencionadas, probablemente facilitaría las funciones que en este sentido corresponden a cada una de ellas.

Por lo que respecta a la Secretaría de Industria y Comercio, antes de Economía, se le otorga la facultad de fomentar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país. Función no consignada expresamente en el reglamento derogado, y establecida actualmente en la fracción II del artículo 8o.

Resalta por su importancia, la fracción III del mismo artículo, en la que se determina que la proyección y establecimiento de los aranceles lo realizará la Secretaría de Industria y Comercio, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que es un hecho incontestable que se dejaba sentir en la economía del país que la falta de coordinación entre estos dos organismos en materia arancelaria, repercutía profundamente en la economía nacional, influyendo también en este sentido, el desacuerdo entre la política impositiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las restricciones que a los artículos de importación y exportación establecía la de Industria y Comercio. Pensamos pues, que una labor de conjunto en el primero de los renglones marcados, y una mayor armonía en los otros dos, favorecerían el auge industrial y principalmente, el económico del país.

La fracción IV del artículo en estudio, consigna en forma precisa la intervención del Estado a través de esta Secretaría en lo concerniente a evitar el alza desproporcionada en el valor de los artículos de consumo y de uso popular y en la prestación de los servicios públicos, al fijar los precios de los primeros y las tarifas de los segundos.

Es un hecho incontestable que las medidas de política adoptadas por los Estados modernos para salvaguardar el interés público, van más allá del simple mantenimiento de la seguridad, de la tranquilidad y de la salubridad públicas. En la actualidad, es necesaria su intervención en el terreno económico, restringiendo, que no coartando, hasta cierto límite la acción indivi-

dual y la libre concurrencia, para impedir que la ilimitada manifestación de estos principios, pueda beneficiar a unos cuantos en detrimento de la colectividad. Es por esto que creemos que el contenido de la fracción que se comenta, llena la función que el Estado Mexicano, en su calidad de vigilante supremo, debe realizar para la eficaz tutela de los intereses de la sociedad.

La fracción VI le confiere a la Secretaría de Industria y Comercio conjuntamente con la de Gobernación, facultades en materia de industria cinematográfica.

Cuando tratamos las facultades de la Secretaría de Gobernación, externábamos nuestro punto de vista en el sentido de que debería ser la Secretaría de Educación Pública, la encargada de intervenir en las actividades cinematográficas, por las razones que entonces apuntábamos. Insistimos pues en nuestra postura, y consideramos que en el aspecto industrial sí es conveniente la intervención de la Secretaría de Industria y Comercio, por ser la industria cinematográfica un renglón importante en la economía del país, y hacer necesario el fomento y el control por parte del Estado.

Las fracciones XVIII a XXVI del multicitado artículo 80., consignan la competencia de la Secretaría de Industria y Comercio en materia de flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, anteriormente atribuidas por el reglamento derogado a la Secretaría de Marina.

Nos parece muy atinada la medida de la nueva ley en este sentido, pues una labor que abarque en su conjunto y que además sistematice aquellas actividades que fomenten cualquier tipo de industria en la República, incluyendo naturalmente al comercio, podrán ser mejor desarrolladas por el organismo creado especialmente para ello.

De tal manera que habiéndosele suprimido este renglón a la Secretaría de Marina, nos permitimos insistir en considerar que las funciones de esta dependencia, podrían quedar a cargo de una Subsecretaría dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por lo que toca a la secretaría de Agricultura y Ganadería, podemos decir que detenta las mismas facultades que anteriormente se le otorgaban, salvo en materia de colonización que pasa al Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, y en materia de pequeñas obras de irrigación que de la Secretaría de Recursos Hidráulicos se transfiere a este organismo, ya que la finalidad es de que se opere "... de conformidad con los objetivos que en materia de producción agrícola..." fije esta dependencia, según la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo.

De la que era Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y tal como ya se había señalado, se forman las actuales Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas.

El propósito de crear una dependencia destinada ex profeso a la realización de obras públicas, obedece entre otros motivos a evitar "... con excepción de las marítimas y de las hidráulicas que siguen encomendadas a las Secretarías respectivas ... la dispersión ... de múltiples procedimientos de contratación ..." (iniciativa de ley) en este campo, y de concentrar en un sólo organismo, la realización y conservación de dichas obras.

Así pues, de acuerdo con el artículo 10 de la ley, la

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, realizará todos aquellos actos relacionados con los medios de comunicación y de transportes que las necesidades del Estado y de la colectividad hagan necesarios. Por otra parte, asesorará a la Secretaría de Obras Públicas en los programas anuales de construcción de toda clase de obras de comunicación.

El artículo 11 señala las atribuciones de la Secretaría de Obras Públicas, que conforme a las fracciones V, VI, VII y VIII que se refiere a la conservación y construcción por parte de esta dependencia de vías de comunicación, se encuentra estrechamente vinculada con la de Comunicaciones y Transportes, por lo que podría argüirse que debido a esta relación no había por qué crear un organismo autónomo, y las funciones a él encomendadas podrían desarrollarse a través de una Subsecretaría.

Pensamos sin embargo, que en este caso, sí fue atinada la medida propuesta por el Ejecutivo, en virtud de que no se trata de una Secretaría encargada solamente de actividades relacionadas con las de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sino que de conformidad con la fracción III del artículo 11, con todas aquellas dependencias del Estado que requieran la construcción de obras de propiedad federal, de uso común, o destinadas a un servicio público. Así por ejemplo, cuando nos referíamos a las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, convinimos que entre otras, tuviera las de vigilar la conservación de los bienes de propiedad federal; pero que en cuanto a las medidas técnicas, fuese la Secretaría de Obras Públicas la encargada de adoptarlas, pues pensamos que entre otros fines, fue uno de los que originó su creación.

Respecto a la Secretaría de Recursos Hidráulicos cuyas funciones se especifican en el artículo 12, hemos considerado que por realizar este organismo actividades eminentemente técnicas y vinculadas primordialmente con las de fomento y producción agrícola y ganadera desarrolladas por la Secretaría correspondiente, y con las que en este sentido realiza el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, así como secundariamente con la Secretaría de Salubridad y Asistencia en cuanto a la dotación de los servicios de agua potable a las poblaciones, podría quedar asimilada a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, bien a través de una Subsecretaría más, o simplemente como una comisión o departamento, atendiendo a la forma original de creación de este organismo. Y nos permitimos insistir en nuestro punto de vista, por creer que debido a que las actividades de esta Secretaría, dependen principalmente de la de Agricultura y Ganadería, pocas o ninguna serán las medidas de carácter político que pueda efectuar.

Nuestra posición podría objetarse aduciendo que si también colabora con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por qué no hacerla depender de ésta y no de la de Agricultura y Ganadería. No obstante, ya hemos señalado que la dotación de los servicios de agua potable no es su función principal, por lo que bastaría una sección dentro de la Subsecretaría o Departamento que se creara, para desarrollar tal actividad.

El artículo 13, referente a la Secretaría de Educación Pública, le otorga las mismas facultades que de acuerdo con la finalidad para la que fue creada, debe realizar. Sólo queremos reiterar que en materia de radio, televisión y cinematografía y fundamentalmente

en este último aspecto, hubiera sido pertinente que esta dependencia se encargara del control y vigilancia respectivos, por ser medios de difusión con los que se puede fomentar y aun elevar, el nivel cultural de la sociedad.

El artículo 14 de la ley que se comenta, establece la competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que conserva las mismas funciones que se le asignaron desde que se creó como tal, es decir, a partir del decreto de 18 de octubre de 1943.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, tratada en el artículo 15, también como en el caso de la de Salubridad y Asistencia realiza las actividades propias a su finalidad, confiriéndosele solamente de acuerdo con la fracción XIII, facultades para intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social, funciones que de acuerdo con el reglamento anterior, pertenecían a la Secretaría de Economía.

Pensamos que esta transferencia de atribuciones, es una atinada medida de la nueva ley, ya que en nuestro medio la seguridad social encuentra su fundamento y desarrollo en las relaciones obrero-patronales, por lo que nadie más indicado que el órgano estatal encargado entre otras funciones, de vigilar la exacta observancia del artículo 123 constitucional, y de la Ley Federal del Trabajo, así como de estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industrial para la protección de la clase laboral, sea la que también conozca de todos los problemas que surgen con motivo de la mencionada seguridad social.

Como un organismo más dentro de las principales dependencias del Ejecutivo, se crea la Secretaría de la Presidencia que de acuerdo con la iniciativa de la ley que se estudia, se concibe "... como una Secretaría de planeación, coordinación y vigilancia, pero no propiamente de ejecución. Ella atenderá la programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal, que serán ejecutadas por las demás Secretarías..."

Así, el artículo 16 establece las funciones de dicha Secretaría y que son en términos generales las de planear y vigilar tanto el gasto público y las inversiones del Poder Ejecutivo, como la de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

Ahora bien, es incuestionable que las funciones de esta Secretaría vienen a llenar un hueco dentro de la administración pública mexicana, pues como se indicó al comentar alguna de las actividades de la Secretaría del Patrimonio Nacional, era necesario establecer la forma efectiva de controlar las inversiones que realizan las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal, que constituyen en cuanto a sus actividades de índole económica, uno de los renglones más importantes del desarrollo de la vida nacional.

Por otra parte, la planeación tanto inmediata como mediata de las inversiones públicas, es otro de los problemas que no había recibido desde el punto de vista jurídico, el tratamiento adecuado, por lo que, al otorgársele a este organismo facultades en tal sentido, los beneficios materiales que se obtengan de la conveniente y sistemática proyección que se haga de los gastos y de las inversiones públicas, redundará indudablemente, en beneficio de los administrados y por tanto, del país en general.

Sin embargo, tomando en cuenta los antecedentes que originan la creación de esta Secretaría, y en vista de que de acuerdo con la iniciativa formulada por el

ejecutivo, se le concibe como un organismo de planeación, coordinación y vigilancia, pero no de ejecución, creemos que ello se debe a que en la realización de sus actividades, depende en forma directa e inmediata del Presidente de la República, por lo cual, carece de las facultades políticas inherentes a las Secretarías de Estado, circunscribiéndose en realidad a un terreno de carácter técnico como lo es el de atender a "... la programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal... , ampliándose de este modo el radio de proyección que debe emanar del Presidente de la República". De tal manera pues, que en este orden de ideas, la situación de esta Secretaría dentro de la organización del Poder Ejecutivo, parece estar más acorde con la que guardan los Departamentos Administrativos, es decir, que todo hace pensar que el Presidente de la República será quien acuerde las medidas políticas a adoptar en una materia tan importante como lo es la de la planeación, control y vigilancia de los gastos e inversiones públicas, auxiliado como es de esperarse de personas capacitadas en este terreno, pero cuyas decisiones por sí mismas, no surtan los efectos correspondientes.

En concreto, pensamos que más que como Secretaría de Estado, la de la Presidencia debió crearse como Departamento Administrativo, aun cuando su denominación fuese otra, v.gr.: Departamento de Planeación e Inversiones, tal como lo sugiere en su proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, el eminente maestro, Dr. don Gabino Fraga.

Al Departamento Agrario, como ya se expresó al principio de este trabajo, se le otorga de acuerdo con el artículo 17 de la Ley, competencia en materia de colonización anteriormente encomendada a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Creemos adecuada la transferencia de facultades en esta materia, pues si bien es cierto que tanto la Secretaría mencionada como el Departamento en cuestión realizan actividades en íntima relación, existen problemas de tal trascendencia, que necesitan de la intervención directa del Presidente de la República para su resolución, o simplemente para el desarrollo de la política indicada, y la materia de colonización, pensamos, es una de ellas. Así lo establece la iniciativa de ley que expresa que se le otorgan al Departamento de Asuntos Agrarios las facultades necesarias para atender la colonización interior; por lo que los dos sistemas básicos que nuestra Constitución determina para la posesión de la tierra (propiedad ejidal y pequeña propiedad) puedan vigorizarse y coordinarse y complementarse atinadamente.

Por constituir el turismo una fuente de ingresos considerable para el país, las facultades que en esta materia se le concedían a la Secretaría de Gobernación y de Economía, según la fracción 26 del artículo primero del reglamento derogado, se transfieren y además se precisan en un Departamento Administrativo que nace con la nueva ley y cuyas funciones se consignan en el artículo 18 de la misma.

Pensamos que no sólo el hecho de que el turismo sea "... una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento..." como lo expresa, la iniciativa de ley, fue lo que originó la creación de este Departamento, sino también y acaso más, el que como más arriba señalamos, desde el punto de vista económico representa un renglón muy importante en la vida del país. Empero, nos atrevemos a opinar

que no era necesario elevar al rango de Departamento Administrativo al organismo encargado de dicha materia, porque si bien es cierto que es conveniente el fomento, la coordinación y la vigilancia de la actividad turística, como en su aspecto material es desarrollada preponderantemente por la actividad privada, pudo haberse concedido a ésta una participación más activa, con el fin de evitar que cuando menos en apariencia, se pensara que la intervención estatal pueda perjudicar a dicha actividad particular en menoscabo de sus intereses principalmente económicos y en los que siente puede actuar con una mayor libertad. Es decir, que si a los particulares se les permitiera una ingerencia más directa en los problemas propios del turismo, éstos colaborarían más eficazmente con la administración, por lo que, creemos que hubiera bastado la integración de un organismo descentralizado, cuyo consejo de administración estuviera formado con representantes de las Secretarías de la Presidencia, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salubridad y Asistencia, así como de aquellas Instituciones u organismos privados

que se dediquen a este tipo de actividades, y, cuyo director fuese nombrado directamente por el Presidente de la República. Institución descentralizada que desarrollaría precisamente el plan de trabajo trazado en el artículo que se comenta.

Por lo que hace al Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica correspondiente, creemos que un comentario sobre el artículo 19 de la ley que se analiza, sería tan superfluo como incompleto, por lo que no se justifica el hacerlo.

Así, damos por terminado el estudio que nos propusimos realizar. Nos sentiremos ampliamente recompensados en nuestro esfuerzo, si la lectura del mismo, provoca comentarios y críticas de aquellas personas que sientan como nosotros, la misma o una mayor inquietud por los problemas de nuestro país, en el que el Gobierno Federal pugna por establecer en todos los órdenes, y éste es de los más importantes, las bases sólidas de su actuación, para beneficio de la gran familia mexicana.

## LA NUEVA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO\*

Por César Izaguirre Rojo

Con el propósito de mejorar y hacer más eficiente la organización del Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con la variedad de actividades a que el desarrollo del país obliga a la administración pública, el Presidente de la República, con fecha 10 de diciembre del año de 1958, envió a la Cámara de Senadores el proyecto de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que, después de su debate en el Congreso de la Unión, ha venido a derogar el Ordenamiento que estuviera vigente hasta el día 1o. de enero del presente año.

La que constituye primera iniciativa de ley del Presidente de la República, y que en el caso va a ser objeto de nuestro estudio, crea la Secretaría del Patrimonio Nacional y el Departamento de Turismo; incorpora a la Ley la Secretaría de la Presidencia, con funciones específicas; lo que era la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, es dividida en dos: de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas; cambia el nombre del Departamento Agrario por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se restituye a la Secretaría de la Economía, su nombre anterior de Secretaría de Industria y Comercio, con nuevas funciones.

La dicha iniciativa señala también el traslado de Direcciones y Departamentos especializados de algunas dependencias a otras y en el caso de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, esta Secretaría desaparece para ser absorbida por la del Patrimonio Nacional.

En consecuencia, de acuerdo con la nueva ley, el Ejecutivo Federal, queda organizado en quince Secretarías y tres Departamentos. Las primeras son: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Los Departamentos son: de Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo y del Distrito Federal.

Antes de entrar al análisis de los motivos que tuvo el Jefe del Ejecutivo para fundar su iniciativa y hacer una breve reseña respecto de los debates que la Inicia-

tiva de Ley suscitó en el Congreso de la Unión, considero indispensable dejar asentado, en qué consisten específicamente las innovaciones que se realizaron en el ámbito de la administración pública con la nueva Ley; siguiendo el orden establecido en su texto, a continuación se transcriben las innovaciones de referencia:

"Artículo 7o. A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales renovables y no renovables y los de dominio público y de uso común; los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia;

II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra Secretaría o Departamento de Estado;

III. Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o disfrutar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra Secretaría o Departamento de Estado, y con la cooperación, en su caso, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio;

IV. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

V. Reivindicar la propiedad de la Nación;

VI. Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado;

VII. Proyectar, realizar y mantener al corriente el

143

\* Revista de Administración Pública Núm. 10 octubre-diciembre de 1958. (pp. 11-48)

inventario de los recursos renovables y no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que deban llevar otras Secretarías o Departamentos de Estado;

VIII. Mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

IX. Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social;

X. Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales;

XI. Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación;

XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado;

XIII. Organizar, reglamentar, controlar las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y substituir a los funcionarios de las mismas;

XIV. Ejercer la posesión de la Nación sobre la zona federal y administrarla en términos de ley;

XV. Intervenir en las adquisiciones de toda clase;

XVI. Intervenir en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del gobierno federal, de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

XVII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la federación a los gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destinen, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

XVIII. Llevar el catastro petrolero y minero;

XIX. Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar, y

XX. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 8o. A la Secretaría de Industria y Comercio corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país, con exclusión de la producción agrícola, ganadera y forestal. Por lo que se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, cooperará con la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

II. Fomentar, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país;

III. Estudiar, proyectar y determinar, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los

aranceles, y estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación;

IV. Fijar precios máximos y vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios que considere necesarios, así como definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías;

V. Asesorar técnicamente a la iniciativa privada para el establecimiento de nuevas industrias;

VI. Intervenir en las industrias de transformación, en la industria eléctrica y, conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, en la industria cinematográfica;

VII. Intervenir en las ventas cuando los productos nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero;

VIII. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares;

IX. La protección y el fomento de la industria nacional.

X. La investigación técnico industrial;

XI. Intervenir en las industrias extractivas;

XII. Intervenir en la organización, fomento y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;

XIII. Llevar la estadística general del país;

XIV. Intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores;

XV. Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil;

XVI. Ejercer vigilancia sobre toda clase de pesas, medidas y normas;

XVII. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial;

XVIII. Conservar y fomentar la flora y la fauna marítimas, fluviales y lacustres;

XIX. Otorgar contratos, concesiones y permisos de pesca y explotación de otros recursos del mar;

XX. Establecer las vedas necesarios para la conservación e incremento de las diferentes especies de pesca, y establecer viveros, criaderos y reservas;

XXI. Promover la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de empacadoras y frigoríficos;

XXII. Asesorar técnicamente a las asociaciones de pescadores;

XXIII. Intervenir en la formación y organización de la flora pesquera;

XXIV. Realizar exploraciones y recolecciones científicas de la flora y la fauna acuáticas, así como de los recursos del mar;

XXV. Establecer estaciones experimentales y laboratorios de pesca; y

XXVI. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 10. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y administrar los servicios de correos en todos sus aspectos;

II. La administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas, y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos, y con los estatales y extranjeros;

III. Otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos y cablegráficos, sistemas de comunicaciones inalámbricas, estaciones radioexperimentales, culturales y de aficionados y estaciones de televisión comerciales y culturales, así como vigilar técnicamente el funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones, y vigilar su operación cuando sean de carácter comercial;

IV. El otorgamiento de concesiones y permisos para establecer líneas aéreas y comerciales en la República, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

V. Otorgar permisos y negociar convenios para la operación de líneas internacionales;

VI. Otorgar permisos para el uso de aviones particulares;

VII. La administración de los aeropuertos nacionales y la concesión de permisos para la construcción de aeropuertos particulares y la vigilancia de éstos;

VIII. Organizar trabajos y servicios meteorológicos de acuerdo con los últimos adelantos científicos destinados para la información y seguridad de la navegación aérea en la República;

IX. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

X. Administrar los ferrocarriles federales, no encomendados a organismos descentralizados;

XI. Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras nacionales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales relativas;

XII. La vigilancia general y el servicio de policía en las carreteras nacionales;

XIII. Intervenir en los convenios para la construcción de los puentes internacionales;

XIV. Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos, y de todas las maniobras relacionadas con los mismos;

XV. Asesorar a la Secretaría de Obras Públicas para la formulación de los programas anuales de construcción, de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, ferrocarriles, estaciones y centrales de autotransportes de concesión federal;

XVI. Determinar los requisitos que deban cumplir los operadores de naves aéreas y el personal de tripulación para entrar y mantenerse en servicio, así como otorgar las licencias, permisos y autorizaciones respectivas, y

XVII. Los demás que expresamente le fije la ley y reglamentos.

Artículo 11. A la Secretaría de Obras Públicas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas por esta Ley a otras dependencias;

II. Proyectar, realizar directamente o controlar y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento e interés general, que emprenda el gobierno federal, por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la federación, con los municipios o los particulares, y que no se encomienden expresamente a otra dependencia;

III. Conservar directamente o contratar y vigilar la conservación, en todo o en parte, de las obras de propiedad federal, de uso común o destinadas a un servicio público de jurisdicción federal o en cuyo uso y aprovechamiento intervenga el gobierno federal en cooperación con autoridades o empresas extranjeras, con los Estados de la federación y de los municipios, o con empresas o particulares mexicanos;

IV. Establecer las bases y normas y, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de las que señala este artículo, o asesorar a la dependencia a la que corresponda expresamente la obra;

V. Construir y conservar los caminos federales;

VI. Construir y conservar, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y particulares caminos y puentes;

VII. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en construcción y conservación de obras de ese género;

VIII. Construir vías férreas de construcción federal;

IX. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 16. A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Estudiar y dar forma a los acuerdos Presidenciales para su debida ejecución;

II. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

III. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;

IV. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse;

V. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

VI. Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República, y

VII. Los demás que le fijen las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.

Artículo 17. Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fondo legal correspondiente;

IV. Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal;

V. Hacer y tener al corriente el registro agrario nacional así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales;



VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII. Intervenir en las cuestiones relacionadas con la cuestión ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;

IX. Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

X. Estudiar el desarrollo de la industria rural y ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

XI. Intervenir en toda función destinada al mejoramiento de las tierras y de las aguas ejidales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

XII. Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales;

XIII. Manejar los terrenos baldíos y nacionales;

XIV. Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la producción rural y, en especial de la población ejidal excedente, y

XV. Los demás que le fijen las leyes y reglamentos.

**Artículo 18. Al Departamento de Turismo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:**

I. Establecer en el interior del país, así como en el extranjero, las oficinas de turismo que sean necesarias;

II. Supervisar y controlar la transportación de turistas, del interior o procedentes del extranjero;

III. Controlar y supervisar los servicios de recepción de turistas, tanto en el interior de la República como en las fronteras, puertos marítimos y aéreos en colaboración con las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Salubridad y Asistencia;

IV. Supervisar los servicios de hospedaje y alimentación de turistas en hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, clubes, campos de turismo, negocios similares y establecimientos conexos que hayan sido autorizados para prestar tales servicios;

V. Proveer, controlar y supervisar los medios que se requieran para la creación y funcionamiento de los servicios de información y auxilio para turistas;

VI. Reglamentar, controlar y supervisar el servicio de guías de turistas y su funcionamiento;

VII. Dirigir y controlar las escuelas para guías de turistas;

VIII. Reglamentar, autorizar y vigilar el establecimiento de las agencias de viajes y turismo;

IX. Aprobar, controlar y supervisar las tarifas de los servicios turísticos;

X. Promover las medidas necesarias en beneficio del turismo, en materia de higiene y salubridad, con la colaboración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

XI. Celebrar convenios con los gobiernos de los Estados para incrementar el turismo y mejorar los servicios relativos;

XII. Gestionar la celebración de arreglos y convenios con gobiernos y empresas extranjeras que tengan por objeto facilitar el intercambio turístico, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XIII. Estimular la formación de organismos de carácter privado que tiendan a fomentar el turismo;

XIV. Promover, dirigir y realizar la propaganda y publicidad en materia de turismo, tanto en el país como en el extranjero, así como la publicación de guías de la República, los Estados o de ciudades o zonas de interés especial para mejor información del turista;

XV. Promover todos aquellos espectáculos, concursos, exposiciones, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas, así como eventos tradicionales y folklóricos que sirvan de atracción al turismo;

XVI. Promover ante las autoridades respectivas, el otorgamiento de permisos y licencias para la caza y la pesca turística dentro de los ordenamientos respectivos, e incrementar los concursos de esta índole;

XVII. Cooperar con la Secretaría de Educación Pública en la protección de monumentos históricos y artísticos de lugares históricos o típicos o de interés por su belleza natural con el fin de aumentar la atracción al turismo y

XVIII. Los demás que le fijen las leyes y reglamentos.

Lo anteriormente transcrito contiene las reformas de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que al entrar en vigor a partir del 1o. de enero del presente año, derogaron la anterior Ley de Secretarías de 7 de diciembre de 1946, el Reglamento de dicha Ley de 1o. de enero de 1947, así como todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por la Ley, cuyas reformas hemos procedido a delinear en los anteriores párrafos.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

En la exposición de motivos, el Presidente de la República señala ya la justificación y el razonamiento de las funciones específicas de las Secretarías cuya creación propone, así como las que se asignan a otras, que bien o dividen su trabajo o que definitivamente son suprimidas como el caso del Departamento de la Industria Militar.

Las razones que expone el Jefe del Estado se dirigen a la consideración de estructurar en un conjunto las disposiciones que distribuirán entre las distintas dependencias del Ejecutivo, la competencia para atender los diversos ramos de la administración pública.

En lo que respecta a la Secretaría del Patrimonio Nacional el Primer Mandatario expone que se ha tenido en cuenta que es aconsejable establecer un régimen administrativo congruente y uniforme para el ejercicio de las facultades que corresponden a la Nación, de conformidad con el artículo 27 constitucional, puesto que como lo señala nuestra tradición histórica y nuestra doctrina jurídica, la Nación tiene la propiedad originaria y el dominio directo de los bienes que enumera aquella disposición y está facultada para regular el aprovechamiento de los recursos naturales y de la propiedad privada.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Obras Públicas, el Ejecutivo le señala en el proyecto la facultad de realizar y conservar todas las del gobierno federal con excepción de las marítimas y de las hidráulicas. Igualmente, se le faculta para fijar las normas para controlar la construcción y conservación de las mismas.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

se le encomienda todo lo relativo a la operación de los medios de transportación, y dada su importancia se la separa de la de Obras Públicas para el más desahogado cumplimiento de sus fines.

En lo que respecta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se le otorgan, además, las facultades necesarias para atender la colonización interior, a fin de que los dos sistemas básicos que nuestra Constitución determina para la posesión de la tierra, como son la propiedad ejidal y la pequeña propiedad, pueden vigorizarse y coordinarse atinadamente.

En lo que se relaciona con el Departamento de Turismo el iniciador expone que ha juzgado pertinente crear una unidad específica, con facultades suficientes y medios adecuados para cumplir las funciones que le conciernen toda vez que el turismo se considera una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento.

Por lo que respecta a las modificaciones en la antigua Secretaría de la Economía Nacional, se expone que en materia de aranceles así como de industria pesquera y cinematográfica deben ser incluidas en el programa de la Secretaría de Industria y Comercio que recobra su viejo apelativo.

Por lo que respecta a la Secretaría de la Presidencia de la República, en la exposición de motivos que venimos estudiando, se dice que esta Dependencia ha venido operando con ese nombre sin estar comprendida dentro de las dependencias del Ejecutivo que establecía la ley anterior, omisión que se subsana en la nueva, concibiéndola como una *secretaría de planeación, coordinación y vigilancia*, pero no propiamente de ejecución. Ella atenderá la programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal que serán ejecutadas por las demás Secretarías ampliándose de este modo el radio de proyección que debe emanar de la Presidencia de la República.

En relación con los empleados del Ejecutivo, a los cuales la Ley afecta, el Ordenamiento indica que su situación no se verá transformada con motivo de la creación y organización de las dependencias, pues se dice que los asuntos que con motivo de esta ley deban pasar de una Secretaría a otra Secretaría o Departamento

de Estado, permanecerán en el último trámite que hubiesen alcanzado hasta que las oficinas, departamentos o direcciones que los tramiten, se incorporen a la nueva dependencia del gobierno federal, con excepción de los trámites urgentes o sujetos a plazos improrrogables. El traspaso se hará incluyendo al personal a su servicio, maquinaria, muebles, archivos, etc.

## EL DEBATE

En el Congreso de la Unión el proyecto de ley fue discutido de manera acalorada y el Senador Hilario Medina se mostró contra el proyecto con estos dos argumentos esenciales: a) Anticonstitucionalidad y b) Dar las mismas atribuciones a dos Secretarías de Estado: la de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional, en lo que toca a las empresas, instituciones, comisiones descentralizadas.

En la Cámara baja el punto más importante de la discusión tuvo dos ángulos, las objeciones hechas al artículo 16 relativo a las facultades del Secretario de la Presidencia de la República y las intervenciones hechas a nombre del sector obrero para que la Comisión Dictaminadora aclarara la situación en que quedarán los trabajadores de empresas descentralizadas en relación con lo que dispone la fracción 31 del artículo 127 de la Constitución y las disposiciones relativas de la Ley del Trabajo, concluyéndose en que la ley que fue aprobada no afecta los derechos de los trabajadores al servicio de las empresas descentralizadas.

Los diputados de la oposición al votar se mostraron en contra por considerar que el proyecto ampliaba facultades al Ejecutivo y por último la Ley fue aprobada por 114 votos contra 3.

De llegarse a considerar que la Ley aprobada no se sujeta por completo a la Constitución de 1917, no puede afirmarse en manera alguna que por ese hecho vaya en contra de ella, además esta nueva Ley de Secretarías de Estado no tiene rasgo alguno que acuse una mayor intervención del Estado en la esfera de los particulares, simplemente establece una mejor forma de realizar las facultades del Ejecutivo en el incóncilable itinerario que señala el progreso nacional.



## COMISIONES DEL SENADO DE LA REPUBLICA EN LA ESTRUCTURACION DE LA LEY EN VIGOR\*

### COMISIONES UNIDAS PRIMERA Y SEGUNDA DE GOBERNACION, PRIMERA DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y PRIMERA SECCION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

#### HONORABLE ASAMBLEA:

Con fecha 10 de los corrientes, el C. Secretario de Gobernación envió a esta H. Cámara de Senadores la Iniciativa de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, formulada en la misma fecha por el Ejecutivo de la Unión para los efectos de sustituir el Ordenamiento legal en vigor; Iniciativa que fue turnada a las Comisiones Unidas que suscriben, Primera y Segunda de Gobernación, Primera de Puntos Constitucionales y Primera Sección de Estudios Legislativos.

Constituye un fenómeno característico de nuestra época, generalizado a los Estados democráticos, la ampliación progresiva de las atribuciones de los Gobiernos, mediante la implantación de sistemas que persiguen adaptar la organización del Poder Público a la satisfacción de necesidades colectivas cada vez más extensas, sin afectar por ello los derechos primordiales de la persona humana ni obstaculizar el desenvolvimiento de las iniciativas privadas.

Consecuente con el sentido revolucionario de su conciencia política y como Nación particularizadamente democrática, México no podía sustraerse a una corriente universal de la cual derivan frecuentes reformas no sólo en el campo de la legislación ordinaria, sino también en el de las mismas Constituciones Fundamentales de los Estados contemporáneos.

La repercusión de un tal fenómeno en el ámbito de nuestras Leyes ha suscitado varias reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, explicables y legítimas en razón a que, de mantenerse intangible dicha legislación, coartaría y aun impediría su adaptación a las exigencias de un ritmo tan cambiante de la historia como el de nuestros días.

El C. Presidente de la República, en el Mensaje dirigido a la Nación el primero del mes en curso, en el recinto del Poder Legislativo, con ocasión de la trans-

misión del Poder Ejecutivo, anunció su propósito de someter a la consideración del H. Congreso de la Unión reformas del género de las contenidas en la Iniciativa materia de este examen.

La Iniciativa Presidencial, conservando la estructura general establecida por la legislación vigente, aspira a obtener una más adecuada distribución de las variadas y complejas tareas encomendadas a los diversos organismos del Poder Ejecutivo, en orden a garantizar una más eficaz satisfacción de los altos fines del Estado.

Las reformas que se proponen consisten, principalmente, en la modificación de algunas Secretarías de Estado, en la creación de nuevas Dependencias y una más operativa redistribución de las labores atribuidas a los órganos de la Administración, congruente con la naturaleza especial de tales actividades de servicio público.

Concretamente, la proposición del Ejecutivo comprende la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional y de la Secretaría de la Presidencia, la transformación de la Secretaría de la Economía Nacional en la de Industria y Comercio, el establecimiento de una Secretaría de Comunicaciones y Transportes y otra de Obras Públicas; instaura con carácter autónomo el Departamento de Turismo; modifica y amplía la incumbencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y sugiere, por fin, importantes cambios en la competencia de otras Dependencias del propio Ejecutivo.

La propiedad originaria que corresponde a la Nación sobre todas las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, su dominio directo sobre los bienes a que pormenorizadamente se refiere el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, la singular facultad que

\* Revista de Administración Pública Núm. 10 octubre-diciembre 1958 (pp. 41-45).

el propio precepto consagra en lo tocante a regular el aprovechamiento de los recursos naturales y el ejercicio del derecho de propiedad privada, justifican la unificación y coordinación de las atribuciones que emanan de dicha norma constitucional en un organismo administrativo especial. La iniciativa que propone, dentro de este orden de ideas, la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, persigue la realización, con una mayor efectividad, de los principios que informan el artículo 27 de nuestro máximo Ordenamiento Político. Como se advierte, se trata de exigencias de carácter jurídico que justifican la intervención de la nueva Dependencia del Ejecutivo, con la representación del Estado, en las empresas en que éste participa, y de una completa atribución de la facultad de vigilar el funcionamiento de las Instituciones Descentralizadas, a quienes incumbe parcialmente la administración de los bienes de la Nación. Su implantación, por consecuencia, implica la desaparición de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Por virtud de otra trascendental reforma, se instituye la Secretaría de la Presidencia, a la que corresponde la misión de coordinar, con sujeción a planes generales y en contacto estrecho con el Jefe del Ejecutivo, la múltiple actividad administrativa de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado. La Dependencia en cuestión desarrollará, además, importantes funciones de vigilancia en relación con los trabajos de dichas Secretarías y Departamentos y armonizará su gestión con la de las Comisiones Intersecretariales. La iniciativa Presidencial subraya de manera especial que la Secretaría de la Presidencia no ejercerá funciones de ejecución, en concordancia con el complejo de ideas que determina su creación.

Por lo que ve a la institución de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas y del Departamento de Turismo, parece perfectamente justificada la necesidad de concentrar en sendos campos específicos las actividades relativas, en lugar de dispersarlas en ámbitos demasiado extensos. La expansión, diversificación y multiplicación de los sistemas de comunicaciones y transportes de las más variadas índoles, reclaman la atención particular de una Secretaría de Estado que se encargue del desempeño de las actividades vinculadas con tan considerable rama de la economía nacional. De ahí que la Iniciativa Presidencial proponga la implantación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con atribuciones limitadas a las materias que le dan nombre. Por otra parte, la extraordinaria importancia cobrada por las obras a cargo del Estado, exige la creación de una Secretaría a la que particularmente compete la planeación, realización y vigilancia de las obras públicas, con la única excepción que implican las facultades concedidas a otras Dependencias del Ejecutivo para llevar a cabo sus propias obras de acuerdo con sus estatutos.

La función del turismo, comprendida dentro del cuerpo de atribuciones de la Secretaría de Gobernación, sobre ajena a ésta, resulta anacrónica hoy en día. Su fomento y su estímulo, tanto por lo que ve el turismo exterior como al interior, explican la creación, con carácter de autónomo, del Departamento correspondiente.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización aspira, dentro de la Iniciativa Presidencial, que motiva el presente examen, a complementar por modo orgánico el cumplimiento de los preceptos derivados

del artículo 27 constitucional con una política de colonización interior que equilibre las demasías demográficas en el territorio nacional, subsane las deficiencias económicas del suelo y cree nuevos centros de población agraria activa y participante en el impulso económico ascendente del país.

Se justifica el reajuste de la función encomendada a la Secretaría de la Economía Nacional y el consiguiente cambio de denominación por el título de Secretaría de Industria y Comercio por razones determinantes de puridad económica y administrativa. Esferas tan cuantiosas de la economía nacional como la que concierne a la pesca, requieren que las atribuciones relativas sean sustraídas al ámbito de competencia de la Secretaría de la Marina Nacional, a efecto de concentrarlas en un más efectivo plan de industria y comercio. Asimismo, es de obvia consideración la asignación a la propia Secretaría de Industria y Comercio de la asignación de las actividades estatales relacionadas con aranceles y comercio exterior. (Idénticos razonamientos, fundados en la naturaleza específica de la materia, deben reproducirse para encomendar el ramo de colonización al Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, por afinidad con sus actividades).

Es de hacerse poner de relieve que la Iniciativa del Jefe del Ejecutivo eleva, acertadamente, el rango de la legislación ordinaria, disposiciones que hasta ahora figuraron simplemente en reglamentos administrativos, con mengua de su categoría.

Sin embargo, con estricto apego al espíritu substancial de la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial, las Comisiones que suscriben estiman necesario modificar algunos preceptos de la misma, reformar otros, ampliar y afinar otros más, a fin de obtener mayor claridad y el ajuste preciso de las facultades específicas que en la misma iniciativa se atribuyen a las dependencias del Ejecutivo.

Las observaciones a que se hace referencia se detallan a continuación, justificando en cada caso la necesidad de la modificación:

ARTICULO TERCERO . . . (para mejor comprensión y su correcta interpretación, se propone la siguiente redacción de las fracciones II y VIII).

II. Dirigir el servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; y, por conducto de los agentes del mismo servicio: velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones federales y de registro civil; auxiliar al Departamento respectivo en la promoción del turismo, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero.

VII. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes *para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana* y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas *para modificar o*

*reformular sus escrituras y bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.*

ARTICULO SEPTIMO. Se suprime la fracción XIV por redundante con la fracción I y se substituye esta fracción y se adiciona el artículo con las XV, XVI, XVII, XVIII y XIX, corriendo la enumeración para quedar en los siguientes términos:

- XIV. Ejercer la posesión de la Nación sobre la zona federal y administrarla en términos de Ley;
- XV. Intervenir en las adquisiciones de toda clase;
- XVI. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;
- XVII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipios, Instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

XVIII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos;

ARTICULO OCTAVO. Suprimir las fracciones IX y X, que atribuyen al catastro petrolero y minero y la intervención en las salinas en terrenos de propiedad nacional, a la Secretaría de Industria y Comercio, para incluirlas en las facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional —substituta de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa— que cuenta con los medios técnicos y administrativos para el desarrollo de tales funciones:

ARTICULO NOVENO, fracción XXVII. Se suprime por estar reservada la función de referencia a la Secretaría de Industria y Comercio, según lo determine la fracción XIV del artículo 8o., para que con nueva redacción se incorpore al artículo 12 como fracción XII, en los siguientes términos:

XII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para fines de coordinación de la producción agrícola.

ARTICULO DECIMO. Las Comisiones observan la omisión de cuatro puntos de singular importancia y que entrañan otras tantas facultades y funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se propone que los puntos a que se hace mérito se incluyan en la relación de las fracciones como XII, XIII, XIV y XV, pasando la número XII actual a ocupar el número XVI. El texto de dichos puntos es el siguiente:

- XII. Intervenir en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales;
- XIII. Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos, y de todas las maniobras relacionadas con los mismos;
- XIV. Asesorar a la Secretaría de Obras Públicas en la construcción de obras de comunicación, ca-

minos, aeropuertos, ferrocarriles, estaciones y centrales de autotransportes de concesión federal;

XV. Determinar los requisitos que deban cumplir los operadores de las naves aéreas y el personal de tripulación para entrar y mantenerse en servicio, así como lograr las licencias, permisos y autorizaciones respectivas;

XVI. Los demás que expresamente le fijen la ley y reglamentos.

ARTICULO TRECEAVO. Las Comisiones proponen la reforma del inciso D, de la fracción I, a fin de fijar la correcta incumbencia de la Secretaría de Educación Pública sobre la organización, vigilancia y desarrollo de "la enseñanza superior y la profesional". El inciso queda en la siguiente forma:

"Inciso D. Las escuelas de enseñanza superior y profesional que ella misma establezca".

Se suprime la "revalidación", por lo que ve a diplomas, títulos o grados universitarios, por considerar que tales facultades corresponden a instituciones responsables, conforme a las leyes respectivas.

ARTICULO DIECISEIS. Se modifica la redacción de las fracciones II y V para mayor precisión, las que deberán quedar en los siguientes términos:

II. Recabar los datos para elaborar el plan general de gastos e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

V. Planear, autorizar y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal"

ARTICULO VEINTIDOS. Se suprime el segundo párrafo para incorporarlo en el texto del artículo XXVI, cuya redacción queda en los siguientes términos:

"Artículo XXVI. El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados".

Los artículos transitorios con los que se concluye la iniciativa a que se contrae el presente examen aseguran la vigencia de las reformas proyectadas, de acuerdo con el pensamiento del C. Presidente de la República, y expresan una tan significativa contribución a los fines del progreso de México, como que en ellas descansa —así lo estimamos— la verdadera capacidad de poner en pie la creación a los grandes núcleos de la población nacional.

Por las consideraciones expuestas, las Comisiones que suscriben proponen la aprobación de la Iniciativa Presidencial, por significar un expreso llamamiento a las fuerzas creadoras de México, en los siguientes términos:

SALA DE COMISIONES DE LA  
H. CAMARA DE SENADORES  
México, D.F., a 12 de diciembre de 1958.

**PRIMERA COMISION DE GOBERNACION**

Sen. Mauricio Magdaleno.  
Sen. y Lic. Rodolfo Brena Torres.  
Sen. y Lic. Eduardo Livas Villarreal

**SEGUNDA COMISION DE GOBERNACION**

Sen. y Lic. Guillermo Ibarra.  
Lic. Guillermo Ramírez Valadés.  
Sen. e Ing. José Rodríguez Elías

**PRIMERA COMISION DE  
PUNTOS CONSTITUCIONALES**

Sen. Lic. Mariano Azuela.  
Sen. Lic. Juan Manuel Terán Mata.  
Sen. Lic. Ramón Ruiz Vasconcelos.

**PRIMERA SECCION  
DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS**

Sen. Lic. Rodolfo Brena Torres.  
Lic. Ramón Ruiz Vasconcelos.  
Lic. Manuel Hinojosa Ortiz.  
Lic. Eduardo Livas.  
Lic. Carlos Román Celis.

## V. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

### PLANIFICACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA\*

*Habr  de coordinarse la participaci3n del Estado y los particulares en el proceso de desarrollo*

Elena Jeannetti D.

#### EL PAPEL DEL ESTADO

La empresa pública, debe ser un medio del cual se vale el Estado para impulsar el desarrollo general de la naci3n y por ello, cuando participa administrativamente sin aportar capitales, o con una porci3n minoritaria de los mismos, est  realizando la forma más conveniente de su acci3n.

Cuando la empresa, incorpora en alto grado la vitalidad econ3mica y administrativa del empresario privado, está permitiendo, por una parte, que se neutralicen los defectos que a veces se presentan en las empresas integralmente estatales, tales como pesadez de funcionamiento, exceso de personal, falta de espíritu competitivo, etc.; y, por otra, está favoreciendo el desarrollo econ3mico dentro de un marco de encauzamiento, direcci3n y control.

Hanson, señala que uno de los obstáculos más importantes al crecimiento econ3mico es la "insuficiencia de capital, una característica casi definitoria de países subdesarrollados", y si "econ3micamente, por lo tanto, la primera tarea es encontrar las fuentes de formaci3n de capital y asegurar que sean apropiadamente aplicadas", resulta bastante il3gico que el Estado pueda, o desee, proveer por sí mismo todo el capital de la empresa pública (aport ndolo inicialmente, pidiendo préstamos que luego debe restituir, etc., de cualquier modo, levantando por su propia cuenta todo el capital necesario), y es mucho más razonable, en cambio, que se limite a una participaci3n parcial lo más limitada posible, suficiente para lograr su finalidad, dejando margen para la inversi3n privada y reservándose capitales para otras inversiones públicas igualmente necesarias, de modo tal que con una masa igual de capital propio, pueda intervenir y ordenar la actividad de

una multiplicidad mucho mayor de entidades y actividades.<sup>1</sup>

Es indiscutible que existe toda una problemática jurídica, econ3mica y administrativa, derivada de quienes consideran las empresas estatales como un factor de desarrollo, o de quienes las estiman como una rémora.

Aceptando como un hecho necesario y positivo la existencia de las empresas estatales, cabe hacer notar que ello no origina un problema único, sino que las variadísimas formas existentes a la fecha, cuya raíz se encuentra en la legislaci3n vigente, dan lugar a aspectos jurídicos y administrativos diferentes, lo que impide formular una soluci3n única de envergadura universal y hacen difícil el manejo del problema.

#### EL CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA

Cuando se les nombra empresas estatales, públicas, organismos descentralizados y/o de participaci3n estatal, se est  hablando en sentido generosamente lato, de todos estos entes que forman nuestro sector paraestatal, ya que de acuerdo con su contenido es un grave error tal denominaci3n. Permiten el tratamiento general, cuando el rigor no lo exige, las características básicas comunes a todos ellos: sean de carácter autárquico, empresas de Estado, empresas nacionalizadas, etc. Estas son: la personalidad jurídica propia; una asignaci3n legal de recursos; patrimonio estatal; capacidad de administrarse así mismos; haber sido creados por el Estado y estar sometidos al control de la administraci3n central.

153

\* Organismo de la Asociaci3n Nacional de Administradores Públicos. Vol. I Núm. 1 1969.



## V. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

### PLANIFICACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA\*

*Habr  de coordinarse la participaci3n del Estado y los particulares en el proceso de desarrollo*

Elena Jeannetti D.

#### EL PAPEL DEL ESTADO

La empresa pública, debe ser un medio del cual se vale el Estado para impulsar el desarrollo general de la naci3n y por ello, cuando participa administrativamente sin aportar capitales, o con una porci3n minoritaria de los mismos, est  realizando la forma más conveniente de su acci3n.

Cuando la empresa, incorpora en alto grado la vitalidad econ3mica y administrativa del empresario privado, está permitiendo, por una parte, que se neutralicen los defectos que a veces se presentan en las empresas integralmente estatales, tales como pesadez de funcionamiento, exceso de personal, falta de espíritu competitivo, etc.; y, por otra, está favoreciendo el desarrollo econ3mico dentro de un marco de encauzamiento, direcci3n y control.

Hanson, señala que uno de los obstáculos más importantes al crecimiento econ3mico es la "insuficiencia de capital, una característica casi definitoria de países subdesarrollados", y si "econ3micamente, por lo tanto, la primera tarea es encontrar las fuentes de formaci3n de capital y asegurar que sean apropiadamente aplicadas", resulta bastante il3gico que el Estado pueda, o desee, proveer por sí mismo todo el capital de la empresa pública (aport ndolo inicialmente, pidiendo préstamos que luego debe restituir, etc., de cualquier modo, levantando por su propia cuenta todo el capital necesario), y es mucho más razonable, en cambio, que se limite a una participaci3n parcial lo más limitada posible, suficiente para lograr su finalidad, dejando margen para la inversi3n privada y reservándose capitales para otras inversiones públicas igualmente necesarias, de modo tal que con una masa igual de capital propio, pueda intervenir y ordenar la actividad de

una multiplicidad mucho mayor de entidades y actividades.<sup>1</sup>

Es indiscutible que existe toda una problemática jurídica, econ3mica y administrativa, derivada de quienes consideran las empresas estatales como un factor de desarrollo, o de quienes las estiman como una rémora.

Aceptando como un hecho necesario y positivo la existencia de las empresas estatales, cabe hacer notar que ello no origina un problema único, sino que las variadísimas formas existentes a la fecha, cuya raíz se encuentra en la legislaci3n vigente, dan lugar a aspectos jurídicos y administrativos diferentes, lo que impide formular una soluci3n única de envergadura universal y hacen difícil el manejo del problema.

#### EL CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA

Cuando se les nombra empresas estatales, públicas, organismos descentralizados y/o de participaci3n estatal, se est  hablando en sentido generosamente lato, de todos estos entes que forman nuestro sector paraestatal, ya que de acuerdo con su contenido es un grave error tal denominaci3n. Permiten el tratamiento general, cuando el rigor no lo exige, las características básicas comunes a todos ellos: sean de carácter autárquico, empresas de Estado, empresas nacionalizadas, etc. Estas son: la personalidad jurídica propia; una asignaci3n legal de recursos; patrimonio estatal; capacidad de administrarse así mismos; haber sido creados por el Estado y estar sometidos al control de la administraci3n central.

153

\* Organismo de la Asociaci3n Nacional de Administradores Públicos. Vol. I Núm. 1 1969.

Cuando se formula un plan de desarrollo nacional, es muy importante tener clara visión del panorama de las distintas clases de entidades descentralizadas que pueden darse, de sus regiones, características propias y los resultados que pueden proporcionar.

La creación de un organismo, debe quedar íntimamente relacionada con las necesidades de la comunidad. Requiere, asimismo, que las normas de procedimiento administrativo sirvan de manera acertada para encauzar pretensiones, sugerencias y reclamos, y para ello, es indispensable acercarse al ente a la comunidad, lo bastante para hacer efectiva la participación de ésta, por lo menos mediante una representación adecuada y permanente.<sup>2</sup>

Bien sabido es, que el éxito de la planificación nacional en el orden económico, depende de los métodos y del mecanismo que se utilicen para poner en práctica planes concretos, y de las garantías que se establezcan como factor inherente a la estructura administrativa, política y económica, así como de cuánto respondan a las necesidades reales de la comunidad en un momento dado.

Definir la descentralización y sus diferentes matices, ha parecido innecesario, ya que en un sencillo análisis de los diversos tipos de empresas tipifican suficientemente la forma y el grado de descentralización existente.

Las empresas públicas, son entes estatales que realizan una actividad comercial o industrial bajo un régimen mixto de derecho público y privado, en el que el primero tiene una parte importante.

Tanto las sociedades de economía mixta —llamadas también de capital mixto—, que prestan un servicio público, como las asociaciones dirigidas, son entidades públicas no estatales, pero con participación del Estado.

Cuando esta participación es permanente y estatutaria, y cuando es la ley de creación la que establece el porcentaje y el modo de participación estatal.

Las asociaciones dirigidas están destinadas a prestar determinados servicios sociales o asistenciales.

La legislación, establece siempre la forma de participación estatal en el control y la dirección del ente, así como también le señala determinadas ventajas.

La coparticipación estatal, por medio de organismos descentralizados, se impone como una solución económica y social cuando el Estado se encuentra en un momento necesitado de controlar definitivamente determinadas actividades, por considerarlas partes importantes de su plan de desarrollo, pero está imposibilitado de hacerlo por razones financieras y técnicas, dada la magnitud de la inversión requerida. Existe también la posibilidad de la coparticipación accionaria en una sociedad común, lo que tiene ventajas sobre la sociedad de economía mixta, debido a la posibilidad que el Estado tiene para regular el monto y el grado de participación así como eventualmente la facilidad de retirarse, sin que ello excluya, sino afirme, la ventaja de poder transformar la sociedad en empresa estatal si el bien común lo requiere. En el caso de la coparticipación accionaria, ésta puede tener por objeto fundamental el asegurar el control y la dirección de la empresa en forma oportuna y eficaz. Sin embargo, para que la descentralización administrativa sea operativa y real, en este caso, y en todos los otros, el control debe ser funcional, flexible y preventivo.

## MÉTODOS DE PLANIFICACION

La planificación para el desarrollo económico puede revestir formas imperativas o indicativas. Tanto en un caso como en el otro las autoridades centrales adoptan un determinado número de decisiones básicas, lo que varía es la cantidad y el modo en que las decisiones son tomadas y luego trasladadas a la práctica: en un caso esas decisiones son impuestas, en el otro meramente sugeridas.

Tanto los casos de planificación imperativa total, como en los de planificación indicativa (o liberal), la autoridad del Estado se desarrolla en gran medida a través de entes descentralizados.

Bueno es hacer notar que la planificación indicativa es para los particulares, pero en modo alguno es indicativa para las propias entidades estatales, las que desde luego están obligadas a cumplir con los fines que el Estado les autoriza. Esta obligación es ajena al sistema político o económico adoptado (sea socialista o capitalista) y no entran en juego sino principios de buena administración, uno de los cuales es de la necesaria coordinación y control que debe existir entre y sobre los distintos órganos de la administración. Cabe señalar que los objetivos que se pueden lograr en materia económica por medio de la planificación imperativa, en los que se refiere a la actuación de las entidades descentralizadas, también se pueden lograr a través de la planificación indicativa, y que lo único que cambia es el clima, el panorama general y la extensión de la actividad estatal, pero no esencialmente la índole del control que el Estado ejerce, o debe ejercer.<sup>3</sup>

Por su parte, el conocimiento de los distintos tipos de controles que el Estado puede realizar, es tan importante como conocer los distintos tipos de descentralización existentes o posibles. Un inadecuado conocimiento de los controles que son posibles de aplicar sobre un organismo descentralizado forzosamente lleva a que no se pueda controlar eficientemente y con ello pueda pensarse, equivocadamente, que es el sistema el que no funciona, cuando lo que falla es la forma de hacerlo funcionar.

Una rápida enumeración de los controles permitirá una evaluación posterior.

- controles por el Poder Ejecutivo, por medio de las respectivas Secretarías de Estado:
- autorización o aprobación del presupuesto del ente descentralizado;
- dictado de los estatutos básicos de cada ente descentralizado estatal;
- nombramiento, suspensión y remoción de los directores del ente;
- dictado de las normas generales para toda la administración;
- control sobre actos específicos, por autorización, aprobación, avocación, delegación, recurso jerárquico, denuncia de ilegitimidad, etc.;
- resolución de controversias entre entes descentralizados.
- controles por el Poder Ejecutivo, por medio de funcionarios especiales:
- control de las empresas del Estado a través de representantes estatales;
- control de las sociedades de economía mixta a través de directores, presidencia, etc.;

- control mediante el nombramiento de funcionarios interventores;
- control de las sociedades privadas en que el Estado participa, mediante el envío de representantes para ejercer el voto del paquete accionario del Estado, en las asambleas.
- Control a cargo de otros órganos administrativos: fiscales y de contaduría.
- Informes al Congreso.

Desde otros puntos de vista, estos mismos controles pueden clasificarse así: controles sobre las personas y sobre los actos; controles preventivos y represivos; controles ordinarios y extraordinarios.<sup>4</sup>

Bettelheim, en su crítica a la concepción liberal de la economía ataca fundamentalmente el que ella funcione sobre la base de "ajustes a posteriori", de tal modo que no exista un trabajo de previsión, sino una corrección de los errores o desaciertos, y así afirma que: "Por eso, cuando una decisión es errónea consecuencia desfavorable, y si tienen que tomar una nueva decisión, lo erróneo o lo acertado volverá a manifestarse con retraso".

"Así, la planificación basada en decisiones centralizadas se nos aparece como la única susceptible de coordinar por adelantado —y no con posterioridad, a través de fluctuaciones más o menos violentas que entrañan derroches de fuerzas más o menos considerables— un conjunto de decisiones que deben armonizarse necesariamente."<sup>5</sup>

En el terreno mexicano, todos los estatutos de los entes descentralizados prevén que deben someter su proyecto de presupuesto a la aprobación del Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que significa un control "a priori", pero lo que exige a su vez una técnica altamente calificada, para que su aprobación resulte eficiente. Esta tecnificación no sólo es de orden contable, sino que exige un conocimiento profesional del género comercial o industrial, etc., objeto de la existencia del organismo, y hasta ahora este control no contempla su encuadramiento dentro de un todo armonizado, parte de un plan determinado de desarrollo económico.

Otro control "a priori", es el dictado de normas generales, las que por su naturaleza pueden considerarse como reglamentos autónomos, los que no presentan propiamente dificultad mayor en materia jurídica, pero sí desde el punto de vista de la técnica administrativa, ya que por su naturaleza general, no prevé cir-

cunstancias particulares, causando su aplicación dificultades sin número, y poniendo a la vez de manifiesto la falta de preparación administrativa de quienes formulan las bases jurídicas.

El incumplimiento de las normas generales se debe, en la mayoría de los casos, a la impunidad que la desobediencia acarrea, ya que los controles son ejercidos "a posteriori", y en múltiples ocasiones, es bien conocido, inoportunamente, lo que implica legal y administrativamente, en la práctica, su ejercicio con rigor casi nulo.

## EL ORGANISMO DE CONTROL ÚNICO

La creación en México de las instituciones descentralizadas y de participación estatal, se ha originado en la presión de imperativos políticos, económicos y sociales y los diversos criterios que han intervenido en la elaboración de las normas que regulan a estos organismos, dan lugar a la ausencia de un método y de una sistematización, lo que crea la desorganización dentro del sector paraestatal, haciendo no sólo difícil el control externo de los organismos, sino dando lugar a la anarquía, la cual subsiste a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado al promulgar en diciembre de 1947 la "Ley para el Control" y posteriormente la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" en 1958, así como el Decreto de 1959 que creó la "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, y la "Ley para el Control" del 4 de enero de 1966.

Con acierto, el Dr. Chanes Nieto afirma que "A pesar de tales intentos legislativos, tendientes a terminar con la desorganización y anarquía y establecer un control apropiado de tales instituciones, no se han satisfecho dichas finalidades; intentándose a través de diversos proyectos legales, salvar las deficiencias actuales", y para resolver el problema propone la creación de un "Departamento Administrativo", "creado al efecto", el cual ejercite sobre el organismo controlado "principios jurídicos, científicos y técnicos".

El establecimiento de este "órgano del control único", sin duda, es urgente para terminar con la anarquía en la cual desenvuelven sus actividades más de cuatrocientos organismos de nuestro sector paraestatal, y para hacer posible la coordinación de sus actividades dentro de la planificación de nuestra economía nacional.

1. BETTELHEIM, Charles. "Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación", Madrid, España, 1962. Páginas: 42 y 193.
2. CHANES NIETO, José Doctor. "Descentralización Administrativa y Organismos Paraestatales", Tesis, facultad de Derecho, UNAM., México, 1963. Página 222.
3. DELION, A.G. "Le Statut des Entreprises Publiques", L'Administration Nouvelle, Berger-Levraultt, París, Francia, 1963.
4. GORDILLO, Agustín A. "Empresas del Estado", Temas de Administración, Colección Ciencias Económicas, Ediciones Macchi, Córdoba, Argentina, 1963. Páginas 146, 150 a 152.
5. HANSON, A.H., "Public Enterprise and Economic Development" Londres, 1959. Páginas: 24 y 25.



## JUNTA DE GOBIERNO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO \*

### Secretaría del Patrimonio Nacional

#### *Introducción*

Uno de los hechos que más destacan en la vida económica de los países desarrollados, es la existencia de un mercado interno de gran magnitud, que actúa como estimulante automático para mantener un alto nivel de producción y de inversión. Sin embargo, el libre juego de las fuerzas económicas provoca, periódicamente, alejamiento del punto óptimo de ocupación de los factores productivos que amenazan la estabilidad económica y política.

En este tipo de países, un aumento importante de la producción, para que no exista mano de obra desempleada, sólo puede lograrse si, como en el período bélico, actúan fuerzas ajenas a la normalidad del sistema. En este caso, la recuperación del ritmo de crecimiento o la ampliación extraordinaria de la capacidad productiva, es resultado directo de la intervención del Estado en la vida económica.

En los países pobres la situación normal es similar a la que viven los países desarrollados en épocas de guerra, porque no puede existir una gravedad y urgencia mayor que la lucha permanente en contra de la insalubridad, la incultura y la pobreza. En esta forma, la intervención económica del Estado es un hecho que deja de ser circunstancial, para arraigarse en el proceso mismo de superación económica. El incremento de la capitalización a tasas aceleradas, la creación directa de fuentes de trabajo para una población que crece rápidamente, la atención de las necesidades sociales, etc., es una obra múltiple que sólo puede llevarse a buen fin utilizando con la mayor amplitud y cuidado de los recursos financieros de la Nación misma.

La tarea es tanto más compleja, puesto que estas nuevas economías han de llevar a cabo su crecimiento apoyándose en un marco de condiciones histórico-políticas mucho más complicadas que las relaciones entre metrópolis y colonias, en que se apoyó el crecimiento de los países hoy desarrollados. Los gobiernos de los países que se encuentran en las primeras etapas de desarrollo no sólo deben compensar con su acción directa las deficiencias temporales de la demanda, sino responsabilizarse también de las inversiones básicas

que en otras épocas fueron campo de acción de la iniciativa privada. Electrificación, comunicaciones, irrigación, industria pesada, etc., son algunas de las formas de responsabilidad económica de los estados modernos en proceso de crecimiento. A estas obligaciones de tipo económico, deben agregarse aquellas de carácter social, consecuencia de una legislación de tipo avanzado que se nutre de la idea de que el desarrollo económico sólo es un medio para conseguir mayores niveles de vida para los grandes sectores populares. En este sentido, la acción del Estado no sólo se encamina a lograr un crecimiento de la capacidad productiva del país, sino también a ejercer una acción correctora sobre los factores que determinan la desigual distribución de la riqueza y del ingreso.

En el caso de México, la intervención del Estado para promover el crecimiento económico tiene múltiples manifestaciones, pero destaca por su importancia la que se realiza mediante el gasto público. Este aspecto de la política económica ha permitido establecer las bases para un desarrollo a largo plazo, procurándose sistemáticamente la ampliación de la capacidad productiva del país y mejorándose también los sistemas de producción y distribución. Al estimular y propiciar la acción de la iniciativa privada, tiende a canalizarla hacia aquellos sectores donde los intereses individual y nacional se conjugan.

Además de este tipo de acción estatal, realizada directamente por el Gobierno Federal, el Estado ha tenido que promover cierto tipo de actividades que, siendo de importancia básica para el desarrollo económico del país, carecen de interés para los particulares por lo elevado de la inversión requerida o por su rentabilidad poco atractiva, o bien porque es de interés general que permanezcan bajo el control gubernamental.

Esta acción promotora directa, de carácter supletorio y de interés nacional, ha dado lugar a la creación de diversos organismos descentralizados y empresas estatales, que funcionan con un grado suficiente de autonomía respecto a los órganos administrativos del Gobierno Federal, que les permite ejercer con mayor flexibilidad la acción propia que se les ha encomendado.

El Estado ha considerado que estas modalidades constituyen las formas apropiadas para alcanzar fines de interés público, ya que la ausencia de esta acción promotora mantendría serios huecos en la estructura económica, limitando peligrosamente el desarrollo económico, social y político en que se halla empeñado el país.

## **EL SIGNIFICADO ECONOMICO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO**

**1. LAS EMPRESAS DEL ESTADO Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO.** El importante número de organismos descentralizados, de empresas estatales y de participación estatal que actualmente operan en el país, y sobre todo, la naturaleza básica de las funciones que tienen asignadas, influye en forma decisiva en la economía nacional.

Así, por ejemplo, del consumo total de energía en el país, un poco más del 80% proviene, directa e indirectamente, del petróleo y del gas natural, cuya producción, como es bien sabido, la realiza totalmente el Estado por conducto de Petróleos Mexicanos. En materia de energía eléctrica, aproximadamente el 40% de la producción nacional es generada por la Comisión Federal de Electricidad y las demás empresas eléctricas estatales y de participación estatal. El grupo industrial siderúrgico (Altos Hornos, S.A.), en cuyo capital participa en forma mayoritaria la inversión estatal, contribuye con cerca del 40% de la producción nacional de hierro y acero, sin considerar la capacidad de producción adicional que representa la planta de La Consolidada, incorporada recientemente a este grupo. De la producción total de fertilizantes, la empresa estatal Guanos y Fertilizantes de México, S.A.; aporta el 87%. En el caso de los transportes, se estima que de un total de 24,144 toneladas-kilómetro transportadas en el año de 1958 por ferrocarril y carretera, aproximadamente el 52% correspondió a las empresas ferroviarias descentralizadas y de participación estatal.

Es obvio que en un país cuya capitalización es baja, la magnitud de las operaciones del sector descentralizado y paraestatal aún se encuentra muy lejos de atender todas las necesidades insatisfechas que no son abastecidas por producción de la iniciativa privada; sin embargo, y a pesar de sus limitaciones, se destaca su influencia positiva en la economía, al considerar los siguientes hechos:

- a) Su aportación a la capitalización interna en cuanto a los volúmenes de inversión que efectúan y los campos básicos a que corresponden.

Dentro de la inversión pública total, los gastos de capital del sector descentralizado y de participación estatal, constituyen la mayor proporción. En el período 1953-1958, la inversión del Gobierno Federal fue de 10,231 millones de pesos, en tanto que la efectuada por este tipo de organismos y empresas ascendió a 13,240 millones, representando el 38 y 49%, respectivamente, de la inversión pública total realizada en tal período.

En el año 1959, el Gobierno Federal invirtió directamente 2,600 millones de pesos, mientras que los organismos y empresas estatales invirtieron 3,937

millones, que en su mayor parte se dirigieron a capitalizar renglones básicos de la economía: un 83% (3,268 millones), se erogó en materia de electrificación, transportes, petróleo y minería, por conducto principalmente de la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos.

- b) Su contribución a la integración industrial y a la sustitución de importaciones, en virtud de la producción que realizan de artículos acabados (de capital y de consumo) y de materias primas de carácter básico, así como por la prestación de servicios públicos fundamentales.

La construcción de nuevas refinerías y plantas eléctricas, la mayor producción de acero y de fertilizantes, obviamente han contribuido a la integración industrial del país, y se han dado pasos importantes en el proceso de sustitución de importaciones, como es el caso del papel, mediante la producción de la Compañía Industrial de Atenquique y de Fábricas de Papel Tuxtepec; en materia de equipo de transporte, con la producción creciente de la Constructora de Carros de Ferrocarril, y por lo que respecta al consumo de hierro y acero, gracias a la operación del grupo de Altos Hornos de México. Por otra parte, es un signo favorable en este aspecto, especialmente desde el punto de vista de la balanza de pagos, el hecho de que las importaciones realizadas de derivados de petróleo en los últimos dos años muestren una tendencia descendente, como resultado del incremento de la capacidad de refinación de gasolinas de alto octanaje y de un mejor abastecimiento de la zona norte del país.

- c) Su participación en el desarrollo económico regional y local, al disponer de una mayor flexibilidad que la iniciativa privada para valorar factores de localización que, sin desatender la urgencia de rendimientos a corto plazo, toma en cuenta factores de tipo económico y social de orden nacional, que hacen posible un crecimiento económico más armónico desde un punto de vista geográfico.

Pueden citarse en este caso, el Centro Industrial Irolo, la región de Monclova, Coah., las actividades locales de las Juntas Federales de Mejoras Materiales y la labor que en mayor magnitud realizan las Comisiones Nacionales del Papaloapan, Tepalcatpec, Río Grijalva, etc.

- d) La importante fuente de trabajo que representan y, consecuentemente, su participación en el mejoramiento técnico del personal que utilizan.

Un grupo de 50 organismos descentralizados y empresas estatales, indica que en 1958 dieron ocupación a 156,000 trabajadores. El volumen de ocupación en las industrias extractivas de todo el país se estimó, en el año de 1958, en 129 mil personas, correspondiendo a los organismos y empresas estatales dedicados a esta actividad 53 mil, es decir, el 41%. En la industria eléctrica, el 22% de la fuerza de trabajo la absorbieron las empresas eléctricas estatales; y de las 392 mil personas que se dedican en

el país a la actividad de comunicaciones y transportes; 75 mil trabajan en organismos y empresas estatales con funciones similares, o sea el 19%.

Además, al estimar el significado que tienen los organismos y empresas del Estado en el desarrollo del país, se destacan también otros elementos positivos de alto interés público, como la racional explotación de los recursos de carácter no renovable, en función de los intereses nacionales (casos de Pemex, Altos Hornos de México, S.A. y empresas mineras estatales). Asimismo, su influencia favorable en la conservación de fuentes de producción y de trabajo, en aquellos casos en que la empresa privada deja de tener interés en su explotación (ejemplos ilustrativos de ello son los casos de la Compañía del Real del Monte y Pachuca y de la Compañía Minera de Angangueo), y el estímulo que ejercen en las decisiones de inversión del sector privado, al constituir un amplio mercado para las materias primas y productos terminados, de procedencia nacional.

Deben señalarse también, si se les juzga en su más amplio sentido, los efectos favorables que ciertos organismos y empresas han ejercido al mantener a niveles relativamente reducidos los precios y tarifas de sus productos y servicios, muchas veces por abajo del costo de producción de los mismos y que, en última instancia, ha significado —Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México son los mejores ejemplos— que la industrialización de los demás sectores haya estado subsidiada por estos organismos, aun cuando ello ha significado limitar su capacidad económica para autofinanciar sus planes de expansión.

**2. LA POLITICA DE PRECIOS EN EL CASO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO.** En relación a la política de precios que deben adoptar los organismos descentralizados y las empresas estatales, se considera prudente presentar las siguientes consideraciones:

- A. Un país en crecimiento requiere cada vez de un mayor grado de capitalización. Si los organismos y empresas estatales, debido a una política de precios orientada a subsidiar el crecimiento de otros sectores, tienen que operar a base de pérdidas, obviamente les faltarán recursos para financiar sus propios planes de expansión, y en algunos casos para cubrir la totalidad de sus gastos de operación.
- B. Lo anterior provocará que el déficit sea cubierto con su propio capital, o bien con recursos fiscales ordinarios o de carácter extraordinario. En el primer caso la influencia adversa sobre la formación de capital es de carácter directo, independientemente de las condiciones desfavorables a que se enfrentarán para proporcionar en forma eficaz los servicios que tienen encomendados.
- C. En el caso que la operación deficitaria sea financiada con recursos fiscales ordinarios, dado el carácter regresivo de nuestro sistema impositivo, en última instancia el financiamiento será soportado por las clases económicas más débiles. Tal situación se agrava al considerar que los sectores beneficiados mediante precios reducidos no siempre dedican la transferencia recibida a la inversión productiva.

D. En consecuencia, si los resultados deficitarios de este sector y su financiamiento implican las desventajas antes señaladas, se impone que operen con una economía saneada, sobre todo aquellas empresas cuyas funciones son similares a las de tipo comercial que efectúa el sector privado. Lo contrario tendrá un efecto negativo sobre la producción general.

E. La prestación de un servicio público no debe implicar necesariamente una operación deficitaria. Por lo contrario, en la medida que las empresas dispongan de un margen de utilidad razonable, se estará garantizando mejor su desarrollo futuro. Lo inverso significaría aceptar la tesis de "la privatización de las utilidades y de la nacionalización de las pérdidas" que en un país como México, urgido de capitalización y de servicios básicos —encomendados en gran medida a organismos descentralizados y empresas de participación estatal—, significaría una limitación muy seria para el crecimiento sano de este sector y, en general, para el desarrollo mismo del país.

F. Esto no implica que las prácticas comerciales de las empresas estatales deban equipararse totalmente con las del sector privado, ya que muchas veces las funciones de las primeras tienen un carácter predominantemente social o de promoción económica cuyos resultados no pueden juzgarse, exclusivamente, por las normas que proporcionan los precios, los costos y las utilidades inmediatas, sino que debe tomarse en cuenta el efecto que su operación ejerza en la economía en su conjunto.

Por tanto, puede haber cierto tipo de inversiones estatales realizadas a través de organismos y empresas que no produzcan rendimiento, medido éste en términos monetarios, pero tales casos deben ser los de excepción, y siempre que en forma indirecta o a largo plazo tengan efectos favorables sobre la economía del país, que le permitan al Estado recuperar, en forma indirecta, la inversión realizada.

La debida ponderación de este tipo de factores, en función de las condiciones generales del desarrollo económico del país y de la naturaleza de las funciones específicas asignadas a cada organismo y empresa, así como de la situación especial que individualmente guarde cada entidad la importante significación que reúne este sector como instrumento de política económica y la conveniencia de que su operación en conjunto produzca un rendimiento para impulsar y financiar el desarrollo económico del país, justifican la preocupación de la presente Administración para concederle una atención primordial a su funcionamiento.

## **FACULTADES DE CONTROL Y VIGILANCIA**

1. ANTECEDENTES. El antecedente inmediato tendiente a lograr un control y vigilancia de los organismos y empresas del Estado, lo constituye la promulgación de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 30 de diciembre de 1947, la cual atribuía este tipo de facultades

fundamentalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en ciertos aspectos, a la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Como es bien sabido, razones de diferente carácter dificultaron la plena aplicación de este ordenamiento legal.

2. LAS FACULTADES CONFERIDAS A LA SECRETARÍA DEL PATRIMONIO NACIONAL. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, creó la Secretaría del Patrimonio Nacional, atribuyéndole el control y vigilancia, en sus aspectos financiero y administrativo, de "... la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales...".

En tales condiciones, la aplicación de la Ley para el Control de 1947 pasa a ser función de la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional; circunstancia congruente con los propósitos que fundamentaron su creación, ya que buena parte del patrimonio nacional invertido en el sector paraestatal, debe quedar al cuidado de esta nueva dependencia como encargada de lograr el mejor aprovechamiento del patrimonio del país, condición indispensable para asegurar el desarrollo económico.

3. LA JUNTA DE GOBIERNO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO. La Ley para el control de 1947 previó desde su época la creación de un órgano destinado a asumir las funciones de control y vigilancia. En ejercicio de las facultades conferidas a la Secretaría del Patrimonio Nacional, se creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, según Decreto Presidencial de fecha 13 de marzo de 1959, como el órgano administrativo para asumir las funciones de control y vigilancia.

La estrecha conexión entre la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Junta de Gobierno, se explica por la relación que existe entre la primera como representante del Gobierno Federal, dueño y propietario del patrimonio nacional, y la segunda como órgano de control y vigilancia del patrimonio de inversión del Gobierno Federal.

La estructura de la Junta de Gobierno permite que otras dependencias del Ejecutivo, que tengan conexiones técnicas o intereses específicos, de carácter no patrimonial, intervengan en las decisiones que se adopten en el funcionamiento de los organismos y empresas del Estado.

Entre las principales facultades que se señalan a esta Junta de Gobierno, con fundamento en el Artículo 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la Ley de Control de 1947 y en el Decreto que la creó, destacan las siguientes:

- a. Proponer al Ejecutivo Federal y con su autorización, promover por los conductos adecuados, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal —excluidas las instituciones de crédito, de seguros y organismos auxiliares—, así como la supresión, disolución o liquidación de aquéllos cuyas funciones no se desempeñen en forma adecuada, que hayan cumplido los objetivos de promoción que motivó su

creación, o bien, en el caso de que sus funciones sean susceptibles de ser realizadas por otro organismo o empresa de carácter público, ya existente o de nueva creación, o por empresas privadas en caso de que no se lesione el interés general.

- b. Emitir opinión sobre los programas generales de actividad y presupuestos de gastos de operación, que deberán presentar anualmente los organismos y empresas sujetos a control, así como en la intervención de la debida aplicación de los subsidios que reciban.
- c. Intervenir en las adquisiciones y en la formulación de los contratos de obras, así como en su inspección.
- d. Promover la designación de auditores externos y, cuando el Gobierno Federal posea más del 25% del capital de las empresas de participación estatal, designar comisario o miembro del Consejo de Vigilancia, así como aprobar las reglas e instructivos que sirvan de base para que los auditores internos y externos presenten los balances y demás informes financieros.
- e. Estar representada (la Secretaría del Patrimonio Nacional) en los Consejos de Administración, Juntas Directivas o de Gobierno de los organismos y empresas sujetos a control, y en los comités técnicos que manejen fideicomisos de inversión constituidos por el Gobierno Federal, a plazo mayor de cinco años.
- f. Ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los asuntos que se relacionen con sus funciones institucionales.

4. EL CONTROL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO. De acuerdo con el espíritu y razón de ser de la legislación, las facultades que se confieren a la Junta de Gobierno tienen como objetivo fundamental procurar que la política que en conjunto adopte este sector, sea congruente con la política de desarrollo y producción nacional que se trace el Ejecutivo Federal. Lo anterior significa que las medidas de control en ninguna forma deben ser obstáculo para la marcha interna de cada organismo y empresa en particular, ni deben constituir un entorpecimiento de su actividad. Por lo contrario, el control y vigilancia que ejercite la Junta de Gobierno, además de lograr los propósitos superiores señalados antes, deben crear la posibilidad de una administración interna más eficiente de cada organismo.

La participación de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los Consejos de Administración y Asambleas de Accionistas no es incompatible con la intervención que el interés público exija dar a otras dependencias del Ejecutivo de representación no patrimonial. Asimismo, el control y vigilancia de la Junta de Gobierno sobre las empresas y organismos, no implica la exclusión de las relaciones de tales entidades con otras dependencias gubernamentales, por razones de la especialidad y afinidad técnica que guarden entre sí o por el interés específico común a ellas.

La conveniencia y justificación de que el control se



realice a un alto nivel por la Secretaría del Patrimonio Nacional, a través de la Junta de Gobierno, estriba en que esta Secretaría es la encargada del adecuado manejo del patrimonio del Estado, situación similar al control que ejerce la asamblea de accionistas de una sociedad que examina los resultados financieros de las operaciones de las empresas que agrupa y la política general que adopten, pero sin intervenir en la dirección o manejo de las mismas, excepto cuando está en peligro su patrimonio.

De acuerdo con tales propósitos, y dado el interés nacional de que la operación de los organismos y empresas estatales sea acorde con la política de desarrollo del país, que el servicio encomendado se preste con mayor eficacia y que la operación produzca un rendimiento, directo o indirecto, el uso de la facultad de promover la modificación de la estructura y bases de organización y operación de aquellos organismos que así lo requieran, implicará que los instrumentos de control y vigilancia se utilicen a efecto de determinar las causas limitantes que entorpezcan el buen funcionamiento de tales entidades.

Asimismo, es necesario realizar estudios concretos sobre los campos de la actividad económica en que el Estado tiene participación a través de organismos y empresas públicas. Ello permite definir la política más conveniente en cada sector (explotación de recursos no renovables, electrificación, transportes, etc.), respecto a la política económica general del país y apreciar si la acción estatal, expresada a través de los organismos públicos, responde o no a tal política.

En caso contrario, procedería la realización de estudios especiales sobre la situación económica financiera de cada empresa, con el objeto de determinar qué factores de operación están limitando su buen funcionamiento y, a su vez, seleccionar entre este tipo de factores, aquéllos cuyo peso sea mayor sobre el resultado de la operación total, en atención tanto a los aspectos de función, como al de rendimiento financiero.

Con fundamento en los resultados obtenidos, se estaría en condiciones de sugerir al Ejecutivo Federal las medidas aconsejables para superar los factores adversos, ya sean éstos problemas particulares de la empresa o limitaciones al nivel de todo un campo de actividad o incluso del sector público, en cuyo caso habría necesidad de promover la debida coordinación; y si los obstáculos fueran de tipo externo, habría que buscar la solución atendiendo a consideraciones de política económica general a largo plazo.

5. EL PROBLEMA EN OTROS PAISES. Al respecto es interesante observar los casos de Italia, Turquía y Austria, como ejemplos de países que en condiciones semejantes a las de México, tratan de resolver o han resuelto el problema del control de las empresas del Estado.

En Italia, a raíz de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, se reorganizó el sector de las empresas y organismos del Estado. Hasta entonces estas empresas estuvieron al cuidado de varios ministerios, lo que impedía su debida coordinación y control.

El número creciente de las empresas y el hecho de constituir la base indispensable para el desarrollo económico general hicieron que, después de una cuidadosa preparación y un minucioso estudio, se instituyera,

en diciembre de 1956, un ministerio de participaciones estatales, concebido para llevar a cabo un sistema completo de control y una organización sistemática del conjunto de las empresas financiadas por el Estado.

El objetivo central no fue concentrar en un ministerio especializado facultades antes dispersas. Esto no hubiera permitido lograr que la acción de las empresas del Estado se ajustara a la política de productividad fijada por el Gobierno. El plan fue mantener sólo aquellas empresas cuya acción sobre la economía fuera benéfica.

El Ministerio de Participaciones Estatales, en consecuencia, se encarga de velar por que exista una sola línea directriz de política económica, basada en una coordinación de las soluciones a los problemas técnicos, comerciales y financieros de cada empresa.

Esto no significa, en ninguna forma, aumentar el carácter estatal de la economía y las facultades del poder ejecutivo a costa de la independencia de las empresas, sino que concentra esos mismos poderes en un órgano especializado que se responsabiliza directamente de la actuación coordinada del sector paraestatal.

Turquía ha organizado una Junta que depende directamente del Primer Ministro. Está constituida por un presidente, seis miembros y un cuerpo técnico. Sus funciones consisten fundamentalmente en "ejercitar en forma permanente la supervisión y control de las empresas del Estado, en el aspecto financiero y administrativo", sin interferir en los controles de tipo técnico que existen en los ministerios respectivos. "Debe estudiar, al menos una vez por año, si las empresas funcionan en forma remunerativa y racional, de acuerdo con los objetivos que se fijaron en su programa anual"; además "debe analizar las prácticas comerciales y financieras y la política de precios",<sup>1</sup> actuando como conducto para promover su modificación ante los ministerios respectivos.

En Austria una importante sección de la industria básica está nacionalizada: las minas de cobre, de plomo y de zinc, en su totalidad; la siderurgia, en un 97%; el carbón y la producción y distribución de electricidad, en un 95%, y la industria automotriz en un 20%.

La organización de las empresas del Estado es muy parecida a las del sector privado. Sin embargo, el Estado ejercita sobre aquéllas una doble vigilancia, a través de autorizaciones previas y por medio de verificaciones a posteriori.

El Estado no ejercita su autoridad directamente sobre las empresas nacionalizadas. El control lo tiene una sociedad financiera de responsabilidad limitada. Esta sociedad está dirigida por un Consejo de Administración y presidida por el representante del patrimonio del Estado y agrupa a los ministros de Comercio, de Asuntos Sociales y de Transportes.

Respecto a los procedimientos, el control del Estado se ejercita sobre diversos órganos, en planos diferentes.

Las empresas nacionalizadas someten a la aprobación de la Sociedad Financiera sus proyectos de inversión y sus programas anuales. La vigilancia de su ejecución la efectúan los miembros de la Sociedad de Control, delegados en los Consejos de Administración y en

1 A. H. Hansen, Public Enterprise and Economic Development.

las Asambleas de las empresas, vigilando en esta forma también sus operaciones.

Aparte de las auditorías hechas por la Sociedad de Control, el Tribunal de Cuentas hace un informe respecto de la gestión de ciertas empresas del Estado. Este informe lo estudia el Parlamento, y si se revela la existencia de irregularidades, el Tribunal lo comunica al Canciller Director de la Sociedad de Control, quien para corregirlas actúa directamente sobre las empresas.

El número creciente de las empresas y el hecho de constituir la base indispensable para el desarrollo económico general hicieron que, después de una cuidadosa preparación y un minucioso estudio, se instituyera, en diciembre de 1956, un ministerio de participaciones estatales, concebido para llevar a cabo un sistema completo de control y una organización sistemática del conjunto de las empresas financiadas por el Estado.

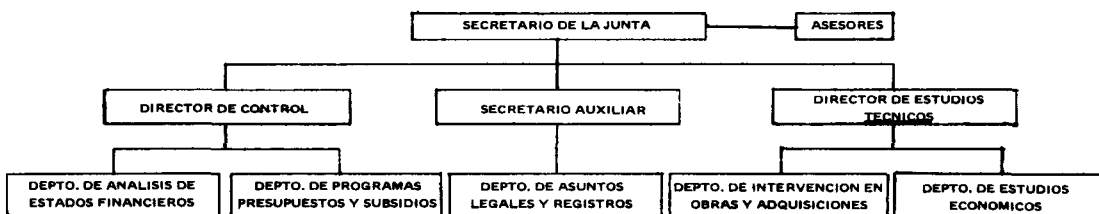
El objetivo central no fue concentrar en un ministerio especializado facultades antes dispersas. Esto no hubiera permitido lograr que la acción de las empresas del Estado se ajustara a la política de productividad fijada por el Gobierno. El plan fue mantener sólo

aquellas empresas cuya acción sobre la economía fuera benéfica.

### ORGANIZACION Y PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LA SECRETARIA DE LA JUNTA DE GOBIERNO

Con fundamento en las disposiciones del Decreto Presidencial que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, especialmente en lo que señala el último párrafo del artículo 3o. y en la fracción VII del artículo 5o., se procedió a formar las Oficinas Técnicas y Administrativas, cuyo jefe actúa como Secretario de la Junta. Tales oficinas se han formado paulatinamente integrándose con el mínimo de personal técnico y administrativo, en el transcurso del segundo semestre del año 1959.

1. ORGANIZACION DEPARTAMENTAL. En atención a las funciones asignadas, la organización departamental de estas oficinas es la siguiente:



2. PRINCIPALES LABORES REALIZADAS. Durante la etapa propiamente de organización administrativa y técnica de las Oficinas, las principales actividades realizadas se han orientado a lograr los siguientes objetivos:

A. Depurar y actualizar el padrón o catálogo de organismos y empresas sujetos a control. Al respecto se ha formulado un catálogo de 57 organismos y

empresas, que contiene, para cada entidad, sus funciones, estructura jurídica y administrativa y ciertos datos básicos —económicos, contables y financieros— resultantes de su operación, en el año 1958.

B. Preparar el Directorio de los funcionarios administrativos superiores del grupo de organismos y em-

presas antes mencionado. De este primer trabajo se ha derivado la formulación de un prontuario de funcionarios, atendiendo a diversos criterios.

- C. Precisar los instrumentos requeridos para ejercer las labores de control y establecer las normas generales a que deberán sujetarse los organismos y empresas del Estado al presentar sus programas generales de actividad y sus informes financieros.
- D. Elaborar consolidaciones de cifras, especialmente de carácter contable y financiero, que han permitido conocer por primera vez en nuestro país, aunque todavía con ciertas limitaciones, la inversión estatal en un grupo representativo de sus organismos y empresas, su estructura financiera y la magnitud, naturaleza y resultado de sus operaciones en el año 1958. Asimismo, se inició el estudio y medición del patrimonio de inversión del Gobierno Federal en organismos descentralizados y de participación estatal. Este trabajo se terminará en 1960 y permitirá conocer por primera vez la magnitud de esta inversión y los resultados financieros de los diferentes organismos y empresas.
- E. Calificar, con base en tales informaciones, la situación especial que individualmente presentan determinados organismos y empresas, a fin de dar preferencia al estudio particular de aquellos que requieran atención más urgente. Esto permitirá sentar principios básicos de aplicación general, que podrán servir para formular la política de producción que el Gobierno debe seguir en sus empresas.
- F. Iniciar los estudios necesarios para estructurar las cuentas económicas que servirán de base para la elaboración de la cuenta de las empresas del Estado y que deberá integrarse con la del sector público, en un sistema de cuentas nacionales. Esta información permitirá determinar con exactitud el resultado de las operaciones financieras del sector público, apreciándose en forma más precisa su influencia sobre el desarrollo y la estabilidad económicos. Al mismo tiempo, se inician estudios sobre la interdependencia de las compras y ventas de este sector.
- G. Definir criterios uniformes para la estructuración y presentación de los estados financieros y de los informes generales de los organismos y empresas, en atención al grado de homogeneidad que presenten en su estructura y a la relativa afinidad que reúnan en sus funciones. Al efecto se ha integrado una comisión encargada de formular y redactar las reglas e instructivos, conforme a los cuales los auditores internos y externos de los organismos y empresas sujetos a control, deberán presentar los balances e informes que la Junta de Gobierno requiera. Esta Comisión está integrada por los auditores internos y externos de los principales organismos descentralizados y presidida por el Director de Control de la Secretaría de la Junta.
- H. Estudiar y definir la forma de coordinación con otras Secretarías en materia de intervención en la vigilancia de la aplicación de los subsidios federales. Dada la deficiente información, se ha procedido a

modificar los sistemas tradicionalmente seguidos, y se estudian formas de presentación de los datos mínimos que garanticen un conocimiento más efectivo del problema. En virtud del carácter complementario de las funciones que en este aspecto atribuye la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a la de la Presidencia y a la del Patrimonio Nacional, se ha avanzado conjuntamente en los estudios relativos a la terminología y mecanización del trámite de las autorizaciones de concesión de subsidios. Ello permitirá utilizar los equipos de cálculo electrónico que hacen posible obtener, en un plazo sumamente breve, los datos que servirán de base para realizar inspecciones con el sistema de muestreo. Un procedimiento similar se ha formulado para vigilar la ejecución de los planes de inversión, a través del control de los contratos y adquisiciones de las empresas del sector público.

#### **ADEMAS DE LAS ACTIVIDADES ANTES INDICADAS DEBE DESTACARSE EL SIGUIENTE TIPO DE LABORES**

- A. Intervención en estudios financieros de ciertos organismos descentralizados, como es el caso de Pemex, Puertos Libres Mexicanos, Diesel Nacional, etc.
- B. En relación a las empresas aeronáuticas, que fueron requisadas en el mes de enero de 1959, se designaron auditores externos con el objeto de vigilar su operación financiera, habiéndose recibido directamente los informes relativos a sus operaciones.
- C. En colaboración con el Comité de Importaciones del Sector Público, se han atendido diversos asuntos planteados en materia de adquisiciones de artículos de procedencia extranjera, especialmente por parte de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En este aspecto debe destacarse el mayor grado de intervención que se ha iniciado en materia de las importaciones que realizan los principales organismos descentralizados, con el doble objetivo de evitar la adquisición de artículos que se producen o son susceptibles de elaborarse a corto plazo en el país y de vigilar que los pedidos se finquen a los proveedores que garanticen mejor calidad y precio, para la eficiencia y economía en la prestación del servicio encomendado a cada organismo.
- D. Se intervino en la reorganización de la auditoría interna de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y Comisión Federal de Electricidad, y se ha promovido la designación de consejeros, comisarios, auditores, externos e internos, y otros representantes de la Secretaría del Patrimonio Nacional en ciertos organismos y empresas estatales.
- E. Los informes que periódicamente envían los auditores externos de algunos organismos, han sido sometidos a un análisis sistemático que ha permitido insistir con los titulares respectivos, en la conveniencia de adoptar las medidas de control sugeridas, habiéndose logrado en algunos casos su im-

plantación, con el consiguiente mejoramiento paulatino en los sistemas de registro y control interno.

F. Se han emitido diversos dictámenes u opiniones de carácter jurídico, económico y contable, sobre asuntos planteados por la superioridad y otras dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

ARTICULO 7o. A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales renovables y no renovables y los de dominio público y de uso común; los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general, siempre que no estén encomendados expresamente a otra Dependencia;
- II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos, o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra Secretaría o Departamento de Estado;
- III. Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra Secretaría o Departamento de Estado, y con la cooperación, en su caso, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio;
- IV. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;
- V. Reivindicar la propiedad de la nación.
- VI. Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado;
- VII. Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que deban llevar otras Secretarías o Departamentos de Estado;
- VIII. Mantener al corriente el avalúo de los bienes

nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

- IX. Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social;
- X. Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales;
- XI. Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación;
- XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado;
- XIII. Organizar, reglamentar, controlar y vigilar las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y substituir a los funcionarios de las mismas;
- XIV. Ejercer la posesión de la Nación sobre la zona federal y administrarla en términos de la ley;
- XV. Intervenir en las adquisiciones de toda clase;
- XVI. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;
- XVII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;
- XVIII. Llevar el catastro petrolero y minero;
- XIX. Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar, y
- XX. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

**PODER EJECUTIVO**  
**SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL**

**DECRETO que crea la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

**ADOLFO LOPEZ MATEOS**

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en las disposiciones de los artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y 1o., 4o., 5o. y demás relativos de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y

**CONSIDERANDO**

Que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, confiere a la Secretaría del Patrimonio Nacional la función de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que la ley de 30 de diciembre de 1947 atribuía a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

**CONSIDERANDO**

Que la creación de los organismos descentralizados y la participación del Gobierno Federal en el capital de algunas empresas e instituciones de tipo privado ha obedecido a la necesidad de desempeñar adecuadamente algunos servicios públicos o ha representado la forma apropiada de impulsar el desarrollo económico del país y que en esas circunstancias las funciones encomendadas a dichos organismos y empresas tienen conexión con las atribuciones correspondientes a diversas dependencias del Ejecutivo.

**CONSIDERANDO**

Que dentro de los programas de actividad que el Ejecutivo Federal se ha marcado para la buena marcha de la Administración, debe asegurarse no sólo la armonía y coordinación de las funciones de sus dependencias directas, sino también de las de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal entre sí y con los diversos órganos del Poder Público y por tal motivo, independientemente de la Intervención que la ley atribuye a la Secretaría de la Presidencia en la planeación, vigilancia y coordinación de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se requiere regular el control y vigilancia que ejercerá la Secretaría del Patrimonio Nacional respecto de los propios organismos y empresas, en los términos de la fracción XII del artículo 72 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

**CONSIDERANDO**

Que la organización y funcionamiento de las insti-

tuciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y de las instituciones de seguros, se encuentran regulados por las leyes especiales y que su operación está sometida a la vigilancia de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros, respectivamente.

**CONSIDERANDO**

Que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tiene por objeto lograr que los recursos y bienes patrimoniales propiedad de la Nación afectados al desempeño de las actividades de los propios organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin perjuicio de permitirles cumplir adecuadamente sus funciones, produzcan un rendimiento económico que el Gobierno Federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo económico del país.

He tenido a bien expedir el siguiente

**DECRETO**

**ARTICULO 1o.** De conformidad con lo que establece la fracción XII del artículo 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, la aplicación de las disposiciones de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 30 de diciembre de 1947, corresponderá a partir del día 1o. de enero de 1959 a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

**ARTICULO 2o.** Se crea la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal previsto en la ley de la materia de 30 de diciembre de 1947, sin perjuicio de las que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado correspondan a la Secretaría de la Presidencia.

**ARTICULO 3o.** La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, estará integrada por 5 miembros permanentes y 18 alternos, como sigue:

**MIEMBROS PERMANENTES**

El Secretario del Patrimonio Nacional, que fungirá como Presidente de la Junta.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El Secretario de Industria y Comercio.

El Subsecretario del Patrimonio Nacional, que actuará como Vicepresidente Ejecutivo.

El Director General de Nacional Financiera.

**MIEMBROS ALTERNOS**

Los CC. Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado que no sean miembros permanentes y los CC. Directores Generales de Petróleos Mexicanos y del Banco de México, quienes deberán ser citados a las reuniones en que se traten asuntos relacionados con los organismos y empresas cuyas funciones sean conexas con las de las dependencias a su cargo.

Los miembros permanentes de la Junta serán suplidos en sus ausencias por los funcionarios que legalmente los sustituyan en sus funciones. Los miembros alternos podrán ser representados por funcionarios de su

dependencia investidos de las facultades necesarias para participar con voz y voto en las reuniones de la Junta.

Actuará como Secretario de la Junta, el Jefe de las Oficinas Técnicas y Administrativas de la misma.

**ARTICULO 4o.** La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, se reunirá por lo menos una vez al mes, previa cita girada por el Presidente de la misma con 5 días de anticipación, en la que se mencionarán los asuntos que se someterán a la decisión de la Junta. No se requerirá citatorio anticipado ni orden del día para las reuniones en que estén presentes los 5 miembros permanentes y el o los miembros alternos a quienes corresponda conocer de los asuntos objetos de la reunión.

**ARTICULO 5o.** La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, funcionarán válidamente con la presencia de 3 de sus miembros y tendrán las siguientes funciones:

- I. Proyectar las normas para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y someterlas a la consideración del Ejecutivo por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.
- II. Someter al Ejecutivo Federal y previa su aprobación, promover por los conductos pertinentes la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal —excluidas las instituciones de crédito y de seguros y organizaciones auxiliares— siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción o la más eficaz coordinación de sus actividades con las que corresponden a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los demás organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- III. Emitir opinión sobre los programas generales de actividad y sobre los aspectos financieros de dichos programas, así como sobre los presupuestos periódicos de gastos y costos de operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Junta hará saber su opinión a los administradores o cuerpo de administradores de los organismos y empresas de que se trate, por los conductos y para los efectos legales pertinentes.
- IV. Aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a los cuales deban sujetarse las Oficinas Técnicas y Administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les corresponde.
- V. Aprobar las reglas e instructivos conforme a los cuales los auditores internos y externos de los organismos y empresas sujetos a control, deban presentarle los balances e informes que el mismo requiera.
- VI. Ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los asuntos que se relacionan con sus funciones institucionales.
- VII. Autorizar con intervención de la Secretaría de Hacienda, el presupuesto anual de gastos de las Oficinas Técnicas y Administrativas de su dependencia y señalar las cuotas bimestrales que los organismos y empresas sometidos a su

control y vigilancia deban pagar de conformidad con lo que dispone el artículo 17 de la Ley de 30 de diciembre de 1947.

- VIII. Proponer al Ejecutivo Federal y con su autorización promover por los conductos apropiados la supresión, disolución o liquidación de los organismos o empresas, el rescate de los recursos o bienes patrimoniales que ellas manejen o administren, o el traspaso o venta de las participaciones que dentro de su capital represente el Gobierno Federal: *a)* cuando haya desaparecido la función de interés general que tengan encomendada o no la desempeñen adecuadamente; *b)* cuando hayan cumplido las finalidades de promoción del desarrollo económico que dieron lugar a su creación; *c)* cuando sin perjuicio del interés general sus actividades puedan ser desempeñadas lícitamente por empresas privadas; *d)* cuando sus funciones puedan ser realizadas mejor o más económicamente por algún otro organismo o empresa creado o por crear.

**ARTICULO 6o.** El Ejecutivo Federal de conformidad con lo que disponen los artículos 1o., 2o., 3o., 4o. y 10 de la Ley de 30 de diciembre de 1947, determinará los organismos, empresas y fideicomisos que estarán sometidos a la vigilancia y control de la Secretaría del Patrimonio Nacional por conducto de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado.

**ARTICULO 7o.** Los organismos y empresas que no consideren correcta su inclusión dentro de las que deban estar sometidas a la vigilancia y control de la Secretaría del Patrimonio Nacional, presentarán su inconformidad debidamente fundada y acompañada de los elementos de prueba que estimen pertinentes a la Secretaría del Patrimonio Nacional dentro de los 10 días siguientes en que se les notifique el acuerdo correspondiente, para que la propia Secretaría, con su opinión, la someta a la decisión definitiva del Ejecutivo Federal.

**ARTICULO 8o.** A partir de la fecha de vigencia del presente decreto, la Secretaría del Patrimonio Nacional promoverá por los conductos procedentes, la designación de los auditores externos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sometidos a su control y vigilancia en los casos en que las leyes o estatutos relativos prevean la existencia de ellos.

Los honorarios de los auditores externos quedarán en todo caso a cargo de los propios organismos y empresas.

**ARTICULO 9o.** La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, propondrá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las normas generales y especiales sobre auditoría externa de las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y de las instituciones nacionales de seguros que considere necesarias para controlar las operaciones que no sean propias o esenciales del objeto de su instituto, sus adquisiciones y sus gastos de administración, las que una vez aprobadas por esa Secretaría deberán aplicarse por conducto de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros.

**ARTICULO 10.** Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, presentarán anual-

mente a la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, para los efectos de la fracción III, del artículo 5o. del presente decreto, sus programas de actividad y sus presupuestos de gastos de operación.

**ARTICULO 11.** Los auditores externos e internos estarán obligados a informar a la Secretaría del Patrimonio Nacional tan pronto como adviertan que algún organismo o empresa no se sujeta a las reglas, instructivos y normas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado.

Las responsabilidades derivadas del desacato de esas reglas, instructivos o normas, por parte de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, corresponderán a los directores, administradores o funcionarios que las hayan autorizado, el Ejecutivo Federal oyendo la opinión de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, dictará las disposiciones pertinentes para exigir o sancionar las responsabilidades de que se trata.

**ARTICULO 12.** La Secretaría del Patrimonio Nacional estará representada en los Consejos de Administración, Juntas Directivas o Juntas de Gobierno de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetos a control y en los de las instituciones nacionales de crédito y de seguros, solamente cuando mantengan inversiones permanentes de capital en empresas de tipo derivado que, consideradas aisladamente o sumadas a las que en la misma empresa posea el Gobierno Federal u otros organismos o empresas descentralizadas, represente más del 51% del capital de la empresa emisora. La Secretaría del Patrimonio Nacional estará igualmente representada en los comités técnicos que manejen fideicomisos de inversión a plazo mayor de cinco años constituidos por el Gobierno Federal.

**ARTICULO 13.** Siempre que la representación del Gobierno Federal en una empresa de participación estatal, excluidas las instituciones de crédito y de seguros exceda del 25% del capital de la empresa o institución, la Secretaría del Patrimonio Nacional ejercerá el derecho de designar un comisario o miembro del Consejo de Vigilancia, que consagra la Ley General de Sociedades Mercantiles.

**ARTICULO 14.** Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal requerirán autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional para constituir gravámenes sobre los recursos o bienes que les hubiere aportado el Gobierno Federal.

#### **ARTICULOS TRANSITORIOS:**

**ARTICULO PRIMERO.** Antes del día 31 de marzo de 1959, deberá autorizarse por el Ejecutivo Federal la relación inicial de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedarán sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional y a más tardar el 15 de abril siguiente, la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado deberán aprobar el presupuesto de gastos de sus Oficinas Técnicas y Administrativas correspondientes al año de 1959, hacer la distribución del mismo entre los organismos y empresas sometidos a su control y vigilancia y señalar las cuotas bimestrales que los mismos organismos y empresas deberán pagar para cubrirlo.

**ARTICULO SEGUNDO.** Mientras se expide el reglamento de la Ley de 30 de diciembre de 1947, la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, tendrá facultad de dictar, con aprobación del Presidente de la República, las medidas indispensables para llevar a cabo el control y vigilancia de las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en México, D.F., a los trece días del mes de marzo de mil novecientos cincuenta y nueve. *Adolfo López Mateos.* Rúbrica. El Secretario del Patrimonio Nacional, *Eduardo Bustamante.* Rúbrica. El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Antonio Ortiz Mena.* Rúbrica.

#### **LEY**

para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

#### **MIGUEL ALEMAN**

*Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:*

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

#### **DECRETO:**

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

**LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.**

**ARTICULO 1o.** Quedan sujetos a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales.

**ARTICULO 2o.** Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

**ARTICULO 3o.** Para los efectos de esta Ley, son empresas de participación estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director o vetar los acuerdos que la Asamblea de Ac-

cionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones.

c) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

d) Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

ARTICULO 4o. Por resolución del Ejecutivo podrán asimilarse a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal a que esta Ley se refiere sus filiales o subsidiarias y aquellas empresas con las que su posición o situación sea análoga a la del Gobierno Federal con respecto a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, según los casos de los artículos anteriores.

ARTICULO 5o. Será facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica.

Al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada a establecer discrecionalmente alguno o algunos de los siguientes procedimientos:

- I. Solicitar informes financieros.
- II. Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales, de operación e inversiones.
- III. Practicar toda clase de auditorías (pre y post-auditorías), glosar las cuentas y revisar los balances que se practiquen.
- IV. Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar aquellas que no se sujeten al presupuesto, al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la legislación vigente o sean lesivas a su economía.
- V. Promover innovaciones en su organización y funcionamiento.
- VI. Fincar las responsabilidades que resulten en el manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- VII. Autorizar la cancelación de créditos, a favor de esas instituciones.

ARTICULO 6o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público designará el personal que asuma la inspección material de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a que esta Ley se refiere, el que tendrá la más amplia libertad para revisar la contabilidad, libros de actas, archivos, documentos en general, estando obligadas las empresas a darle toda clase de facilidades para el mejor desempeño de su cometido.

ARTICULO 7o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá designar un representante en cada organismo o empresa para que asista con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Administración o Junta Directiva y a las asambleas de accionistas, teniendo al mismo tiempo las facultades de comisario,

independiente de las representaciones que ya tenga autorizadas por otras leyes.

ARTICULO 8o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa consulta a las otras Dependencias del Ejecutivo Federal que puedan tener ingerencia en algunos organismos o empresas, propondrá al Ejecutivo Federal un plan general de operaciones, que al ser aprobado por éste, será la norma obligada a que sujetarán sus actividades los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

ARTICULO 9o. Los funcionarios que se designen para controlar los organismos y empresas objeto de esta Ley, se considerarán empleados de confianza y el Secretario de Hacienda y Crédito Público tendrá la más amplia facultad para su remoción. Respecto al personal auxiliar su situación quedará precisada en el Reglamento de esta Ley.

ARTICULO 10. Los fideicomisos que otorgue el Gobierno Federal directamente o por mediación de alguna Institución Nacional de Crédito, cualquiera que sea el origen de los fondos destinados a dichos fideicomisos, serán supervisados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siguiendo alguno de los procedimientos que se indican a continuación.

- I. Mediante el establecimiento de un Comité Técnico que maneje el fideicomiso, en el cual estará representada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- II. Mediante la designación de comisarios auditores.
- III. Mediante la práctica de auditorías periódicas.
- IV. Mediante la aprobación previa de presupuestos, gastos y programas.

ARTICULO 11. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, intervendrá en la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas, que se lleven a cabo en los organismos y empresas objeto de esta Ley, de acuerdo con los términos de la Ley de Inspección Administrativa, cuando el importe de las obras objeto del contrato, excedan del límite que señale el Ejecutivo.

Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal al fincar sus pedidos, no podrán adquirir mercancías, en igualdad de especificaciones, a precios superiores de los fijados por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

A solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, podrá hacer investigaciones sobre casos concretos de compras que se consideren lesivas a la economía de alguna empresa.

ARTICULO 12. Queda facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad pública o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido.

ARTICULO 13. Toda enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecte el patrimonio de las instituciones objeto de esta Ley, sólo podrá hacerse previo Acuerdo Presidencial refrendado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

ARTICULO 14. Los inventarios de bienes muebles e inmuebles de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberán ser enviados a



la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que se le informará anualmente de los movimientos que se hagan. Las instituciones que carezcan de inventarios deberán formularlos en el menor plazo posible, a juicio de la Secretaría de Hacienda, y con intervención de sus representantes.

ARTICULO 15. Queda facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear el organismo administrativo encargado de aplicar la presente Ley y será el contacto entre la Secretaría y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y a la vez el conducto para vigilar fideicomisos.

ARTICULO 16. El organismo administrativo de vigilancia, formulará anualmente su presupuesto de egresos que someterá a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 17. Para cubrir los gastos de inspección y vigilancia, que requiere la aplicación de esta Ley, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que conforme a ella estén sujetos, pagarán la cuota que cada año señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta del organismo administrativo de vigilancia, de acuerdo con las siguientes bases:

El 50% del presupuesto de gastos se repartirá en partes proporcionales al capital y reservas de los organismos y empresas a que esta Ley se refiere; el 30% de dicho presupuesto, proporcionalmente al activo de los mismos y el 20% restante en proporción a sus utilidades del año anterior.

Los organismos y empresas que no tengan utilidades, pagarán la cuota que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las cuotas serán pagadas por bimestres adelantados en el Banco de México, S.A., donde se constituirá un depósito a disposición del organismo administrativo de vigilancia.

ARTICULO 18. Queda prohibido a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal realizar trabajos o actividades ajenos a su objeto, y hacer sin autorización del Ejecutivo, dictada por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donaciones, gratificaciones y obsequios.

ARTICULO 19. De las violaciones a esta Ley en que incurran los organismos descentralizados y empresas estatales, serán responsables los Directores, Presidente, Gerente o Funcionarios que hagan sus veces, los miembros del Consejo de Administración o Junta Directiva y el personal de vigilancia, en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

#### TRANSITORIOS:

ARTICULO 1o. Quedan derogadas las disposiciones contenidas en las Leyes Orgánicas de los Organismos Descentralizados que se opongan a la presente Ley.

ARTICULO 2o. Los estatutos de las empresas de participación estatal quedan reformados en los términos de la presente Ley, respecto de todas aquellas disposiciones que se le opongan.

ARTICULO 3o. Los fideicomisos otorgados por el Gobierno Federal que se encuentra en vigor, quedarán sujetos cuando lo determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las disposiciones de esta Ley.

ARTICULO 4o. En el mes de enero de 1948, la Secretaría de Hacienda determinará los organismos y empresas que queden sujetos a las disposiciones de esta Ley, establecerá el organismo administrativo de control y vigilancia que la misma prevé, aprobará el presupuesto de gastos del mismo para ese año y señalará las cuotas destinadas a cubrirlo, de conformidad con el artículo 17.

ARTICULO 5o. Dentro del presupuesto correspondiente al año de 1948, proveerá las partidas necesarias para la instalación del organismo administrativo de control y vigilancia y la que se requiere para constituir un fondo de reserva.

ARTICULO 6o. El Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el término de seis meses deberá expedir el Reglamento de la presente Ley.

ARTICULO 7o. Esta Ley entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial".

*Carlos I. Serrano, S. P.—Luis Díaz Infante, D. P.—Gilberto García, S. S.—Fernando Riva Palacio, D. S.—Rúbricas".*

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido la presente Ley en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete.—*Miguel Alemán.*—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Ramón Beteta.*—Rúbrica.—El Secretario de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *Alfonso Caso.*—Rúbrica.—Al C. Héctor Pérez Martínez, Secretario de Gobernación.—Presente.

#### INFORMACION ESTADISTICA

Aunque se reconoce el carácter parcial y limitado de la información general proporcionada por un grupo de 55 organismos y empresas del Estado, se considera de interés darla a conocer.

Debe advertirse que respecto a los datos financieros no fue posible aún eliminar las inversiones y transacciones entre empresas. No obstante, se estima que la información financiera disponible para este grupo de organismos y empresas, permite apreciar la magnitud y naturaleza de su inversión, ingresos, resultados y patrimonio.

Esta información debe considerarse como un primer paso, tentativo, en el propósito de conocer las condiciones en que opera este importante sector, pues indudablemente que en la medida que se disponga de una mayor información, se estará en mejor situación para conocer sus efectos económicos y, consecuentemente, de adoptar decisiones apoyadas en consideraciones más objetivas.

	EMPRESAS	INGRESOS	UTILIDAD O (PERDIDA)	ACTIVO	IMPORTE	CAPITAL CONTABLE IMPORTE Y % DEL SECTOR PUBLICO	PERSONAL EMPLEADO
	55	7,496.0	(358.2)	21,412.9	11,257.4	97.6	153,6
I. INDUSTRIA EXTRACTIVA	8	3,822.1	(113.1)	7,267.1	2,833.4	99.7	52,092
II. INDUSTRIA DE TRANSFORMACION	17	1,475.8	87.2	3,111.7	1,440.7	82.7	18,213
III. COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	7	1,394.1	(457.0)	6,241.4	3,468.1	99.7	72,917
IV. INDUSTRIA ELECTRICA	7	462.4	129.4	4,417.1	3,287.1	99.9	7,308
V. INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION Y FRACCIONAMIENTO	4	77.4	(14.2)	141.7	89.5	100.0	809
VI. FOMENTO AGRICOLA Y FORESTAL	6	46.4	4.7	54.3	42.1	100.0	1,210
VII. OTRAS ACTIVIDADES	6	217.8	4.8	179.6	96.5	94.0	1,143

I. INDUSTRIA EXTRACTIVA	INGRESOS	UTILIDAD O (PERDIDA)	ACTIVO	IMPORTE	CAPITAL CONTABLE IMPORTE Y % DEL SECTOR PUBLICO	PERSONAL EMPLEADO
1. Petróleos Mexicanos.	3,822.1	(113.1)	7,267.1	2,833.4	99.7	52,092
2. Cía. del Real del Monte y Pachuca, S.A.	3,632.6	(115.5)	6,959.0	2,669.2	100.0	45,772
3. Carbonífera de Barroterán, S.A.	115.7	(7.8)	59.2	49.3	84.9	3,825
4. Comisión de Fomento Minero.	34.4	2.0	47.0	17.6	99.8	1,297
5. Carbonífera de Barroterán, S.A.	18.2	3.5	38.8	34.6	100.0	233
6. La Perla, Minas de Fierro, S.A.	14.9	2.0	14.1	13.7	96.6	658
7. Cía. Minera de Guadalupe, S.A.	2.8	2.0	138.5	42.9	99.0	233
8. Cía. Minera Las Alazanas, S.A.	2.2	0.5	9.6	5.2	99.0	32
II. INDUSTRIA DE TRANSFORMACION	1.3	0.2	0.9	0.9	97.8	42
1. Altos Hornos de México, S.A.	1,475.8	87.2	3,111.7	1,440.7	82.7	18,213
2. Constructora Nacional de Carros de FF.CC., S.A.	538.9	44.6	920.1	406.6	71.0	5,625
3. Guanos y Fertilizantes de México, S.A. (1)	194.0	16.6	470.4	108.5	95.7	762
4. Diesel Nacional, S.A.	137.5	12.6	251.1	182.7	100.0	1,120
5. Soc. Coop. de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio "Emiliano Zapata", S.C.S. de P.E. (1).	118.0	(29.6)	388.1	191.3	97.6	1,087
6. Cía. Industrial de Atenquique, S.A.	98.8	4.2	132.9	35.7	0.0	1,679
7. Industria Nacional Química Farmacéutica, S.A. de C.V. (2)	85.2	41.3	147.3	137.8	66.0	926
8. Soc. Coop. Obrera de Vestuario y Equipo, S.C.L.	63.9	0.5	97.8	77.5	100.0	1,400
9. Ingenio Independencia, S.A. (3)	58.8	0.6	28.7	(3.6)	0.0	1,200
10. Industrial de Abastos, S.A. de C.V.	41.2	(0.1)	77.6	28.0	100.0	
11. Mexicana de Coque y Derivados, S.A.	39.8	9.3	86.1	81.8	100.0	1,266
12. Maíz Industrializado, S.A.	31.1	2.3	108.9	79.5	100.0	277
13. Toyoda de México, S.A.	25.6	(0.6)	21.2	18.1	100.0	141
14. Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y de R.S.	22.5	(11.4)	110.6	30.3	31.0	650
15. Airco Mexicana, S.A.	18.4	3.0	12.8	11.7	100.0	453
16. Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A.	2.1	0.3	1.5	1.3	98.4	27
17. Empacadora Ejidal, S.A.	0.0	(1.1)	228.1	62.7	65.8	
		(2.3)	28.5	(9.2)	100.0	1,600 (4)

III. COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	INGRESOS	UTILIDAD O (PERDIDA)	ACTIVO	IMPORTE	CAPITAL CONTABLE IMPORTE Y % DEL SECTOR PUBLICO	PERSONAL EMPLEADO
1. Ferrocarriles nacionales de México						
2. Ferrocarril del Pacífico, S.A.						
3. Comité Nacional de Comunicaciones Vecinales						
4. Ferrocarril Mexicano	1,394.1	(457.0)	6,241.4	3,468.1	99.7	72,917
5. Servicio de Transportes Eléctricos del D.F.	928.1	(333.2)	3,935.2	2,304.7	100.0	57,875
6. Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A.	252.4	(61.6)	1,539.6	607.2	98.3	7,306
7. Caminos y Puentes Federal de Ingresos	68.3	(1.7)*	29.9	0.0	100.0	285
54.1	(44.2)	176.3	85.9	100.0	2,340	
IV. INDUSTRIA ELECTRICA	45.0	(1.9)	153.6	78.2	100.0	2,302
1. Comisión Federal de Electricidad	36.0	(21.7)	158.0	150.1	100.0	2,560
2. Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A.	10.2	(7.3)	248.8	242.0	100.0	249
3. Cía. Eléctrica de Morelia, S.A.	462.4	129.4	4,417.1	3,287.1	99.9	7,308
4. Eléctrica de Monclova, S.A.	390.2	118.9	4,104.5	3,134.1	100.0	5,642
5. Cía. Eléctrica Guzmán, S.A.	58.2	10.0	272.4	144.4	100.0	1,323
6. Cía. Hidroeléctrica Occidental, S.A.	7.3	0.5	23.2	5.6	100.0	169
7. Cía. Eléctrica de Manzanillo, S.A.	2.1	(0.1)	2.8	1.6	93.0	28
V. INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION Y FRACCIONAMIENTO	1.8	0.0	6.6	0.9	100.0	60
1.7	0.1	4.8	0.5	100.0	51	
1. Comité Administrador del Programa Federal de la Construcción de Escuelas	1.1	0.0	9.8	0.0	84.7	35
77.4	(14.2)	141.7	89.5	100.0	809	
2. Instituto Nacional de la Vivienda	67.7	(13.2)*	4.2	(10.2)	100.0	178
3. Constructora Industrial Irolo, S.A.	6.3	1.7*	27.1	9.6	100.0	240
4. Cía. Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A.	2.3	(3.2)	97.3	83.8	100.0	380
1.1	0.5	13.1	6.3	100.0	11	

EN LOS CUADROS ANTERIORES LOS VALORES  
ESTAN DADOS EN MILLONES DE PESOS, 1958

Notas: II. Industria de transformación:  
1) datos al 30 de junio.  
2) datos al 31 de agosto.  
3) datos al 31 de octubre.  
4) trabajo de tipo estacional.

	INGRESOS	UTILIDAD (PERDIDA)	ACTIVO	IMPORTE	CAPITAL CONTABLE IMPORTE Y % DEL SECTOR PUBLICO	PERSONAL EMPLEADO
VI. FOMENTO AGRICOLA Y FORESTAL	46.4	4.7	54.3	42.1	100.0	1,210
	19.2	1.5	22.2	14.6	100.0	781
1. Productora e Importadora de Papel, S.A.	12.3	3.3*	16.8	12.6	100.0	162
2. Consejo de Recursos Naturales No Renovables	8.7	0.0*	2.6	2.2	100.0	87
3. Comisión Nacional de Energía Nuclear	5.4	0.8*	5.8	5.8	100.0	125
4. Puertos Libres Mexicanos	0.5	(0.9)*	5.9	5.9	100.0	55
5. AHMSA Comercial, S.A.	0.3	0.0	1.0	1.0	100.0	
6. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial	0.3	0.0	1.0	1.0	100.0	
VII. OTRAS ACTIVIDADES	217.8	4.8	179.6	96.5	94.0	1,143
	185.3	2.9	87.7	8.3	30.8	120
1. Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.	11.3	0.2*	11.6	11.6	100.0	341
2. Comisión Nacional del Maíz	11.3	0.6*	9.9	9.9	100.0	304
3. Instituto Mexicano del Café	6.5	0.5	67.1	63.8	100.0	301
4. Comisión Nacional de la Caña de Azúcar	2.1	0.2	1.4	1.1	99.4	39
5. Comisión Nacional del Olivo	1.3	0.4*	1.9	1.8	100.0	38
6. Henequén del Pacífico, S.A.						



**DIRECTORIO DE ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS  
DE PARTICIPACION ESTATAL**

El directorio anexo se refiere a los organismos descentralizados creados por la Federación, así como las empresas de participación estatal en que ha hecho inversiones el Gobierno Federal. Por lo tanto, no se incluyen los organismos descentralizados creados por las legislaturas o gobiernos de los Estados y Municipios.

1. AEROLINEAS MEXICANAS, S.A.  
Boulevard Aeropuerto Central Núm. 161.  
México, D.F.  
\* Escritura Pública de agosto de 1956.
2. AERONAVES DE MEXICO, S.A.  
Av. Mariano Escobedo Núm. 491.  
México, D.F.
3. AFIANZADORA MEXICANA, S.A.  
Monte de Piedad Núm. 11, 3o., 4o. y 5o. pisos.  
México, D.F.
4. AHMSA COMERCIAL, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 133, 12o. piso.  
México, D.F.  
\* Escritura Pública del 19 de abril de 1954.
5. AIRCO MEXICANA, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 133.  
México, D.F.  
\* Escritura Pública del 1o. de diciembre de 1943.
6. ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO, S.A.  
Isabel la Católica Núm. 24, México, D.F.  
\* Acuerdo Presidencial del 26 de marzo de 1936.
7. ALTOS HORNOS DE MEXICO, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 133, 12o. piso.  
México, D.F.  
\* Escritura Pública del 6 de julio de 1942.
8. ASEGURADORA HIDALGO, S.A.  
Puebla Núm. 182. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 21 de mayo de 1931.
9. ASEGURADORA MEXICANA, S.A. DE C.V.  
Av. 5 de Mayo Núm. 29. México, D.F.  
\* Acuerdo del 22 de abril de 1942.
10. ASOCIACION HIPOTECARIA MEXICANA, S.A. DE C.V.  
Plaza de la República Núm. 16. México, D.F.
11. AYOTLA TEXTIL, S.A.  
Venustiano Carranza Núm. 39. México, D.F.
12. BANCO DE MEXICO, S.A.  
Av. 5 de Mayo Núm. 2, México, D.F.  
\* Ley del 25 de agosto de 1925.
13. BANCO DE ZAMORA, S.A.  
Zamora, Mich.
14. BANCO DEL PEQUEÑO COMERCIO, S.A. DE C.V.
15. BANCO NACIONAL CINEMATOGRAFICO, S.A.  
Av. Juárez Núm. 157, 2o. piso. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 23 de diciembre de 1941.
16. BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.  
Venustiano Carranza Núm. 32. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 8 de junio de 1937.
17. BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA.  
Plaza de la República Núm. 35. México, D.F.  
\* Ley del 30 de diciembre de 1955.
18. BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL, S.A. DE C.V.  
Uruguay Núm. 56. México, D.F.  
\* Ley del 30 de diciembre de 1955.
19. BANCO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO, S.A. DE C.V.  
Paseo de la Reforma Núm. 208. México, D.F.  
\* Ley del 30 de abril de 1941.
20. BANCO NACIONAL DE TRANSPORTES, S.A.  
Balderas Núm. 34. México, D.F.
21. BANCO NACIONAL DEL EJERCITO Y LA ARMADA, S.A. DE C.V.  
Av. Juárez Núm. 156. México, D.F.  
\* Ley del 26 de diciembre de 1946.
22. BANCO NACIONAL HIPOTECARIO URBANO Y DE OBRAS PUBLICAS, S.A.  
Lafragua Núm. 3. México, D.F.  
\* Ley del 31 de diciembre de 1942.
23. BANCO PROVINCIAL DE SINALOA, S.A.  
Apartado Postal Núm. 26. Culiacán, Sin.  
\* Escritura Pública del 5 de enero de 1940.

24. BENEFICIOS MEXICANOS DEL CAFE, S. DE R.L. Y C.V.  
Av. Insurgentes Sur 1079, 1er. piso. México, D.F.
25. CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS  
Pilares Núm. 758. México, D.F.  
\*Decreto del 25 de marzo de 1959.
26. CARBONIFERA DE BARROTERAN, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 133. México, D.F.  
\*Escritura Pública del 13 de abril de 1946.
27. CARBONIFERA UNIDA DE PALAU, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 133. México, D.F.  
\*Escritura Pública de 23 de febrero de 1943.
28. CATALISIS, S.A.  
Moliere Núm. 58. México, D.F.
29. CEMENTOS GUADALAJARA, S.A.  
Isabel la Católica Núm. 38, 7o. piso. México, D.F.
30. CENTRO DE ADIESTRAMIENTO DE OPERADORES.  
Av. F.C. de Cuernavaca Núm. 546, Col. El Olivar de los Padres, Villa Obregón, D.F.
31. CINEMATOGRAFICA LATINOAMERICANA.  
Calz. de Tlalpan Núm. 2775. México, D.F.  
\*Escritura Pública del 14 de julio de 1934.
32. CINEMATOGRAFICA MEXICANA EXPORTADORA, S. DE R.L. DE C.V. E I.P.  
Av. Juárez Núm. 157, 3er. piso. México, D.F.
33. CLASA FILMS MUNDIALES, S.A.  
Calzada de Tlalpan Núm. 2775. México, D.F.  
\*Escritura Pública del 15 de abril de 1946.
34. CLINICA DE ORTOPEdia "DR. ALEJANDRO VELASCO ZIMBRON".  
Prolongación Calzada Zoquiapan Núm. 148, Col. del Parque. México, D.F.
35. COMISION ADMINISTRADORA DE TERRENOS DE ACAPULCO.  
Jesús Carranza Núm. 5, Desp. 3. Acapulco, Gro.  
\*Acuerdo de la Secretaría de Bienes Nacionales del 12 de junio de 1948.
36. COMISION DE AGUA POTABLE.  
Palacio Federal. Monterrey, N.L.
37. COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES.  
Moneda Núm. 4. México, D.F.  
\*Reglamento del 21 de abril de 1950.
38. COMISION DE FOMENTO MINERO.  
Artículo 123 Núm. 37, 5o. piso. México, D.F.  
\*Ley Minera del 2 de febrero de 1939, Artículo 130.
39. COMISION DE TARIFAS DE ELECTRICIDAD Y GAS.  
Alfonso Herrera Núm. 15. México, D.F.  
\*Decretos del 31 de diciembre de 1948 y del 30 de diciembre de 1949.
40. COMISION DEL PAPALOAPAN.  
Melchor Ocampo Núm. 403, 5o. piso. México, D.F.  
\*Decreto del 26 de febrero de 1947.
41. COMISION DEL RIO FUERTE.  
Los Mochis, Sin.
42. COMISION DEL RIO GRIJALVA.  
Villahermosa, Tab.
43. COMISION DEL TEPALCATEPEC.  
Uruapan, Mich.  
\*Decreto del 14 de mayo de 1947
44. COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.  
Ródano Núm. 14. México, D.F.  
\*Ley del 14 de enero de 1949.
45. COMISION HIDROLOGICA DE LA CUENCA DEL VALLE DE MEXICO.  
San Juan de Aragón. México, D.F.
46. COMISION LERMA-CHAPALA-SANTIAGO.  
Secretaría de Recursos Hidráulicos. México, D.F.
47. COMISION NACIONAL DE CAMINOS VECINALES.  
Versalles Núm. 15. México, D.F.  
\*Decreto del 19 de julio de 1960.
48. COMISION NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR.  
Av. Insurgentes Sur Núm. 1079, 3er. piso. México, D.F.  
\*Ley del 31 de diciembre de 1959.
49. COMISION NACIONAL DEL AZUCAR  
Secretaría de Agricultura y Ganadería, Tacuba Núm. 7. México, D.F.  
\*Decreto del 24 de junio de 1960.
50. COMISION NACIONAL DEL MAIZ.  
Progreso Núm. 3. Coyoacán, D.F.  
\*Decreto del 6 de enero de 1947.
51. COMISION NACIONAL DEL OLIVO.  
Av. Hidalgo Núm. 5-1004. México, D.F.  
\*Decreto del 22 de marzo de 1950.
52. COMPAÑIA AGRICOLA Y COMERCIAL DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., EN LIQ.  
Madero y Pino Suárez Núm. 121-P. Culiacán, Sin.  
\*Escritura Pública del 26 de junio de 1944.
53. COMPAÑIA DE ELECTRICIDAD DE TAMPICO, S.A.  
Av. Morelos Núm. 98. México, D.F.
54. COMPAÑIA DE REAL DEL MONTE Y PACHUCA, S.A.  
Artículo 123 Núm. 37, 5o. piso. México, D.F.  
Adquirida el 8 de septiembre de 1947.
55. COMPAÑIA ELECTRICA DE MANZANILLO, S.A.  
Londres Núm. 85. México, D.F.  
Adquirida el 3 de octubre de 1947.
56. COMPAÑIA ELECTRICA DE MERIDA, S.A.  
Av. Morelos Núm. 98. México, D.F.
57. COMPAÑIA ELECTRICA DE PAPANTLA.  
Obispo las Casas Núm. 2. Papantla, Ver.
58. COMPAÑIA ELECTRICA DE TUXPAN, S.A.  
Ródano Núm. 14. México, D.F.
59. COMPAÑIA ELECTRICA DEL NORTE, S.A.  
Av. Morelos Núm. 98. México, D.F.
60. COMPAÑIA ELECTRICA GUZMAN, S.A.  
Londres Núm. 85. México, D.F.  
\*Escritura Pública del 29 de diciembre de 1930.
61. COMPAÑIA ELECTRICA MEXICANA DEL CENTRO, S.A.  
Av. Morelos Núm. 98. México, D.F.
62. COMPAÑIA ELECTRICA MEXICANA DEL SURESTE, S.A.  
Av. Morelos Núm. 98. México, D.F.
63. COMPAÑIA ELECTRICA DE MORELIA, S.A.  
Londres Núm. 85. México, D.F.  
\*Escritura Pública del 4 de septiembre de 1925.
64. COMPAÑIA ELECTRICA NACIONAL, S.A.  
Av. Morelos Núm. 98. México, D.F.



65. COMPAÑIA EXPLORADORA DE HIDALGO, S.A.  
Artículo 123 Núm. 37, 5o. piso. México, D.F.
66. COMPAÑIA EXPORTADORA E IMPORTADORA MEXICANA, S.A.  
Av. Hidalgo Núm. 5. México, D.F.  
\* Decreto del 14 de julio de 1949.
67. COMPAÑIA HIDROELECTRICA OCCIDENTAL, S.A.  
Londres Núm. 85. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 23 de octubre de 1912.
68. COMPAÑIA INDUSTRIAL DE ATENQUIQUE, S.A.  
Av. Juárez Núm. 117. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 7 de octubre de 1941.
69. COMPAÑIA INDUSTRIAL DE SAN CRISTOBAL, S.A.  
Lieja Núm. 8. México, D.F.
70. COMPAÑIA INDUSTRIAL MINERA OCCIDENTAL, S.A.  
Venustiano Carranza Núm. 25. México, D.F.
71. COMPAÑIA METALURGICA DE ATOTONILCO EL CHICO.  
Artículo 123 Núm. 37, 5o. piso. México, D.F.
72. COMPAÑIA MEXICANA DE COQUE Y DERIVADOS, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 133, 9o. piso. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 20 de diciembre de 1951.
73. COMPAÑIA MEXICANA DE TERRENOS DEL RIO COLORADO, S.A.  
Av. Juárez Núm. 14. México, D.F.
74. COMPAÑIA MINERA DE GUADALUPE, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 133. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 11 de febrero de 1944.
75. COMPAÑIA MINERA DE SANTA ROSALIA.  
Artículo 123 Núm. 37, 5o. piso. México, D.F.
76. COMPAÑIA MINERA DE LA TORONJA, S.A.  
Artículo 123 Núm. 37, 5o. piso. México, D.F.
77. COMPAÑIA MINERA LA UNION, S.A.  
Artículo 123 Núm. 37, 5o. piso. México, D.F.
78. COMPAÑIA MINERA LAS ALAZANAS, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 133. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 4 de febrero de 1944.
79. COMPAÑIA TERMINAL DE VERACRUZ, S.A.  
Av. 5 de Mayo Núm. 27. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 6 de abril de 1906.
80. CONGELADORA DE MAZATLAN, S.A.  
Mazatlán, Sin.
81. CONSEJO DE ADMINISTRACION Y VIGILANCIA DEL DISTRITO DE RIEGO DE VALSEQUILLO.  
Valsequillo, Pue.
82. CONSEJO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.  
Niños Héroe y Dr. Navarro. México, D.F.  
\* Decreto del 31 de diciembre de 1955.
83. CONSORCIO DEL SEGURO AGRICOLA INTEGRAL Y GANADERO, S.A. DE C.V.  
Av. Insurgentes Sur Núm. 171. México, D.F.
84. CONSTRUCTORA INDUSTRIAL IROLO, S.A.  
Niza Núm. 67, 2o. piso. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 17 de junio de 1952.
85. CONSTRUCTORA NACIONAL DE CARROS DE FERROCARRIL, S.A.  
Miguel Laurent Núm. 803. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 8 de abril de 1952.
86. CREDITO HOTELERO, S.A. DE C.V.  
Plaza de la República Núm. 16. México, D.F.
87. CHAPAS Y TRIPLAY, S.A.  
Balderas Núm. 36, 6o. piso. México, D.F.
88. DIESEL NACIONAL, S.A.  
Av. Universidad y Miguel Laurent Núm. 803. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 28 de julio de 1951.
89. ELECTRICA MONCLOVA, S.A.  
Apartado Núm. 131. Monclova, Coah.  
\* Escritura Pública del 14 de abril de 1944.
90. EMPRESA HIDROELECTRICA DE MINATITLAN, S.C.L.  
Minatitlán, Ver.
91. ESTABLECIMIENTO PUBLICO FEDERAL INGENIO DEL MANTE.  
Isabel la Católica Núm. 52. México, D.F.  
\* Decreto del 5 de octubre de 1943.
92. EXPORTADORA DE PELICULAS, S.A.  
Av. Juárez Núm. 157, 2o. piso. México, D.F.  
\* Escrituras Públicas del 6 de agosto de 1942 y de mayo de 1943.
93. FABRICA DE CEMENTOS HIDALGO.  
Hidalgo, N.L.
94. FABRICA DE MAQUINAS DE COSER, S.A.  
Calle de Pino Núm. 466. México, D.F.
95. FABRICAS DE PAPEL TUXTEPEC, S.A.  
Lafragua Núm. 4, 5o. piso. México, D.F.
96. FERROCARRIL DE CHIHUAHUA AL PACIFICO, S.A.  
Niño Perdido y Xola, SCOP. México, D.F.  
\* Acuerdo de 11 de noviembre de 1953.
97. FERROCARRIL SONORA-BAJA CALIFORNIA.  
Niño Perdido y Xola, SCOP. México, D.F.
98. FERROCARRIL DEL PACIFICO, S.A. DE C.V.  
San Juan de Letrán Núm. 13. México, D.F.  
\* Decreto del 27 de febrero de 1952.
99. FERROCARRIL DEL SURESTE.  
Niño Perdido y Xola, SCOP. México, D.F.
100. FERROCARRIL MAZATLAN-DURANGO.  
Niño Perdido y Xola, SCOP. México, D.F.
101. FERROCARRIL MEXICANO.  
Estación Central de Buenavista. México, D.F.  
\* Acuerdo del 31 de mayo de 1946.
102. FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.  
Estación Central de Buenavista. México, D.F.  
\* Acuerdo del 23 de junio de 1937.
103. FERROCARRILES UNIDOS DE YUCATAN.  
Venustiano Carranza Núm. 69, 3er. piso. México, D.F.
104. FERTILIZANTES DE MONCLOVA, S.A.  
Monclova, Coah.
105. FINANCIERA DE LEON, S.A.  
5 de Mayo y M. Ocampo. León, Gto.
106. FINANCIERA NACIONAL AZUCARERA, S.A.  
Balderas Núm. 36. México, D.F.
107. GUANOS Y FERTILIZANTES DE MEXICO.  
Av. Insurgentes Sur Núm. 1079. México, D.F.  
\* Decreto de 10 de junio de 1943.
108. HENEQUEN DEL PACIFICO, S.A.  
Tacuba Núm. 8. México, D.F.
109. HIDROELECTRICA MEXICANA, S.A.  
Londres Núm. 85. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 4 de mayo de 1936.

110. HOSPITAL DE ENFERMEDADES DE LA NUTRICION.  
Dr. Jiménez Núm. 261. México, D.F.  
\*Ley del 19 de diciembre de 1944.
111. HOSPITAL GENERAL.  
Dr. Balmis Núm. 148. México, D.F.  
\*D.O. del mes de octubre de 1952.
112. HOSPITAL INFANTIL.  
Dr. Márquez Núm. 162. México, D.F.  
\*Ley del 31 de mayo de 1946.
113. HOSPITAL JUAREZ.  
Plaza de San Pablo Núm. 13. México, D.F.
114. IMPORTADORA Y EXPORTADORA, S.A.  
Venustiano Carranza Núm. 32. México, D.F.
115. IMPULSORA MINERA DE ANGANGUEO, S.A.  
Anganguero, Mich.
116. INDUSTRIAL NACIONAL QUIMICO-FARMACEUTICA, S.A. DE C.V. Y P.E.  
Versalles Núm. 15. México, D.F.  
\*Decreto del 24 de octubre de 1949.
117. INGENIO INDEPENDENCIA, S.A.  
Humboldt Núm. 56. México, D.F.  
\*Escritura Pública del 3 de septiembre de 1947.
118. INGENIO ROSALES.  
Venustiano Carranza Núm. 25. México, D.F.
119. INGENIO SAN FRANCISCO NARANJAL, S.A.  
Miguel Lerdo de Tejada, Ver,
120. INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGIA.  
Dr. Enrique González Martínez Núm. 131. México, D.F.  
\*Ley del 29 de diciembre de 1950.
121. INSTITUTO NACIONAL DE CARDIOLOGIA.  
Av. Cuauhtémoc y Dr. Márquez. México, D.F.  
\*Ley del 23 de junio de 1943.
122. INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION CIENTIFICA.  
Lafragua Núm. 4, 6o. piso. México, D.F.  
\*Decreto del 28 de diciembre de 1950.
123. INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD MEXICANA.  
Serapio Rendón Núm. 76. México, D.F.  
\*D.O. del mes de febrero de 1950.
124. INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA.  
Av. Niños Héroes Núm. 139. México, D.F.  
\*Ley del 31 de diciembre de 1954.
125. INTERNACIONAL DE PELICULAS, S.A.  
Av. Juárez Núm. 157, 3er. piso. México, D.F.  
\*Escritura Pública del 24 de mayo de 1945.
126. JUNTA DIRECTIVA DE PUERTOS LIBRES MEXICANOS.  
Cuernavaca Núm. 5. México, D.F.  
\*Decreto del 30 de septiembre de 1939.
127. JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES.
128. JUNTAS LOCALES DE CAMINOS.
129. LABORATORIOS NACIONALES DE FOMENTO INDUSTRIAL.  
Av. Talleres de Marina, Lomas de Tecamachalco. México, D.F.  
\*Ley del 6 de enero de 1948.
130. LA FORESTAL, S.C.L.  
Isabel la Católica Núm. 52, 8o. y 9o. pisos. México, D.F.
131. LA PERLA, MINAS DE FIERRO, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 133, México, D.F.  
\*Escritura Pública del 30 de marzo de 1957.
132. LINEAS FERREAS DE MEXICO, S.A. DE C.V. EN LIQ.  
Bolivar Núm. 19. México, D.F.
133. LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA.  
Plaza de la Reforma Núm. 1. México, D.F.  
\*Decreto del 7 de agosto de 1920.
134. MADERAS INDUSTRIALES DE QUINTANA ROO, S. DE R.L.  
Venustiano Carranza Núm. 25. México, D.F.
135. MAIZ INDUSTRIALIZADO, S.A.  
Av. Hidalgo Núm. 5, 3er. piso. México, D.F.  
\*Escritura Pública del 10 de marzo de 1950.
136. MOLINERA CIUDAD OBREGON, S.A.  
Sufragio Efectivo Núm. 35. Ciudad Obregón, Son.
137. NACIONAL DISTRIBUIDORA Y REGULADORA, S.A. DE C.V., EN LIQ.  
Boleo Núm. 8. México, D.F.
138. NACIONAL FINANCIERA, S.A.  
Venustiano Carranza Núm. 25. México, D.F.  
\*Decreto del 30 de agosto de 1933.
139. NACIONAL MONTE DE PIEDAD, INSTITUCION DE DEPOSITO Y AHORRO, S.A.  
Monte de Piedad Núm. 7. México, D.F.  
\*Decreto del 30 de diciembre de 1949.
140. NITROGENO, S.A.  
Paseo de la Reforma Núm. 95. México, D.F.
141. NUEVA COMPAÑIA ELECTRICA DE CHAPALA, S.A.  
Londres Núm. 85, 6o. piso. México, D.F.  
\*Escritura Pública del 11 de marzo de 1940.
142. OPERADORA TEXTIL, S.A.  
San Luis Potosí, S.L.P.
143. PATRIMONIO INDIGENA DEL VALLE DEL MEZQUITAL  
Ixmiquilpan, Hgo.
144. PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL  
Balderas Núm. 36. México, D.F.  
\*Ley del 29 de diciembre de 1950.
145. PATRONATO DEL PUERTO DE TAMPICO.  
Tampico, Tamos.
146. PELICULAS MEXICANAS, S.A. DE C.V.  
Av. Juárez Núm. 157. México, D.F.
147. PELICULAS NACIONALES, S. DE R.L. DE I.P. Y C.V.  
Av. Insurgentes Sur Núm. 16. México, D.F.
148. PETROLEOS MEXICANOS.  
Av. Juárez Núm. 94. México, D.F.  
\*Decreto del 8 de agosto de 1940.
149. PLANTA DE ASFALTO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.  
Av. de las Granjas Núm. 800. Azcapotzalco, D.F.
150. PLANTA HIDROELECTRICA DE TEMAZCAL.  
Temazcal, Oax.
151. PLANTA HIDROELECTRICA DE TETITLAN.  
Tetitlán, municipio de Ahuacatlán, Nay.
152. PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, S.A.  
Poniente 140 Núm. 900. México, D.F.  
\*Decreto del 21 de agosto de 1935.
153. PROGRESO, S.A.  
Av. 20 de Noviembre Núm. 42. México, D.F.
154. RADIO DE MEXICO, S.A. DE C.V.  
Córdoba Núm. 48. México, D.F.  
\*Acuerdo del 5 de marzo de 1943.

155. REFRIGERADORA DEL NOROESTE.  
Vicente Guerrero Núm. 108. Mazatlán, Sin.
156. SERVICIOS COORDINADOS DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA
157. SERVICIOS EJIDALES, S.A., EN LIQ.  
Av. Juárez Núm. 97, 6o. piso. México, D.F.
158. SISTEMA HIDROELECTRICO DE BOMBANA.  
Bombaná, Chis.
159. SOCIEDAD COOPERATIVA DE EJIDATARIOS, OBREROS Y EMPLEADOS DEL INGENIO "EMILIANO ZAPATA", S.C.S. DE P.E.  
Zacatepec, Mor.  
\* Acta Constitutiva del 19 de febrero de 1938.
160. SOCIEDAD COOPERATIVA OBRERA DE VESTUARIO Y EQUIPO, S.C.L.  
Av. Observatorio Núm. 102, Tacubaya, D.F.  
\* Acuerdo del 27 de febrero de 1948.
161. SOCIEDAD NACIONAL DE PRODUCTORES DE ALCOHOL, S. DE R.L. DE I.P. Y C.V.  
Balderas Núm. 36. México, D.F.
162. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, S.C.S. DE P.E.  
Tolsá y Enrico Martínez. México, D.F.  
\* Decreto del 31 de diciembre de 1925.
163. TEXTILES SONORA, S.A.  
Av. 20 de Noviembre Núm. 53, Desp. 334. México, D.F.
164. TOYODA DE MEXICO, S.A.  
Av. Michoacán y San Lorenzo Núm. 1009. Col. del Valle. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 31 de mayo de 1954.
165. TRANSPORTES AEREOS MEXICANOS, S.A.  
Anillo de Circunvalación Núm. 1016. México, D.F.
166. UNION NACIONAL DE PRODUCTORES DE AZUCAR, S.A. DE C.V.  
Balderas Núm. 36, 1er. piso. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 22 de agosto de 1938.
167. ZACATONERA MEXICANA, S.A. DE C.V., EN LIQ.  
Av. Juárez Núm. 97, 6o. piso. México, D.F.
168. ZINCAMEX, S.A.  
Artículo 123 Núm. 37, 5o. piso. México, D.F.  
\* Escritura Pública del 26 de septiembre de 1956.



## EL CREDITO A LAS EMPRESAS DEL ESTADO\*

Alfredo Navarrete

### I. Antecedentes

Se ha reconocido tradicionalmente la conveniencia de que se separen de la Administración Pública la producción de algunos bienes y la prestación de determinados servicios de gran importancia desde el punto de vista social, a fin de que tales funciones puedan ser realizadas de manera más eficiente y flexible. Por otra parte, en los países subdesarrollados, a medida que se reconoce la responsabilidad pública para estimular y acelerar el desarrollo económico, el Estado se ve precisado a fomentar campos especiales de la actividad económica que no han sido o no pueden ser desarrollados suficientemente por los empresarios privados debido a diversas circunstancias.

Lo anterior explica la existencia de diversos organismos y empresas públicas, con diversos grados de autonomía y con características especiales, que no forman parte del Gobierno en sentido estricto, pero que sin embargo son regulados por el Estado, dada la importancia de las funciones que tienen encomendadas.

En los sistemas económicos de libre empresa, inicialmente fueron surgiendo las empresas públicas como consecuencia de que algunos servicios de carácter social general (institutos de salubridad, investigación, etc.) o de orden económico (energía, ferrocarriles, etc.) no eran costeables desde el punto de vista de la ganancia privada, bien porque estas actividades no fueran suficientemente lucrativas y sus rendimientos fueran a largo plazo, bien porque los montos de inversión fueran muy grandes en relación con las disponibilidades del capital privado.

En el caso de los países subdesarrollados, las empresas públicas tienen por objeto crear las condiciones llamadas "economías externas", que permiten el florecimiento de la inversión y la producción privadas, ya que las inversiones de infraestructura —por ejemplo energía y transporte— son básicas para el desarrollo de la agricultura, la industria y los servicios.

Pero aún más: el Gobierno en muchos países ha participado en la producción directa de mercancías en las primeras etapas de desarrollo, debido a que por el

lado de la oferta, los factores esenciales para lograrlo, como los ahorros, los empresarios y las decisiones de invertir, son escasos y, por el lado de la demanda, la estrechez del mercado agravada por las formas distribucionales de un bajo nivel de ingreso, resultan en una demanda inicial raquífica de bienes de consumo.

En virtud de un fuerte y sostenido volumen de inversiones de las empresas del Estado, la demanda creada de materias primas y materiales, así como el aumento del empleo y de los ingresos, permiten la rápida expansión secundaria de las empresas privadas.

El Gobierno no persigue la ganancia inmediata como fin principal, sino que le interesa el estímulo económico que sus empresas puedan tener en la creación o expansión de otras industrias y su impacto en la balanza de pagos o en el empleo nacional.

Por otra parte, las industrias básicas (hierro y acero, química, energía y transportes) requieren de volúmenes de inversión tan elevados, que cuando no se tienen o no se arriesgan los capitales privados nacionales en estos campos, se presentan tres posibilidades:

- a) no se realiza la inversión;
- b) la realizan empresas extranjeras, o
- c) la realiza el Estado.

Las industrias estratégicas para el desarrollo del país, que en general exigen fuertes volúmenes de capital, son las que requieren de un control más directo a fin de acelerar el proceso de crecimiento. Al mismo tiempo, a medida que se pasa a etapas más avanzadas de desarrollo y se multiplican las empresas públicas, surgen problemas de gran complejidad.

Si bien es cierto, que estas empresas no buscan como fin primordial el lucro, también es cierto que deben regirse por normas sanas de operación y financieras a fin de asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos y contribuir al mayor incremento de la producción nacional.

Surge así la disyuntiva de si deben manejarse las empresas del Estado sobre bases estrictamente comerciales o como entidades públicas subsidiadas.

La solución no se encuentra desde luego en los extremos, sino en la graduación ponderada en cada caso y en cada circunstancia. Es así como está surgiendo

181

\* Conferencias de Invierno. Escuela Nacional de Economía UNAM. 1960 (pp. 31—41)

do un nuevo tipo de empresa y de empresario, a: como una nueva teoría, la de la empresa pública y su función dentro del desarrollo de los países pobres, que siendo débiles, paradójicamente tienen que correr más rápidamente y por supuesto con menos desperdicio que los ricos y poderosos.

En este problema se requiere de la sagacidad del funcionario y del financiero público para ponderar cada caso. Por ejemplo, puede justificarse el establecer una empresa pública por considerar que evita salida de divisas, desarrolla una región deprimida o permite el florecimiento de industrias complementarias; empresa que según patrones comerciales únicamente de lucro, quizá no se hubiera establecido. En estos casos, se pueden justificar bajos rendimientos en la operación de la empresa por su impacto en la economía general. En otros casos, los beneficios indirectos de orden económico coinciden con una empresa de altos rendimientos. Desde luego, el hecho de que una empresa genere efectos económicos favorables para el país no justifica, por ejemplo, que tenga deficiente administración o que esté planeada erróneamente en su localización, instalaciones o estructura financiera, ni que no se efectúen estudios realistas del mercado.

Las empresas públicas en conjunto no deben constituir cargas permanentes para el Gobierno que requiera de fondos para múltiples propósitos, sino más bien, si se les maneja con eficiencia, deben constituir una fuente importante de ahorro para las inversiones del Estado.

La ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1947, los divide en dos grandes grupos, por índole de su creación, y los define como sigue:

Los *organismos descentralizados* son personas morales creadas mediante la expedición de leyes por el Congreso de la Unión o mediante decretos expedidos por el Poder Ejecutivo. El Gobierno Federal suministra en todo o en parte sus recursos, y su objeto y funciones implican una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, la explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Las *empresas de participación estatal* no son creadas por leyes o decretos, sino mediante las formulas usuales para la creación de empresas mercantiles. En dichas empresas el Estado tiene el control administrativo de las mismas, ya sea por tener el 51% o más de las acciones, por figurar series de acciones especiales que sólo puede suscribir el Gobierno Federal, o bien por tener facultades para nombrar la mayoría de miembros del consejo de administración.

El Gobierno de México, desde fines de la contienda armada revolucionaria, ha realizado gran parte de sus funciones de fomento a través de canales relacionados con diversas Secretarías de Estado, pero separados de éstas.

Actualmente, el sector de organismos descentralizados y empresas se compone de aproximadamente 284 entidades. Su importancia es creciente; en 1939, la inversión de este sector representaba el 40% de la inversión pública total, pasando a ser de 55% en 1959. Su inversión, que fue de 95 millones de pesos en 1939, aumentó a más de 3,900 millones en 1959. El ahorro de estos organismos, sin embargo, y por diver-

sas razones no siempre relacionadas con la eficiencia de sus operaciones, no ha crecido con la misma rapidez, dando por resultado un déficit en este sector, que actualmente tiende a corregirse por el Gobierno que ha iniciado una seria revisión de las políticas de producción, costos y precios de las empresas a fin de que una vez que hayan llenado su cometido inicial de promotoras en el campo industrial y agrícola, se conviertan en una fuente de ingresos para el Gobierno y contribuyan a sostener, en forma no inflacionaria, un creciente ritmo de inversiones públicas.

La Nacional Financiera, en particular, ha contribuido en forma sustancial al desarrollo de las empresas públicas. Las formas de apoyo financiero son diferentes, ya sean créditos directos, descuentos, avales, o compra de valores, apoyando Nacional Financiera, de manera preferente, las inversiones de infraestructura y las industrias básicas de transformación.

En efecto, el financiamiento total canalizado por Nacional Financiera ascendía, el 31 de octubre de 1959, a 9,743 millones de pesos, que se distribuyeron en la siguiente forma:

TOTAL	100 %
I. Ramas de infraestructura	49%
II. Industrias básicas	17%
III. Otras industrias de transformación	22%
IV. Otras actividades	12%

En las ramas de infraestructura destaca el apoyo dado a los transportes ferroviarios, energía eléctrica, presas y caminos; y en las industrias básicas, la producción de hierro y acero, petróleo y cemento, industrias que tienen fuerte poder expansivo sobre las demás. Dentro de otras industrias de transformación, los productos químicos, como fertilizantes, insecticidas, celulosa, destacan por su importancia; así como papel, productos textiles y alimenticios, las armadoras y constructoras de vehículos y maquinaria.

Si tomamos en cuenta que Nacional Financiera maneja financiamientos de todos tipos por cerca de 10,000 millones de pesos, puede juzgarse la importancia fundamental de los criterios con que se canalizan estos recursos.

## II. Financiamiento de las Empresas Públicas

En las instituciones financieras que auxilian a las empresas del Estado de México, como Nacional Financiera, Banco Nacional de Transportes, Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Banco Nacional de Comercio Exterior, etc., no existen procedimientos y prácticas uniformes respecto a la presentación y trámite de las solicitudes de préstamo y a la administración posterior de los mismos. Por lo general, los requerimientos detallados a que se someten dichas solicitudes, los procedimientos que se aplican para su consideración y las normas que se siguen en la administración y el control de los préstamos otorgados, se adaptan en cada caso a las peculiaridades de la operación de que se trate.

En los aspectos básicos, sin embargo, es posible observar ciertas normas o prácticas generales a las que

comúnmente se cifian dichas solicitudes en Nacional Financiera, bien sea para otorgar crédito, o bien para gestionarlo ante organismos financieros internacionales.

Inicialmente se prefiere considerar informalmente con el prestatario potencial el proyecto cuyo financiamiento se busca antes de la presentación de una solicitud de préstamo. Estos contactos preliminares permiten determinar si el proyecto cabe dentro de los principios que rigen las operaciones de la Institución —mereciendo así mayor consideración— y aconsejar al interesado respecto al tipo de información que sería necesaria para evaluar la solicitud de préstamo.

De dicho análisis resulta también cierto grado de coordinación entre las diversas instituciones, ya que éstas frecuentemente aconsejan al interesado, de acuerdo con la naturaleza del proyecto, respecto a la posible conveniencia de canalizar su solicitud hacia otra institución financiera.

No existe un patrón rígido respecto a los datos que deben ser presentados sobre los proyectos cuyo financiamiento se solicita. Dichos requerimientos se ajustan a lo que sea más conveniente para la evaluación del proyecto en consideración.

En términos generales, sin embargo, la información básica que debe suministrarse sobre el proyecto incluye: 1) una descripción de la naturaleza y ubicación de la empresa o proyecto para el cual se solicita el préstamo, incluyendo sus actividades pasadas, presentes y futuras, la situación legal del prestatario y los datos generales financieros y técnicos que sean pertinentes; 2) una descripción del propósito del préstamo solicitado; incluyendo el volumen anticipado de operaciones, la forma en que el proyecto será administrado y los resultados que de él se esperan; 3) una descripción del producto a ser elaborado o de los servicios a ser prestados, y la calidad de la producción; del origen y disponibilidad de materias primas y fuentes de energía; de los mercados a ser abastecidos; calidad y volúmenes de importación de artículos similares; la competencia que pueda existir; de los medios utilizados para el transporte de la materia prima y de los productos finales; del personal a emplearse, etc., 4) datos sobre costo total de la inversión que se proyecta, mostrando la cantidad de moneda local y extranjera requerida y el origen de dichos fondos, incluyendo la cantidad ya invertida o a ser invertida por el solicitante e indicando la forma en que se efectuó la estimación del costo; 5) una descripción de la importancia del proyecto para el desarrollo del país y de su efecto en la balanza de pagos; 6) una indicación específica del uso que se hará de la cantidad solicitada en préstamo; 7) una estimación del tiempo dentro del cual se desea pagar el préstamo solicitado y una tabla tentativa de reembolsos; 8) una descripción de los esfuerzos que se han hecho para movilizar el capital requerido de otras fuentes y los términos bajo los cuales dicho capital se encuentra disponible; y 9) el más reciente balance regular preparado y el cuadro de ganancias y pérdidas del solicitante. Las empresas nuevas deben someterse un cuadro proforma de ganancias y pérdidas.

Antes de realizar una evaluación exhaustiva del proyecto específico cuyo financiamiento se solicita, Nacional Financiera efectúa un análisis preliminar con el objeto de establecer, si se trata de financiamiento externo, la capacidad de endeudamiento adicional del

nómico; se consideran asimismo las implicaciones de las políticas económicas y financieras del país.

Una vez efectuado el análisis de los factores generales mencionados por la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores de la Institución, y si las conclusiones son favorables en cuanto a las perspectivas de que el servicio del préstamo sea atendido adecuadamente y a la conveniencia del proyecto desde el punto de vista de la economía general del país, se realiza una evaluación exhaustiva del proyecto propuesto. Dicha evaluación, que es semejante para proyectos con financiamiento interno, requiere una consideración detallada de sus aspectos económicos, financieros, legales, de ingeniería y de administración. El análisis cubre tanto los aspectos ligados con la construcción de la obra o proyecto como los relacionados con la operación posterior del mismo. Respecto a la empresa, se estudia no sólo su situación financiera y técnica presente y su capacidad de pago global, sino también sus antecedentes y utilidades y las perspectivas en cuanto a su funcionamiento futuro.

Asimismo, se estudia la posición de la empresa con respecto a las características de la rama industrial respectiva a fin de determinar el impacto del proyecto sobre la misma.

Por otra parte, se investiga si los gastos a efectuar requieren la autorización de la Secretaría de la Presidencia de la República, y del Comité de Importaciones del Sector Público; y por otra parte, si la empresa está protegida por la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Finalmente, se estudia el renglón de garantías, y se consideran los tipos de interés, plazos y forma de amortización adecuados, tomando en cuenta el destino de los fondos y la capacidad de pago de la empresa.

Para efectuar la evaluación del proyecto la Institución utiliza su personal técnico, pero cuando las peculiaridades del proyecto lo exigen o justifican, contrata especialmente los servicios de expertos o de firmas consultoras.

A menudo, durante el proceso de evaluación, la Institución recomienda o requiere del prestatario potencial la modificación de ciertos aspectos del proyecto propuesto o la adopción de medidas adicionales a las que se habían contemplado. Además del análisis de toda información que sobre el proyecto haya presentado el solicitante, y de todos los antecedentes que sobre la materia tenga o pueda obtener la Institución, sus expertos efectúan visitas con el objeto de investigar, en el terreno mismo, factores relacionados con el proyecto.

### III. LOS PROGRAMAS DE INVERSION

La política de créditos de las empresas públicas debe estar integrada dentro de un programa congruente con las necesidades de desarrollo industrial y general del país. El crecimiento industrial requiere fundamentalmente que la política de créditos tenga ciertas metas, y que en forma consistente enfoque sus medios para lograrlas. El estudio de la futura evaluación de cada una de las ramas industriales, basada en un crecimiento adecuado de la producción y consumo globales, es el antecedente general para juzgar la necesidad de vigorizar aquellas ramas que más requieren expandirse en forma armónica, así como sus necesidades de inversión.

Ahora bien, ¿cuáles son los criterios para jerarquizar

zar un programa en el cual las empresas del Estado tienen un papel tan fundamental?

En primer lugar, las actividades de infraestructura tienen la mayor prioridad por sus efectos tan amplios y necesarios en el establecimiento de actividades tanto industriales como agrícolas. En efecto, electricidad, ferrocarriles, transporte en general, han sido la piedra angular del desarrollo del país. Del total del financiamiento canalizado por Nacional Financiera, casi el 50% está destinado a ramas de infraestructura. Por lo que toca a la industria de transformación, a ésta correspondió el 39% en 1959 y se espera que para 1960 se eleve al 50%, ya que en la actual etapa de desarrollo se requiere de un énfasis mayor en las actividades directamente productivas.

Los criterios que se han seguido para jerarquizar el programa de inversiones a nivel de rama industrial son:

- Mejorar la balanza de pagos.
- Lograr una mayor integración industrial.
- Aumentar la productividad por hombre empleado.
- Fomentar la generación de ahorro.
- Incrementar el nivel de empleo.

Es incuestionable la importancia que tiene para nuestro país el mejoramiento de la balanza de pagos y en particular la balanza comercial. Para mejorar la balanza comercial a muy corto plazo, se requiere impulsar industrias que:

a) Tengan un bajo contenido de importaciones por unidad de producción. Es decir que para producir requieran de pocos bienes importados, ya sean materias primas o maquinaria, y/o

b) Amplíen sus exportaciones que ya cuenten con mercados.

Para mejorar la balanza comercial más estructuralmente y a un plazo más amplio se requiere impulsar:

a) Industrias que abran nuevos mercados o bien nuevas exportaciones, y/o

b) Industrias que substituyan importaciones.

Pero el mejoramiento de la balanza comercial a niveles crecientes de actividad no debe ser en perjuicio de una secular integración industrial la que, en última instancia, es la base firme para lograr una cuenta internacional más benéfica para el país. Es indudable que la substitución de importaciones es uno de los factores primordiales para la integración industrial y, por ende, para el mejoramiento de la balanza comercial.

Bajo este criterio, Nacional Financiera busca el fomento de industrias que abran nuevos mercados y que substituyan importaciones, ya que estas últimas coadyuvan al mismo tiempo a lograr una mayor integración y crecimiento industrial.

Otra meta de la política de fomento de Nacional Financiera es lograr que las actividades industriales generen volúmenes crecientes de ahorro. Para lograr esto se requieren, en términos generales, altos niveles de producción, costos menores, moderna maquinaria y tecnología, lo que a su vez implica, por regla general, mayores necesidades de reinversión de utilidades.

Se ha observado que hay una estrecha relación entre la capitalización de las empresas y su poder generador de ahorros. Un crecimiento industrial no-inflacionario es sano y debe, por tanto, ayudarse a industrias que coadyuvan a este propósito.

El problema de lograr un mayor empleo por cada

peso invertido es también una meta, así como el desarrollo regional del país.

En cierta forma, esta meta puede entrar en conflicto con la anterior, ya que, a medida que se cuenta con más capital por hombre empleado, se requiere relativamente menos mano de obra, cuando menos a corto plazo en el proyecto individual. Sin embargo, se deben tomar en cuenta varias etapas, ya que a plazo medio, largo e incluso corto, más ahorro puede significar más inversión derivada y, por ende, mayor ocupación global. La aplicación de estos criterios a diferentes tipos de industrias, requiere alcanzar un punto medio óptimo que represente la jerarquización más realista y eficaz en cada caso concreto.

Existe una serie de industrias que se han destacado en la última década por el rápido crecimiento de su productividad y producción. Estas industrias, dinámicas por excelencia, indican los puntos estratégicos por donde deberían canalizarse las inversiones, ya que ellos demuestran en la mayoría de los casos que hay altos grados de avance en su tecnología y organización por el lado de la oferta, y un creciente mercado por el de la demanda. Continuar apoyando estas industrias líderes significa reforzar su impulso, logrando sacar más provecho de todos los esfuerzos que en el pasado han contribuido a su rápido crecimiento.

Por otra parte, se considera el grado de estímulo que una industria genera para el establecimiento de nuevas empresas o para aumentar la producción en otras ya establecidas, a través de la demanda que ejercen sobre sus proveedores y/o por la producción que ofrecen a sus clientes. Estas industrias llamadas "expansivas" son la clave de la integración industrial. En breve, son industrias que dependen en mayor grado del abastecimiento del resto de las industrias y que a la vez venden la mayor parte de su producción al sector inter-industrial con lo cual el crecimiento de una de estas industrias "expansivas" genera una serie de expansiones en cadena.

Un programa de inversiones se puede jerarquizar de acuerdo con una sola meta específica, digamos mejorar la balanza de pagos, o bien de acuerdo con una combinación de las varias metas aquí señaladas.

Se ha tratado de jerarquizar la canalización del crédito a las empresas del Estado de acuerdo con una combinación equilibrada de las cinco finalidades apuntadas, y a cada finalidad se le otorga una importancia determinada, tomando en cuenta las preocupaciones de la política económica del Gobierno.

Desde el punto de vista de procedimientos existe un comité de operaciones compuesto por funcionarios de la Institución que considera las recomendaciones de los expertos en los diversos asuntos técnicos ligados con el proyecto. El comité tiene como responsabilidad evaluar los distintos aspectos del proyecto con el fin de elaborar el informe que deberá acompañar a la recomendación que el Director General somete al Consejo de la Administración sobre la propuesta.

Se mantiene al Consejo constantemente informado respecto a la conducción de las operaciones de la Institución. Así, regularmente se informa sobre las solicitudes de préstamo, el desarrollo de la evaluación de los proyectos y la negociación y administración de los préstamos.

Si los resultados de la evaluación del proyecto son satisfactorios, la Institución inicia con el solicitante la negociación de los términos y condiciones del prés-



tamo. Efectuada esa negociación, se someten los términos y condiciones del préstamo al Consejo de la Institución para su aprobación final, incluyendo las recomendaciones y todos los antecedentes del mismo.

Los fondos correspondientes sólo se comprometen una vez que se ha firmado el contrato de préstamo con el prestatario. El giro posterior de los fondos por parte del prestatario, por lo general está sujeto a diversos requerimientos ligados con la comprobación de la utilización adecuada de los fondos, la adopción de medidas previas o concomitantes a la realización del proyecto que fueron estipuladas en el acuerdo, etc.

El prestatario debe informar periódicamente a la Institución sobre la marcha del proyecto y, por lo general, se efectúan visitas para inspeccionarlo. Cuando se trata de grandes obras y las circunstancias lo aconsejan, la Institución envía expertos para que en forma permanente supervisen la ejecución del proyecto y presten asesoramiento.

En algunos casos, la Institución requiere que el

prestatario utilice los servicios de expertos o firmas consultoras para que le asesoren en la ejecución o manejo inicial del proyecto. La Institución trata también de mantenerse constantemente informada respecto a la situación financiera del prestatario. La administración de los préstamos implica, así, una serie de actividades cuya realización se extiende hasta que el préstamo haya sido totalmente pagado.

Al terminar estos breves comentarios, quisiera señalar el hecho de que México cuenta ahora con mayores disponibilidades de ahorro. Nuestro problema es captarlo y encontrar los campos propicios de inversión concretándolos en proyectos técnicamente bien estructurados y socialmente necesarios. En esta tarea el crédito a las empresas del Estado no sólo puede y debe contribuir a la capitalización del país, sino que debe atender las producciones estratégicas que aceleren el proceso de desarrollo en beneficio del mayor número posible de mexicanos.



## LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA COMO EMPRESA DE PROPIEDAD PUBLICA \*

Por Alfonso Muñoz Orozco

Quiero ante todo agradecer la distinción inmerecida que me ha ofrecido el señor Director de esta Escuela, al invitarme para hacer esta breve plática sobre algunos tópicos relacionados con la regimentación actual de nuestra industria del petróleo; y deseo además pedir a tan distinguido auditorio que tenga a bien escuchar mis palabras con benevolencia.

Al referirme a la industria petrolera mexicana, considerándola como una de las más interesantes empresas de propiedad pública, fundadas por el Estado, habré de hacerlo con la previa aclaración de que los conceptos que aquí me permitiré expresar se informan en un examen puramente objetivo del proceso que culminó con la nacionalización del aparato de producción correspondiente a tan importante industria, el cual fue transferido a la colectividad con el propósito noble y patriótico de lograr un trabajo perseverante, que se inspirase ya no en un creciente volumen de dividendos, meta que persiguió un grupo de intereses privados extranjeros, sino en un fin de interés general que, mediante una acertada "política de conservación", asegurase tanto a las generaciones actuales, como a las futuras, economías en la producción y estabilidad en los suministros de petróleo y sus derivados.

H.D. Robertson, en un selecto breviario denominado "Industria" (F.C.E. Pág. 125) hace notar que los argumentos en pro del colectivismo se refuerzan cuando existe un conflicto de intereses, no entre productor y consumidor, sino entre consumidores actuales y futuros; dado que el Estado puede, al menos en teoría, considerarse como inmortal, en un sentido en que difícilmente podría esperarse que lo hiciera una persona privada, o inclusive una sociedad anónima; y existe en consecuencia un argumento "prima facie" en pro de la explotación colectiva de aquellos recursos naturales, como el carbón y el petróleo, que de ningún modo pueden ser reemplazados.

En el mismo sentido se pronuncia Paul Webbink, quien en "The Encyclopaedia of Social Sciences, Vol. 7 Pág. 107", dice que los gobiernos se comprometen directamente en empresas en que el agotamiento de

recursos que es difícil o imposible reproducir, afecta el bienestar de generaciones futuras, razón que es aceptada generalmente, como la que ha llevado a la mayor parte de las naciones a un mayor o menor grado de preocupación respecto a proyectos que implican la necesidad de inversiones a largo plazo, que solamente los gobiernos están en condiciones de satisfacer y soportar; y que la agitación que se ha suscitado en los últimos años por la nacionalización de la producción de elementos que se agotan, como el carbón y el petróleo, también ha encontrado apoyo y fundamento en la discusión de una necesidad especial de conservación de esos elementos, que las empresas privadas no están capacitadas para afrontar.

Así pues, sin hacer mención de acontecimientos políticos o sociales que pudieron influir o hasta ser determinantes de la medida en que el Poder Público expropió bienes de las empresas petroleras comprendidas en el Decreto de 18 de Marzo de 1938: pero sin desdeñar "ciertos peligros políticos o sociales concomitantes" que envuelve el abandono de una industria como la del petróleo, a la iniciativa privada, me parece conveniente dejar esclarecido que, independientemente de aquellos acontecimientos, puede disponerse de una extensa justificación doctrinaria y pragmática, para la resolución expropiatoria adoptada por el gobierno, en el caso concreto de la producción del petróleo, sin que ello implique una política económica de nacionalización generalizada, toda vez que en nuestro sistema de organización jurídica, la propiedad privada continúa siendo la regla general y la propiedad pública la excepción.

Y si el Estado acudió por la vía de derecho público del procedimiento de expropiación, a recuperar los derechos sobre el petróleo que se habían conferido a empresas privadas, y afectar el aparato de producción correspondiente, fue porque en la legislación reglamentaria del Artículo 27 Constitucional no figura la institución jurídica del rescate, admitida en la mayor parte de los países e incorporada a sus respectivos estatutos, ya que por principios de doctrina uniformemente

187

\* Conferencia dictada en la Escuela Nacional de Economía, 1949.

aceptados, las concesiones para el uso exclusivo de bienes de dominio público, pueden darse por terminadas por razones de interés general.

Además, con el crecimiento del Estado moderno y los nuevos sistemas de organización económica, que no es del caso examinar, resultaría inexplicable la ausencia, por parte del Estado, de una política económica definida, pues es notorio que, desde que en el mundo clásico de la economía, la política económica del Estado dejó de permanecer limitada a una función repressiva informada en consideraciones extraídas de una ética convencional, la actividad económica se ha convertido en una de las ramas principales de la acción gubernamental, que ya no puede conformarse con una gestión reducida a vigilar la trasmisión de los bienes de uno a otro dueño, sino que debe preocuparse por establecer un proceso regular de producción por elementales razones de justicia y de conservación social.

Es decir: hay la convicción de que, si la función del Gobierno no ha de permanecer por más tiempo restringida al mantenimiento del orden y de la justicia, el Estado debe adoptar una política económica, directa o indirecta, a través de la cual fije su grado de dirección o intervención en las actividades de producción y distribución y en la organización de los servicios de la colectividad, ya sea regulando, mediante disposiciones legislativas, la actuación de la iniciativa privada, ya sea planificando la propia actuación y organizando determinados servicios, creando al efecto instituciones económicas especiales como en el caso de nuestra industria petrolera, que así se ha transformado en un servicio público que el Estado puede prestar directamente o asociado a la iniciativa privada, y que además ha encomendado a un organismo descentralizado, a través del cual el Estado regula directamente la producción del petróleo y sus derivados, teniendo como principal objetivo la satisfacción de los intereses generales, como cumple a un Gobierno representativo, previniendo la falta o escasez de esos productos y asegurando su abastecimiento oportuno, en un plan de explotación racional que ahuyente cualquier emergencia de gravedad que pudiera originarse en una lujuriosa explotación o provenir otra vez del esfuerzo imprevisor y egoísta de un grupo desdeñoso de las necesidades colectivas, como aconteció en 1938.

Sin embargo, al constituir legalmente en el caso del petróleo, una empresa de propiedad pública, no hubo por parte del Estado un intervencionismo intencionado, a pesar de que la dirección pública de la industria petrolera se habría justificado desde antes de 1938 por razones históricas, por los antecedentes legislativos sobre la materia, por las disposiciones constitucionales en vigor y por los acontecimientos políticos, aun de carácter internacional, que se sucedieron con marcada anterioridad a los accidentes de orden social que dieron lugar a la aparición de las diversas causas de utilidad pública, determinantes de la actuación del Estado al aplicar la Ley de Expropiación.

Los acontecimientos internacionales, resueltos no siempre satisfactoriamente por los conductos diplomáticos, ameritan un amplio examen que en todo caso debe ser diferido por ahora. De manera que esta breve plática habrá de constreñirse a la suscita relación de algunos preceptos legales anteriores a la Constitución de 1917, un rápido examen de los diferentes estatutos reglamentarios del Artículo 27 Constitucional en el

ramo del petróleo considerando de paso la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que al fin devolvió su integridad al principio fundamental que atribuye a la Nación la propiedad de los hidrocarburos yacientes en el subsuelo del país.

El reconocimiento de la verdadera significación de este principio, la reforma de 1940 al párrafo VI del Artículo 27 suprimiendo el otorgamiento de concesiones, la expedición de una nueva ley reglamentaria, en armonía con dicha reforma, y el acto expropiatorio que había procedido a la promulgación de esas normas legislativas, sin duda alguna que imponían el deber de crear la empresa de propiedad pública que pusiera bajo la responsabilidad del Estado el manejo de la industria petrolera y la explotación directa del petróleo, como uno de los casos en que ha sido más lógica y deseable la propiedad pública de una industria.

De los motivos expuestos por el Ejecutivo Federal para reformar la Constitución y expedir una nueva ley orgánica, se desprenden consideraciones que confirman el criterio apuntado y que además hacen convaler el funcionamiento del organismo descentralizado a que se ha confiado el manejo de la industria petrolera expropiada.

En efecto, el Artículo 27 de la carta Política de 1917 consagró la facultad discrecional del Estado para otorgar concesiones petroleras, dado que el texto relativo, aprobado por el Congreso Constituyente, expresaba que la Nación podría otorgar concesiones a los particulares, lo que evidentemente no establecía un principio de obligatoriedad en cuanto al otorgamiento de las concesiones, ni vinculaba las facultades de la Federación al cumplimiento o satisfacción de requisitos determinados.

Pero asimilando los títulos petroleros a los de la propiedad minera, y adoptando el criterio de que la nacionalización del petróleo no tenía otra razón que la de facultar al Estado para regular el aprovechamiento y distribución de este recurso natural, las leyes secundarias y cierta doctrina elaborada al respecto desconocieron el poder discrecional que la ley fundamental atribuyó a la Administración Pública para otorgar o negarse a otorgar las concesiones, todo lo cual dió lugar a un dilatado proceso de interpretación por parte de las autoridades judiciales y administrativas. hasta llegar, afortunadamente, a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, de la cual forma parte la ejecutoria de 2 de diciembre de 1939, pronunciada en el amparo interpuesto por las compañías petroleras expropiadas el 18 de Marzo de 1938, que vino a precisar el espíritu auténtico y el verdadero alcance del párrafo VI del Artículo 27 Constitucional, en el sentido de que el subsuelo petrolífero pertenece a la Nación y no es susceptible de ingresar al patrimonio de los particulares ni en la forma jurídica de propiedad, ni en la de concesión, y que solamente cuando el petróleo es extraído de los yacimientos puede ser considerado como un bien perteneciente a la persona que lo extrajo.

Más aún, El Máximo Tribunal Judicial, en la interpretación última y definitiva que hizo acerca de las disposiciones del Artículo 27 Constitucional en materia de petróleo, afirmó el criterio de que, los derechos que corresponden al titular de una concesión confirmatoria, no son substancialmente diversos de aquellos que incumben a una concesión ordinaria, lo que quiere decir que el beneficiario de una concesión confirmatoria no es dueño del subsuelo petrolífero, como tam-

poco lo es el propietario de la superficie del fondo petrolero por haber realizado un acto positivo anterior al 1o. de mayo de 1917, en el que hubiere tenido su origen el otorgamiento de la concesión, por lo que reconocer al dueño del suelo algún derecho distinto al de ser indemnizado por la ocupación de la superficie, equivaldría al desconocimiento de que es la Nación la propietaria del subsuelo petrolífero, en contraposición al criterio asentado por la Suprema Corte de Justicia.

Así pues, como una consecuencia lógica del proceso interpretativo que sufrió el Artículo 27 de la Constitución Federal desde la época de su promulgación hasta la época en que el Poder Público decretó la expropiación de los bienes de las empresas que poseían y controlaban la mayor parte de la producción petrolera del país, y como resultado también de las disposiciones legales y reglamentarias expedidas con posterioridad al 18 de Marzo de 1938, el Ejecutivo Federal, con fecha 22 de diciembre de ese año, presentó a la consideración del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley tendiente a adicionar el párrafo VI del Artículo 27 Constitucional para establecer que, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, no se expedirán concesiones, sino que la explotación de esos productos se llevaría a cabo por la Nación en la forma que lo determinaran los estatutos reglamentarios que con posterioridad se expedirían. La exposición de motivos de dicha Iniciativa expresaba, entre otras cosas, lo siguiente:

"Una vez que la Nación ha tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones (se refiere a la expropiación) en forma tal que no sólo podrá atender las necesidades del país, sino en su mayor parte las de nuestro comercio exterior del petróleo, no se ve el motivo para permitir que continúe formándose y vigorizándose intereses privados que es de presumir llegarán a ser, sino antagónicos, a lo menos distintos de los intereses generales cuya tutela procurará el Gobierno con todo empeño y energía".

"La experiencia de todos conocida, relacionada con esta misma materia del petróleo, obliga al Gobierno a obrar en lo sucesivo con gran cautela, máxime cuando según se reconoce ya, a través de las concesiones sobre los recursos naturales se crean con mayor facilidad vínculos cuya terminación constituye después un problema para el país que otorgó las concesiones pues entonces, inclusive sus buenas relaciones se ponen en peligro".

"A esto obedece el propósito del Ejecutivo, de que termine el régimen de las concesiones. En rigor, y dado el carácter discrecional que para la entrega de la explotación a los particulares ha consagrado hoy el texto expreso del Artículo 27, carácter discrecional que la Suprema Corte en reiteradas ocasiones ha reconocido así, jurídicamente habría podido fijarse el nuevo principio en la ley secundaria".

"Sin embargo, no se ha decidido el Gobierno por este camino, en virtud de que admite que, según testimonios autorizados, los autores del Artículo 27 no quisieron que el dominio directo del petróleo se ejercitase excluyendo a los particulares. Y aun que es bien sabido que los textos de la Constitución como los de cualesquiera otras leyes, son susceptibles de interpretaciones renovadas, de acuerdo con las exigencias que sus autores no pudieron tener en cuenta en la época en que actuaron, piensa el Ejecutivo que una medida de la importancia de la que se proyecta, no debe quedar

sujeta a las controversias que los interesados muy probablemente provocarían apoyándose en aquellos testimonios. Esto, independientemente de que, incorporado al texto constitucional el principio de la explotación directa del petróleo que a la Nación corresponde, se le da una mayor fuerza y autoridad".

A consecuencia de la Iniciativa anterior y por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 1940, quedó adicionado el Artículo 27 Constitucional, excluyendo de la explotación del petróleo a los particulares y a las sociedades, para dejar la explotación de esos recursos como derecho propio y exclusiva facultad de la Nación, agregando el precepto respectivo que la Ley Reglamentaria determinaría la forma en que la Nación llevaría a cabo dicha explotación.

Será conveniente examinar en seguida la medida en que la reforma constitucional ha modificado los diferentes aspectos de la industria petrolera mexicana, considerando la posición de los nacionales y de los extranjeros frente a la legislación actual, que ha convertido al Estado en empresario por cuanto se refiere a la explotación del petróleo y sus derivados.

Sobre la base de que en todo caso la Nación llevaría a cabo las explotaciones, la Ley reglamentaria señala limitivamente como formas de realizar esta finalidad, la explotación directa por trabajos que realice el Gobierno a través de su órgano correspondiente, por conducto de las Instituciones Públicas Petroleras que al efecto cree la Ley, y mediante contratos con particulares o sociedades, en la inteligencia de que estos contratos sólo pueden celebrarse con particulares mexicanos, con sociedades constituídas íntegramente con Mexicanos, y con sociedades de economía mixta en las que el Gobierno represente la mayoría del capital social, pero en ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador. En los contratos con particulares o sociedades, los trabajos pueden llevarse a cabo, a cambio de compensaciones en efectivo o de un porcentaje de los productos.

Mediante estas disposiciones claras y congruentes, la ley instituyó una empresa de propiedad pública de que habría de servirse el Estado para que la colectividad se beneficiara con la explotación de los recursos petroleros del país; utilizando para ello los tres sistemas diferentes en que pueden clasificarse las formas variantes y en veces arbitrarias que en distintos países se han adoptado cuando el Estado ha decidido intervenir en la vida económica: a) la administración directa o personalizada, en que el servicio público nacional queda sometido al poder jerárquico del órgano gubernamental que lo dirige, aun cuando se constituyera un organismo especial con personalidad jurídica distinta de la del Estado, ya que en este caso la personificación jurídica del servicio no entraña la autonomía orgánica frente al poder creador del organismo. La Ley de 1941 solamente regula dentro de este sistema, la ejecución de trabajos que realice el Gobierno por conducto de su órgano correspondiente, lo cual no impediría que estableciera además una administración personalizada. b) La contratación directa con particulares y sociedades de economía mixta, sistema de asociación con los intereses privados, mediante el cual el Estado promueve la colaboración de sus súbditos en la prestación de un servicio público, actuando en nombre propio tanto los contratistas como las empresas mixtas, quienes derivan

su personalidad jurídica del régimen del derecho común y no de un régimen especial de derecho público, como los establecimientos descentralizados. c) El Establecimiento Público, como Petróleos Mexicanos, por el sistema de la fundación, que goza de una verdadera autonomía de gestión y que sus órganos actúan en nombre del servicio mismo y no en nombre del Estado, aun cuando aquél debe estar sometido a la tutela de éste y debe en todo caso ser creado por la ley. Un proyecto de ley orgánica de las Personas Públicas Paraestatales, recientemente elaborado por el Instituto Belga de Ciencias Administrativas, formula el principio de que cada persona jurídica nueva, independiente del Estado, es un fenómeno grave, porque la descentralización, si es llevada demasiado lejos, puede comprometer la eficacia de la dirección superior y desvanecer su autoridad, y que por ello no debe conferirse a un servicio público personalidad distinta del Estado, sino en casos de absoluta necesidad y no simplemente por razones de facilidad. Parece ser éste el principio que ha prevalecido en la cautela con que el Gobierno Federal ha procedido a la creación de los establecimientos públicos indispensables y a expedir en cada caso la reglamentación especial que los coloca bajo la tutela del Estado.

El primer sistema, o sea la explotación directa por trabajos que realice la Secretaría de Economía, que es el órgano del Gobierno al que legalmente correspondería ejecutar dichos trabajos hasta ahora no ha llegado a ser utilizado, de manera que no se dispone de elementos para elaborar un juicio acerca de esta forma de explotación por parte del Estado.

Por la misma razón no podría formularse una opinión sobre contratos celebrados con sociedades de economía mixta, pues tampoco existe una experiencia acerca de esta diversa forma de explotación, y sólo se tiene conocimiento de algún contrato celebrado por la Secretaría de Economía con particulares mexicanos, en el año de 1946, el que según parece no ha llegado a funcionar, aun cuando tampoco se sabe que haya sido cancelado.

Así pues, el sistema de explotación por conducto de la Institución Pública Petrolera denominada "Petróleos Mexicanos" es el que puede decirse que la Nación ha adoptado hasta ahora para llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo.

Ahora bien, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940 sustentó expresamente el criterio de que la explotación del petróleo por la Nación no implicaba el abandono de la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada, sino que esa colaboración debería realizarse en el futuro utilizando formas jurídicas diversas de la concesión; y al presentar el Ejecutivo Federal, en febrero de 1941, la iniciativa de reformas a la mencionada Ley Reglamentaria, dijo que una consideración detenida de los preceptos de esa Ley y su análisis a la luz de los propósitos del Gobierno, en el terreno de la política económica, anunciados por el propio Ejecutivo al iniciar su período constitucional, le habían formado la convicción de que era preciso introducir en el sistema de la Ley ciertas modificaciones que, sin apartarse de su inspiración y tendencia, le prestaran la amplitud y

flexibilidad requeridas para el mejor estímulo de la iniciativa privada.

Según lo expresó el Ejecutivo Federal, tales modificaciones tendían, por una parte, a hacer atractiva la contratación de terrenos petroleros con la Nación, colocándola sobre una base financiera más en consonancia con la realidad de nuestro mercado de capitales, con el carácter esencialmente aleatorio de la empresa y con la fisonomía propia del campo de los negocios, sin que ello perjudicara el punto de vista fundamental de la Ley, de que la Nación como dueña del petróleo, sería la que, en principio, debería recibir los beneficios consiguientes a la explotación; y que por otra parte, las modificaciones intentaban abrir nuevas oportunidades a la industria petrolera bajo formas de empresa que por constituir entidades de economía mixta, o sea organismos semioficiales controlados por el Gobierno, imprimieran a la participación privada un sentido preponderante de utilidad social, pues juzgaba el Ejecutivo que de este modo sería factible establecer, en íntimo contacto y cooperación con las Instituciones Públicas Petroleras, un perfecto coordinamiento entre el esfuerzo particular y la actividad del Estado, que se traduciría en el desarrollo regular, coherente y armónico de la industria, efectivamente regulado por sus propias exigencias e inspirado únicamente en los intereses colectivos y en la conveniencia nacional.

Como puede advertirse, tanto de lo manifestado por el Ejecutivo Federal en la Exposición de motivos de la reforma al Artículo 27 Constitucional, como de lo expresado en la iniciativa de reformas a la Ley Reglamentaria en la materia de Petróleo, se desprende el propósito definido por parte del Gobierno, de no eliminar a la iniciativa privada de las actividades propias de la industria petrolera; y por lo contrario, se consagra el deseo de que los particulares y empresas mexicanas tengan una decidida intervención en los trabajos encaminados a lograr el descubrimiento y explotación de los recursos petrolíferos del país, en beneficio de los intereses colectivos.

Esta posición del Gobierno se halla confirmada en el texto de la Ley, cuando no condiciona la contratación de terrenos petroleros a una necesaria y previa policitación del Estado, sino que expresamente faculta a los particulares para solicitar o proponer a la Nación en cualquier tiempo la contratación de un fondo petrolero, naturalmente sobre las bases y dentro de las limitaciones establecidas por la Ley de la materia.

Por otra parte, la expropiación de las concesiones de las empresas afectadas por el Decreto de 18 de Marzo de 1938 y sus corporaciones subsidiarias y los arreglos internacionales para el pago de las indemnizaciones, así como la circunstancia de que, originalmente, las disposiciones transitorias de la Ley reglamentaria hubieran suprimido el pago de regalías en toda clase de concesiones petroleras, hizo suponer y aun afirmar que se había creado un monopolio de Estado sobre el petróleo y ha sido frecuente escuchar, tanto dentro como fuera del país, que el Gobierno Mexicano se ha convertido en dueño exclusivo del petróleo, y que con gran desenfado se haga referencia al "monopolio petrolero del Gobierno Mexicano".

En primer lugar y por vía de aclaración debe decirse que no podría admitirse el criterio de que el

dominio nacional sobre el subsuelo petrolífero provenga de haberse celebrado los arreglos para cubrir el valor de los bienes expropiados a las empresas matrices y a sus corporaciones afiliadas, afectadas por el acto expropiatorio; pues los derechos y los demás bienes que correspondían a las compañías expropiadas pasaron al patrimonio de la Nación al realizarse la expropiación. Por lo demás, desde un punto de vista jurídico, la afirmación de que el Gobierno Mexicano es el único dueño de todo el petróleo existente en el subsuelo del país, puede considerarse exacta, aun tratándose de terrenos amparados por concesiones en vigor, pues este criterio, como se ha visto, lo ha confirmado la Suprema Corte de Justicia.

Pero después de la expropiación han seguido viéndose concesiones ordinarias y confirmatorias otorgadas a favor de particulares y compañías, y es obvio que ni el Gobierno Federal ni Petróleos Mexicanos pueden disponer de los fondos petroleros abarcados por estas concesiones, ni planear siquiera programas de exploración o explotación respecto de esos fondos; es decir, ni el Gobierno ni su Institución Petrolera podrían siquiera intervenir en el aprovechamiento de los depósitos de aceite que se encontraran en dichos terrenos, salvo, naturalmente, las intervenciones de autoridad que corresponden a los órganos administrativos competentes.

Además, aun cuando Petróleos Mexicanos, de acuerdo con la respectiva ley orgánica, es la Institución facultada para llevar a cabo la explotación de los bienes expropiados y de los demás que integran su patrimonio, como son los que pertenecieron a la Administración General del Petróleo Nacional, y los que hubiere adquirido o adquiriera por cualquier título jurídico, debe tenerse presente que la Secretaría de Economía de conformidad con la Ley reglamentaria en vigor, está autorizada para celebrar contratos con fines petroleros, tanto con particulares mexicanos, como con sociedades mexicanas y empresas de economía mixta, y que la misma legislación permite que se otorguen a personas, compañías o instituciones privadas, concesiones para la refinación, transportación y otras finalidades relacionadas con diversos aspectos de la industria petrolera.

Consiguientemente, la industria petrolera mexicana no constituye una actividad monopolística absorbida por el Estado, como inexactamente se ha creído y aún se sigue creyendo, tal vez por ignorancia o desconocimiento de la verdadera situación de la empresa pública que maneja la parte nacionalizada de la referida industria. Es decir, que se encuentra fuera de duda la intervención directa que actualmente tienen o pueden tener los particulares en el funcionamiento y desarrollo de la industria petrolera mexicana, y que las disposiciones legales vigentes no se han limitado a respetar las situaciones creadas en favor de los particulares de acuerdo con las leyes anteriores, sino que inclusive dentro de la nueva forma de organización industrial creada por el Estado para la explotación de los recursos petrolíferos del país y para el desenvolvimiento de la industria relativa, la iniciativa privada encuentra amplio y seguro acceso, tanto para dar al país una eficaz colaboración en el aprovechamiento colectivo de una de sus más importantes riquezas, como para participar en las ganancias lícitas que puede proporcionar una inversión de capitales o la ejecución de trabajos técnicos, obras de construcción,

etc., que requiere constantemente la industria del petróleo.

El régimen de derecho público a que está sometido el subsuelo petrolífero del país y la creación de una empresa de propiedad pública para la exploración y explotación del petróleo nacional, no bastan, pues, para considerar la existencia de un monopolio, en el que el Estado atendiera solamente al aprovechamiento exclusivo de esa riqueza; y que tampoco se diga que mediante la nueva regulación jurídica y económica que se ha impuesto al comercio y explotación de hidrocarburos, el Estado ha venido a limitar el ejercicio de la propiedad privada, pues el petróleo que ahora maneja el Gobierno es un bien de dominio público, y el patrimonio de Petróleos Mexicanos está constituido, entre otros elementos, por los derechos al subsuelo que se habían conferido a determinadas empresas y que la Nación retiró, por causas bien conocidas, mediante un acto de soberanía; pero los derechos de igual naturaleza conferidos a otras empresas y particulares no afectados por la expropiación, conservan su vigencia y no han sido restringidos en cuanto a su ejercicio.

Así pues, el Estado Mexicano ni se convirtió a título esporádico, en empresario industrial por lo concerniente al petróleo; ni fue el hecho circunstancial de la expropiación, el que facultó a la Nación para explotar directamente esa riqueza pública.

Hay un aspecto, por demás importante, que la Ley Reglamentaria de 1941, y algunas resoluciones judiciales han venido a establecer en lo que respecta a la explotación del petróleo por los particulares o sociedades, y es el que se desprende de los artículos transitorios de la citada Ley Reglamentaria, los cuales han creado una situación jurídica para los titulares de las concesiones confirmatorias y ordinarias que no fueron expropiadas, contradictoria con los principios que reconocen la propiedad de la Nación sobre el subsuelo petrolífero de la República y con el propósito original del Ejecutivo de uniformar sobre esos principios el régimen de las concesiones. Me parece interesante, aunque sea de paso, hacer un breve examen de esa situación, pues ella desvirtúa por sí sola el concepto de monopolio de Estado que se ha querido atribuir al sistema legislativo que regula actualmente la exploración y explotación del petróleo.

La Ley Reglamentaria del 9 de noviembre de 1940, respetando el derecho adquirido por los titulares de concesiones confirmatorias y ordinarias, previno en sus artículos transitorios que las concesiones expedidas de conformidad con la Ley del Petróleo de diciembre de 1925, quedarían sujetas a las normas legales conforme a las cuales fueron otorgadas; y que las regalías que se estaban cubriendo a los superficiarios, continuarían en vigor sólo entretanto se siguieran los procedimientos a que se alude en el Artículo 4o. de la Ley. Estos procedimientos son los que se refieren a fijar la indemnización que habría de pagarse al superficiario por la ocupación de la superficie, aclarando expresamente el mismo precepto, que ningún otro derecho distinto del de recibir la indemnización correspondería al superficiario por la explotación petrolera del subsuelo.

La Ley de 1941 reproduce la disposición del Artículo 1o. Transitorio de la Ley de 1940, pero con la salvedad que contiene el Artículo 2o. transitorio de

aquella Ley, conforme al cual sólo quedaron suprimidas las regalías que se cubrían a los superficiarios de terrenos amparados por concesiones ordinarias expedidas de acuerdo con la Ley de 1925, dejando por lo mismo subsistentes las regalías que se cubren a los superficiarios de terrenos amparados por concesiones confirmatorias.

Debe aclararse que las confirmatorias comprenden la mayor parte de los terrenos amparados por concesiones petroleras, y que estos terrenos, a consecuencia de la expropiación de 18 de marzo de 1938, están siendo explotados por Petróleos Mexicanos; por manera que esta Institución vió fuertemente gravados sus gastos de operación, al quedar en vigor la obligación de seguir cubriendo las regalías correspondientes a los dueños de terrenos comprendidos en concesiones confirmatorias.

Ahora bien, las regalías que se pagan a los superficiarios tratándose de concesiones confirmatorias, tienen su origen en la legislación minera anterior a la Constitución de 1917, que atribuía al superficiario de los terrenos la propiedad del petróleo, por lo cual la Ley de 26 de diciembre de 1925, en la fracción I de su artículo octavo, ordenó que los concesionarios cedieran a los dueños del terreno un mínimo de un 5% de la producción bruta, a título de indemnización.

Pero, si el derecho a un mínimo de la producción se explicaba en el sistema de la legislación minera, porque confería al superficiario la propiedad de los yacimientos petrolíferos, parece indudable que, frente a la disposición terminante del párrafo VI del artículo 27 Constitucional, que declara propiedad de la Nación los depósitos de hidrocarburos, ya no tiene razón de existir, por evidente ausencia de motivación jurídica, ese derecho a la producción que consagró la Ley de 1925, sólo como una reminiscencia del que las leyes mineras reconocían a los dueños de fundos petroleros, contrariando la tradición legislativa sobre la materia.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley reglamentaria de 1940, sólo expresaba sobre ese particular que se creía indispensable hacer ciertas aclaraciones en el texto de aquel ordenamiento, con objeto de precisar conceptos y definir situaciones confusas en relación con la subsistencia de las concesiones otorgadas conforme a la Ley de 1925 y con la supresión de las regalías que a favor de los superficiarios había implantado porque la confusión nacida de los artículos transitorios de la Ley de 1940, había planteado una innecesaria controversia entre el Gobierno y los que se sentían lesionados, reflejada en la promoción de gran número de amparos a los que en interés público urgía poner término, dejando bien definidos el alcance y correlación de estos temas.

Y en tal virtud la nueva Ley reglamentaria introdujo para el subsuelo petrolífero comprendido en concesiones confirmatorias, un régimen distinto al del subsuelo comprendido en concesiones ordinarias; y de esa regulación heterogénea y discrepante surgieron situaciones jurídicas equívocas, que no se habrían presentado si se hubiera conservado en toda su pureza e integridad el principio constitucional de la propiedad de la Nación sobre el petróleo.

Uno de los más importantes problemas, surgido de ese doble régimen jurídico, es el que atañe al pago

de regalías al Gobierno Federal por parte de Petróleos Mexicanos establecido en el decreto de 31 de diciembre de 1940, que reformó el de 7 de julio de 1938 que creó aquella Institución. Las regalías a que se refiere esa disposición legal tienen como base la explotación de los terrenos asignados a Petróleos Mexicanos, independientemente de que hubieren sido materia de concesiones ordinarias o confirmatorias, pues derivan del precepto fundamental que atribuye a la Nación la propiedad sobre el petróleo, y eran consecutivas al régimen jurídico uniforme que establecía la Ley Reglamentaria de 1940, por cuanto es perfectamente lógico y legítimo que el explotador cubra al dueño del subsuelo las regalías que correspondan según las características de los distintos predios explotados, dado que esta disposición se informa en el concepto tradicional de regalía, el cual se refiere a la participación que en los productos corresponde al dueño de la materia explotada o a sus causahabientes, cuando la explotación se lleva a cabo por un tercero.

Siendo la Nación la legítima propietaria del subsuelo petrolífero, por disposición de la Ley fundamental, parece indiscutible que el porcentaje sobre la producción de petróleo que se reserva el Estado cuando la explotación se lleva a cabo por un tercero, representa una verdadera regalía. Pero, si no obstante la participación al Gobierno Federal, que establece el Decreto de 31 de diciembre de 1940, ha de pagarse también la regalía que se viene cubriendo a los superficiarios de terrenos amparados por concesiones confirmatorias, habría una evidente duplicación de la misma prestación, que no sería justificable siquiera en el sistema de la Ley de 1925, que únicamente señaló para el superficiario una parte mínima de la producción, a título de indemnización. Y en tal virtud, si ha de corresponder al Gobierno Federal determinada regalía por la explotación del subsuelo petrolífero, en atención a que el dueño del petróleo es la Nación, parece claro que a los particulares, dueños únicamente de la superficie de los terrenos, sólo debe corresponderles una indemnización equivalente al perjuicio que resientan por la ocupación de sus propiedades. De aquí que resulte incongruente con esta obligación la que se deriva del Artículo 2o. transitorio de la Ley reglamentaria de 1941, que ha dejado subsistentes las regalías que se acostumbraba pagar a los superficiarios de terrenos comprendidos en concesiones confirmatorias.

Por otra parte, la resolución de un Juez de Distrito que desgraciadamente causó ejecutoria por incorrecta presentación del recurso de revisión, quiso retroceder aún más en el dilatado desarrollo del criterio interpretativo que llevó a la Suprema Corte de Justicia a precisar, en sus más recientes ejecutorias, que el subsuelo petrolífero pertenece a la Nación y no es susceptible de ingresar al patrimonio de los particulares; pues aquel funcionario judicial pretendió que, inclusive tratándose de concesiones ordinarias, y a pesar del texto expreso del Artículo 2o. transitorio de la Ley Reglamentaria de 1941, se siguieran pagando a los superficiarios de terrenos en esa clase de concesiones las regalías establecidas en la Ley de 1925 o estipuladas en los contratos relacionados con la concesión.

Es de esperar que nuestro más alto Tribunal mantenga en su integridad y con todas sus consecuencias,



el principio constitucional de la propiedad inalienable de la Nación sobre el petróleo, y que alguna vez llegue el legislador a reestablecer el régimen jurídico uniforme del subsuelo petrolífero, que corresponde al reconocimiento del principio fundamental expresado, a fin de desterrar definitivamente la incongruencia de que una empresa de Estado que maneja y explota un bien de dominio público y destinado legalmente a un servicio público, continúe soportando obligaciones que pugnan con el régimen jurídico a que están sujetos los bienes de propiedad nacional y que determinan un serio gravamen con cargo al Estado, en perjuicio de los intereses colectivos y en beneficio solamente de una limitada minoría a la que ha venido a favorecer la regulación discrepante establecida para una parte de un bien que en su totalidad pertenece a la Nación.

Ciertamente, como antes se ha dicho, la interpretación dominante en los primeros años de vigencia del Artículo 27 Constitucional, fue en el sentido de que la propiedad nacional sobre el petróleo era simplemente el medio jurídico ideado para permitir una mejor distribución de esa substancia entre los particulares; y como se expresa en la Exposición de motivos de la Iniciativa para la reforma constitucional de 1940, los Decretos expedidos por el Presidente Carranza en 1918, estaban apoyados en la idea de que, salvo los impuestos, rentas o regalías que debieran cubrirse a la Federación, era obligatorio el otorgamiento de las concesiones, lo que explica que el procedimiento que fijaban los mismos Decretos para la manifestación y el denuncia de los predios, considerara nada más la posibilidad de controversia entre los particulares interesados en la titulación y no previera el caso de una negativa del Estado para concesionar; y todavía la Ley del Petróleo de 1925, conservó el principio de la obligatoriedad para la Administración Pública del otorgamiento de las concesiones ordinarias, consagrando un sistema, en cuanto a la extensión de los derechos que estos títulos conferían, notoriamente diverso del que, según opiniones autorizadas, pretendieron fijar los constituyentes, en lo cual influyó sin duda, la peculiar situación tanto interna como internacional que existía cuando se dictó esa legislación. Sigue expresando la Iniciativa de referencia que, todavía en 1933 se contentó expresamente ante la Suprema Corte de Justicia la constitucionalidad del sistema de reservas federales que, limitado primitivamente a las zonas que particularmente señalara el Ejecutivo, fijó después el Artículo 16 de la Ley de 1925, y que posteriormente, en un Decreto del mes de mayo de 1933, se hizo extensivo a todos aquellos predios que hubieren sido objeto de alguna solicitud de concesión, cuando recuperasen el carácter de "libres"; y fue precisamente a través de la explotación directa de las reservas que la Nación inició un aprovechamiento verdadero de la riqueza petrolera, creando al efecto las primeras entidades públicas, en la forma de descentralización por servicio, como fueron el Control de Administración del Petróleo y la Administración General del Petróleo Nacional, Instituciones surgidas con marcada anterioridad a la expropiación de las empresas extranjeras y a la promulgación de la nueva ley reglamentaria, y que legalmente habrían podido aprovechar no sólo los depósitos comprendidos en las reservas sino también el correspondiente a zonas no reservadas, que sin duda alguna era del dominio directo de la Nación, por falta de

derechos creados antes del 1o. de mayo de 1917.

Así pues, el manejo por el Estado, de la parte del patrimonio público constituido por el subsuelo petrolífero, no se originó en la expropiación forzada de los bienes de determinadas empresas petroleras, ni la creación de un establecimiento público descentralizado para administrar esos y otros bienes relacionados con la industria petrolera nacionalizada, fue consecuencia exclusiva y directamente originada en la expropiación. Y es que, como lo expresó M. Jacomet, Contralor General de Francia, ante el Instituto Belga de Ciencias Administrativas. (*Le Statut des Entreprises Publiques*), la institución de entidades públicas paraestatales, es una de las manifestaciones más vivas de la función económica del Estado, cuyo desarrollo multiforme constituye uno de los rasgos más característicos de la economía contemporánea, y por ello no es extraño que, para realizar las múltiples tareas que le incumben, el Estado se asocie a la iniciativa privada por la creación de sociedades de economía mixta, o que para dar cumplida satisfacción a las necesidades de la colectividad, para disolver monopolios de hecho, para romper "feudalismos económicos", tomando en sus manos las palancas de mando de la producción, el Estado se sienta llamado a producir él mismo o a transformar riquezas, o a nacionalizar empresas privadas, conservando la independencia de su gestión.

Así también Henry Laufenburger (*Intervención del Estado en la Vida Económica F.C.E. Pág. 253*), expresa:

"Conjuntamente con el dominio público, que sirve de base a la organización y funcionamiento de ciertos servicios públicos, el Estado explota minas, dirige industrias, y participa, con la fórmula de economía mixta, en la gestión de empresas privadas".

"En la mayor parte de los casos, el Estado actúa como empresario, bien de una manera exclusiva o en colaboración con la iniciativa privada".

"Pero la intervención del Estado, en la empresa industrial, comercial o bancaria, no responde siempre a una intención socializadora; las más de las veces la constitución de empresas de Estado es consecuencia de un acontecimiento político o de una crisis económica, y es en este aspecto como ha de considerarse el dominio agrícola e industrial del Estado, en cuanto se halla enclavado en el régimen capitalista".

En el caso del petróleo mexicano, parece innegable que la intervención del Estado como empresario industrial, no obedece a ninguna crisis económica, ni se originó precisamente en algún acontecimiento político, sino que se informa en una definida y patriótica intención nacionalizadora, la misma que presidió el espíritu de los Constituyentes de 1917. Nacionalización no es sinónimo de socialización. Algunas veces el Estado socializa determinadas empresas, llamando a los productores, a los consumidores y al personal obrero a participar en la dirección de las empresas, siguiendo el sistema del tripartitismo, alrededor del cual se ha elaborado una extensa especulación, especialmente en el derecho económico francés. La nacionalización consiste, dice Laufenburger, en atribuir a la colectividad nacional la propiedad y la explotación de ciertas riquezas o industrias que poseen una gran importancia económica o política. Esta es la nacionalización que se propusieron los constituyentes de 1917, como puede ahora advertirse, la que después de múltiples tropiezos de muy diversa índole, ha logrado hacerse efectiva y

quedar definitivamente consagrada, a lo que significativamente han contribuido la última jurisprudencia de la Corte en materia de petróleo, la expropiación forzada de las compañías extranjeras que el Gobierno hubo de dictar, y la reforma al precepto relativo del artículo 27 constitucional, todo lo cual culminó en la empresa de propiedad pública organizada por el Estado en la ley reglamentaria de 1940, conservada con ciertas modificaciones en la de 1941, para que la Nación explote en beneficio de la colectividad los recursos petroleros del país; y no debe perderse de vista que con anterioridad a la expropiación el Estado inició la explotación directa de los yacimientos comprendidos en las reservas, sin espíritu de lucro y, por lo mismo, sin que ello obedeciera al mecanismo de la libre competencia, sino con un propósito preponderante de servicio público, consideración de la cual se halla actualmente influido el organismo descentralizado que maneja la industria nacionalizada, como lo revela el hecho de que sus ganancias se encuentran muy por debajo de las que obtenían los ingresos privados en la misma industria.

Puede decirse entonces, siguiendo un penetrante concepto de Laufenburger (Op. cit. pág. 254), que cualesquiera que sean las modalidades jurídicas del dominio de la Nación sobre el petróleo, y desde el punto de vista económico, ese servicio tiene como misión procurar a la colectividad ingresos análogos a los que las personas privadas obtienen de sus propiedades, bien entendido que la fuente de esos ingresos hay que buscarla en el precio, concebido en un sentido económico, porque está afectando, de una manera directa o indirecta, al presupuesto de la colectividad.

Será conveniente recordar ahora, que no obstante que son tres las formas jurídicas en que puede actuar la empresa de propiedad pública organizada por la Nación para efectuar la explotación de los hidrocarburos, de hecho ha utilizado solamente el conducto de la Institución Pública Petrolera.

Los trabajos que realizara la Administración a través de la Secretaría de Economía, órgano competente, representarían en realidad una duplicidad de acción por parte del Gobierno, dada la organización de Petróleos Mexicanos, institución que tiene entre sus características la de que el Ejecutivo Federal dicte, por conducto de la citada Secretaría, todos los acuerdos concernientes a la marcha general de la industria y a las direcciones de la política que la Institución deba seguir. Y desde otro punto de vista, las erogaciones que el Gobierno efectuara para la realización de cualquier clase de trabajos petroleros, habrían de ser con cargo al presupuesto central de la Administración Pública, de la que dependería también el personal técnico y especializado que necesariamente habría de ser ocupado en dicha clase de trabajos. Sería difícil en este aspecto eludir la crítica sistemática, que señala los tropiezos que encuentra el Estado en una empresa de grandes dimensiones, principalmente en lo que respecta a la aplicación del principio de diferenciación, como en lo relativo a las amplias ventajas de la especialización de maquinaria y de la división del trabajo manual e intelectual, para el empleo adecuado de datos especiales y para la adquisición de la destreza y rapidez destacadas que se requieren al abordar el número ilimitado de problemas y situaciones que ofrece la industria moderna, como acertadamente lo advierte D. H. Robertson en su libro "Industria" F. C. E. Pág. 29.

Además, inconvenientes como los apuntados y otros de diferente índole que uniformemente señalan los economistas, en parangón con los frutos ventajosos de una ya prolongada experiencia en lo que respecta a la creación y funcionamiento de los establecimientos públicos descentralizados, o paraestatales, como acertadamente se les denomina en Europa, han conducido al Estado a realizar a través de esas instituciones, las funciones económicas que le corresponden y de las cuales no puede despojarse, a menos de despreocuparse de aquellos intereses futuros que son una de las razones de la intervención del Estado.

Ahora bien, si el Estado está llamado a participar en la producción, evidentemente no puede colocarse en un plano de inferioridad frente a la industria privada; debe necesariamente estar en posibilidad de utilizar procedimientos tan amplios como aquélla, aun cuando deba conformarse a las leyes que regulan las actividades productoras. En este sentido, —lo diremos usando las claras expresiones de M. Jacomet, el Contralor General francés—, la condición primera de éxito reside en el espíritu de iniciativa de los directores, en la libertad de acción que les sea acordada para formular sus programas y realizarlos, y en la confianza que se les otorgue en la medida de sus responsabilidades, porque es preciso que las Empresas de Estado puedan afrontar la concurrencia de la industria privada en cuanto concede oportunidad a las ideas, al espíritu y al desarrollo de una verdadera vocación dirigente de una empresa de grandes proporciones. Las finanzas públicas siguen guardando en su conjunto un carácter propiamente jurídico, el cual las coloca al margen de la evolución y de la vida económica de las naciones, pero como cada día se acusa más una inevitable interpenetración entre la economía general y las finanzas públicas, los servicios que el Estado se ve obligado a crear para ejercer su función económica, son llevados por una fuerza invencible a conquistar su autonomía técnica y financiera. En Francia y Bélgica, por ejemplo, para no introducir trabas imputables a la dirección pública de una industria en muchos casos se ha decidido que estas empresas permanezcan alejadas del Poder Jerárquico de los órganos burocráticos; pues mientras la función administrativa permanece centralizada al extremo, —sigue diciendo M. Jacomet— la función económica obedece a una fuerza de descentralización por servicio, que tiende a romper la autoridad y a desvanecer la soberanía del Estado sobre los servicios públicos independientes.

Gabino Fraga, uno de nuestros más distinguidos tratadistas de Derecho Administrativo, dice a este respecto:

"La naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlos. . . la descentralización administrativa constituye, más que una forma definida de organización una tendencia para conciliar dos situaciones extremas. . . la centralización rígida y la gestión independiente de los intereses colectivos. El Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de personas que tengan una preparación especial. Los servicios que con este objeto se organizan conviene desprenderlos de la Administración Cen-

tral... para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía. Pero al mismo tiempo como se trata de la realización de atribuciones del Estado, éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto de la organización que se establezca". (Derecho Administrativo. Tercera Edición. Pág. 475 y sigs.).

Debe agregarse, finalmente que, como lo hace notar G. D. H. Cole, (Encyclopaedia of Social Sciences. Tomo 13. Pág. 223). entre los grupos socialistas militantes hay controversia sobre la representación directa de los trabajadores en los cuerpos directivos de las empresas públicas, pero en lo que respecta a las formas que han propuesto para el manejo de las industrias y servicios socializados, inclusive dichos grupos aceptan que la administración de esos servicios e industrias debe ser confiada no a las dependencias del Gobierno, sino a organismos o comisiones especiales fundados ad-hoc y colocados bajo la autoridad del Estado.

En consonancia con esas ideas fue fundado en nuestro sistema legal el organismo descentralizado, Petróleos Mexicanos, que corresponde a una de las formas en que puede desarrollarse la empresa pública creada por la Nación para llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo. (Artículo 6o. fracción II. de la Ley Reglamentaria de 1941).

De acuerdo con su ley constitutiva (Decretos de 7 de junio de 1938, 8 de agosto y 31 de diciembre de 1940, 30 de diciembre de 1946), Petróleos Mexicanos constituye una institución pública con personalidad jurídica y patrimonio propio; está manejada por un Consejo de Administración compuesto de nueve miembros, debiendo ser nombrados cinco de ellos por el Ejecutivo Federal, dos a propuesta de la Sra. de Hda. y tres a propuesta de la Secretaría de Economía. Los otros cuatro miembros del Consejo son designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros. El Ejecutivo Federal nombra además al Director General y a tres Sub-Directores; el técnico de producción, el técnico comercial y el de Asuntos Jurídicos y Administrativos. El Presidente de la República es también el que autoriza el presupuesto anual de gastos capitalizables y de operación, que le someta el Consejo de Administración, y ante el propio funcionario se debe presentar anualmente un balance a fin de que pueda procederse a la revisión y glosa de las cuentas.

El objeto de esa organización es explotar los bienes expropiados a las antiguas empresas petroleras, así como los terrenos que le asigne el Gobierno y los demás bienes que adquiera por cualquier título jurídico, estando facultada para llevar a cabo todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, pudiendo al efecto realizar todos los actos jurídicos necesarios, emitir obligaciones y aun disponer de los bienes que forman su patrimonio, con autorización expresa del Ejecutivo Federal, pero sin que nunca pueda comprender en las enajenaciones el petróleo contenido en los yacimientos ni el derecho para hacer la explotación de los mismos.

Se dispone en la Ley que sobre el importe de los bienes aportados por el Gobierno al patrimonio de la Institución, aquel percibirá con cargo a gastos de operación, un interés de 3% anual, además de un porcentaje de regalías no menor de un 10% ni mayor de un

35% sobre los productos de la explotación, así como el 10% de los ingresos brutos anuales, con cargo también a gastos de operación, para el pago de las indemnizaciones a compañías expropiadas. Los rendimientos líquidos deben ser distribuidos en razón de un 20% para la formación de reservas de previsión y del remanente un 75% para el Gobierno Federal y un 25% para los trabajadores de la empresa.

Ahora bien, las facultades concedidas a la Secretaría de Bienes Nacionales, la creación de nuevos organismos encargados de controlar las Instituciones descentralizadas y la reciente expedición de normas burocráticas señalando la forma de ejercer ese control, han venido a multiplicar la intervención jerárquica de distintos órganos de la Administración en el funcionamiento de las empresas públicas, por motivos de supervisión financiera y administrativa, lo que, según parece, amerita un estudio crítico de la legislación respectiva, por parte de alguna opinión más autorizada que la mía, a efecto de establecer si no se ha roto la unidad jurídica que presidía la ley orgánica de Petróleos Mexicanos y sus reformas, y si no se ha desdeñado el principio generalmente aceptado, de que los servicios descentralizados requieren una mínima participación estatal, a fin de que los elementos responsables del servicio estén en libertad de apreciar las necesidades cambiantes del mismo y puedan decidir el momento y la forma en que deben actuar.

Será conveniente señalar, por último, el grado de colaboración en que los extranjeros pueden legalmente tomar parte en las actividades de la empresa pública que maneja la industria petrolera de México, ya sea por arreglos directos con el Gobierno, con los contratistas de éste o con Petróleos Mexicanos.

La Ley es suficientemente precisa y clara, en cuanto excluye a los extranjeros de cualquiera de las formas en que la Nación puede efectuar la explotación del petróleo, pues ya se ha expresado que solamente los mexicanos y las sociedades mexicanas formadas íntegramente por mexicanos y que no emitan acciones al portador, pueden colaborar con el Estado en el desarrollo de la industria petrolera, mediante la celebración de contratos con el Gobierno Federal, para la ejecución de trabajos de exploración o explotación, que les pueden ser remunerados en efectivo o con un porcentaje de producción; y solamente por aplicación del Artículo 47 del Reglamento de la Ley del Petróleo en vigor, pueden los contratistas de la Nación y las Instituciones Petroleras, celebrar con un extranjero, individuo o sociedad, contratos para la ejecución de obras o prestación de servicios determinados, que en ningún caso podrán transmitir ni el derecho a la explotación del subsuelo, ni la facultad de apoderarse siquiera de un porcentaje de los productos, por lo que en todo caso deben ser retribuidos en efectivo los trabajos o servicios que ejecuten los extranjeros, independientemente de las bases que en los contratos se establezcan para fijar la retribución y de que, después de quedar satisfechas las necesidades presentes y aseguradas las necesidades futuras del país, puedan venderse al contratista extranjero los excedentes de producción.

Tampoco pueden los extranjeros ser titulares de las concesiones de transporte, almacenamiento, distribución y refinación del petróleo y de aprovechamiento y elaboración de gas, cuyo otorgamiento autoriza la legislación vigente.

Las restricciones señaladas se explican no sólo por razones de orden legal, sino también por motivos de índole social y por consideraciones de carácter económico, internas e internacionales, que imponen el deber de salvaguardar el principio de que la industria petrolera mexicana debe estar exclusivamente controlada por intereses nacionales. Después de la prolongada y dura experiencia que el país adquirió desde los Decretos preconstitucionales expedidos por el señor Carranza, hasta marzo de 1938 en que fue declarada definitivamente la nacionalización de la industria petrolera, todavía la reforma al Artículo 27 Constitucional tuvo por objeto impedir que en el futuro pudieran surgir nuevamente intereses extranjeros en la industria del petróleo, con la posibilidad de que otra vez se ocasionaran graves trastornos como los ocurridos en la República por la conducta despectiva para los intereses nacionales, observada por las empresas extranjeras que llegaron a controlar la mayor parte de los yacimientos petrolíferos y casi a monopolizar las actividades de una industria de importancia tan vital para el país.

Además, cada día se hace más evidente la esencial importancia que representa el petróleo para todas las naciones, en prueba de ello basta observar la preocupación y el afán de las grandes potencias mundiales para obtener y conservar el mayor acaparamiento y el más extenso control de los recursos petroleros. Por ello importa profundamente que naciones como México, que no figuran entre aquellas grandes Potencias, no permitan que sus productos aceítíferos sean absorbidos por elementos o intereses extraños; y si por esta actitud de elemental prudencia y mínima previsión, no fuere posible aprovechar ninguna cooperación o ayuda externa para realizar nuestras actividades petroleras con un ritmo más acelerado, debe confiarse en que los elementos nacionales sabrán organizarse en forma de encauzar sus intereses hacia un engrandecimiento de la industria petrolera nacional, en postura de franca y espontánea colaboración con el Gobierno Federal, dentro de la empresa pública instituida por el Estado, para continuar desarrollando por nuestra exclusiva cuenta, el más patriótico y empeñoso esfuerzo para descubrir y explotar nuevos campos, con el más noble propósito de conocer y asegurar la potencialidad productiva del país en materia de petróleo, a fin de mantener siempre un volumen de reservas que cubra las necesidades del consumo interior, y de que México se encuentre en aptitud de enviar excedentes al exterior, ya sea para atender las demandas de otros países que carezcan de recursos petroleros, o para prestar su colaboración en las causas que alienen o en las emergencias que puedan sufrir los países democráticos.

Pero la industria petrolera mexicana no volverá a

ser utilizada para procurar los mayores beneficios a elementos extranjeros; el interés nacional es mucho más llevado, y la conservación del criterio nacionalista en materia de petróleo, consagrado en nuestra Carta Fundamental, es de la más alta trascendencia para el presente y el futuro de la Patria.

Resumiendo lo que en esta plática queda expresado, podría decirse que entre las consecuencias favorables de que la industria petrolera mexicana sea y siga siendo manejada como una verdadera empresa de propiedad pública, figuran las siguientes:

a) No contraer compromisos sobre entregas de petróleo y sus derivados al exterior, sin que esté garantizado el consumo interior, calculando este consumo con base en las respectivas estadísticas y de acuerdo con las perspectivas de la demanda futura del país.

b) No comprometer las disposiciones futuras de nuestros recursos aceítíferos en favor de países extranjeros, sino seguir manejando estos recursos en consonancia con la política interna e internacional que adopte el Gobierno, quedando así a discreción de éste los volúmenes que puedan ser vendidos al exterior.

c) Impedir que se sigan comprometiendo las reservas de hidrocarburos, contra el precepto constitucional que declara inalienables esos productos mientras permanezcan en el subsuelo.

d) Adoptar la forma más adecuada de explotación del petróleo, en beneficio de los intereses mexicanos, sin perder de vista las exigencias de la solidaridad continental, ya que se trata de un combustible considerado como uno de los elementos de mayor valor estratégico para la defensa de América, con lo cual se hará honor a la tradición mexicana en política internacional, que no se niega a coadyuvar con los recursos del país en favor de las causas democráticas.

Además, aun cuando la dirección pública de nuestra industria petrolera necesariamente rebasa el cuadro de actividad del dominio privado, puesto que su finalidad no es la realización de un beneficio, sino la satisfacción de una necesidad colectiva, no por ello se ha convertido la Administración de esa industria en un monopolio del Estado, dado que pueden concurrir en la explotación del petróleo los titulares de concesiones otorgadas conforme a las leyes anteriores, y aún dentro del sistema legal en vigor, se reserva un amplio campo a la iniciativa privada, la que en atractivas condiciones puede prestar una efectiva colaboración a los propósitos de engrandecimiento de nuestra industria petrolera que con indiscutible nobleza de miras aliena actualmente el Ejecutivo Federal, a quien secundan con toda lealtad, perseverancia y entusiasmo los directivos responsables de la gestión encomendada a Petróleos Mexicanos.

## EL ESTADO Y LOS FERROCARRILES \*

Por Rubén Fuentes Delgado

El Estado nunca ha sido indiferente al problema ferroviario.

Aun en las etapas incipientes de la construcción de ferrocarriles, Gobiernos no intervencionistas como los de Inglaterra y Estados Unidos, dieron las adecuadas facilidades para la construcción de líneas férreas, neutralizando la franca oposición de los intereses contrarios al establecimiento de los ferrocarriles, representados en este caso por los dueños de los caminos de peaje y los propietarios de canales.

En otros Estados más intervencionistas, la construcción de ferrocarriles se hizo en algunos casos con inversión total de los fondos públicos, en otros con la participación del Estado como accionista de las empresas constituidas para explotar estas vías de comunicación o finalmente, proporcionando a los concesionarios ayudas directas como subsidios por kilómetro de línea construida, concesiones para la explotación de bosques, aportaciones de terrenos para el derecho de vía y obras auxiliares, exenciones de impuestos, etc.

En síntesis, como ya lo hemos afirmado, el Estado no ha sido nunca indiferente al problema ferroviario como no lo ha sido ante ningún servicio público. Estos servicios por su naturaleza y esencia están llamados a satisfacer necesidades generales: por tal motivo, el Estado debe vigilar y controlar dichas actividades a fin de garantizar los intereses colectivos, los intereses de los usuarios del servicio que no tienen más protección que la del Estado.

Podemos señalar dos formas de propiedad ferroviaria:

- a) Propiedad privada o sea de las empresas concesionarias.
- b) Propiedad pública o sea la propiedad del Estado.

No consideramos la forma de organización mixta, o sea de intereses del Estado y de los particulares, porque se trata de relaciones momentáneas o transitorias que en un momento dado se definen en favor de una u otra forma de propiedad.

La propiedad privada de los ferrocarriles supone la existencia de los concesionarios, que son los dueños de todos los bienes destinados a la prestación del servicio

público. De todos modos, estos ferrocarriles de propiedad privada están sujetos al control del Estado desde su establecimiento, mediante las concesiones y las leyes y reglamentos propios del servicio. Son aspectos importantes de este control estatal, las normas de fijación de tarifas y las reglas que el Estado dicta para la mejor prestación del servicio, en beneficio de los usuarios.

En muchas de las legislaciones de servicio público de algunos países, está fijada la reversión en favor del Estado al fenecer la concesión, o sea que el Estado adquiere la propiedad del ferrocarril y de los bienes afectos al servicio para garantizar la continuidad de éste en beneficio de los usuarios.

Como países representativos de la propiedad privada de los ferrocarriles se cita a los Estados Unidos, donde el Gobierno no maneja una sola milla de ferrocarril.

La otra forma que reviste la propiedad ferroviaria es la pública o estatal. En estos casos se observa que el Estado siendo dueño de las líneas, las explota directamente con el mismo criterio de utilidad social que cualquier otro servicio público a su cargo (correos, telégrafos, teléfonos, electricidad, etc.). Son ejemplos de países que tienen servicio público de propiedad estatal, Rusia, China, Polonia, Checoslovaquia, Rumania y en general los países de organización socialista, pero también muchos países dentro del régimen capitalista son propietarios de sus ferrocarriles: Australia, Argentina, Bélgica, Finlandia, Alemania, Italia, Noruega, Turquía y nuestro México, donde la casi totalidad del sistema es de propiedad del Estado.

La tendencia actual en materia de propiedad ferroviaria es hacer de los ferrocarriles, bienes de propiedad estatal. En efecto, quizá porque el negocio ferroviario ha dejado de ser el brillante negocio del siglo pasado y primeras décadas del presente siglo, debido a la marcada competencia de otros medios de comunicación y también porque la intervención del Estado en la vida económica de los pueblos es cada día más decisiva, las líneas férreas privadas, a través de operaciones de compraventa, de expropiaciones, remates, etc., están pasando a ser propiedad pública.

### *Razones en que se apoya la Propiedad Pública o Estatal*

Múltiples son las razones que sirven de apoyo a la propiedad estatal:

a) *Razones militares.*—Los ferrocarriles han sido considerados como el medio ideal para el transporte de tropas, víveres, armamento y municiones en caso de guerra. Por esta razón muchos Estados construyeron directamente sus propias líneas: Rusia, Japón, Alemania, etc.

b) *Necesidad de promover la unidad nacional.*—La necesidad de comunicar regiones apartadas con propósitos de unidad nacional, impuso a muchos países la tarea de construir ferrocarriles estatales. Un ejemplo en nuestro propio país es el de los ferrocarriles de Baja California y del Sureste que fueron construidos para comunicar dos apartadas regiones de México: Baja California y Yucatán, con el centro del país, acabándose así la desvinculación económica y espiritual de estas regiones con el resto del país.

c) *Necesidad de evitar el control ferroviario por parte del capital extranjero.*—Muchos Estados que desarrollan una política francamente nacionalista en materia de comunicaciones y transportes, vieron con profunda desconfianza la presencia del capital extranjero en el negocio ferroviario y entonces tomaron la iniciativa de construir sus propios sistemas viales. Este es el caso de Suiza, Bélgica y otros países.

d) *Necesidad de fomentar el comercio internacional.*—El comercio internacional base de la economía de muchos pueblos, no puede fomentarse debidamente si no se cuenta con amplios y eficientes medios de transporte, preferiblemente de propiedad estatal, para que puedan participar en la política económica que el Estado desarrolla en beneficio del país.

e) *La falta de capital privado.*—En muchas ocasiones el Estado ha emprendido la tarea de construir directamente sus líneas férreas por la falta de capitales privados para realizar dicha construcción. Las inversiones ferroviarias son cuantiosas y como negocio, el ferrocarril ya no ofrece las perspectivas que en el pasado tenía. Por esta razón el Estado, cuando considera la línea férrea de vital importancia, la toma a su cargo y la realiza.

f) *El auxilio financiero del Estado.*—Las intervenciones financieras del Estado en beneficio de los ferrocarriles, han determinado en muchos casos que las empresas concesionarias, ante la imposibilidad de cumplir con sus compromisos, abandonen las líneas en favor del Estado. Este ha sido uno de los motivos más frecuentes de nacionalización de líneas férreas en los últimos años.

### **Ventajas y Desventajas de la Propiedad Estatal y de la Propiedad Privada de los Ferrocarriles**

Existen razones en pro y en contra de la propiedad estatal de los ferrocarriles, como también existen razones en favor y en contra de la propiedad privada de las empresas ferroviarias.

Vamos a analizar someramente estas razones desde aspectos variados de la economía del transporte ferroviario:

*Inversiones.*—En materia de inversiones y dada la magnitud de éstas en el negocio ferroviario, es incuestionable la ventaja que el Estado tiene para reunir los recursos económicos necesarios a fin de construir lí-

neas férreas. Especialmente en los países de incipiente desarrollo económico como el nuestro, es el Estado quien debe hacer estas inversiones, pues el capital privado nacional no se aventura en estos negocios, ni se aventuró aun en las épocas brillantes del ferrocarril. En cuanto al capital extranjero siempre resultará peligroso en este tipo de inversiones, especialmente en países económicamente débiles.

En los países capitalistas la iniciativa privada ha hecho cuantiosas inversiones en estos medios de transporte y año con año realiza costosas inversiones adicionales en vías, equipo y toda clase de instalaciones auxiliares para mejorar el servicio; sin embargo, por efectos de la competencia irrestricta de los otros medios de transporte, la situación de los ferrocarriles poco a poco viene siendo más difícil y las empresas propietarias han tenido que tomar todas las medidas a su alcance para evitar los efectos desastrosos de esta competencia: baja de tarifas, adquisición de negocios de empresas competidoras, especialmente las de autobuses, fusiones de empresas ferroviarias, participación como accionistas en los negocios de las empresas competidoras, etc.

En síntesis, dada la evolución actual del negocio de ferrocarriles en el mundo, este medio de comunicación ya sólo puede explotarse por el Estado.

*Costos de servicio.*—Se arguye por los partidarios de la administración privada de los ferrocarriles que la administración oficial siempre es dispendiosa, más cara y más desorganizada que la administración privada; por lo tanto, menos eficiente. En otros términos, se recuerda la frase de un viejo economista del siglo pasado que decía que "el Estado es un pésimo administrador, porque sus agentes son dispendiosos e inútiles".

Nosotros pensamos que cuando la Administración Pública se organiza con base técnica, aprovechando muchas de las experiencias de las modernas organizaciones de negocios, resulta tan eficiente como la iniciativa privada.

Día con día la Administración Pública de muchos países incluyendo la nuestra, se hace más técnica y más eficiente. Los negocios públicos ya no están, como antaño, en manos de viejos políticos impreparados y rapaces. Y esta mejoría de hombres y de sistemas ha tenido que influir favorablemente en la administración de los negocios públicos.

Frente a la crítica de la ineficiencia de la administración estatal habrá que anteponer en lo sucesivo la eficiencia de los nuevos administradores, la técnica aplicada al servicio de los negocios públicos, el sentido social y humano de las obras públicas, donde todo concepto de lucratividad se encuentra sustituido por el concepto superior de servicio.

Siendo el Estado el propietario de los ferrocarriles, puede válidamente tomar a estos sistemas de transporte como uno de tantos medios o recursos en la realización de su política de desarrollo económico, de bienestar general y en este caso, los costos de servicio no desempeñan el papel decisivo y determinante que tienen en las empresas privadas. En otros términos, los costos de servicio pasan a ser considerados como costos sociales, es decir, cargas que debe soportar la colectividad.

*Coordinación de servicios.*—En materia de coordinación de servicios cabe decir que cuando las empresas ferroviarias y en general los sistemas de transporte son del Estado, la coordinación, esa medida de planeación

económica del transporte (que consiste en aprovechar las ventajas técnicas implícitas en cada medio de comunicación) puede realizarse fácilmente, pues siendo una sola entidad la dueña de los transportes, lógicamente la explotación de las líneas se hará en condiciones tales que no haya competencia ruinosa, que los servicios respondan a las demandas de los usuarios, que no se hagan inversiones duplicadas y dispendiosas; en una palabra, que se ordenen y se exploten los medios de transporte conforme a los más altos intereses del país.

Actualmente la coordinación en los países de organización capitalista no ha podido lograrse, no obstante los grandes esfuerzos de los Gobiernos, debido fundamentalmente a la pugna de intereses entre las empresas competidoras en los distintos sistemas de transportación. De nada ha servido poner en vigor, en algunos casos, tarifas comunes, delinear y definir los tráficos propios de cada sistema, amalgamar los intereses de las empresas que antes competían y en fin, recurrir a todos los medios que se han ideado para lograr la coordinación y evitar las competencias ruinosas.

*Tarifas.*—Desde el ángulo de las tarifas es incuestionable que hay muchas ventajas, cuando el Estado es propietario de los Ferrocarriles. En efecto, las tarifas son el precio del transporte y la única entidad que puede realizar una política de tarifas bajas que al fin y al cabo son parte del costo de fabricación o distribución de las mercancías, es el Estado.

Como el Estado por naturaleza no persigue fines lucrativos sino la realización de los servicios públicos en una forma amplia, puede lógicamente planear la explotación ferroviaria sin pensar en las utilidades del negocio, bastándole la autosuficiencia del servicio como medida ideal. En estas condiciones puede aplicar tarifas bajas para cierta clase de mercancías destinadas al consumo humano, para ciertas materias primas destinadas al desarrollo de industrias básicas o de industrias que en lo futuro puedan competir con industrias extranjeras. Puede también el Estado fomentar el desarrollo de ciertas regiones susceptibles de progresar con amplios y eficientes medios de comunicación; en una palabra, puede el Estado dirigir su política de fomento económico, sin pensar básicamente en los ingresos que le proporcionen las tarifas.

La empresa privada, por el contrario, no podrá explotar los sistemas ferroviarios si el Estado no le garantiza una tarifa que cubra los costos de operación

y que permita recuperar las inversiones y obtener una tasa de utilidad razonable. En otras palabras, de la escasez de recursos en las empresas privadas y de su meta fundamental que es la utilidad, derivan las limitaciones que la propia empresa tiene para aplicar tarifas que en muchos casos no son remunerativas, como lo hace el Estado.

*El burocratismo se contrapone a la eficiencia ferroviaria.*—Los partidarios de la administración privada estiman que la burocracia y los métodos engorrosos de la Administración Pública impiden la eficiencia y la rapidez que demanda la organización ferroviaria. Ya hemos dicho que día a día los organismos del Estado que manejan servicios públicos se hacen más eficientes, porque adoptan con éxito los sistemas de organización básicos de los negocios privados. Sin duda esta crítica sobre la ineficiencia de la organización estatal puede ser válida en aquellos lugares en que la burocracia y sus métodos rutinarios siguen predominando; pero aun en estos casos, el Estado está convencido de que la forma más eficiente de administración de servicios públicos, como los ferrocarriles, está en el funcionamiento de organismos descentralizados con patrimonio propio, controles internos, presupuestos amplios y personal técnico eficiente, con todo lo cual es factible manejar los negocios que a ellos se encomienden, sin los inconvenientes de la burocracia.

*Relaciones obrero-patronales.*— Las relaciones obrero-patronales guardan en lo general una situación más favorable para el trabajador cuando se trata de administraciones del Estado; sin embargo, los críticos de la propiedad estatal afirman que debido a la débil disciplina que se observa en muchos organismos estatales, el rendimiento del trabajador es menos eficiente que en la empresa privada. Seguramente no sólo el factor indisciplina está determinando esa ineficiencia, sino la falta de estímulos al trabajador más eficiente, los favoritismos y otras corruptelas que hacen que efectivamente el rendimiento del obrero en estos organismos públicos de servicio, sea menos eficaz. Pero todas estas desventajas pueden seguramente ser corregidas con mejores métodos de organización del trabajo y mejores sistemas de administración. En todo caso, estos inconvenientes en el sistema de administración estatal, no serán el argumento definitivo para negar la bondad del sistema en el caso de la explotación del servicio público ferroviario por parte del Estado.





## DESCENTRALIZACION POR SERVICIO. INCOMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO PARA CREAR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIO \*

Por Ernesto Gutiérrez y González

### INTRODUCCION

Decir, como lo hago en el título de este trabajo, que el poder ejecutivo federal y el poder legislativo también, carecen de competencia para determinar la creación de organismos descentralizados por servicio, no es ninguna novedad por lo que a la primera de esa afirmación se refiere, ni tampoco un descubrimiento jurídico. Así lo sé y lo reconozco.

Algunos maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, lo dijeron ya hace varios años. El maestro Andrés Serra Rojas, con todo tino a mi juicio, dijo que

*Sólo una Ley puede crear un organismo descentralizado. Debe prevalecer el principio de la supremacía de la ley, por consiguiente, no es materia de un reglamento la creación de esos organismos. Por otra parte, el Ejecutivo no tiene facultades administrativas para crearlos. . . 1*

Algún tiempo después, el mismo maestro precisó aún más el anterior criterio al sostener que

*La creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión. 2*

*"No hay ningún precepto constitucional que autorice al poder administrativo la creación de un ente público. 3*

Por su parte, a conclusiones semejantes también ha llegado el maestro Horacio Castellanos Coutiño, cuando sostiene que

*. . . es práctica de la administración pública mexicana establecer organismos descentralizados por simples decretos presidenciales, práctica que se*

considera viciosa porque. . . se estima que por tratarse de instituciones jurídicas sólo el Congreso de la Unión está facultado para otorgarles personalidad, mediante la ley correspondiente. 4

Por lo que hace a la segunda afirmación, en el sentido de que tampoco el Congreso de la Unión está facultado para crear organismos descentralizados por servicio, si estimo que es una novedosa afirmación, y considero que en el cuerpo de este trabajo lo dejo suficientemente probado.

Decidí abordar este estudio por razones de tipo profesional específicas: durante varios años desempeñé el cargo de asesor en asuntos jurídicos de un organismo descentralizado por servicio, y siempre sostuve, dentro de él, que era ilegal su existencia y pugué —sin éxito—, en especial cuando se reformó su estatuto y su denominación, porque se subsanara ese defecto congénito y se creara, entonces, por mandato del poder legislativo, otorgándole a éste facultades para ello.

Pero por otra parte, por lo que se refiere a mi identidad de pensamiento con los maestros de la Facultad de Derecho, en cuanto se refiere a la incapacidad del poder ejecutivo para crear ese tipo de organismos, debo sostener que, semejante conclusión la obtuve —y lo digo bajo palabra de honor— sin conocer los puntos de vista de ellos, allá por el año de 1960 en que aún no dirigía mis estudios en forma sistemática al campo del derecho administrativo.

Esa conclusión la obtuve, sin duda, con muchas más dificultades dada mi poca experiencia, pero sí, grande fue mi satisfacción, tiempo después, al constatar mi afinidad de pensamiento y razonamiento final con los maestros que ya menciono.

201

1 Andrés Serra Rojas. Derecho administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1959, pág. 448, núm. 176.

2 Andrés Serra Rojas. Derecho administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1965, pág. 559, núm. 6.

3 Idem, pág. 561, núm. 6.

4 Horacio Castellanos Coutiño. "El Estado y los organismos descentralizados". Revista de la Facultad de Derecho de México, t. XI, enero-junio, 1961, núms. 41-42, pág. 141.

\* Tomado de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2o. número extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. 1966. (pp. 409-497).

Esa razón básica por la cual, no obstante las autorizadas opiniones al respecto, me aventuro en este campo, y busco dar otras soluciones y pintar otros panoramas, que se pueden utilizar a efecto de depurar esa práctica viciosa observada en la administración mexicana.

Dicho lo anterior, preciso hacer unas breves aclaraciones necesarias para la opinión de quienes me honren con la lectura de este trabajo:

1. A fines del primer trimestre de este año de 1966, recibí una para mí honrosa distinción por parte del señor Lic. Carlos del Río Rodríguez, en su carácter de Presidente del H. Tribunal Fiscal de la Federación; se sirvió invitarme para colaborar con un ensayo que debe publicarse en el volumen que ese Alto Tribunal editará con motivo del XXX aniversario de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, ordenamiento jurídico que marca el establecimiento del primer tribunal administrativo en México durante la vigencia de la Carta Política de 1917.

Expuse al señor Lic. Carlos del Río Rodríguez, que aun siendo para mí muy honrosa la deferencia, tenía que declinarla, pues me encontraba impedido para elaborar un ensayo digno de tan especial acontecimiento, ya que en esos días estaba para presentar las dos últimas pruebas establecidas en el concurso convocado por la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., para obtener la titularidad de una cátedra de primer curso de Derecho Administrativo, y ello absorbía todo mi tiempo.

La primera prueba consistió en la presentación de una monografía inédita sobre un tema de derecho administrativo libremente elegido, con una extensión no menor de 50 cuartillas, y elaborada en un plazo máximo de 60 días.

Pero con el deseo de no declinar tan alta distinción de que me hacía objeto el señor Lic. Carlos del Río Rodríguez, le propuse hacer unas brevísimas adaptaciones a esa monografía que formulé para el concurso citado, y presentarla como la colaboración que se me pedía.

El señor Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación encontró satisfactoria mi propuesta y es ése el trabajo que ahora me permito presentar en las siguientes líneas, pero es necesaria la anterior explicación para que, quienes me honren con su lectura, entiendan y con su bondad justifiquen el estilo de esta monografía, ya que como antes anoto, fue redactada en un plazo máximo de sesenta días.

2. Explicado lo anterior, debo hacer constar desde aquí y desde ahora, cuál es mi posición ante los organismos descentralizados por servicio:

Soy partidario de su existencia y de su creación.

Soy partidario de que en lo futuro, los cree el poder legislativo y los materialice el poder ejecutivo.

No soy partidario de la existencia anticonstitucional de todos los organismos descentralizados que existen hoy día, y pugnaré por que el legislativo y el ejecutivo vuelvan al camino de la legalidad y de respeto a la ley.

3. Las anteriores ideas, las justifico y desarrollo en las siguientes páginas, las cuales se integran en forma de capítulos, con los siguientes temas:

### *Capítulo Primero*

La organización administrativa: Formas que asume.

### *Capítulo Segundo*

Desconcentración y descentralización.

### *Capítulo Tercero*

Nacionalización y participación estatal.

### *Capítulo Cuarto*

Organismos descentralizados, desconcentrados y de participación estatal en México.

### *Capítulo Quinto*

La Construcción Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y los organismos descentralizados por servicio.

### *Capítulo Sexto*

Las Entidades Federativas y la facultad para crear organismos descentralizados por servicio

### *Capítulo Séptimo*

Consecuencias del sistema anárquico de crear organismos descentralizados por servicio y de operar la nacionalización en México:

A. El Poder Ejecutivo viola la Ley General de Sociedades Mercantiles.

B. El Poder Ejecutivo viola la Ley General de Sociedades Cooperativas.

C. El Poder Ejecutivo pretende crear personas morales a través del contrato de fideicomiso.

D. El Poder Ejecutivo convierte en comerciante al Estado.

E. El Poder Ejecutivo crea serios problemas respecto a la propiedad de los bienes de los organismos descentralizados y de las empresas nacionalizadas.

F. El Poder Ejecutivo viola el artículo 123 Constitucional, respecto de los trabajadores de los organismos descentralizados por servicio, empresas nacionalizadas y sociedades comerciantes públicos.

G. El Poder Ejecutivo somete al Estado y a sus trabajadores a estatutos jurídicos diversos, rompiendo la unidad que debe privar en esa materia.

### *Capítulo Octavo*

Opinión final.

### *Bibliografía*

4. Debo mencionar como último punto de aclaración, que el capítulo cuarto, en donde transcribo una amplia lista de organismos que la Secretaría del Patrimonio Nacional estima bajo control, es con el objeto de dar a conocer en orden alfabético, un trabajo que no presentará de esa manera la mencionada Secretaría, y brindar a las personas que lean este trabajo, un directorio útil sobre esa materia.

## Capítulo Primero

### LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: FORMAS QUE ASUME

Básicos para el estudio de una disciplina jurídica en México, son sin duda los trabajos y libros que orientan la enseñanza de la misma en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Después, para ampliar el criterio, puede recurrirse al estudio de trabajos y libros, ya nacionales, ya extranjeros, extraños al medio docente universitario.

En tratándose de derecho administrativo cobra mayor validez y certeza esta idea que anoto, y lo estimo así, pues esa disciplina jurídica cobra peculiaridades en cada país. Es cierto, como dice José Antonio García-Trevijano Fos, que

Cada régimen y sistema político tiene su administración. Esta no es más que una fase de la POLÍTICA, que trata de realizar los fines señalados. Cuando en un determinado Estado sube al poder un gobierno de tendencia socialista, por ejemplo, la administración tendrá que seguir las directrices de esta ideología. . . , etc. Sería imposible que en un sistema comunista, por ejemplo, la administración fuese liberal, o viceversa.

Por lo tanto, la administración responde a los regímenes y sistemas políticos.<sup>1</sup>

Por mi parte, agregó que la administración, a su vez, debe responder a un determinado cuerpo, a una determinada estructura jurídica, que es en donde juega el derecho administrativo, ya que como dice el Lic. Jorge Olivera Toro:

La estructura administrativa no puede alejarse del derecho, que es la argamasa que sostiene el armazón administrativo. . .<sup>2</sup>

Ahora bien, de acuerdo con las anteriores ideas que estimo exactas, para conocer sumariamente las formas que presenta la organización administrativa, lo aconsejable y prudente es ver qué se dice de ella en México y por los tratadistas mexicanos, y en primer lugar y especialmente, entre los maestros universitarios.

Por ello daré, siguiendo un orden alfabético, que es el único aconsejable para no dar prioridades que pudieran ser injustas o mal entendidas, los siguientes puntos de vista de maestros de la Facultad de Derecho:

El maestro Horacio Castellanos Coutiño ha dicho que

. . . las administraciones públicas contemporáneas, generalmente integran su administración con tres grandes tipos de instituciones, que en orden de importancia respecto a sus relaciones con el poder ejecutivo, podrían señalarse en primer término, a las centralizadas, en segundo lugar a la desconcentración y por último a la descentralización.<sup>3</sup>

El anterior criterio es el que exponen en México y en el extranjero los tratadistas de la materia; por ello, a efecto de reducir hasta donde me sea posible las transcripciones que haga en este capítulo, me concentraré a anotar lo que los demás autores estiman, ya directamente, de la centralización, desconcentración y descentralización

El propio Lic. Castellanos Coutiño, al ocuparse de precisar en qué consiste cada una de esas formas de organización administrativa, dice:

En términos generales, las instituciones centralizadas reciben esa denominación porque se concentran alrededor del titular del poder ejecutivo, quien mantiene la unidad y la coordinación entre ellas, a través de una relación de jerarquía, posible gracias a las facultades conferidas a dicho titular, y que son los poderes de mando, de decisión, de nombramiento, de revisión, de vigilancia y de decir los conflictos de competencia que surjan entre los mencionados organismos.

Sigue diciendo este autor, al referirse a la desconcentración y de las instituciones que se forman con motivo de la misma, que

. . . si bien es cierto que están íntimamente ligadas a la organización centralizada por la relación jerárquica de que se ha hablado, su establecimiento obedece, en primer lugar, a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político, y en segundo lugar, a que en su función, por razón misma de su creación precisa de una mayor independencia, es decir, gozan de lo que la doctrina llama autonomía técnica.

Y concluye esta referencia a los tipos, dando la idea de que la descentralización responde a la lucha entre el intervencionismo estatal y la iniciativa privada

. . . pues en este tipo de instituciones, el gobierno se combina con los particulares para la prestación de servicios públicos, para la explotación de algunos bienes del Estado y para que mediante la aportación en sociedad de capital público y privado, con el estímulo de la obtención de utilidades, se incremente el desarrollo económico de la colectividad.<sup>4</sup>

203

1 José Antonio García-Trevijano Fos. "Tratado de derecho administrativo", t. I, editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1964, pág. 111.

2 Jorge Olivera Toro. Manual de derecho administrativo. 2o. trimestre, Editorial Jurídica Mexicana. México, 1964, Pág. 17.

3 Horacio Castellanos Coutiño. Op. cit., pág. 130.

4 Idem., págs. 130 y 131.

Otro maestro, el Lic. José Castro Estrada, al hablar de estas materias dijo:

La centralización administrativa consiste en una forma mediante la cual se consigue mantener la unidad del poder ejecutivo a través de una relación jerárquica, que se traduce en diversos poderes o potestades. . . Siempre que nos encontremos órganos administrativos ligados mediante estas clases de potestades, por una organización jerárquicamente superior, debemos concluir que nos encontramos frente a un régimen de organización administrativa centralizado.<sup>5</sup>

Y siguió diciendo que frente a éste, se tiene a la descentralización, la cual

...en términos generales se distingue. . . en que algunos de esos elementos de relación jerárquica no existen o no se manifiestan atenuadamente.<sup>6</sup>

El maestro Gabino Fraga, el cual puede estimarse poco más o menos el iniciador de la moderna bibliografía jurídica mexicana en esta materia, al referirse a la centralización administrativa, dice que ésta existe.

...cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades. . .<sup>7</sup>

Sigue diciendo el Lic. Fraga, que al lado del régimen de centralización, existe la descentralización que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos, y la cual en términos generales

...consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía.<sup>8</sup>

Por último, sin dar en vía directa una idea de lo que es la desconcentración, sino refiriéndose a ella en

manera indirecta, por exclusión y distingo con la descentralización, dice:

También se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.<sup>9</sup>

El Lic. Jorge Olivera Toro, al ocuparse de esta materia, dice que la centralización consiste

...en reunir toda la organización administrativa en el gobierno, esto es, en el poder ejecutivo, que es el que normalmente desarrolla la función administrativa y, descentralizar cuando se confiere la función pública a diversas entidades o instituciones.<sup>10</sup>

O bien, como por otra parte afirma el mismo catedrático, que el obligado reparto de las funciones o de las nuevas actividades de prestación, pueden hacerse en formas diversas, como son la desconcentración, la descentralización unidas a la empresa pública.<sup>11</sup>

Concretando su pensamiento, dice que:

...descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas. Desconcentrar, en el mismo sentido, sería atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, pero sin ser trasladados a otras personas. No se descentraliza, se desconcentra la atribución de funciones y medios que puede hacerse a personas ya existentes; pero también pueden crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles esta atribución; de este modo, se separan funciones del Estado, se descentraliza.<sup>12</sup>

Finalmente, por lo que hace al medio jurídico mexicano, me referiré a las consideraciones que borda al respecto el catedrático Andrés Serra Rojas.

Dice este autor que las formas de organización administrativas se consideran desde dos grandes puntos

5 José Castro Estrada. Derecho administrativo. Notas tomadas en su cátedra de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la U.N.A.M. por Ernesto Gutiérrez y González y Guizzella de Arkos Melo. México, 1948, pág. 194.

6 Idem, pág. 221.

7 Gabino Fraga. Derecho administrativo, 10a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, México, 1963, página 169, núm. 132.

8 Idem, pág. 204, núm. 158.

9 Idem, pág. 204, núm. 158.

10 Jorge Olivera Toro. Op. cit., 2o. trimestre, pág. 19.

11 Idem, pág. 26.

12 Jorge Olivera Toro. Op. cit., pág. 27.

de vista, la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, y descentralización o formas administrativas descentralizadas.

Que la descentralización se caracteriza por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar de la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control; en tanto que la centralización administrativa, que trata primero, se puede reducir al régimen de centralización propiamente dicha, y que se presenta cuando los órganos se concentran articulados en un orden jerárquico dependiente del poder central; y la forma conocida como régimen de centralización administrativa con desconcentración, la cual se caracteriza porque no se desliga de la organización centralizada, pero se le otorgan ciertas facultades a los órganos para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan del poder central.<sup>13</sup>

Dicho en otras palabras; estima que:

Se llama centralización administrativa a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos al poder central, bajo diferentes puntos de vista del nombramiento, competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer las necesidades públicas.<sup>14</sup>

La descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.<sup>15</sup>

Si bien es cierto, como dije al principio, que el derecho administrativo cobra peculiaridades en cada país, también es cierto que partiendo de una explicación teórica de las materias que en él encuadran, se pueden encontrar "constantes" en todos los tratadistas que se consulten, siempre y cuando haya entre los países de esos autores un sistema político más o menos parecido, o con raíces teóricas semejantes.

Sobre esta materia que me ocupa, si se recurre a tratadistas de otras partes del mundo, pero en donde su sistema político sea semejante al mexicano en un mínimo, se tendrán opiniones similares a las que he transcrito. Daré, en seguida, el punto de vista de Jean Dabin, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lovaina; el de Rafael Bielsa en Argentina y el de Eustorgio Sarria, profesor en la Universidad Nacional de Colombia, para cerrar este capítulo.

El primero de los citados, ha dicho que:

El poder político está CENTRALIZADO cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública. En consecuencia, sólo esta autoridad gobierna a los hombres y administra las cosas; ella sola posee y pone en práctica la coerción; ella sola realiza los actos de la función de gobierno y administración, de la legislativa y de la jurisdiccional. Todas las instituciones o personas que cumplen estas tareas son sus delegados, o mejor, sus órganos. Fuera de ella, no existe ninguna parcela de poder público, ni en forma de derecho propio, ni en forma de derecho concedido. Cedido, nada; todo es "retenido".

El poder está DESCENTRALIZADO cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del Estado —comunales, provinciales, regionales, agrupamientos nacionales o corporativos— posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado.<sup>16</sup>

Sigue diciendo este autor que la descentralización administrativa, diferente desde luego de la política,

...conciene sólo a la organización de los servicios públicos del Estado, especialmente de los que corresponden a la idea de ayuda y suplencia de las actividades privadas. En lugar de estar regidos de manera inmediata y uniforme por la autoridad pública o sus delegados, estos servicios se organizan de acuerdo con fórmulas más flexibles, como la división por región, la constitución en sociedad o establecimiento autónomo, la participación del personal técnico en la dirección, etcétera.<sup>17</sup>

Bielsa, por su parte, estima que la centralización administrativa se presenta cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales, y que esta forma entraña la concentración de atribuciones inherentes al poder ejecutivo, en cuanto realiza la gestión de intereses comunes.<sup>18</sup>

Sigue diciendo este autor que la descentralización administrativa se realiza por órganos separados del organismo central, que tienen personalidad y competencia para decidir como lo haría el órgano central, y que esa descentralización administrativa es la autarquía, pues la descentralización política implica autonomía.<sup>19</sup>

13 Andrés Serra Rojas. Op. cit., 1965, pág. 482, núm. 8.

14 Andrés Serra Rojas. Op. cit., 1965, pág. 485, núm. 1.

15 Idem, pág. 483, núm. 8.

16 Jean Dabin. Doctrina general del Estado. Trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno. Editorial Jus. México, 1946, núm. 185, pág. 314.

17 Jean Dabin. Op. cit., núm. 186, pág. 315.

18 Rafael Bielsa. Ciencia de la administración, 2a. ed. Roque Depalma, editor. Buenos Aires, 1955, pág. 242.

19 Idem, pág. 247

Concluye su pensamiento Bielsa diciendo que:

Finalmente, dentro de la descentralización administrativa puede operarse otra descentralización, pero no con órganos dotados de personalidad, sino y tan sólo de cierta competencia limitada, y dependientes jerárquicamente del órgano central. Esa descentralización se llama burocrática, porque es descentralización de órganos o de oficinas.<sup>20</sup>

Para finalizar esta exposición de ideas similares, de autores de diversas latitudes, dije, anotaré el pensamiento de Sarria, el cual en forma por demás concreta considera que:

La centralización administrativa significa que la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado está en manos del poder central.

La descentralización política significa que las distintas acciones en que el Estado se halla dividido gozan de completa autonomía para designar a los gobernantes y decidir sobre las cuestiones públicas.

La descentralización administrativa permite a las mismas secciones organizar y prestar independientemente los servicios públicos que son a cargo del Estado.<sup>21</sup>

Este es el panorama que hoy día, en países de tipo occidental y con base en el sistema de división de poderes, presenta la forma de prestar la administración pública sus funciones. En el próximo capítulo enfoco con más detalle, la desconcentración y la descentralización.

## Capítulo Segundo

### DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION

Ya se anotó en el capítulo anterior la idea que se tiene hoy día de las formas que asume la organización administrativa, a través de las palabras de prestigiados tratadistas mexicanos y extranjeros; ahora en este capítulo, se verán sólo las dos formas que se anotan en el rubro, pues son las que en la realidad mexicana se relacionan con el tema central de esta monografía, y las cuales con una falta de conocimiento doctrinario, los miembros de los poderes legislativo y

ejecutivo, han confundido en otras épocas: la desconcentración y la descentralización.

Se precisa este capítulo, para poder más adelante apreciar cómo a organismos desconcentrados se les considera en la lista de organismos descentralizados por servicio que formuló la Secretaría del Patrimonio y en la ley sobre esa materia, de 1947, abrogada para este año de 1966.

Se ha dicho que la expresión "desconcentración" es de uso muy reciente... habiéndose impuesto con las aspiraciones hacia una reforma de la administración en Prusia en el curso de los años veinte;<sup>22</sup> pero en realidad sea o no nueva la expresión al igual que el término "descentralización", ello no es materia a discutir, sino que interesa saber cuál es el contenido de esos términos, saber qué se considera como substrato de ambas figuras.

Es conveniente hacer notar que, al referirme aquí a descentralización, lo hago sólo respecto a la llamada en el medio mexicano "por servicio", y suprimo referencias a los diversos tipos que de ella se consideran en la doctrina, no en forma unánime, ya que su enumeración varía según los autores. En efecto, así el maestro Gabino Fraga considera tres tipos de descentralización:

- "a) Descentralización por región;
- "b) Descentralización por servicio, y
- "c) Descentralización por colaboración."<sup>23</sup>

El autor Serra Rojas no comparte el anterior criterio y descarta la descentralización por colaboración; estudia sólo la por él llamada "territorial o regional", y la "por servicio", aunque agrega que "... en verdad no existe en puridad más que una sola forma de descentralización administrativa y es la que se refiere a la descentralización por servicio. La descentralización por región, entre nosotros, es más bien una forma de descentralización política que administrativa."<sup>24</sup>

El Lic. José Castro Estrada, comparte el criterio del Dr. Fraga, y afirma la presencia de la descentralización territorial o por región, por servicio o establecimiento público y por colaboración.<sup>25</sup>

Finalmente el catedrático Horacio Castellanos Coutiño, parece separarse de este último criterio expuesto, y admite sólo la existencia de la descentralización por región y la de por servicio, sin aceptar la descentralización por colaboración,<sup>26</sup> en tanto que el maestro Olivera Toro, sin decir en forma expresa cuántos tipos de descentralización considera, pues estima que "... metódica y sistemáticamente, no es posible formar tipos o categorías precisas y bien deli-

20 Rafael Bielsa. Ciencia de la administración, pág. 248.

21 Eustorgio Sarria. Derecho administrativo, 4a. ed., Editorial Temis. Bogotá, 1962, pág. 184.

22 Ernst Fortshoff. Tratado de derecho administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, pág. 583.

23 Gabino Fraga. Op. cit., pág. 205, núm. 158.

24 Andrés Serra Rojas. Op. cit., 1965, pág. 555.

25 José Castro Estrada. Notas citadas, pág. 223.

26. Horacio Castellanos Coutiño. Op. cit., pág. 131.

neadas de la descentralización. . .",<sup>27</sup> parece aceptar solamente dos, al igual que el Lic. Castellanos Coutiño, pues en su obra sólo hace referencia al municipio (descentralización territorial) y a empresas descentralizadas por servicio, sin referirse a los casos de descentralización por colaboración.

Yo por mi parte, sin olvidar las atinadas palabras del Lic. Olivera Toro, estimo la existencia de dos tipos de descentralización: por servicio y por colaboración; no comparto la idea de que la "regional" o "por región" lo sea, pues la considero eminentemente política y sólo por reflejo afecta a la administración.

Este panorama de desacuerdo nacional sobre tipos de descentralización, se repite en tratadistas extranjeros, y así, para no exagerar citas, me basta con mencionar dos autores franceses: Leon Duguit y Planiol.

El primero dice que la descentralización se puede producir en cuatro diversas formas las cuales procede sólo a apuntar, no a estudiar en detalle, y son la descentralización regional, la patrimonial, la de función (*fonctionnariste*) y en fin —dice— la concepción.<sup>28</sup>

El segundo considera solamente la descentralización territorial y los establecimientos públicos, que pueden asumir forma de descentralización por servicio o de colaboración, ya que anota entre ellos a las cámaras de comercio, a las de agricultura y a las industriales.<sup>29</sup>

Y esta falta de uniformidad en los tipos, que puede explicarse bien a través de las ideas del Lic. Olivera Toro antes anotadas, se repite en cuanto al nombre y al contenido de cada una de las formas de descentralización y desconcentración.

Por lo que hace al nombre, hay quien llama a la descentralización conocida en México como "por servicio", con el nombre de "funcional" siguiendo seguramente la terminología de Duguit. Así, Silva Cimma, utiliza esas palabras,<sup>30</sup> y por lo que se refiere a la desconcentración, el catedrático Olivera Toro apunta como a la "...desconcentración se llama también descentralización burocrática"<sup>31</sup> que es precisamente la expresión que emplea Bielsa cuando dice que:

Finalmente, dentro de la descentralización administrativa, puede operarse otra descentralización, pero no con órganos dotados de personalidad, sino y tan sólo de cierta competencia limitada y **DEPENDIENTES JERARQUICAMENTE DEL**

ORGANO CENTRAL. Esa descentralización se llama BUROCRÁTICA, porque es descentralización de órganos, o de oficinas (*burocrático* proveniente del francés BUREAU, que es oficina, despacho, agencia, etc.)."<sup>32</sup>

Pero dejando al lado el problema de los tipos y de la denominación considero que sí se puede dar un esquema unitario de la desconcentración y a ello me dedicaré en seguida.

Después apuntaré las características o rasgos más o menos constantes de la descentralización, siguiendo para ello los lineamientos de los tratadistas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y otros prestigiados autores extranjeros.

#### a) Desconcentración

A esta forma de la administración pública, se le pueden descubrir estos perfiles:

1. El Estado transmite alguna o algunas de sus competencias en un órgano administrativo.

2. Por lo mismo, el Estado le atribuye cierta y limitada competencia y poder de decisión.<sup>33</sup>

3. Ese organismo es parte de una misma persona jurídica pública, el Estado, "...independientemente de que al órgano le venga atribuida su competencia dentro de determinadas modalidades que son las que motivan la desconcentración",<sup>34</sup> por lo cual "...supone una relación entre organismos de la misma persona jurídica".<sup>35</sup>

4. En consecuencia de todo lo anterior, al organismo desconcentrado no se le dota de personalidad jurídica propia.

5. El órgano desconcentrado no sale del vínculo del poder central y queda obligado a subordinarse a los principios de la organización administrativa centralizada.<sup>36</sup>

6. El control del Estado sobre el órgano desconcentrado, se mantiene con la idea de subordinación, poder jerárquico y poder disciplinario.<sup>37</sup>

7. Al órgano desconcentrado se le confiere con carácter exclusivo una determinada competencia, pero sin ocupar la cúspide de la organización administrativa.<sup>38</sup>

8. Tampoco se dota al organismo desconcentrado de un patrimonio propio, por regla general.

9. Sí se le otorga, en cambio, un ámbito territorial dentro del cual tiene competencia.<sup>39</sup>

207

27 Jorge Olivera Toro. Op. cit., pág. 31.

28 León Duguit. Manuel de droit constitutionnel. Quatrième édition. Paris. E. de Boccard, Editeur. 1923. pág. 77.

29 Marcelo Planiol y George Ripert. Tratado práctico de derecho civil francés. Cultural, S. A. Habana, 1927. Tomo primero, págs. 69 a 71, núms. 75 y 76.

30 Enrique Silva Cimma. Derecho administrativo chileno y comparado, t. II, 1961, pág. 185, núm. 175.

31 Jorge Olivera Toro. Op. cit., pág. 26.

32 Rafael Bielsa. Ciencia de la administración, pág. 248, núm. 85.

33 Jorge Olivera Toro. Op. cit., pág. 26.

34 Jorge Olivera Toro. Op. cit., pág. 26.

35 Idem, pág. 27.

36 Andrés Serra Rojas. Op. cit., 1965, pág. 554, núm. 2.

37 Rafael Bielsa. Ciencia de la administración, pág. 254.

38 Velarde de la Vallina. "La desconcentración administrativa", Revista de Administración Pública, t. 35, pág. 88.

39 Idem, pág. 89.

10. "El traspaso de poderes debe tener un origen legal"<sup>40</sup> y no puede ser arbitrario o caprichoso.

11. Puede gozar de autonomía técnica, pero no goza de autonomía orgánica, pues ésta es a los organismos descentralizados, no a los desconcentrados, "...el elemento principal que los configura"<sup>41</sup>

12. La desconcentración "...no es más que una pseudo-descentralización... porque en realidad el poder central no abandona su poder de decisión o no lo abandona sino en apariencia..."<sup>42</sup>

#### b) Descentralización

Todos los puntos que se anotan antes como característicos de la desconcentración, sirven para entender y precisar algunos perfiles de la descentralización no obstante que con igual pensamiento que el Lic. Olivera Toro, y con absoluta verdad Sayaguez Laso considera que "...entre las situaciones de mínima descentralización administrativa y las de máxima descentralización, que difieren notoriamente, caben un sinnúmero de gradaciones, difíciles de distinguir, pues se pasa insensiblemente de unas a otras"<sup>43</sup>

Con ese pensamiento, se pueden dar las siguientes características:

1. El organismo descentralizado "DESPRENDIDO DEL CENTRO O CREADO FUERA DE EL, tiene un poder de AUTODETERMINACION DIRECTA"<sup>44</sup>

2. El organismo descentralizado, por desprenderse del Estado "ejerce funciones propias del Estado y esto constituye su elemento característico..."<sup>45</sup>

3. El organismo desconcentrado "...no se ejerce respecto de la autoridad descentralizada"<sup>46</sup>

4. Se trata de organismos que son "...administración "indirecta" del Estado, en el sentido de que no la realizan directamente los organismos centrales, sino personas jurídicas públicas creadas por el propio Estado"<sup>47</sup>

5. Tiene "un estatuto legal para los funcionarios encargados..."<sup>48</sup> del organismo. Y puede afirmarse que por ello la intervención del Estado en "el poder de nombramiento del personal superior... sufre modificaciones, desde la plena abstención para nombrar, hasta la de proponer el personal que se estime necesario"<sup>49</sup>

6. Aunque por lo antes dicho precisamente los funcionarios del organismo descentralizado tienen "...una responsabilidad personal y efectiva..."<sup>50</sup>

7. Por razón de funcionamiento, al organismo descentralizado se le dota de una personalidad jurídica propia, diferente a la del Estado del cual se desprende. "La personalidad, distinta de la del Estado, se considera necesaria ya que por realizar sus actividades dentro de un régimen jurídico, los establecimientos públicos tienen derechos y adquieren obligaciones..."<sup>51</sup>

8. Además, cuentan con un patrimonio propio "...en cuanto que la empresa dispone de él para la mejor consecución de los fines que le han atribuido..."<sup>52</sup>

9. Su régimen patrimonial en consecuencia, es especial "es decir, sus ingresos y sus egresos funcionan separadamente y no se incorporan al presupuesto general..."<sup>53</sup> y esto es por lo cual "debe el organismo descentralizado procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines y tener el derecho de financiarlos..."<sup>54</sup>

10. El organismo descentralizado "...obedece... a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político..."<sup>55</sup> y precisa para su existencia de "...la existencia de un servicio público de orden técnico..."<sup>56</sup>

11. Requieren en sus órganos de una autonomía técnica, la cual consiste en que no deben quedar sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, se aplican a los servicios centralizados.

12. Pero "...el elemento más importante y el que real y efectivamente caracteriza a las empresas descentralizadas, es la autonomía orgánica que les permite actuar... en un plano de igualdad ante la organización centralizada..."<sup>57</sup>

El hecho de que exista esta autonomía orgánica, no significa, como dice Waline "...que el gobierno haya abdicado de todo control sobre los actos de las autoridades descentralizadas..."<sup>58</sup>

En efecto, y de acuerdo con el Dr. Serra Rojas, la descentralización "...no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, de la relación de tutela del Estado. Un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado..."<sup>59</sup>

13. Finalmente, puede decirse que el órgano

40 Enrique Sayaguez Laso, Tratado de derecho administrativo. Montevideo, 1959, t. I, pág. 241, núm. 132.

41 Horacio Castellanos Coutiño. Op. cit., pág. 141.

42 M. Waline. Droit administratif, 9a. edición. Éditions Sirey, 1963, pág. 302, núm. 483.

43 Enrique Sayaguez Laso. Op. cit., t. I, pág. 226, núm. 126.

44 Rafael Bleisa. Ciencia de la administración, pág. 248.

45 Rafael Bleisa. Derecho administrativo, t. I, pág. 238.

46 M. Waline. Op. cit., págs. 302 y 303.

47 Rafael Bleisa. Derecho administrativo, t. I, pág. 237.

48 Gabino Fraga, Op. cit., pág. 217.

49 Andrés Serra Rojas. Op. cit., 1965, pág. 558.

50 Gabino Fraga. Op. cit., pag. 217.

51 Horacio Castellanos Coutiño. Op. cit., pág. 132.

52 Idem, pág. 132.

53 Eustorgio Sarria, Op. cit., pág. 193.

54 Andrés Serra Rojas. Op. cit., 1965, pág. 556.

55 Horacio Castellanos Coutiño. Op. cit., pág. 131.

56 Gabino Fraga. Op. cit. pág. 216.

57 Horacio Castellanos Coutiño. Op. cit., págs. 132-133.

58 M. Waline. Op. cit., pág. 303, núm. 484.

59 Andrés Serra Rojas. Op. cit., 1965, pág. 558.



descentralizado, a su vez, puede crear dentro de él una desconcentración "... distribuyendo oficinas, distritos, agencias, órganos de ejecución, etc., en diversos puntos del país".<sup>60</sup>

Estas son las ideas que pueden permitir que en un momento dado, se caracterice a un organismo descentralizado, aunque como dice el Dr. Gabino Fraga "... lo que no se puede afirmar es que todos ellos concurran a la vez dentro de cada tipo de esa clase de establecimientos".<sup>61</sup>

Pues bien, no obstante que hay claridad en los contornos de un organismo descentralizado y un desconcentrado, en la práctica se han confundido, al igual que en la legislación.

En la hace pocos días abrogada "ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", de 30 de noviembre de 1947, en forma por demás lamentable se confundieron estas dos figuras de la administración pública, y así en su artículo 2o. decía que para los efectos de esa ley, eran organismos descentralizados las personas morales creadas por el Estado, cualquiera que fuera la forma jurídica que adoptaran, siempre que, además, satisficieran algunos de los requisitos que se citaban en dos fracciones, y en ellas consideraban.

- a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante suministros presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.
- b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social."

Con esta amplísima relación, es indudable que no se puede marcar una diferencia entre organismos descentralizados y organismos desconcentrados, y es así como también el poder ejecutivo, sin hacer el distinción, emitió decretos creando organismos desconcentrados, que se vinieron a considerar por él mismo a través de su Secretaría del Patrimonio Nacional como descentralizados.

En efecto, en el año de 1961, por ejemplo, se crearon una serie de "Comisiones Forestales" en diversas entidades federativas, en cumplimiento de acuerdos presidenciales, y estos organismos que se registraron por la Secretaría del Patrimonio Nacional como descentralizados, de acuerdo con el mandato de la ley, son en verdad organismos desconcentrados.

En el *Diario Oficial* del 1o. de marzo de 1961, se determinó la creación de la "Comisión Forestal del Estado de México"; en el *Diario Oficial* del 2 de marzo de 1961, se publicaron los decretos que crearon la "Comisión Forestal del Estado de Chihuahua"

y la "Comisión Forestal del Estado de Jalisco"; el 6 de marzo del mismo año, en el *Diario Oficial* aparece el decreto que establece la "Comisión Forestal del Estado de Tabasco", y así en días posteriores se crean otras comisiones similares.

El 21 de agosto de 1951, se publica en el *Diario Oficial* un acuerdo del presidente Miguel Alemán, a los secretarios de Gobernación, Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, etc., y ordena la creación de la "Comisión del Río Fuerte", que como ahí se manda, es un organismo técnico y administrativo que depende de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

El 12 de marzo del mismo 1951, se crea el "Comité Directivo de las Colonias para Militares y Marinos", y en el *Diario Oficial* del 29 de agosto de 1951, se crea la "Comisión del Río Grijalva", que se determina será un organismo técnico y administrativo que dependerá de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Todos estos organismos, considerados en la Secretaría del Patrimonio Nacional según digo antes, como descentralizados, son en verdad organismos desconcentrados.

Es deseable que en lo futuro, la administración pública funde escuelas de capacitación técnica para su personal, y lo mismo hagan los demás poderes del Estado, para que se empiece con sus egresados, a entender la aplicación del derecho, y se vaya cuadrando un buen sistema de administración pública.

209

### Capítulo Tercero

## NACIONALIZACION Y PARTICIPACION ESTATAL

En los anteriores capítulos se comentaron las formas de la administración pública generalmente aceptados por los tratadistas de la materia.

Sin embargo, estimo que vista la realidad mexicana, deben considerarse como formas también de la administración pública, a las empresas nacionalizadas y a las de participación estatal, pues en especial las primeras, al ser ciento por ciento del Estado, en verdad forman parte integrante de la administración. Este absurdo sistema de no disolver a las empresas nacionalizadas, sino mantenerlas con estructuras jurídicas de empresas de derecho privado, lo critico con todo detenimiento en posterior capítulo. Aquí, sin embargo, comento esas formas es términos generales, y las estimo como una manera más que asume la prestación de los servicios públicos por parte del Estado.

Georges Vedel piensa que la nacionalización es la expropiación por el Estado, de una empresa;<sup>62</sup> al margen de lo impropio de la terminología que usa Vedel, pues una empresa no se puede expropiar, ya que no es en sí una propiedad, sí, da idea de lo que esta figura jurídica es.

60 Rafael Bleisa. Ciencia de la administración, págs. 248 y 249.

61 Gabino Fraga, Op. cit., pág. 217.

62 Georges Vedel. Droit administratif. Troisième édition refondue. Presses Universitaires de France, 1964, pág. 550.

Sigue diciendo este autor que la nacionalización, así entendida por él, como una expropiación, se realiza sobre un conjunto de bienes, derechos y obligaciones, esto es, sobre una universalidad.

Agrega que las expropiaciones ordinarias se efectúan, como se sabe, sobre bienes individualizados y no producen a cargo del expropiado un pasivo (salvo las indemnizaciones a los acreedores hipotecarios); que la expropiación en el caso de la nacionalización se realiza, por lo contrario, sobre un conjunto, una universalidad de bienes que pasan a la nueva empresa nacional, y por lo tanto se plantea el problema de la regulación del pasivo.

El objeto de la nacionalización dice el mismo autor, usando palabras que le atribuye a Waline, es el de substituir una gestión no capitalista por una gestión capitalista.<sup>63</sup>

Por su parte el mencionado Waline, sostiene que la nacionalización se hace generalmente para el efecto, no de poner fin a una concesión, sino el de obligar al concesionario a transmitir sus derechos a otro concesionario que es un establecimiento público, una sociedad nacional en donde el Estado es el único accionista, o bien una sociedad nacional de economía mixta.<sup>64</sup>

En México, la idea de nacionalización evoca dos diferentes figuras, como hace ver el maestro Serra Rojas cuando dice:

"La nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la ley".

"Se llama también nacionalización a la EXPLOTACION DE UNA EMPRESA PRIVADA BAJO UN REGIMEN PUBLICO EXORBITANTE. ESTAMOS EN PRESENCIA DE LA SUBSTITUCION DE UNA EMPRESA CAPITALISTA POR UNA EMPRESA DE ESTADO".

"El régimen de nacionalización ha sido definido como una forma de explotación de una empresa privada, bajo un régimen político."<sup>65</sup>

No obstante, en términos vulgares, suele utilizarse la palabra nacionalización, para designar aquellos casos en donde las empresas comerciales o industriales, deben necesariamente tener la totalidad del capital suscrito y pagado por mexicanos, tal y como se viene ya exigiendo en materia de autotransportes, bancos, etc. Pero este sistema no puede ser, en verdad, una "nacionalización", sino quizá pudiera designarse con un sentido más objetivo "mexicanización".

Ya en el sentido verdaderamente jurídico de la expresión, y que es el que anoto a través de las palabras del Dr. Serra Rojas antes transcritas, me interesa

para los efectos de este trabajo, sólo el segundo tipo de nacionalización que anota.

Considero a ese respecto, y esta es mi opinión personal, que la nacionalización debe entenderse, siguiendo la orientación de los autores que antes cito, como

**"LA ADQUISICION QUE HACE EL ESTADO A SUS TITULARES, YA DE GRADO, YA EN EJERCICIO DE SU SOBERANIA, DE TODAS LAS PARTES REPRESENTATIVAS DEL CAPITAL SOCIAL DE UNA EMPRESA, QUE PRESTA UN SERVICIO PUBLICO."**

Del anterior concepto que doy de lo que entiendo por nacionalización, se desprende que la misma puede verificarse de dos diversas maneras:

a) Cuando el Estado adquiere esas partes por alguno de los medios comunes de obtener la titularidad de un derecho: compraventa, permuta, donación o cesión.

b) Cuando el Estado, en ejercicio de su soberanía, adquiere la totalidad de las partes representativas del capital social de una empresa.

Cabe, sin embargo, preguntarse ¿a qué obedece, como dice Waline, que el Estado —que no es comerciante, ni industrial en cuanto a sus fines primordiales—, trate de substituir una gestión no capitalista a una gestión capitalista?

¿A qué obedece —como dice el Lic. Serra Rojas— que se substituya una empresa capitalista por una empresa de Estado?

La razón la encuentro diáfana: el Estado en ciertos momentos ya no puede permitir, en orden a su propia conservación y a la de la colectividad que encarna políticamente, que los particulares sigan prestando un servicio que, si bien nació como servicio privado, se ha convertido en público.

En efecto, llega un instante en que, necesidades creadas por el mismo hombre, y satisfechas por él en un libre juego de intereses privados, se generalizan a tal grado que, si quedaran insatisfechas por el capricho de los empresarios privados, pondrían en peligro el orden social, y de ahí que el Estado proceda a "...la explotación de una empresa privada bajo un régimen político", como dice bien, a mi juicio, el maestro Serra Rojas.

Tal ha sucedido v.gr. con el suministro de energía eléctrica, transportes, seguros, etc.; todos estos servicios se presentan en el ángulo histórico como una relación típica entre particulares y regida por las normas del derecho privado.

Ello se puede ver en el "...contrato de suministro de energía eléctrica, que habiendo surgido como un contrato privado y entrañando una necesidad de orden privado, en la actualidad supone una necesidad de orden público y de subsistencia nacional. Piénsese

63 Georges Vedel. Op. cit., pág. 550.

64 M. Waline. Op. cit., pág. 747, núm. 1286.

65 Andrés Serra Rojas, Op. cit., 1965, pág. 914, núm. 8.

en el caos que acarrearía la desaparición de la energía eléctrica en un país: la industria se paralizaría de inmediato, el sistema financiero y bursátil se detendría; todo contacto con el mundo más allá de las fronteras y aun dentro de éstas, quedaría cortado".<sup>66</sup>

Por ello, para evitar esas posibles situaciones anti-sociales, llega un momento en que el Estado debe y precisa adquirir los títulos representativos del capital social de esas empresas; así por ejemplo en el año de 1962 nacionalizó, en buena parte, la llamada industria eléctrica, cumpliéndose así un anhelo personal que expresé en el año de 1951, apenas once años atrás, cuando dije que

El "...Estado mexicano, no ha logrado imponer plenamente su voluntad sobre las empresas de suministro de energía eléctrica, pero es de desearse que en un futuro no muy lejano se logre el control absoluto, a semejanza del que actualmente se tiene en materia petrolera."<sup>67</sup>

Y no era necesario ser augur para ver cómo se avecinaba esa nacionalización, pues las empresas destinadas a la explotación y producción de electricidad, cada día eran un mayor problema para el Estado, ya que al prestar en verdad un servicio público, no se les podía permitir que pretendieran seguirse rigiendo por el sistema de la libre empresa y libre concurrencia, con los daños naturales para la colectividad.

Así fue como el Estado mexicano, procedió a adquirir la totalidad de las acciones de diversas sociedades como la Compañía de Luz y Fuerza de Comitán, S.A.; la Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A.; la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., por no citar a otras.

Otro tanto puedo decir del transporte, ya no sólo del terrestre, sino también del aéreo y del naval. "Al principio el transporte de personas o de cosas, era un acto eventual, pues por lo general el hombre era apegado a su lugar de nacimiento. Así, en la época romántica, no había ninguna necesidad de que los hombres se transportaran frecuentemente de un lugar a otro por motivo de negocios. El comerciante era local, y lo mismo el transporte, por lo que, la necesidad de transportar mercancías o personas no tenía sino un carácter exclusivamente particular.

"Pero al abrirse al comercio nuevos continentes, y al hacerse el mundo pequeño por los medios de comunicación cada vez más rápidos, el comercio y la vida de relación internacional fue haciéndose una verdadera necesidad de orden público, al grado de que hoy en día un país que pretenda seguir el sistema de autarquía de la polis griegas, estaría condenado a la muerte por inanición. Es así como el contrato de transporte de entrañar una necesidad de índole particular, hoy día entraña una necesidad no sólo de orden público, sino de subsistencia estatal."<sup>68</sup>

Así también el Estado mexicano hubo de nacionalizar algunos aspectos de esa actividad y por ello adquiere el ciento por ciento de las acciones de Aeronaves de México, S.A.; funda Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarriles Unidos de Yucatán, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, etc.

También puede notarse una evolución semejante en materia de seguros, campo que por muchos siglos se dejó en forma absoluta al libre juego de los intereses de los particulares, hasta que el Estado convencido del interés público que reporta esa materia, decidió intervenir en ella, primero sólo atendiendo al aspecto fiscal, como una posible fuente de ingresos, y después, preocupándose ya por el seguro como una actividad de interés público.

Así, en 1892 el gobierno mexicano expide la primera Ley de Compañías de Seguros con una meta meramente fiscal; en 1910 expide una nueva ley, en donde ya no permite que el seguro se siga prestando por particulares, cuando se refiera al ramo de vida; y en 1926 lo hace extensivo a todos los ramos del seguro, ello como una protección a sus gobernados.

Sigue así la evolución del seguro y el control estatal, pero llega un momento en que el Estado se percató de que él también debe intervenir directamente en la materia, no sólo para cumplir un mandato constitucional, sino porque en verdad la colectividad lo exige, y es así como "...al comprender la profunda necesidad de orden público que entraña el seguro, ha decidido nuevamente intervenir en ese campo, pero ahora con la intención de llevar beneficios a los económicamente débiles, a aquellos que son víctimas del medio económico, a las víctimas del mundo moderno industrializado, y es así como ha creado el llamado Seguro Social".<sup>69</sup>

A la fecha de elaborar esta monografía, se anuncia con grandes titulares por la "prensa" diaria del país, cómo el Estado extenderá ahora ese seguro, cubriendo así con su manto protector a la clase más desvalida del país: el campesino.

También en este ramo el Estado ha creado empresas como la Aseguradora Mexicana, S.A., para dedicarse a los seguros "diversos", y ha encomendado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el aspecto del seguro de los burócratas.

Esta actividad del Estado se enfoca, como se ve, cada día más hacia los diversos ámbitos en que se mueve la empresa privada, cuando ésta, no consciente de la función social que debe desempeñar, se convierte en una rémora para el adelanto del país.

No dudo que la labor iniciada de nacionalizar la industria minera, lo cual se hizo con la adquisición de la Compañía de Real del Monte y Pachuca. Compañía Metalúrgica de Atotonilco el Chico, S.A., etc., se continuará en breve plazo, pues ya también resulta indispensable que la nación controle esa fuente de riqueza.

66 Ernesto Gutiérrez y González. Los contratos de adhesión no son contratos, son guiones administrativos. Escuela Nacional de Jurisprudencia, U.M.A.M. Tesis profesional. México, 1951, págs. 59 y 60.

67 Ernesto Gutiérrez y González. Op. cit., pág. 60.

68 Idem., pág. 59.

69 Ernesto Gutiérrez y González. Op. cit., pág. 57.

Pero hay otras ocasiones en que el Estado considera que para lograr el control del servicio público prestado por una empresa privada, no es necesario proceder a la adquisición del total de las acciones o títulos representativos del capital social de ésta, sino que para esos fines, es suficiente tener el control de la misma empresa.

En este caso, el Estado procede a la adquisición de cuando menos un cincuenta y uno por ciento de esos títulos representativos, y obtiene en esa forma el manejo y control de la sociedad, a la cual puede imprimir el ritmo y la orientación de su política. Es entonces cuando se habla de empresas de participación estatal o de economía mixta.

Estimo que en este caso también se está en presencia de una forma de la administración, pues esa empresa sigue prestando un servicio con apariencia de empresa privada, pero en verdad es el Estado el que le marca el camino a seguir, como si fuera un órgano centralizado, a través del control de la asamblea de accionistas.

#### Capítulo Cuarto

### ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS Y DE PARTICIPACION ESTATAL EN MEXICO

212

México, dadas las especiales características de su administración, ha visto proliferar toda clase de organismos descentralizados, desconcentrados y de participación estatal, y también nacionalizados, al grado de que la propia Secretaría del Patrimonio Nacional, no obstante que, conforme a la fracción XII del artículo 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tiene por objeto

"controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales. . .etc."

no sabe aún cuántos de estos tipos de organismos existen.

En efecto, en el mes de enero de 1964 se publicó por la mencionada Secretaría un "Directorio General de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Establecimientos Públicos, Comisiones, Juntas e Institutos dependientes del Gobierno Federal", y ahí se consigna la existencia de 265.

Es curioso anotar cómo en el preámbulo de ese directorio se dice hasta con cierta gracia que

"Este Directorio trata de ser una relación completa de las entidades mediante las cuales el Estado

suple a la iniciativa privada, la complementa o coadyuva con ella en la producción de bienes y servicios económicos y sociales.

"Por deficiencias en la información recibida, esta publicación puede adolecer de omisiones o errores, tanto en la relación misma como en la clasificación; unas y otros se irán corrigiendo en publicaciones posteriores. . .etc."

Resulta así risible, por no decir doloroso, que el poder ejecutivo, por conducto de la dependencia que debe controlar conforme a la ley a esos organismos NO SABE CUANTOS HAY, NI SABE POR LO MISMO DAR UNA RELACION EXACTA DE ELLOS. Así es como paladinamente se confiesa que ese directorio "TRATA" de ser una relación completa, pero sin lograrlo.

En efecto, poco tiempo después, en abril de 1964, el día 28, se termina de imprimir el libro que corresponde al segundo trimestre del "Manual de Derecho Administrativo", del catedrático de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Jorge Olivera Toro, y en ese volumen consigna de las páginas 37 a 60, una lista de ese tipo de organismos y empresas que, según datos que le proporcionó la Secretaría del Patrimonio Nacional, suman 280, esto es, 15 más de los anotados en el "Directorio" a que antes me refiero.

!!! En cuatro meses escasos se supo de 15 organismos de este tipo!!!

No es raro, desde luego, este crecimiento casi maltusiano, pues en 1959, apenas eran 170, según dato que aporta en 1961 el maestro Horacio Castellanos Coutiño cuando dice que de acuerdo con un interesante estudio "... formulado en el año de 1959 por el distinguido maestro Dr. Andrés Serra Rojas, los organismos descentralizados ascienden en números redondos a 170 que, con los organismos desconcentrados arrojan un total de 240, cifra muy considerable, si se estima que con excepción hecha de la Sociedad Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo, de los Talleres Gráficos de la Nación y de los Bancos de México y Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, creados en 1917, 1925, 1926 y 1927, respectivamente, los demás datan aproximadamente de 1930 a la fecha, pero principalmente de la última década".<sup>70</sup>

En seguida el mismo Lic. Castellanos Coutiño, al referirse al año de 1961 agrega que "por su parte, la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de acuerdo con el padrón de marzo del presente año, consigna 379 organismos descentralizados y desconcentrados. Dato que aún cuando aparentemente pueda considerarse desproporcionado en relación con el anterior, ello obedece a la inclusión de las Juntas Federales de Mejoras Materiales y a la de los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia".<sup>71</sup>

Ahora, en el año de 1966, la misma Secretaría del Patrimonio Nacional tiene a punto de publicar un nuevo "Directorio" de las empresas que ya efectivamente están bajo control de la llamada Junta de Gobierno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y en él se mencionan

70 Horacio Castellanos Coutiño. Op. cit., pág. 139.

71 Idem., pág. 139.

solamente 92 de estos organismos. Bueno, por algo debía empezar el control.

En ese directorio, con buen tino, se anota la denominación o razón social, objeto social de la empresa, capital, quiénes son los administradores, ya sean gerentes o directores, quiénes sus miembros del consejo de administración, y se presenta un balance, el de 1965 o el de 1964, que muestra el estado financiero de la empresa.

Toda vez que lo estimo de gran interés para los efectos de este trabajo, pues marca una serie de empresas descentralizadas, otras nacionalizadas y otras de economía mixta, transcribo en seguida la lista de los 92 organismos, pero anoto sólo su denominación o razón social, los datos relativos a su constitución y una referencia a su objeto. 1.

Doy la relación en orden alfabético, cosa que no se hace en el original del "Directorio" consultado:

1. *Aeronaves de México, S.A.* Constituida por inversionistas privados como sociedad anónima el 7 de noviembre de 1934, con un capital social de \$ 100,000.00. En 1958 el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera, S.A., suscribió el 49% de las acciones y en agosto de 1959 por acuerdo presidencial se adquirió la totalidad.

*Objeto social.* Transporte aéreo de pasajeros, correspondencia, mercancías, etcétera; adquisición de concesiones para la explotación de vías aéreas, representación y venta de aeroplanos, aviones, etc.; arrendamiento, construcción y explotación de hangares, y contratación con las compañías de express para el transporte y manejo de materias primas, valores metálicos no acuñados y otras cosas de valor; representación en México o en cualquier otro país de compañías que se dediquen a la explotación de servicios aéreos.

2. *Beneficios Mexicanos del Café, S. de R. L. y C. V.* Creada por escritura pública de 3 de febrero de 1942 como promoción del Gobierno Federal a través del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., y de la Cía. Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (hoy CONASUPO), bajo la denominación de *Cafés de Tapachula, S. de R. L. y C. V.* El 30 de octubre de 1944 se cambió su razón social a *Beneficios Mexicanos del Café, S. de R. L. y C. V.*

*Objeto social.* Explotación y beneficio de café; enajenación, adquisición y celebración de todos los actos de comercio con dicho grano, tanto por cuenta propia como ajena y adquisición de todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para los objetivos de la sociedad, especialmente tierras o fincas cafetaleras, maquinaria e implementos para explotarla y plantas de beneficio.

3. *Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.* Creado como organismo descentralizado por decreto presidencial de 25 de julio de 1958 bajo la denominación de "Caminos de Ingresos". Por decreto presidencial de 15 de marzo de 1959 se modificó su denominación por "Caminos y Puentes Federales de Ingresos", y por decreto presidencial de 27 de junio de 1963, publicado en el *Diario Oficial* de 29 de junio de 1963, se creó el organismo con el nombre que se le anota.

*Objeto social.* Administrar los caminos y puentes federales de cuota y los transbordadores que hasta la

fecha ha venido explotando Caminos y Puentes Federales de Ingresos, y los que en el futuro adquiera o contruya el nuevo organismo; administrar los servicios conexos a las vías de comunicación antes citadas; adquirir los equipos necesarios para sus fines, sin perjuicio de poderlos alquilar a dependencias oficiales, a organismos descentralizados o empresas de participación estatal y a particulares cuando estén satisfechas las necesidades del sector público; establecer y administrar plantas elaboradoras de productos para pavimentación; conservar, bajo la vigilancia de la Secretaría de Obras Públicas, los caminos, puentes y obras adicionales, y conservar, bajo la vigilancia de la Secretaría de Marina, los transbordadores mencionados.

4. *Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del I.P.N.* Creado por decreto presidencial de 31 de octubre de 1960. El 17 de abril de 1961 se expidió un nuevo decreto, publicado en el *Diario Oficial* el 6 de mayo del mismo año, que abrogó al anterior y dio al Centro el carácter de organismo descentralizado de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

*Objeto social.* Preparar investigadores, profesores especializados y expertos en diversas disciplinas científicas y técnicas, así como la solución de problemas técnicos y tecnológicos.

5. *Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial.* Creado con la denominación de Centro Nacional de Capacitación para la Enseñanza Tecnológica, por decreto de 15 de mayo de 1962, publicado en el *Diario Oficial* del 25 de julio del mismo año, con el carácter de organismo descentralizado. Por decreto presidencial de 22 de abril de 1964, publicado en el *Diario Oficial* de 9 de mayo del mismo año se cambió su denominación al nombre que tiene, y se modificaron algunos artículos del decreto anterior.

*Objeto social.* Preparar profesores de enseñanza técnica media y especializada; realizar estudios para el mejoramiento de este tipo de enseñanza; operar en la organización de cursos de fábricas, talleres o instituciones especiales de capacitación de mano de obra para la preparación de obreros especializados; formación de instructores y jefes de taller y creación de otros centros semejantes en diferentes lugares del país.

6. *Cinematográfica Latinoamericana, S. A. En liquidación.* Creada por escritura pública de 14 de julio de 1934 como resultado de una promoción privada. Posteriormente fue adquirida por el Gobierno Federal, a través del Banco Nacional Cinematográfico, S. A., y fue puesta en liquidación el 28 de noviembre de 1958.

*Objeto social.* Producción, compra, venta y distribución de películas; construcción y explotación de estudios y laboratorios cinematográficos; y, en general, todas las actividades y operaciones conexas con la industria cinematográfica.

7. *Comisión de Fomento Minero.* Creada el 2 de febrero de 1939 en cumplimiento de los artículos 130 y 131 de la Ley Minera de agosto de 1930. La Ley sobre el Patrimonio de la Comisión de Fomento Minero fue expedida el 31 de diciembre de 1938 y su reglamento el 12 de enero de 1939, siendo ambos publicados en el *Diario Oficial* de 25 de enero de 1939.

*Objeto social.* Explotación directa e indirecta de minas, compraventa y pignoración de toda clase de minerales, concentrados, metales y productos mineros y metalúrgicos, arrendamiento y venta de implementos mineros, efectuar préstamos refaccionarios y de avío a los mineros; instalar plantas para el tratamiento de sus minerales y los del público; prestar asesoría técnica a los mineros; promover y administrar empresas minero-metalúrgicas y vigilar las ayudas económicas que el Ejecutivo Federal otorgue a los mineros.

8. *Comisión Federal de Electricidad.* Por decreto de 29 de diciembre de 1933 publicado en el *Diario Oficial* de 20 de enero de 1934, se autorizó al Ejecutivo Federal para constituirlo. Se creó en la forma que ahora presenta por decreto del Congreso de la Unión de 11 de enero de 1949, publicado el 14 del mismo mes y año, funcionando como organismo descentralizado.

*Objeto social.* Planear el sistema de electrificación y las bases de su funcionamiento; ejecutar obras y adquirir instalaciones relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; participar en sociedades o con individuos en la formación de empresas conectadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; participar en sociedades que tengan por objeto la fabricación de aparatos y materiales utilizables en instalaciones eléctricas.

9. *Comisión Nacional de Caminos Vecinales.* Creada por decreto presidencial de 4 de abril de 1956 bajo la denominación de Comité Nacional de Caminos Vecinales. Por decreto presidencial del 10. de julio de 1960, publicado el 4 del mismo mes y año, se derogó el anterior decreto y se le creó con el nombre que lleva hoy, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

*Objeto social.* Dar fomento y promoción a la construcción y conservación de caminos, puentes y aeropistas vecinales en el país y obtener la cooperación de particulares para la ejecución de dichas obras; proponer al Gobierno Federal para su aprobación, por conducto de la Secretaría de Obras Públicas, los programas de las obras promovidas en diversas entidades federativas; atender y coordinar las promociones de obras hechas por la Asociación Mexicana de Caminos, sus filiales y las comisiones de vecinales, estatales o los particulares interesados; celebrar convenios con las demás partes que intervengan en la realización de las obras, en las que se precisen las características de la obra en cuestión, las aportaciones de cada una de las partes y las garantías que den.

10. *Comisión Nacional de Fruticultura.* Se creó por decreto presidencial de 22 de marzo de 1950 como Comisión Nacional del Olivo; por decreto de 16 de agosto de 1961 publicado el 31 del mismo mes y año, se creó con el nombre actual como organismo público descentralizado.

*Objeto social.* Celebrar convenios especiales de cooperación con el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, con propósito de investigación, experimentación y mejoramiento de especies frutícolas; difundir conocimientos y procedimientos técnicos y especiales de arboricultura; formular cartillas e instructivos para las escuelas rurales y las prácticas de agricultura, y para la divulgación en general; resolver consultas en importaciones de especies frutales que le soliciten el sector público o los particulares.

11. *Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.* Creada en virtud de las reformas de 20 de noviembre de 1962 al artículo 123 constitucional, y de las reformas y adiciones de 29 de diciembre del mismo año a la Ley Federal del Trabajo, publicados respectivamente en el *Diario Oficial* de 21 de noviembre y 31 de diciembre del mismo año.

*Objeto Social.* Realizar investigaciones y estudios económicos-sociales para dividir la República en zonas que sirven de base para fijar cada dos años los salarios mínimos generales de trabajo, de campo y profesionales; vigilar la integración oportuna y el funcionamiento de las comisiones regionales; investigar por muestreo los efectos económicos de los nuevos salarios mínimos y los grados y áreas de incumplimiento; y en general, mejorar continuamente el funcionamiento de la Comisión con apego a las normas jurídicas establecidas por la Ley Federal del Trabajo.

12. *Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.* Creado como organismo público descentralizado por ley de 23 de marzo de 1944, publicada en el *Diario Oficial* de 10 de abril del mismo año.

*Objeto social.* Organizar y dirigir un sistema nacional de localización, distribución y construcción de escuelas.

13. *Compañía de Luz y Fuerza de Comitán, S. A.* Creada por escritura pública de 20 de mayo de 1907 como resultado de una promoción privada. El 18 de noviembre de 1961 fue adquirida por la Comisión Federal de Electricidad.

*Objeto social.* Generación, venta y distribución de energía eléctrica en las poblaciones de Comitán de Domínguez y Tzimal, estado de Chiapas.

14. *Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A.,* Se creó por escritura pública de 6 de septiembre de 1897 bajo la denominación de Compañía Eléctrica e Irrigadora en el Estado de Hidalgo, S. A. (The Mexican Light and Power Co. Ltd.). Esta empresa operaba en México con el nombre de Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A., que en 1963 cedió sus bienes a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. La Eléctrica e Irrigadora del Estado de Hidalgo, S. A.,

cambió su denominación el 12 de octubre de 1910, con el nombre que se le anota al principio.

*Objeto social.* Generación, transmisión, distribución y consumo de energía eléctrica y aprovechamiento de concesiones otorgadas por el Gobierno Federal para usar las aguas procedentes del desagué del Valle de México y del río Tula.

15. *Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.* El 10 de septiembre de 1902, al amparo de la ley de la Compañía de Canadá, se constituyó como empresa privada extranjera The Mexican Light and Power Co. (Cía. Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A.); el 27 de septiembre de 1960 el Gobierno Federal adquirió la mayoría de sus acciones comunes y preferentes. Por acuerdo presidencial de 14 de agosto de 1963, publicado en el *Diario Oficial* de 30 del mismo mes y año, la mencionada sociedad cedió sus bienes, concesiones y derechos a la Compañía de Fuerza del Sureste, S. A., empresa que a partir de la fecha indicada, cambió su razón social por la de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.

*Objeto social.* Generar, transformar, transmitir, distribuir, vender y comprar energía eléctrica; negociar, construir, explotar y arrendar toda clase de bienes muebles e inmuebles y derechos reales que directa e indirectamente permitan lograr los fines de la compañía; realizar operaciones bursátiles; organizar compañías subsidiarias y celebrar toda clase de actos que permitan lograr esos objetivos.

16. *Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Guerrero, S. A.* Se creó por escritura de 18 de agosto de 1930, por la iniciativa privada; el 10. de junio de 1963 la Comisión Federal de Electricidad compró la totalidad de las acciones de esta empresa a la Junta Federal de Mejoras de Acapulco, que las había adquirido de los accionistas privados.

*Objeto social.* Compra, venta y explotación de toda clase de plantas eléctricas; explotación de sus concesiones; introducción de energía eléctrica por cualquier medio, técnico e hidráulico en el estado de Guerrero.

17. *Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Sabinas, S. A. de C. V.* Se creó por particulares el 24 de septiembre de 1926; el 8 de abril de 1960 la Comisión Federal de Electricidad adquirió la totalidad de sus acciones.

*Objeto social.* Distribución y generación de energía eléctrica de acuerdo con las concesiones otorgadas por el Gobierno del Estado y las que en el futuro se obtengan para el mismo negocio.

18. *Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A.* Creada por escritura de 12 de julio de 1921 por particulares, en sustitución de la negociación de Henkel Hnos. Sucs.; de conformidad con el acuerdo

presidencial de 14 de agosto de 1963, publicado el 30 del mismo mes y año, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., adquirió la empresa.

*Objeto social.* Producción y aprovechamiento de energía eléctrica y realización de todos los actos conexos.

19. *Compañía de Real del Monte y Pachuca, S. A.* El 6 de agosto de 1920 se modificó su razón social, pues era antes Empresa de Minas del Real del Monte. El 8 de septiembre de 1947 el Gobierno Federal por conducto de Nacional Financiera, S. A., adquirió la totalidad de las acciones de la empresa.

*Objeto social.* Extracción, beneficio y compra de minerales, así como afinación de metales.

20. *Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo, S. A.* Se creó por escritura de 5 de abril de 1961 con el nombre de Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S. A., con un capital inicial de 40 millones de pesos, suscritos en su mayor parte por la CEIMSA (hoy CONASUPO); el 22 de septiembre de 1964 se cambió su denominación por el que se le anota al rubro.

*Objeto social.* Compra al mayoreo y venta al menudeo de subsistencias populares; teniendo como proveedores a los agricultores, comerciantes organizados y a la industria de transformación ya establecida; subsidiar la venta de subsistencias populares cuando así lo exija el interés de la colectividad; operación por sí o mediante contrato, de instalaciones para almacenamiento, clasificación, distribución y venta; operación de expendios móviles de subsistencias populares; realización de investigaciones técnicas y prácticas orientadas a mejorar la alimentación y el vestido de las familias de ingresos reducidos, y organización de un control permanente de precios, pesos y calidades de los artículos en venta, así como la de abasto suficiente de artículos de consumo necesario.

21. *Compañía Eléctrica de Manzanillo, S. A.* Se creó el 10. de julio de 1935 por promoción privada. El 22 de marzo de 1948 el Gobierno Federal, a través de Nacional Financiera, S. A., adquirió la mayoría de las acciones.

*Objeto social.* Producir y aprovechar la energía eléctrica en el puerto de Manzanillo; adquirir toda clase de bienes y practicar toda clase de operaciones, actos y negocios mercantiles relacionados con este objeto.

22. *Compañía Eléctrica de Matamoros, S. A. de C. V.* Se creó como sociedad anónima, y el 15 de septiembre de 1958 se hizo de capital variable. Se creó por escritura de 18 de mayo de 1922, por particulares; en la asamblea de accionistas de 21 de febrero de 1965, la Comisión Federal de Electricidad aparece como accionista mayoritaria.

*Objeto social.* Generación, importación, transmisión, suministro y venta de energía eléctrica, así como la venta de artefactos y útiles domésticos e industriales.

23. *Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.* Se creó por escritura de 29 de diciembre de 1930 por particulares extranjeros. El 11 de marzo de 1940 el Gobierno Federal por conducto de Nacional Financiera, S. A., adquirió la totalidad de las acciones. Posteriormente se aumentó el capital social, y quedó como accionista mayoritaria la Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S. A.

*Objeto social.* Generar, transformar, transmitir y distribuir y vender energía eléctrica.

24. *Compañía Eléctrica Morelia, S. A.* Se creó con la denominación de Ibarrola, González y Cía. por escritura de 28 de mayo de 1905; el 1o. de agosto de 1930, adquirió el nombre que se le apunta, y en 1940 el Gobierno Federal, por conducto de Nacional Financiera, S. A., adquirió la totalidad de las acciones.

*Objeto social.* Explotación de luz y fuerza eléctrica en el estado de Michoacán.

25. *Compañía Hidroeléctrica del Río Micos, S. A.* Constituida por escritura de 19 de mayo de 1938, por particulares; el 7 de octubre se vendieron —año de 1960— la totalidad de las acciones a la Comisión Federal de Electricidad.

*Objeto social.* Ejecución de las obras hidráulicas para usos de venta de fuerza, aprovechando las aguas del río Micos, en San Luis Potosí; explotación de la energía para vender fuerza en los términos que fije su concesión; generación, transmisión, distribución y venta de fuerza; ejercer el comercio en todas las ramas similares a las determinadas en su concesión y a la industria eléctrica en general.

26. *Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.* Se creó por escritura de 23 de octubre de 1912, como promoción extranjera. El 11 de marzo de 1940 el Gobierno Federal, por conducto de Nacional Financiera, S. A., adquirió la totalidad de las acciones. Posteriormente la Nueva Cía. Eléctrica de Chapala, S. A., suscribió un aumento de capital en la empresa, quedando como accionista mayoritaria.

*Objeto social.* Generación, transmisión y distribución y venta de electricidad; vender, rentar o disponer de agua para riego de terrenos; adquirir, establecer, mantener y explotar líneas férreas, urbanas o suburbanas; establecer otra y otras empresas en que se pueda directa o indirectamente, aprovechar el agua y los demás bienes que posea la empresa, celebrando los contratos y ejecutando los actos que sean convenientes para los fines anunciados.

27. *Compañía Industrial de Atenquique, S. A.* Se creó el 7 de diciembre de 1941 por particulares; después el Gobierno Federal a través de Nacional Financiera, S. A., adquirió la mayoría de las acciones.

*Objeto social.* Establecer y operar plantas industriales para la fabricación de partes celulósicas, papel, sosa cáustica y cloro y sus derivados; explotar salinas, yacimientos de cal, sulfato de sodio, salitres y toda clase de substancias minerales susceptibles de emplearse en la elaboración de refinación de partes celulósicas y de papel; establecer y operar laboratorios, plantas experimentales para el estudio y fomento de la industria de la celulosa y sus derivados y plantas productivas de materias primas básicas o secundarias para dicha industria, organizar técnicamente la explotación de los maticos forestales y el transporte de la madera.

28. *Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico, S. A.* Se creó con el nombre de Negociación de Arévalo y Anexas el 16 de septiembre de 1873; el 27 de marzo de 1897 y se reorganizó con el nombre indicado, y el 4 de octubre de 1920 la Real del Monte compró sus acciones.

*Objeto social.* Igual a la Compañía de Real del Monte y Pachuca, que se anota en el número 19.

29. *Compañía Mexicana de Terrenos Río Colorado S. A.* Se creó por escritura pública de 18 de noviembre de 1902, bajo la denominación Colorado River Land Company, S. A.; el 12 de agosto de 1946 el Gobierno Federal a través de Nacional Financiera, S. A., compró la totalidad de las acciones de la empresa.

*Objeto social.* Compra, venta y renta de terrenos.

30. *Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A.* Creada el 5 de abril de 1924 por particulares. Se constituyó principalmente con los bienes y concesiones de las Compañías Hidroeléctricas del Río de la Alameda, S. A., e Hidroeléctrica y de Terrenos, S. A. De conformidad con el acuerdo presidencial de 14 de agosto de 1963, publicado el 30 de agosto siguiente, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., adquirió la empresa.

*Objeto social.* Generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica, adquisición de toda clase de derechos y concesiones, así como construcción de las obras e instalaciones necesarias para ese objeto.

31. *Compañía Minera La Unión, S. A.* Fue antes la Compañía Beneficiadora de Metales La Unión, S. A.; el 24 de abril de 1917 se reorganizó y denominó como hoy. El 4 de agosto de 1925 la Compañía Real del Monte y Pachuca absorbió el 85.9 de sus acciones.

*Objeto social.* El mismo que la Real del Monte y Pachuca.



32. *Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CEIMSA.* Se creó por acuerdo presidencial, publicado el 25 de marzo de 1961 en el *Diario Oficial*, y su capital se forma con cargo al activo de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., que se pone en liquidación. Por decreto presidencial de 23 de marzo de 1965, se creó como organismo público descentralizado la Compañía Nacional de Subsistencias Populares en lugar de la sociedad anónima del mismo nombre. Se publicó el 1o. de abril de 1965.

*Objeto social.* Actuar con representación propia y como asesora ante los organismos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización, de los productos que maneje la compañía; hacer los estudios socioeconómicos y técnicos conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal, de los precios de garantía; planear y ejecutar la intervención reguladora del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía vigentes; comprar, inclusive a futuros, pignorar o retener los productos del campo, para integrar reservas nacionales que permitan regular los mercados de consumo interno realizando su distribución y venta por los canales comerciales que sean adecuados; importar y exportar cuando las existencias acumuladas de granos difieran de los niveles previstos; promover la industrialización de los productos agrícolas necesarios para la alimentación popular, y su enriquecimiento con concentrados proteínicos o vitamínicos que los mejoren en sus cualidades nutritivas, operando en su caso los establecimientos industriales que le permitan desarrollar esta función, y crear, organizar y dirigir las instituciones filiales que sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

33. *Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S. A.* Creada por escritura de 2 de marzo de 1961 como Rehidratadora de Leche Ceimsa, S. A., a resultado de una promoción del Gobierno Federal, a través de la CEIMSA, hoy CONASUPO. El 10 de julio de 1963 se le puso el nombre actual.

*Objeto social.* Organizar, administrar y operar establecimientos para la deshidratación, rehidratación y en general para todo proceso de industrialización de productos lácteos que se consideren como artículos de primera necesidad; adquisición y enajenación de los bienes muebles e inmuebles y de los equipos, materiales y materias primas que se utilicen para el desarrollo y operaciones de los establecimientos mencionados; venta al mayoreo y menudeo de los productos de los mismos establecimientos; celebración de todos los contratos que se estimen convenientes para la realización de los fines sociales.

34. *Consejo de Recursos Naturales no Renovables.* Se creó el 27 de enero de 1944 como Comité Directivo para la Investigación de los Recursos Minerales de México; el 20 de noviembre de 1949 se promulgó la Ley Orgánica del Instituto Nacional para la Investigación de los Recursos Minerales, que sustituyó al

Comité; por ley de 30 de diciembre de 1955 se creó el organismo descentralizado que se menciona al rubro, en substitución del instituto. El 30 de diciembre de 1957 se promulgó su ley orgánica que derogó a las leyes anteriores de la materia. El 6 de febrero de 1961 se publicó la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales.

*Objeto social.* Exploración y cuantificación de los recursos naturales no renovables a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional; expresar su opinión a la Secretaría de Industria y Comercio sobre zonas y substancias que deben constituir reservas nacionales; actuar como órgano de consulta del poder ejecutivo federal en todas aquellas cuestiones de orden técnico o legal que afecten a la política minera nacional.

35. *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.* Se creó por escritura pública de 8 de abril de 1952 como resultado de una promoción privada, con capital de 25 millones de pesos. El gobierno federal adquirió posteriormente la mayoría de las acciones. Hoy posee el 95.8% del capital social que es de 80 millones.

*Objeto social.* Fabricación, reparación y transformación de todo material rodante para uso ferroviario al igual que piezas y accesorios relacionados con ese objeto. Como función secundaria se establece la fabricación, reparación y transformación de cualquier otro producto.

36. *Derivados Etílicos, S. A.* Se creó por escritura pública de 6 de marzo de 1963 como resultado de una promoción conjunta de PEMEX e Industria Química Farmacéutica, actualmente Industria Petroquímica Nacional, la cual vendió después a PEMEX las acciones que tenía suscritas, por su valor nominal.

*Objeto social.* Producción, manufactura y elaboración de óxido de etileno y propetileno y los subproductos derivados que provienen de su obtención a partir del etileno y del propetileno; aprovechamiento industrial de los productos correlativos a la fabricación de óxido de etileno y propetileno, en el entendido de que el etileno será adquirido a PEMEX, única institución que puede elaborarlo por estar considerado como producto de petroquímica básica.

37. *Diesel Nacional, S.A.* Se creó el 28 de julio de 1951 como empresa de economía mixta, con un capital de 75 millones, siendo del Estado el 78% en la actualidad, el capital es todo del Estado, y es de 250 millones de pesos.

*Objeto social.* Producción, fabricación y ensamble de camiones, tractores y vehículos; fabricación de motores diesel para diversos usos, así como de partes de éstos y de otros motores y vehículos y su distribución y venta.

38. *Dirección de Pensiones Militares*. Se creó en ley de 26 de diciembre de 1955, publicada el 31 del mismo año, como organismo descentralizado.

*Objeto social*. Administrar el servicio de pensiones militares, compensaciones, haberes de retiro y demás beneficios establecidos por la Ley de Retiro de Pensiones Militares; atender el problema de la habitación en el sector del ejército y de la armada en coordinación con el Instituto Nacional de la Vivienda.

39. *Edificio de Luz y Fuerza, S. A.* Se creó el 9 de octubre de 1928, como resultado de una promoción de la Cía. Mexicana de Luz y Fuerza Motriz. Pertenece hoy a la sociedad que se anota en el Núm. 15 de esta relación.

*Objeto social*. Adquirir, vender y negociar toda clase de bienes y derechos y celebrar todos los actos y contratos relacionados con su objeto social.

40. *Eléctrica de Hidalgo, S. A. de C. V.* Creada con el nombre de Cía. de Transmisión Eléctrica de Potencia del Estado de Hidalgo, S. A., el 24 de septiembre de 1894; en 1938 la Comisión Federal de Electricidad adquirió la empresa; cambió al nombre actual el 11 de noviembre de 1938.

*Objeto social*. Generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica en el estado de Hidalgo y estados y poblaciones circunvecinas.

41. *Eléctrica de Huixtla, S. A.* Se fundó el 11 de julio de 1930 como Sieber y Armendáriz; el 24 de noviembre de 1960 adquirió el nombre actual; el 27 de enero de 1961 la Comisión Federal de Electricidad adquirió el total de las acciones.

*Objeto social*. Realización de actividades de la industria eléctrica destinadas a la satisfacción de los servicios públicos y eléctricos de Huixtla, Chis.

42. *Eléctrica de Oaxaca, S. A.* Se creó como S. A. de C. V. el 17 de diciembre de 1957, para substituir a diversas empresas que venían trabajando en el estado. El 13 de mayo de 1965, adquirió la mayoría de sus acciones la Comisión Federal de Electricidad, y se le suprimió el de C.V.

*Objeto social*. Generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica en la ciudad de Oaxaca, Oax., y zonas circunvecinas.

43. *Eléctrica de Tehuacán, S. A.* Se fundó el 22 de julio de 1948 por la iniciativa privada; el 14 de marzo de 1959 la Comisión Federal de Electricidad adquirió la totalidad de sus acciones.

*Objeto social*. Producción, distribución y venta de energía eléctrica; celebrar contratos con la C.F.E. para la adquisición de energía eléctrica; obtener concesio-

nes y celebrar contratos con las autoridades pertinentes para la producción y distribución de energía eléctrica en el distrito de Tehuacán, Pue.

44. *Establecimiento Público Federal "Ingenio de El Mante"*. Se creó por decreto presidencial de 5 de octubre de 1943, publicado el 2 de noviembre del mismo del mismo año, con el objeto de que adquiriera de la Compañía Azucarera de El Mante, S. A., el ingenio del mismo nombre y lo vendiera a la Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio El Mante, S. C. L. La operación se realizó el 18 de diciembre de 1943.

*Objeto social*. Agotado el objeto inicial, hoy tiene el de vigilancia del ingenio, autorizar su funcionamiento y cobro de las liquidaciones por concepto de ventas.

45. *Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A. de C. V.* A partir de 1963 se le suprimió el de C. V. Pero así aparece aún en el directorio. Se creó el 8 de septiembre de 1954 por particulares; el 6 de agosto de 1955 NaFinSA. adquirió la tercera parte de las acciones y en 1958 adquirió la mayoría.

*Objeto social*. Fabricación de papel periódico y cualquiera otro papel; adquirir, arrendar, poseer y operar terrenos de bosques para la explotación de maderas y sus derivados; distribuir, vender con sus productos; actuar como agente representante de otras firmas nacionales o extranjeras similares o relacionadas.

46. *Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A.* Se creó como resultado de la fusión de las Cías. Ferrocarril Kansas City, México y Oriente, S. A., y Ferrocarril Noroeste de México, S. A., el 12 de enero de 1955, en cumplimiento del acuerdo presidencial de 11 de noviembre de 1953 NO PUBLICADO. El capital social inicial de 127.1 millones, lo suscribió casi en su totalidad el gobierno federal.

*Objeto social*. Explotar las concesiones, derechos y propiedades de los ferrocarriles que se fusionaron para su creación, así como las que adquiriera en el futuro para el transporte de pasajeros y mercancías.

47. *Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.* El 4 de diciembre de 1951 el gobierno federal compró el Ferrocarril Sud-Pacífico de México a la Southern Pacific, Co.; el 8 de marzo de 1952, de conformidad con el decreto de 27 de febrero de ese mismo año, se constituyó la sociedad que se menciona al rubro.

*Objeto social*. Incorporación y explotación de las propiedades y derechos comprados por el gobierno federal a la Compañía del Ferrocarril Sud-Pacífico de México, así como los bienes destinados o que en lo futuro se destinen al propio ferrocarril.

48. *Ferrocarriles Nacionales de México*. En 1907 de la fusión de diversas empresas ferrocarrileras se for-

mó la compañía que llevaba el mismo nombre; cambió varias veces de nombre hasta 1937; el 10 de diciembre de ese año, por acuerdo publicado el 2 del mismo mes y año, se creó el Departamento Autónomo de Ferrocarriles Nacionales de México. El 1o. de mayo de 1938, de acuerdo con la ley de 23 de abril de ese año, se creó la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales, la que funcionó hasta el 30 de diciembre de 1940; el 31 de diciembre de ese año, por decreto de la misma fecha, se le dio su denominación actual; el 11 de diciembre de 1948 se expidió la ley orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, publicada en el *Diario Oficial* del 30 del mismo mes y año, en la que ya se crea como organismo público descentralizado.

**Objeto social.** Transporte ferroviario de pasajeros y mercancías de acuerdo con lo expuesto en la Ley de Vías Generales de Comunicación y su ley orgánica.

49. *Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S.A.* Se creó el 1o. de noviembre de 1962, por una promoción privada en que se fusionaron los ferrocarriles de la zona; posteriormente los gobiernos federal y del estado de Yucatán, adquirieron la empresa.

**Objeto social.** Explotación de las concesiones otorgadas por las autoridades a los ferrocarriles que se fusionaron con ella o le fueren cedidas; explotación de los ferrocarriles, muelles, almacenes, derechos y demás bienes muebles e inmuebles que pertenecen a la sociedad; y explotación del negocio de almacenaje y de cualquiera otro relacionado con ferrocarriles y muelles.

50. *Guanos y Fertilizantes de México, S.A.* Se creó el 17 de julio de 1943, según decreto publicado el 17 de junio del mismo año. Capital inicial de 10 millones.

**Objeto social.** Explotación de guano de aves marinas; fabricación de fertilizantes químicos para la agricultura nacional; elaboración de materias primas para la industria de fertilizantes, y prestación de servicios agronómicos (servicios técnicos-agrícolas y divulgación del uso de fertilizantes).

51. *Henequén del Pacífico, S.A. de C.V.* Creada el 25 de agosto de 1950 en cumplimiento del ACUERDO PRESIDENCIAL NO PUBLICADO de 4 de julio del mismo año.

**Objeto social.** Industrialización del henequén silvestre de las Islas Marías, producción, distribución y venta de todos los productos derivados de esta explotación; y mejoramiento del cultivo del henequén. La sociedad no podrá adquirir fincas, ni dedicarse directamente a la agricultura.

52. *Hidroeléctrica Mexicana, S.A.* Se creó el 4 de mayo de 1936, como resultado de una promoción privada; el 1o. de julio de 1942, las acciones las adquirió la C.F.E.

**Objeto social.** Producción y venta de energía eléctrica para luz y fuerza motriz, y desarrollo de actividades industriales conexas.

53. *Hospital de Enfermedades de la Nutrición.* Se creó como organismo descentralizado por ley de 1o. de diciembre de 1944 publicada en el *Diario Oficial* del 30 del mismo mes y año.

**Objeto social.** Impartir atención médica a enfermos por una nutrición defectuosa, fundamentalmente a los de escasos recursos; difundir la enseñanza de los conocimientos médicos relativos a las enfermedades de la nutrición a estudiantes de medicina en cooperación con la U.N.A.M., y a doctores y a enfermeras en general, mediante cursos para graduados e investigadores científicos.

54. *Hospital Infantil de México.* Se crea por ley de 31 de mayo de 1943, publicada el 23 de junio de 1943, como organismo descentralizado.

**Objeto social.** Dar atención médica a los niños enfermos, especialmente a aquellos de escasos recursos; propagar la enseñanza de la pediatría a médicos y estudiantes de medicina y la enseñanza de enfermería pediátrica a enfermeros graduados; fomentar la enseñanza y producción científica y la investigación de los problemas médico-sociales de la niñez mexicana.

55. *Industrial de Abastos, S.A. de C.V. y P.E.* Se creó por particulares el 4 de diciembre de 1951, con ese nombre sin el P.E., que se le agrega el 23 de noviembre de 1954 en que aumenta su capital con mayoría del Estado.

**Objeto social.** Adquisición, preparación, corte y clasificación de productos alimenticios; adquisición y sacrificio de animales cuyos productos sean destinados al abasto de la población en general; industrialización y venta de subproductos animales y vegetales derivados de los artículos alimenticios que se conserven refrigerados, congelados o preparados; depósito, almacenamiento y distribución de estos productos, tanto al mayoreo como de su venta al detalle, en el Distrito Federal.

56. *Industrial Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.* Se constituye como empresa privada el 4 de febrero de 1944 con ese nombre pero sin el de C.V.; en 1960 el Gobierno Federal por conducto de NaFinSA compró el total de las acciones; el 7 de mayo de 1962 se incorporaron a su patrimonio las empresas que venían operando bajo el nombre de Nacional Financiera, S.A. Empresas en Organización desde abril de 1960, cuando el gobierno federal las adquirió de la American Foreign Power Co.

**Objeto social.** Adquirir, construir y establecer plantas, redes, sistemas para generar, producir, transmitir y distribuir energía eléctrica; comprar y vender e implantar dicho fluido; distribuir gas natural, adquirir, cons-

truir, poseer, mantener, operar, gravar, comprar y vender toda clase de líneas, sistemas y maquinaria eléctrica en general; adquirir acciones de toda clase de sociedades, excepto las que se dediquen a actividades agropecuarias.

57. *Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S. A. de C. V.* Se informó con la denominación de Inmobiliaria para Industrias del Istmo, S.A. de C.V. el 13 de febrero de 1961, con capital de 10 millones de pesos, suscritos en su mayor parte por PEMEX; el 4 de septiembre de 1963 tomó su actual denominación y aumentó su capital en 20 millones, quedando PEMEX como mayoritario.

*Objeto social.* Adquisición de terrenos para instalaciones industriales; explotación de minerales para utilizarlos en cualquier forma para la construcción u operación de las instalaciones mencionadas o a cualquier otro usuario.

58. *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.* Se creó como organismo público descentralizado por ley de 28 de diciembre de 1959; sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, creada por ley de 12 de agosto de 1925, publicada el 10. de octubre del mismo año.

*Objeto social.* Proporcionar a los trabajadores del gobierno federal, y del D.F. y Territorios, y de los organismos públicos que se incorporen al ISSSTE, y a los familiares de los trabajadores derechohabientes y a éstos, las siguientes prestaciones: jubilaciones; seguros de enfermedades; maternidad; accidentes; educación; vejez; invalidez y muerte; promociones que mejoren la preparación técnica y cultural de los derechohabientes; créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, y prestamos a corto plazo.

59. *Instituto Mexicano del Café.* Ley de 30 de diciembre de 1958, publicada el 31 del mismo mes y año, lo crea como organismo público descentralizado.

*Objeto social.* Defender y mejorar el cultivo, beneficio y comercio del café mexicano, tanto en el país como en el extranjero.

60. *Instituto Mexicano del Seguro Social.* Se creó como organismo público descentralizado por ley de 31 de diciembre de 1942, publicada el 19 de enero de 1943; se ha modificado esa ley el 30 de diciembre de 1947; 3 de febrero de 1949; 29 de diciembre de 1956; 30 de diciembre de 1959, y enero de 1966, también para extenderlo al campesino.

*Objeto social.* Administrar las diversas ramas del seguro social; satisfacer las prestaciones e invertir los fondos de acuerdo con su ley; establecer farmacias, casas de recuperación y reposo y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, salvo las neces-

rias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos, para empresas privadas de esa naturaleza; difundir conocimientos y prácticas de previsión social; expedir sus reglamentos interiores y realizar los demás actos que le atribuyan su ley y reglamento.

61. *Instituto Nacional de Antropología e Historia.* Ley del 31 de diciembre de 1938 publicada el 3 de febrero de 1939. Se crea como organismo descentralizado.

*Objeto social.* Exploración de las zonas arqueológicas del país; vigilancia, conservación y restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de la República; investigaciones científicas y artísticas que interesen a la arqueología e historia de México; investigaciones antropológicas y etnográficas, principalmente de la población indígena del país, publicación de obras relacionadas con las materias expuestas.

62. *Instituto Nacional de Cancerología.* Ley de 29 de diciembre de 1950, publicada el 30 siguiente. Organismo descentralizado.

*Objeto social.* Impartir atención médica a los enfermos correspondientes a la especialidad del Instituto; preferentemente a los de escasos recursos; aplicación de medidas de ayuda social en beneficio de éstos; estudio e investigación clínica y experimental de las enfermedades correspondientes; enseñanza de los conocimientos médicos de su especialidad, tanto a estudiantes de medicina, en colaboración con los planteles educativos del país, así como a médicos y enfermeras mediante cursos de postgraduados.

63. *Instituto Nacional de Cardiología.* Organismo descentralizado que se crea por ley de 19 de mayo de 1943, publicada el 23 de junio del mismo año.

*Objeto social.* Impartir atención médica a los enfermos cardíacos y vasculares de escasos recursos; aplicación de medidas de ayuda social en beneficio de éstos; estudio y aplicación de las medidas preventivas de este tipo de enfermedades; orientación vocacional y reeducación profesional de los enfermeros; enseñanza de los conocimientos médicos de su especialidad tanto a estudiantes de medicina en colaboración con los planteles educativos del país, así como a médicos y enfermeras mediante cursos de postgraduados; e investigación científica buscando la solución a los problemas que plantean estas enfermedades.

64. *Instituto Nacional de la Investigación Científica.* Organismo descentralizado que se creó en sustitución de la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica, el 9 de noviembre de 1950, según ley que se publica el 28 de diciembre del mismo año. Por ley de 29 de diciembre de 1961 se reorganizó el Instituto.

*Objeto social.* Conceder becas a estudiantes distinguidos con el propósito de que perfeccionen sus conocimientos; dar apoyo económico y de otra índole a las

instituciones dedicadas a la formación de investigadores o a la investigación científica, así como a investigadores distinguidos a fin de que realicen a plazos concretos determinadas investigaciones; promover el intercambio y la cooperación científica internacional; estimular la publicación y difusión de los resultados de la investigación científica; ser órgano de consulta del poder ejecutivo federal en materia de investigación científica; resolver las consultas que sobre asuntos científicos y técnicos hagan los organismos oficiales o particulares; participar en las comisiones dictaminadoras de los premios nacionales de ciencia y promover el establecimiento de nuevos premios.

65. *Instituto Nacional de la Vivienda.* Organismo descentralizado que lo crea la ley de 31 de diciembre de 1954 publicada en el *Diario Oficial* del mismo día.

*Objeto social.* Coordinar los trabajos que en materia de habitación efectúen los órganos oficiales, realizar investigaciones periódicas para valorar las necesidades y demandas de habitaciones en las distintas zonas del país, tanto urbanas como rurales, y determinar la política correspondiente dando preferencia al material y mano de obra locales; formar personal especializado en la planificación urbana y rural y capacitar al personal obrero especializado en la construcción mediante la organización de concursos, exposiciones, conferencias, publicaciones de divulgación y otros medios adecuados; asesorar al Ejecutivo a fin de que el sector inversionista canalice sus recursos hacia la construcción de habitaciones; estimular la construcción de viviendas económicas, edificios multifamiliares y ya armadas para obreros; promover la formación del patronato de la vivienda popular de la República Mexicana.

66. *Instituto Nacional de Neumología.* Organismo descentralizado que se crea por ley de 29 de diciembre de 1950, publicada el 30 del mismo mes y año, en el *Diario Oficial*.

*Objeto social.* Impartir atención médica a los enfermos correspondientes a la especialidad del instituto, de preferencia a los de escasos recursos; aplicación de medidas de ayuda social en beneficio de éstos; estudio e investigación clínica y experimental de las enfermedades correspondientes; enseñanza de los conocimientos médicos de especialidad, tanto a estudiantes de medicina, en colaboración con los planteles educativos del país, como a médicos y enfermeras mediante cursos de postgraduados.

67. *Instituto Nacional de Protección a la Infancia.* Organismo público descentralizado que se crea por decreto presidencial de 31 de enero de 1961, publicada el 1o. de febrero.

*Objeto social.* Suministrar a los alumnos de las escuelas primarias y preprimarias del Distrito Federal, cuya situación económica lo amerite, servicio de asistencia complementaria, en especial distribución de desayunos; y extender estos mismos servicios a las demás entidades de la República en los términos de los con-

venios de cooperación que al efecto celebre con los gobiernos locales.

68. *Instituto Nacional Indigenista.* Por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 29 de abril de 1940, se aprobó la disposición de la Convención del Congreso Interamericano de 1940, en el sentido de que se creara el Instituto; el 4 de diciembre de 1948 se publicó en el *Diario Oficial* la ley de 10 de noviembre que creó al Instituto con personalidad jurídica y patrimonio propios, como filial del Instituto Indigenista Interamericano.

*Objetivo social.* Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país; estudiar y realizar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos; fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas; difundir los resultados de sus investigaciones y estudios.

69. *Junta Directiva de los Puertos Libres Mexicanos.* Por decreto presidencial de 6 de octubre de 1920 se estableció que los puertos de Salina Cruz y Puerto México, se convirtieran en puertos libres, pero su funcionamiento desde el punto de vista portuario y de explotación no se incidió sino a partir de 1939. Organizar, administrar y dirigir los puertos libres, correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero dicha Secretaría delegó sus facultades en el organismo público descentralizado que se menciona al rubro, creado por ley de 17 de septiembre de 1946, publicada en el *Diario Oficial* de 11 de octubre del mismo año.

*Objeto social.* Organizar, administrar y dirigir los puertos libres mencionados, y que operan bajo el régimen legal extra-adyudal y extra-fiscal, con objeto de estimular el desarrollo económico de dichos puertos.

70. *Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial.* Organismo descentralizado creado por ley de 30 de diciembre de 1947, publicada el 6 de enero de 1948.

*Objeto social.* Determinar las características y propiedades de las materias primas que requiere la industria del país, así como los productos industriales de fabricación nacional; estudiar procedimientos o nuevas formas de explotar nuestros recursos naturales y obtener sus derivados; resolver los problemas industriales que requieran investigación de laboratorio; prestar sus servicios bajo contrato a cualquier empresa industrial, comercial u organismo gubernamental; realizar trabajos tendientes a fijar métodos de prueba de productos industriales; llevar a cabo investigaciones en las diversas ramas de la ciencia pura, dirigidas a la resolución de problemas de la industria; estudiar cuáles son las industrias básicas, intermedias y complementarias que deben desarrollarse de preferencia en nuestro país; y cualquier actividad relacionada con los fines anteriores.

71. *Lotería Nacional para la Asistencia Pública.* Se creó como institución oficial dependiente de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por decreto presidencial de 7 de agosto de 1920, publicado el día 20 del propio mes y año, bajo el nombre de Lotería Nacional para la Beneficiencia Pública. Por ley del 15 de enero de 1943, publicada en el *Diario Oficial* de 16 de marzo del mismo año, se cambió su denominación por la que lleva, y pasó a depender de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.

**Objeto social.** Celebrar sorteos, con premios en efectivo, mediante la venta de billetes que la propia institución emite, a fin de arbitrase utilidades que en su totalidad deben destinarse a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para la satisfacción de las necesidades que ésta misma atiende.

72. *Luz y Fuerza Mante, S. A.* Se creó por escritura de 25 de septiembre de 1945 por empresarios particulares; el 26 de agosto de 1960 fue adquirida por la C.F.E.

**Objeto social.** Generar, transformar, transmitir, distribuir, comprar y vender energía eléctrica, para alumbrado, fuerza motriz, calefacción, tracción o cualquier otro propósito industrial relacionado con éstos.

73. *Maíz Industrializado, S. A.* Creado por escritura pública de 10 de marzo de 1950 como resultado de una promoción del gobierno federal, quien por conducto de NaFin, S. A., suscribió la mayoría de las acciones. En julio de 1962 la CONASUPO adquirió la empresa mediante la compra total de sus acciones.

**Objeto social.** Abastecimiento de masa y tortillas en el Distrito Federal y secundariamente en los mercados de provincia, mediante la producción en gran escala de harina de maíz de alta calidad y bajo precio; promover el desarrollo de la industria de la masa y tortillas mediante su apoyo técnico y económico a empresas privadas; estimular la exportación de harina nixtamalizada; compra-venta, exportación e importación de diversos cereales, en especial maíz; importación de productos químicos necesarios para la producción de los derivados del maíz; así como para combatir sus plagas, otorgar créditos refaccionarios y de avío de los agricultores productores de cereales que la empresa industrialice.

74. *Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S. A.* En 1895 se constituyó por escritura pública la Cía. Eléctrica de Chapala. En 1940 el gobierno federal, por conducto de la NaFin, S. A., y del Banco de México, S. A., adquirió los bienes de esta empresa, que cambió su denominación al que lleva, el día 11 de marzo de ese 1940.

**Objeto social.** Generación y venta de energía eléctrica para usos industriales, comerciales y domésticos; adquisición de concesiones, instalaciones y toda clase de sistemas que se destinen a la generación, distribución y venta de energía eléctrica; adquisición de todos los bienes, muebles e inmuebles y concesiones que pertenezcan a empresas que actualmente están ubica-

das ya, y destinadas a la generación de energía eléctrica, especialmente de la Cía. Eléctrica de Chapala, S. A., obligándose al cumplimiento de los contratos y concesiones que hubieran celebrado o firmado respectivamente; celebrar todos los contratos y todos los actos que directa o indirectamente sean necesarios o convenientes relacionados con las funciones que antes precisan.

75. *Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.* Se creó como organismo descentralizado por acuerdo presidencial de 25 de junio de 1951, publicado en el *Diario Oficial* de 10. de septiembre del mismo año. El acuerdo anterior fue derogado por ley de 30 de diciembre de 1952, publicado en el *Diario Oficial* de 31 del mismo mes y año; se creó de nueva cuenta el organismo con el nombre que se le anota.

**Objeto social.** Estudio y solución de los problemas económicos y sociales de la zona conocida con el nombre de Valle del Mezquital, estado de Hidalgo.

76. *Patronato de Publicaciones del I.P.N.* Creado como organismo descentralizado por decreto presidencial de 18 de noviembre de 1959, publicado en el *Diario Oficial* de 19 de febrero de 1960.

**Objeto social.** Redacción de apuntes de clases, libros de texto y de consulta, gacetas, colecciones científicas y literarias y toda clase de publicaciones con objeto de facilitar a los estudiantes de escasos recursos la obtención a bajo costo de dichos medios de estudio.

77. *Patronato de Talleres, Laboratorios y Equipos del I.P.N.* Se creó como organismo descentralizado por decreto presidencial de 17 de diciembre de 1959 publicado en el *Diario Oficial* del 14 de enero de 1960.

**Objeto social.** Promover el establecimiento y la organización de los talleres y laboratorios de enseñanza e investigación, y gestionar la canalización de donativos en efectivo o en especie de los organismos oficiales o privados o relacionados como instituciones privadas, que tengan especial interés en preparar técnicos, profesionales y científicos.

78. *Patronato del Centro de la Salud "Soledad Orozco de Avila Camacho".* Se creó como organismo descentralizado por decreto presidencial de 2 de agosto de 1946, publicado en el *Diario Oficial* del 25 de septiembre del mismo año.

**Objeto social.** Impartir atención médica en todos sus aspectos de asistencia materno-infantil, policlínica y guardería; hospital para niños desnutridos, fundamentalmente de escasos recursos; enseñanza de los conocimientos sobre asistencia materno-infantil en cooperación con la U.N.A.M. y la Secretaría de Salubridad y Asistencia; investigación científica buscando la solución de los problemas que plantea el servicio asistencial encomendado a esta institución.

79. *Patronato para el Fomento de las Actividades de Alta Especialización Docente del I.P.N.* Creado por decreto presidencial de 27 de abril de 1964, publicado

en el *Diario Oficial* de 9 de mayo del mismo año, como organismo descentralizado.

**Objeto social.** Determinar, en las distintas escuelas que dependen del I.P.N., las actividades de alta especialización docente; fijar los requisitos que deberán llenar las mencionadas actividades y proponer la designación de los profesores que las realicen; promover en instituciones nacionales y extranjeras preparación de este tipo de profesores; estimular las actividades de alta especialización y obtener de particulares o instituciones oficiales y privadas becas temporales o permanentes para profesores que deseen adquirir conocimientos de alta especialización; así como ayuda para los que desempeñen actividades de la misma categoría.

80. *Patronato para las Obras del I.P.N.* Se creó como organismo descentralizado por decreto presidencial de 26 de diciembre de 1956, publicado en el *Diario Oficial* de 7 de enero de 1957.

**Objeto social.** Proseguir las construcciones e instalaciones de los equipos de los talleres y laboratorios en la forma que sea necesaria para integrar el I.P.N.

81. *Petróleos Mexicanos.* Se creó a raíz de la expropiación de los bienes pertenecientes a las empresas petroleras del país, en el mes de marzo de 1938.

**Objeto social.** Manejo de los bienes expropiados, con atribuciones para exploración, exportación, refinación y almacenamiento de petróleo crudo y sus derivados. La distribución que era prestada por "Distribuidora de Petróleos Mexicanos" pasó a formar parte del objeto de PEMEX desde agosto de 1940.

82. *Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.* Por acuerdo presidencial de 21 de agosto de 1935 se ordenó su creación, la que se verificó por escritura de 10 de septiembre del mismo año. La empresa se constituyó con capital inicial de \$541,500,00, suscrito en una proporción mayoritaria por el gobierno federal.

**Objeto social.** Fabricación, adquisición y enajenación de papel propio para ediciones, encuadernación o ilustración de toda clase de libros, publicaciones, folletos e impresos en general; adquirir, explotar y utilizar bosques y todas las materias primas que pudieran ser necesarias para la fabricación de papel; y en general efectuar toda clase de actividades conexas.

83. *Productora y Exportadora Textil de México, S.A.* Creada por escritura de 13 de noviembre del año de 1964 como resultado de una promoción del gobierno federal; a través de NaFin, S.A., suscribió la mayoría de las acciones.

**Objeto social.** Giro sobre fabricación, compra-venta de hilados, tejidos y acabados, compra y venta de maquinaria, equipo y refacciones para la industria textil, acabado y maquilado de productos textiles; importación y exportación de productos de la industria textil.

84. *Servicio de Transportes Eléctricos del D.F.* En 1907 The México Transway Electric Co., consorcio inglés que contrataba la red de tranvías contracción eléctrica, tuvo un conflicto obrero-patronal, y el Estado intervino sus bienes. En 1945 y por decreto presidencial de 31 de diciembre de 1946, se creó el organismo que se menciona al rubro, como institución descentralizada de servicio público; el decreto se abrogó por otro de 30 de diciembre de 1955, que promulga la ley de la institución descentralizada de servicio público, que se relaciona, y que es por la cual se rige actualmente.

**Objeto social.** Administración de los sistemas de transportes eléctricos en el D.F.; operación de otros sistemas, ya sean de gasolina o diesel, siempre que se establezcan como auxiliares de los sistemas eléctricos, y estudio, proyección, construcción y en su caso operación de nuevas líneas de transporte en el D.F.

85. *Servicios Eléctricos de Piedras Negras, S.A.* Creada por escritura pública de 17 de febrero de 1936, por la iniciativa privada. En julio de 1963 la C.F.E. adquirió la totalidad de las acciones.

**Objeto social.** Construcción, compra, venta y distribución de energía eléctrica.

86. *Siderúrgica Nacional, S.A.* Construida por escritura pública de 31 de mayo de 1954 como empresa privada bajo la razón social de Toyoda de México, S.A. En noviembre de 1959 el gobierno federal por conducto de NaFin, S.A., adquirió el 99.9% de las acciones y el 23 de enero de 1961 se acordó en asamblea ordinaria de accionistas que la denominación de la empresa se cambiara a la que tiene hoy.

**Objeto social.** Fabricación de maquinaria en general, motores y equipo de transporte, instalación y operación de forjas; fundiciones de hierro y acero y otros minerales; instalaciones y operación de patentes industriales para fabricación de maquinaria textil y sus accesorios.

87. *Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E.* Originalmente la fábrica perteneció a los Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. El 2 de enero de 1935 en virtud de un decreto presidencial, empezó a funcionar como cooperativa, y por decreto presidencial de 23 de septiembre de 1962 publicado en el *Diario Oficial* del 20 de octubre del mismo año, se estableció que debía operar como una cooperativa de participación estatal.

**Objeto social.** Fabricación de vestuario y equipo para el ejército, la marina y distintas secretarías de Estado.

88. *Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y de R.S.* Por acuerdo presidencial de 13 de enero de 1938 se ordenó organizar una cooperativa de participación estatal, integrada por el personal de planta de los Talleres Gráficos de la Nación, que a la fecha de la

asamblea constitutiva prestaba sus servicios. Hasta el 9 de febrero de 1939 quedó legalmente constituida conservando el nombre que tenía como dependencia del Gobierno Federal. El capital social pertenece íntegramente a los trabajadores, pero el edificio, terreno y parte muy considerable de la maquinaria pertenecen al Gobierno Federal, quien las tiene dadas en administración a la cooperativa con base en el acuerdo presidencial mencionado.

**Objeto social.** Realización de toda clase de trabajos de los comprendidos en la denominación de artes gráficas; reparación de la maquinaria empleada, fabricación de equipo y material, fabricación de sobres, cajas de cartón y bolsas de papel, y fabricación y venta de artículos escolares o de escritorio.

89. *Talleres Tipográficos Nacionales, S.A. de C.V.* Constituida por escritura de 16 de junio de 1962, como resultado de una promoción del gobierno federal, que suscribió a través de NaFin, S.A., su fideicomitente, la mayoría de las acciones.

**Objeto social.** Adquisición, importación, exportación, enajenación, instalación y arrendamiento de todo género de maquinaria para artes gráficas y demás bienes relacionados con esa industria. Adquisición, arrendamiento y subarrendamiento de bienes muebles e inmuebles necesarios para la instalación de los talleres respectivos; impresión de toda clase de libros, revistas y folletos con fines preponderantemente culturales y realización de actos tales como la adquisición de derechos de autor, traducción de un idioma a otro, etc.; importación, exportación y aprovechamiento de todo lo necesario para la encuadernación y lo relacionado con la industria editorial y tipográfica; y la ejecución de todos los actos y la celebración de todos los contratos que se relacionen directamente con los propósitos enunciados.

90. *Tetraetilo de México, S.A.* Creada por escritura de 15 de octubre de 1960, con un capital de 100 millones de pesos, suscrito en un 99.6% por PEMEX. El 23 de agosto de 1962 en escritura pública se protocolizó la reducción del capital social a 50 millones de pesos, quedando PEMEX como accionista mayoritario.

**Objeto social.** Producción, transformación y elaboración de compuestos antidetonantes del tipo orgánico-metálico, como por ejemplo tetraetilo de plomo y sus derivados, fundamentalmente dibromuro de etileno; sus derivados compuestos que se relacionen con su producción principal.

91. *Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.* Creada por escritura pública de 14 de septiembre de 1940, con un capital social de medio millón, inicial; actualmente su capital social asciende a 40 millones de pesos, suscritos casi en su totalidad por la empresa de participación estatal Cía. Industrial de Atenquique, S.A.

**Objeto social.** Explotación de los bosques del volcán y nevado de Colima, para la industria de la celulosa y el papel; establecimiento de viveros, medios de transporte, factorías para la transformación y aprovechamiento industrial de productos forestales.

92. *Zincamex, S.A.* Constituida como sociedad anónima por escritura pública de 26 de septiembre de 1956. La Comisión de Fomento Minero suscribió la mayoría de las acciones. El proceso de instalación de la planta está casi terminado y se estima que la empresa podrá empezar a producir a finales de 1965 o principios de 1966.

**Objeto social.** Explotación de fondos mineros, plantas de beneficio y fundiciones; producción de fertilizantes; compra-venta de metales, concesiones y derechos mineros; y adquisición de participaciones en empresas mineras.

## Capítulo Quinto

### LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIO.

En el capítulo anterior aparece una lista de 92 organismos que ya al fin, se dice, están registrados y controlados por la Secretaría del Patrimonio Nacional; faltan por registrar y controlar aún varios cientos, pero quizá a la vuelta de unos años se logre ese control.

Ahora, considero es el momento oportuno de plantear estas cuestiones:

¿Tienen existencia constitucional los organismos descentralizados por servicio?

¿La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza la creación de este tipo de organismos?

Suponiendo que las dos preguntas anteriores se contesten en sentido afirmativo, puede hacerse esta otra:

¿Qué tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo están facultados para crearlos?

Esta última pregunta surge de inmediato, pues si se consulta la lista de organismos que aparece en el capítulo anterior, y los que faltan para completar los 265 que se listan en el "Directorio" publicado en 1964 por la Secretaría del Patrimonio Nacional, se encuentra que ahí se menciona como causa de su creación, ya un decreto presidencial, ya una ley del Congreso de la Unión.

Y también si se consultan algunos de esos decretos del poder ejecutivo en donde resuelve la creación de un organismo descentralizado por servicio, se puede plantear esta otra pregunta:

¿Que el poder ejecutivo puede crear estos organismos sin invocar fundamento de derecho?

Porque me he encontrado casos como el de la "Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México", que se crea por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial del 19 de junio de 1951, y en donde el poder ejecutivo para realizar ese acto no in-



voca fundamento legal alguno. Este organismo no se registra entre los 92 anotados, pero sí en el directorio de 1964.

El mismo caso se repite cuando el 25 de marzo de 1961 se publica el "acuerdo" de 2 de marzo del propio año, en donde el presidente de la República determinada la creación de la "Compañía Nacional de Subsistencias Populares CEIMSA", y tampoco se determina cuál es el fundamento legal que le autoriza para establecer ese organismo.

Estas preguntas que dejo planteadas reciben diversas respuestas según la persona que las conteste.

La mayoría de los autores están acordes en que sí tienen estos organismos fundamento constitucional, y que por lo mismo la Constitución sí autoriza su creación; están acordes también en su mayoría que el poder legislativo sí tiene la facultad para crearlos, pero que el poder ejecutivo en cambio, carece de esa facultad.

Yo, por mi parte, considero que ni el poder legislativo ni el ejecutivo, tienen facultades constitucionales para crear organismos descentralizados por servicio, y que, fuera de algunos casos concretos y de excepción, como el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y algún otro, todos los demás que se han creado, tienen una vida inconstitucional.

Mis anteriores puntos de vista, en forma sistemática los puedo enunciar de esta manera:

I. El poder legislativo no tiene facultad para crear organismos descentralizados por servicio. No la tienen tampoco la Cámara de Diputados, ni tampoco la de Senadores.

II. El poder legislativo no puede crear organismos descentralizados por servicio a través de las llamadas "facultades implícitas" que se fundamentan en el artículo 73 fracción XXX de la Constitución Federal.

III. El poder ejecutivo federal no tiene competencia para crear organismos descentralizados por servicio.

IV. Con el texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el único competente para crear estos organismos, es el poder legislativo de cada entidad federativa.

V. Debe reformarse la Constitución Federal, y otorgarse facultad expresa al Congreso de la Unión, para legislar en materia de organismos descentralizados por servicio.

VI. Debe, al reformarse la Carta Política Federal, otorgar al poder ejecutivo la facultad de que, en aplicación de la ley que expida el poder legislativo en cada caso, ordenando la creación de un organismo descentralizado por servicio, proceda aquél a dar vida efectiva al organismo, de acuerdo con las necesidades de la administración pública a su cargo.

Debo, sin embargo, fundamentar cada uno de los puntos anteriores, y lo hago de esta manera:

*I. El poder legislativo no tiene facultad expresa para crear organismos descentralizados por servicio, no le tienen tampoco la Cámara de Diputados ni la de Senadores.*

Basta para admitir la anterior aseveración, hacer una simple lectura de las diferentes normas constitucionales, en donde se confieren en manera expresa las facultades del Congreso de la Unión y de cada una de las Cámaras que lo integran.

Así, en el artículo 73, ninguna de las XXX fracciones que lo componen, determina que el Congreso de la Unión tiene facultades para crear organismos descentralizados por servicio.

El artículo 74 de la misma Carta Política, establece cuáles son las facultades expresas que tiene la Cámara de Diputados, y tampoco ahí se encuentra consignada la de crear este tipo de organismos que me ocupa.

Finalmente, el artículo 76 que registra las facultades exclusivas del Senado, tampoco establece la de crear organismos descentralizados por servicio.

No hay pues discusión alguna sobre este punto.

*II. El poder legislativo no puede crear organismos descentralizados por servicio a través de las llamadas facultades implícitas que se consignan en el artículo 73 fracción XXX de la Constitución Federal.*

Para sostener la postura contraria a la que enuncio, esto es, que el poder legislativo sí puede crear organismos descentralizados por servicio, se razona de esta manera:

Cierto es que en el artículo 73 de la Constitución no existe una fracción en donde de manera expresa se faculte al poder legislativo para crear organismos descentralizados por servicio, pero ello no es necesario, ya que a través de las llamadas "facultades implícitas" que se consignan en el artículo mencionado en su fracción XXX, se puede desprender esa facultad.

Con esa idea se puede considerar que si en la fracción XXX se determina que el poder legislativo está facultado para

"Expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

y en las XXIX anteriores se mencionan todas las materias de la administración pública, es indudable —dicen— que se puede disponer la creación de organismos descentralizados "a objeto de hacer efectivas" esas facultades.

Este criterio se puede completar con el en verdad sutil e ingenioso argumento que da el Lic. José Castro Estrada, cuando dice que

"La existencia directa de estos establecimientos no estaba autorizada en la Constitución, sino en forma indirecta, y no es sino hasta por disposición del 5 de noviembre de 1942, publicada en el Diario Oficial de 18 del mismo mes y año, que se hace una modificación creando la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución..." en la que se

mencionan este tipo de organismos, que puede concluirse lógicamente que "...ya en la actualidad están autorizados por la Constitución..." "...antes, de hecho, estaban prohibidos porque los artículos 90 y 92 constitucionales sólo hablaban de Secretarías de Estado y de jefes de Departamento; sin embargo, hemos tenido establecimientos de este tipo desde hace muchos años, pero todos ellos eran contrarios a la constitución, hasta 1942, excepto el caso de la U.N.A.M., que sí estaba conforme a la ley, puesto que la fracción XXV del artículo 73 constitucional entre las facultades del Congreso, está la de establecer escuelas de educación superior en la República, y es por ello que en ejercicio de esa fracción, las diversas leyes han sido dictadas."<sup>72</sup>

No sé si el anterior razonamiento es el que ha llevado a casi todos los autores a estimar la competencia del poder legislativo para crear estos organismos, pero el hecho indudable es que todos están de acuerdo en esa competencia.

V.gr. el Dr. Andrés Serra Rojas dice que estos organismos no los puede crear el poder ejecutivo,

"...porque el Congreso de la Unión no puede delegar una facultad legislativa de tanta trascendencia como es la creación de organismos descentralizados."<sup>73</sup>

Sostiene el mismo autor que

"La creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión. Una norma de carácter general formal y materialmente legislativa."<sup>74</sup>

El Lic. Horacio Castellanos Coutiño, también comparte el criterio de que el poder legislativo sí está facultado para crear estos organismos, y es así como afirma categóricamente que

"...por tratarse de instituciones jurídicas sólo el Congreso de la Unión está facultado para otorgarles personalidad, mediante la ley correspondiente."<sup>75</sup>

El mismo autor Horacio Castellanos Coutiño, sobre el mismo punto dice:

"...los establecimientos públicos tienen derechos y adquieren obligaciones, conviniéndose en que dicha personalidad, conjuntamente con sus facultades y funciones, debe ser conferida por el poder legislativo, es decir, establecida por una ley."<sup>76</sup>

Y no se piense que sólo los citados autores piensan que es el poder legislativo al que le corresponde esa facultad. Sarria, quien sintetiza el pensamiento de Bonnard, dice que éste considera como primera regla relativa a la creación, supresión, autonomía y adquisiciones de un establecimiento público, el que

"No se puede constituir" sino en virtud de una decisión del Estado, por lo general "UN ACTO LEGISLATIVO."<sup>77</sup>

Bielsa, por no seguir con una larga enumeración de autores que comparten este criterio —y lo apoya él sí—, en forma expresa en la legislación positiva de su país, dice que

"La ley de contabilidad, al reglar las entidades descentralizadas, CON TODO ACIERTO, establece la prohibición de crear por decreto entidades autárquicas."

Dispone, en efecto, la ley que "el poder ejecutivo NO PODRA DISPONER LA DESCENTRALIZACION DE SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL."<sup>78</sup>

No obstante en que estoy de acuerdo en que debe corresponder al poder legislativo la creación de esos organismos, considero que con el texto actual de la Constitución de 1917, NO ESTA FACULTADO NI EXPRESA NI TACITAMENTE PARA CONSTITUIRLOS. Discrepo del criterio de los catedráticos que menciono de México, y fundo mi razonamiento de esta manera:

1. Como bien dice el Lic. José Castro Estrada, hasta antes de 1942 la existencia de estos organismos era prácticamente desconocida por la Constitución, y no es sino hasta ese año de 1942, cuando por primera y única vez, aparece en su texto el término "empresas descentralizadas".

2. La original fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, que se convirtió en la XXX por reforma de 13 de octubre de 1942, publicado en el Diario Oficial de 24 del mismo mes y año, que es en donde se dicen están las "facultades implícitas" para el Congreso de la Unión, es anterior a la reforma del artículo 123 constitucional a que antes me referí.

La del 123 constitucional es del 5 de noviembre de 1942, publicada el 18 del mismo mes y año. La del 73 constitucional es de 13 de octubre, publicada el 24 del mismo mes y año.

Por lo mismo, al ser anterior la reforma del 73 constitucional, y no haberse modificado después de que se incluyó en el 123 la mención a las empresas descentra-

72 José Castro Estrada. Notas citadas, pág. 228.

73 Andrés Serra Rojas. Op. cit., 1965, pág. 559, núm. 6.

74 Idem.

75 Horacio Castellanos Coutiño. Op. cit., pág. 141

76 Idem, pág. 132.

77 Eustorgio Sarria. Op. cit., pág. 193, núm. 5 a)

78 Rafael Bielsa. Derecho administrativo, t. I, pág. 235, núm. 59

lizadas, no es posible pensar en que se desprendan facultades implícitas para el Congreso, a efecto de crear organismos descentralizados por servicio.

3. El anterior razonamiento, simplista si se desea, pero no por ello menos cierto, se robustece si se estima cuándo puede justificarse el ejercicio de una facultad implícita. Así, al respecto se ha dicho que.

"El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1o, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2o, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3o, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita."<sup>79</sup>

Y de estas palabras, es fácil obtener estas bases:

a) No hay ninguna facultad explícita que se relacione con la necesidad de crear organismos descentralizados por servicio, de tal forma que si no se creara este organismo la facultad resultaría imposible de ejecutarse.

En efecto, las facultades consignadas en las fracciones I a XXIX del artículo 73 constitucional, se han venido ejercitando desde 1917 hasta la fecha, sin que pueda decirse que una sola se dejó de ejercitar por falta de la creación de un organismo descentralizado.

b) Asimismo, no hay relación de medio necesario respecto a fin, entre la creación de un organismo descentralizado por servicio que exista en virtud de una ley, y alguna de las fracciones I a XXIX del artículo 73 de la Constitución. Prueba de ello se tiene en que, cuando se han creado estos organismos el Congreso de la Unión no ha invocado, o cuando menos no tengo noticia, la fracción XXX del artículo mencionado.

Y aún suponiendo que así se hubiere invocado, era innecesario, pues con o sin ese organismo, la facultad consignada en el artículo 73, podría ejercitarse.

c) El que la Constitución consagre la teoría de las facultades implícitas en la fracción XX del artículo 73, a favor del Congreso de la Unión,

no "... quiere decir que pueda crear nuevas atribuciones, o APLICAR LAS QUE TIENE A CASOS NO PREVISTOS POR LA CONSTITUCION. Se trata de que el poder legislativo, sin salirse de su campo de acción estrictamente constitucional, emplee los medios necesarios y propios para hacer efectivas las facultades de todos los poderes de la Unión".<sup>80</sup>

y es indudable que, como ya lo dice el Lic. Castro Estrada, que hasta antes de 1942 estos organismos de

hecho, estaban prohibidos, y era lógico que así fuera, pues no se conocieron en el año de 1917 al elaborarse el texto político; y agrego yo, que siguen siendo desconocidos por el artículo 73, pues las facultades implícitas, suponiendo que correr la fracción XXIX al XXX implicara un cambio substancial, en él no puede estimarse quepa ya, la facultad de crear organismos descentralizados por el hecho de que los mencione la fracción XXXI del artículo 123, ya que esta fracción los cita con posterioridad al movimiento de número de la original fracción XXIX del artículo 73.

Las facultades implícitas en concreto, se deben referir a los casos previstos, no a los casos desconocidos por la Constitución.

d) Sin la existencia de los organismos descentralizados por servicio, la administración central funcionó y funciona, Y NO PRECISA PARA ELLO DE INSTITUCIONES DE ESTE TIPO. Es cierto que, son muy útiles para una mejor prestación de los servicios públicos por el Estado, por el poder ejecutivo federal en concreto, pero ello no quiere decir que sin esos organismos el país sufriría un colapso; se dificultaría sí, la satisfacción de algunas necesidades en los términos que nos hemos acostumbrado a que las satisfaga el Estado, pero en manera alguna se dejarían de prestar en forma definitiva.

Soy partidario de la existencia de esta descentralización, ya lo dije, pero también soy partidario de que el Estado actúe dentro del marco de la ley, para que él pueda exigir con su ejemplo, que los ciudadanos y habitantes cumplan con los mandatos del derecho.

Por todo lo que antes digo, es que considero se ha hecho una interpretación indebida de la fracción XXX del artículo 73 constitucional, y que el problema puede solucionarse de manera fácil, reformando la Constitución, en este caso para hacer que en lo futuro la respete el mismo legislador, y no para introducir en ella, una de tantas y tantas reformas por motivos demagógicos como las que ha sufrido.

Queda así justificado mi punto de vista.

*III. El poder ejecutivo federal no tiene competencia para crear organismos descentralizados por servicio.*

El artículo 124 de la Constitución Federal establece que

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Según este principio, el presidente de la República, funcionario federal, sólo podrá hacer lo que expresamente se le confiere en la Constitución.

El artículo 89 de la Carta Política señala cuáles son las facultades que al titular del poder ejecutivo le corresponden, y en esa norma, en ninguna de sus XX fracciones, aparece la relativa a crear organismos descentralizados por servicio.

79 Felipe Tena Ramírez. Derecho constitucional mexicano, 7a. ed., Editorial Porrúa, S.A. México, 1964, pág. 119, núm. 38.

80 Miguel Lanz Duret. Derecho constitucional mexicano 5a. ed., Norgis Editores, S.A. pág. 165.

Sin embargo, en muchos decretos de los que tuve a la vista, v.gr. el publicado en el Diario Oficial de 2 de abril de 1951, por el cual se crea el "Instituto Nacional de Endocrinología", con personalidad jurídica y patrimonio propios, organismo éste que no aparece en la lista de los 92 del próximo directorio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, pero sí en el directorio de 1964, el Poder Ejecutivo invoca como fundamento constitucional para crearlo, el artículo 89, fracción I, de la Carta Fundamental.

Igual hizo en el caso del "Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del I.P.N." que aparece en el anterior capítulo bajo el Núm. 4, y que se publicó el decreto que lo crea en el Diario Oficial del 6 de mayo de 1961.

Por ello, podría pensarse que en el artículo 89, fracción I, se encuentra consignada esa facultad. Debo, pues, analizarla para ver si ello es cierto.

Dispone el artículo 89 en su fracción I, que

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

En esta fracción se contienen a su vez tres conductas diversas del poder ejecutivo:

a) Promulgar las leyes,

b) Ejecutar las leyes, y

c) Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

"Promulgar (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley."<sup>81</sup>

Es indudable que en esta facultad no puede encuadrarse la idea de la creación de organismos descentralizados por servicio.

b) La ejecución de las leyes

"... consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la Ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley."<sup>82</sup>

Tampoco aquí se puede comprender la facultad de crear organismos descentralizados por servicio.

c) Esta facultad dice el Dr. Gabino Fraga

"... significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma, y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción.

"El sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes."<sup>83</sup>

No se puede pensar por lo mismo que en esta facultad se comprenda la de crear organismos descentralizados por servicio, pues de acuerdo con esta noción, sólo puede proveer respecto de lo que previamente haya decretado el poder legislativo, de donde se concluye que no es posible que realice esa conducta con fundamento en el artículo 89, fracción I.

Se agrava el punto si se considera que cuando invoca esa fracción el poder ejecutivo, como en los casos de organismos que ya mencioné al inicio de este punto, no se refiere a ninguna Ley del Congreso, sino que es una conducta unilateral y no complementaria de una ley, la que asume.

Queda de esta manera, a mi juicio, suficientemente probado lo arbitrario e inconstitucional de la conducta del poder ejecutivo al crear organismos descentralizados por servicio, que con su falta de respeto a la ley es un ejemplo perturbador para los demás poderes y para los gobernados, ya que, con un argumento pueril, ciertamente, pero humano, se puede aducir como base para violar la ley, el que el presidente de la República lo hace a cada paso.

*IV. Con el texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el único autorizado para crear organismos descentralizados por servicio, es el poder legislativo de cada entidad federativa.*

Esta consideración puede aparecer desorbitada a primera vista, pero considero que no es así, sino por el contrario, es la solución acertada dentro del sistema constitucional mexicano.

Lo pruebo de esta manera:

a) El sistema político mexicano es de facultades expresas, y en esa virtud, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, norma ya transcrita en páginas anteriores, resulta que todo lo no reservado expresamente a la federación, se entiende reservado a las entidades federativas.

b) De acuerdo con ese artículo 124 constitucional, es indudable que, si en los artículos en que se consignan las facultades de los funcionarios federales, como ya se ha visto antes, no se consigna la de crear organismos descentralizados por servicio, es ella una facultad que debe entenderse conferida a las entidades federativas.

81 Felipe Tena Ramírez. Op. cit., pág. 427, núm. 136.

82 Idem. pág. 430, núm. 137.

83 Gabino Fraga. Op. cit., pág. 109, núm. 81.

c) Desde luego que, la cosa no es tan sencilla como anoto en el inciso anterior, pues también en este caso, y de acuerdo con el principio de la legalidad en donde la autoridad sólo puede hacer lo que expresamente le manda o concede la ley, debe pensarse que el poder legislativo de una entidad federativa se lo autoriza, o si, haciendo una interpretación de su texto, se descubre que el legislador constituyente local, sí conocía y pensó en los organismos descentralizados por servicio, pues entonces se podrá utilizar el criterio que en lo federal he rechazado, de las "facultades implícitas".

En el próximo capítulo, hago un análisis de las constituciones de las 29 entidades federativas, para determinar este punto.

**V. Debe reformarse la Constitución Federal y otorgarse facultad expresa al Congreso de la Unión para legislar en materia de organismos descentralizados por servicio.**

Considero indispensable para volver al camino de la legalidad constitucional, que se reforme la Carta Política del país, y se atribuya de manera expresa facultad al Congreso de la Unión para que legisle en todo lo relacionado con descentralización por servicio.

Estimo que la Constitución debe sufrir una reforma y una adición en su artículo 73. La reforma consistirá en cambiar el actual texto de la fracción XXX y ponerlo como fracción XXXI. La adición consistirá en agregar una fracción más, que será la XXX, y la cual puede llevar este texto:

"El Congreso tiene facultad:

XXX. Para legislar en todo lo relativo a la creación y funcionamiento de los organismos descentralizados por servicio, dando en cada caso las bases sobre las que, el poder ejecutivo, proceda al establecimiento de ellos."

**VI. Debe reformarse la Constitución y facultar expresamente al poder ejecutivo para establecer los organismos descentralizados por servicio que decreta el poder legislativo.**

Pero si se reforma la Constitución, ya sobre ese camino, considero conveniente, de una vez, se reforme el artículo 89, y se le haga también una adición.

La reforma consistirá en poner a la actual fracción XX como fracción XXI, y la adición radicaré en agregar otra fracción, que será la XX, y que puede llevar este texto:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

"XX. Establecer organismos descentralizados por servicio, de acuerdo con las bases que en la ley determine en cada caso el poder legislativo."

Así, el poder ejecutivo podrá proponer como iniciativa de ley al legislativo, la creación de un organismo descentralizado por servicio, y éste, si lo estima pertinente, dictará la ley en donde determine su establecimiento, y ya el hecho material de darle vida, de ejecutar la ley, corresponderá al ejecutivo que sabrá acoplarlo a la realidad para una mejor prestación del servicio público que se le encomienda.

Esta fracción no será vital, pues aquí sí, a través de la fracción I, del artículo 89, podría el presidente asumir la función de materializar la ley creando el organismo, pero estimo que es preferible se le dote de esta facultad en forma expresa.

### Capítulo Sexto

## LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA FACULTAD DE CREAR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIO.

Dije en el anterior capítulo que, considerando el texto del artículo 124 de la Constitución Política Federal, puede sentarse de manera válida la conclusión de que las entidades federativas a través de su poder legislativo, son las únicas en el sistema constitucional mexicano que tienen la facultad para crear organismos descentralizados por servicio.

Llegué a esa conclusión después de demostrar que el poder legislativo federal no puede crear válidamente ese tipo de organismos, ni aun recurriendo al argumento de las "facultades implícitas" del artículo 73, fracción XXX, de la Constitución.

Ahora bien, considero acertada mi conclusión, desde un punto de vista general y teórico, pero al llevarla a la realidad legislativa, habrá que ver si, en efecto, las constituciones de las entidades federativas facultan a su poder legislativo para ese fin, ya que, si de esas cartas políticas locales se encuentra que no se consigna expresamente esa facultad, en respeto al principio de la legalidad, habrá de concluirse que en la práctica hay la imposibilidad de crearlos.

Habrá también de verse, si estas constituciones facultan para ello al titular del poder ejecutivo local.

Sin embargo, queda respecto de las entidades federativas una posibilidad doctrinaria, que en este caso sí es válida: De no haber facultad expresa en las constituciones locales, pero sí haber una norma equivalente a la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Federal, es indudable que podrán crearse esos organismos por el poder legislativo local, atendiendo a las llamadas facultades implícitas.

No obstante, también el anterior punto de vista, debe tener la misma limitación que puse a la interpretación que se ha hecho de la fracción XXX que menciono, esto es, si el constituyente local no conoció la descentralización por servicio, no se podrá pensar que haya dado facultades implícitas respecto de lo que no conocía.

Por ello, para decidir en la realidad sobre la aplicación de mi conclusión teórica, seguiré este camino:

a) Veré en cada constitución local si se confiere o no la facultad expresa al poder legislativo, o al poder ejecutivo en su caso, para crear organismos descentralizados por servicio. Si esta facultad está expresa, el problema está resuelto; si no la hubiere,

b) Habré de ver si existe en la constitución local una norma semejante a la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Federal.

c) De no existir esa norma, entonces se puede concluir que en esa entidad federativa no se pueden crear organismos descentralizados del tipo que me ocupan.

d) Si existe una norma similar a la fracción XXX mencionada, entonces se habrá de determinar si el legislador constituyente local estuvo o no en posibilidad de conocer la existencia de estos organismos descentralizados, y así desprender con carácter de implícita, la facultad de crearlos.

e) Como escapa a los límites de este trabajo una investigación de tipo histórico para saber quiénes fueron los constituyentes locales, y si conocían o no la descentralización por servicio, seguiré un criterio un tanto arbitrario si se desea, pero que creo puede dar buen resultado, a más de que es lógico, y consiste en esto:

Estimaré en términos generales que el conocimiento de los organismos descentralizados data del año de 1925, en que se crea el Banco de México, S.A., institución que si bien aparece en forma de sociedad anónima es indudable que está desempeñando una descentralización administrativa, y es a partir de ese lustro cuando en verdad se inicia la era de la descentralización administrativa en México.

Considero ese banco, por ser el que viene a dar bases para la estabilidad económica del país, y en todo caso es la economía la que lleva a la necesidad de crear este tipo de organismos.

f) En consecuencia, si la constitución local que se analiza, es anterior a ese año, y no consigna la facultad expresa, aunque tuviere una norma de la cual se desprendan las llamadas facultades implícitas, habré de concluir que en esa entidad no se puede crear este tipo de organismos, por no haberse conocido por el legislador local, y no poder atribuir a través de esa noción de lo implícito, algo que el legislador constituyente desconoció.

g) Si es posterior a 1925, y no consigna la facultad expresa, pero sí una norma semejante a la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Federal, podré concluir que en esa entidad sí pueden crearse organismos descentralizados por servicio.

Con este criterio que apunto, y en orden alfabético, anotaré las 29 constituciones de las entidades que forman los Estados Unidos Mexicanos:

### 1. AGUASCALIENTES

Constitución de 21 de julio de 1950. No contiene facultad expresa en su artículo 27 al poder legislativo para crear organismos descentralizados por servicio. Tampoco la confiere al poder ejecutivo en su artículo 46. Sí, tiene la fracción I del artículo 27, que puede consagrar las "facultades implícitas".

Conclusión: Es posible que se creen organismos descentralizados por servicio.

### 2. BAJA CALIFORNIA

Constitución de 16 de agosto de 1953. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en el artículo 27; tampoco para el poder ejecutivo en el artículo 49. Sí, tiene la fracción I del artículo 27, que puede considerarse otorga facultades implícitas.

Conclusión: Es posible que se creen organismos descentralizados por servicio.

### 3. CAMPECHE

Constitución de 22 de marzo de 1957. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en el artículo 43; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 60. Sí, tiene la fracción III, que equivale a la XXX del artículo 73 de la Carta Federal.

Conclusión: Es posible crear organismos descentralizados por servicio.

### 4. COAHUILA

Constitución de 19 de febrero de 1918. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en el artículo 67, ni para el poder ejecutivo en el artículo 82. Se descarta la posibilidad de aplicar las facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

### 5. COLIMA

Constitución del 1o. de septiembre de 1917. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en el artículo 33, ni para el poder ejecutivo en el artículo 58. No hay posibilidad de invocar facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

### 6. CHIAPAS

Constitución de 1o. de febrero de 1921. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en el artículo 33; tampoco para el poder ejecutivo en el artículo 48. No puede invocarse facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

### 7. CHIHUAHUA

Constitución de 16 de junio de 1950. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en su artículo 64. Tampoco para el poder ejecutivo en el artículo 93. Sí tiene la fracción I y la XLV del artículo 64, que otorgan facultades implícitas al poder legislativo.

Conclusión: Sí pueden crearse organismos descentralizados por servicio.

### 8. DURANGO

Constitución de 6 de noviembre de 1917. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en el artículo 64; tampoco para el poder ejecutivo en el artículo 81. No cabe invocar facultades implícitas.

Conclusión: No pueden crearse organismos descentralizados por servicio.

### 9. GUANAJUATO

Constitución de 16 de septiembre de 1917. No se otorga facultad expresa al poder legislativo en el artículo 48; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 56. No cabe invocar facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

#### 10. GUERRERO

Constitución del 6 de octubre de 1917. No se otorga facultad expresa al poder legislativo en el artículo 50; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 68. No cabe invocar facultades implícitas.

Conclusión: No pueden crearse organismos descentralizados por servicio.

#### 11. HIDALGO

Constitución del 21 de septiembre de 1920. No otorga facultad expresa al poder legislativo en su artículo 41; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 53. No se pueden invocar facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

#### 12. JALISCO

Constitución de 11 de julio de 1917. No otorga facultad expresa al poder legislativo en el artículo 23; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 35. No se pueden invocar facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

#### 13. ESTADO DE MEXICO

Constitución de 8 de noviembre de 1917. No otorga facultad expresa al poder legislativo en el artículo 70; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 88. No se puede pensar en facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

#### 14. MICHOACAN

Constitución de 5 de febrero de 1960. No otorga facultad expresa al poder legislativo en el artículo 44; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 60. Sí se puede fundar la idea de facultades implícitas en las fracciones I y XXXII del artículo 44.

Conclusión: Sí se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

#### 15. MORELOS

Constitución de 20 de noviembre de 1930. No otorga facultad expresa al poder legislativo en el artículo 40; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 70. Se pueden invocar las facultades implícitas con las fracciones II y VI del artículo 40.

Conclusión: Sí se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

#### 16. NAYARIT

Constitución de 5 de febrero de 1918. Tiene la fracción XXI del artículo 47 que consigna las facultades del Congreso, y dice: "Dictar leyes sobre vías de comunicación local; SOBRE EMPRESAS DE UTILIDAD PUBLICA, etc.". Tiene además la fracción

XXXII del mismo artículo, que es igual a la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Federal. No consigna facultad expresa para el poder ejecutivo. Considero, vista la fracción XXI que se transcribe, que cabe pensar en la descentralización por servicio.

Conclusión: No obstante lo antiguo de esta Carta Política, puede pensarse válidamente en que sea posible a su luz, crear organismos descentralizados por servicio.

#### 17. NUEVO LEON

Constitución de 16 de diciembre de 1917. No contiene facultad expresa al poder legislativo en el artículo 63, ni al poder ejecutivo en el artículo 85; no cabe pensar en facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

#### 18. OAXACA

Constitución de 15 de abril de 1922. Contiene la fracción XLI del artículo 59, en donde se confiere al poder legislativo la facultad expresa de "Legislar sobre todos los servicios PUBLICOS, oficiales y particulares. . ." Tiene además la fracción I del mismo artículo, que puede dar facultades implícitas. No da facultad al poder ejecutivo en el artículo 80.

Conclusión: Estimo que sí puede en esta entidad crearse organismos descentralizados por servicio, al igual que en el caso de Nayarit, no obstante ser constituciones anteriores a 1925.

#### 19. PUEBLA

Constitución de 8 de septiembre de 1917. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en el artículo 49; tampoco para el poder ejecutivo en el artículo 67. No se puede pensar en facultades implícitas.

Conclusión: No pueden crearse organismos descentralizados por servicio.

#### 20. QUERETARO

Constitución de 9 de septiembre de 1917. No contiene facultad expresa al poder legislativo en el artículo 63; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 93. No se puede invocar facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

#### 21. SAN LUIS POTOSI

Constitución de 2 de noviembre de 1943. Considero que sí otorga facultad expresa al poder legislativo en la fracción XXIV del artículo 34, cuando dice que puede "Dictar todas las medidas conducentes a la instrucción y moralidad del pueblo, AL FOMENTO DE TODAS LAS RAMAS DE LA RIQUEZA CREANDO AL EFECTO ESTABLECIMIENTOS UTILES, etc.". Tiene además la fracción XXXI que da las facultades implícitas. No da la facultad al poder ejecutivo en el artículo 56.

Conclusión: Sí pueden crearse organismos descentralizados por servicio.

## 22. SINALOA

Constitución de 22 de junio de 1922. No otorga facultad expresa al poder legislativo en el artículo 43. Tampoco al poder ejecutivo en el artículo 65. No puede pensarse en facultades implícitas.

Conclusión: No pueden crearse organismos descentralizados por servicio.

## 23. SONORA

Constitución de 16 de septiembre de 1917. No otorga facultad expresa al poder legislativo en el artículo 64; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 79. No puede pensarse en facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

## 24. TABASCO

Constitución de 5 de abril de 1919. No otorga facultad expresa al poder legislativo en su artículo 88, ni tampoco al poder ejecutivo en el artículo 85. No se puede pensar en facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

## 25. TAMAULIPAS

Constitución de 5 de febrero de 1921. No contiene facultad expresa al poder legislativo en su artículo 58; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 91. No se puede pensar en facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

## 26. TLAXCALA

Constitución de 16 de septiembre de 1918. No contiene facultad expresa al poder legislativo en su artículo 43; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 59. No se puede invocar facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

## 27. VERACRUZ

Constitución de 16 de septiembre de 1917. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en su artículo 68; tampoco al poder ejecutivo en el artículo 87. No se puede invocar facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

## 28 YUCATAN

Constitución de 12 de abril de 1918. No contiene facultad expresa para el poder legislativo en su artículo 30. Tampoco para el poder ejecutivo en el artículo 55. No se puede pensar en facultades implícitas.

Conclusión: No se pueden crear organismos descentralizados por servicio.

## 29. ZACATECAS

Constitución de 17 de noviembre de 1944. No con-

tiene facultad expresa para el poder legislativo en su artículo 44; tampoco se le da al poder ejecutivo en el artículo 56. Sí puede pensarse en facultades implícitas a través de la fracción X del artículo 44.

Conclusión: Si pueden crearse organismos descentralizados por servicio.

En síntesis de todo lo antes expuesto, se encuentra que en 19 entidades federativas no exista, a mi juicio, la posibilidad legítima de crear organismos descentralizados por servicio, a saber: Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Por otro lado, hay 10 entidades en las que estimo sí se pueden crear constitucionalmente estos organismos y son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas.

Queda así expuesto el panorama legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en lo que se refiere a la federación, como a las entidades federativas.

## Capítulo Séptimo

### **CONSECUENCIAS DEL SISTEMA ANARQUICO DE CREAR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIO Y DE OPERAR LA NACIONALIZACION EN MEXICO**

Considero que este trabajo quedaría en una mera especulación de tipo científico, sin ninguna utilidad práctica, si lo concluyera en el capítulo anterior.

Es cierto que la ciencia busca en forma exclusiva la verdad, que no persigue fines prácticos, pues éstos se le reservan a la técnica. No obstante, estimo que en un trabajo de este tipo, si se puede, debe conjugarse la ciencia con la técnica, y buscar la utilidad de los principios que se hayan obtenido con un criterio estrictamente científico.

Por ello, en este capítulo anotaré las consecuencias que resultan del anárquico sistema que se sigue en México para crear organismos descentralizados por servicio, haciendo ver cómo cuando se debían establecer, no se crean, y los graves desequilibrios al sistema jurídico y legal que con ello se producen.

Así, a reserva de explicarlo adelante, puedo decir que la práctica observada por el poder ejecutivo federal en México, a ese respecto, genera entre otros mas que pueden comentarse —pero no lo haré por lo extenso que resultaría— estos graves resultados:

A. El poder ejecutivo al crear organismos descentralizados por servicio, no sólo ha violado la Constitución, sino que también en su ciega marcha contra derecho, mancha otras leyes; v.gr., la General de Sociedades Mercantiles.



B. El poder ejecutivo viola también con ese proceder, leyes como la General de Sociedades Cooperativas.

C. El poder ejecutivo, sin base en ley alguna, crea remedos de personas morales, a través del contrato de fideicomiso, dando al traste con la función de éste.

D. El poder ejecutivo convierte al Estado en comerciante por no crear, cuando debiera, organismos descentralizados por servicio.

E. Crea serios problemas respecto a la propiedad de los bienes de organismos descentralizados y de las empresas nacionalizadas.

F. Viola también otro ámbito, el del artículo 123 constitucional, al no respetar el principio de "a trabajo igual salario igual", pues cubre prestaciones bien disímolas a sus trabajadores que laboran en empresas nacionalizadas y en empresas descentralizadas por servicio.

G. De hecho, con esta conducta el poder ejecutivo somete, al propio Estado y a sus trabajadores, a estatutos jurídicos diversos, procesales y sustantivos.

Puede multiplicarse la lista de estos yerros del poder ejecutivo, ante el yerro máximo del poder legislativo de no frenarlo, y estimo que, si logro demostrar en las siguientes líneas las aseveraciones que hago, mi trabajo habrá cumplido con la meta técnica que también deseo darle.

Paso a exponer los razonamientos que me llevaron a dar tales consideraciones:

A. El poder ejecutivo viola la Ley General de Sociedades Mercantiles

Jellinek ha dicho que

"Toda nuestra cultura moderna descansa sobre la afirmación de que los poderes del Estado tienen un límite y de que nosotros no estamos sometidos como esclavos al poder ilimitado del Estado."<sup>84</sup>

Ese límite que no nos permitirá caer en la calidad de esclavos del Estado, es precisamente el derecho, y si el Estado lo crea, él es el primero en deber respetarlo. La virtud se pregonaba con el ejemplo.

La idea de la soberanía como algo irrestricto, es un concepto ya superado, y se acepta en cambio, la auto-limitación de la soberanía a través del respeto a la ley.

En México, sin embargo, el poder ejecutivo parece que desea llegar al punto en que, so pretexto del bienestar colectivo, pase por encima de las leyes vigentes.

Tal es el caso que se presenta con la creación de organismos descentralizados por servicio, pues sin tener facultades en la Constitución para establecerlos, los establece, pasando por encima del mandato de la

Carta Magna, como ya lo he demostrado en capítulo anterior.

Pero no queda ahí la irreverencia del poder ejecutivo al mandato de la ley, sino que comete violación tras violación, como se aprecia en el caso real que soslayé en páginas anteriores.

En efecto, el 2 de marzo de 1961 el presidente de la República envió un "acuerdo" a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cual decretó la creación de la llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CEIMSA, empresa de Estado; en ese decreto se dice que el señor presidente de la República "acuerda".

"1o. Se pone en liquidación la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., cerrando operaciones el 1o. de marzo de 1961.

"2o. Se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares CEIMSA, para que por sí o a través de terceros mantenga precios de garantía. . .

"3o. La nueva compañía tendrá un capital de \$1,000,000,000.00, íntegramente suscrito y pagado por el Gobierno Federal con cargo a los activos de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., en liquidación. . ."

Este acuerdo que se publica en el Diario Oficial del 25 de marzo del mismo mes y año, permite ver como dato notable QUE EN EL NO INVOCA FUNDAMENTO LEGAL ALGUNO EL PODER EJECUTIVO PARA EXPEDIRLO; es su sola y prepotente voluntad la que crea esa sociedad.

Pero el mal se agrava si se consideran estos efectos de tal "acuerdo":

a) La llamada CONASUPO surge como una sociedad anónima y así es como se menciona en el Diario Oficial de 1o. de abril de 1965 al que adelante me refiero.

No obstante, esta empresa NACE CON UN SOLO MIEMBRO, NO SE PUEDE DECIR QUE SOCIO, PUES NO SE ES SOCIO DE SI MISMO.

Con esta determinación se viola de manera flagrante la Ley General de Sociedades Mercantiles en su artículo 99, pues se constituye una sociedad anónima por una sola persona, escapándose así en forma total a lo dispuesto por la ley como requisito de existencia de este tipo de empresas.

b) Pero además, en ese "acuerdo", también así, sin más, SE DECRETA LA DISOLUCION de la CEIMSA, también sociedad anónima, y resulta con ello que el poder ejecutivo puede ya, con su soplo arbitrario dar vida y quitarla también a las personas morales, sin respeto a los mandatos que él mismo expidió sobre disolución y liquidación de sociedades anónimas.

Así, los artículos 229 a 249 de la misma Ley General de Sociedades Mercantiles, en lo conducente a las sociedades anónimas, se olvidaron completamente por el poder ejecutivo en su "acuerdo", y en términos muy mexicanos, los dio por muertos.

Esta es la conducta arbitraria e ilegal del poder ejecutivo, que debe exhibirse, para que si el titular de ese poder con el respeto a la ley que pregonaba es sincero

en sus expresiones, exija que todos, iniciando él con su ejemplo, cumplan con la ley.

Se podrá decir que, el presidente de la República al percatarse de ese desmán, decidió fundar su conducta en derecho, y que por ello, en el decreto publicado en el Diario Oficial de 1o. de abril de 1965, procedió a convertir a esa sociedad en organismo descentralizado.

Y yo diré, pues ni así la compuso, sino que la acabó de descomponer, pues mientras en 1961 no se invoca fundamento legal, con arbitrariedad, pero con pudor en cierto sentido, acá y ahora, se multiplican las citas de derecho, y NINGUNA DE LAS QUE SE INVOCAN ES ACERTADA O DA FACULTAD AL PRESIDENTE PARA ACTUAR COMO LO HIZO.

Efectivamente, en la intróducción del decreto que menciono, se dice:

"Con apoyo en los artículos 4o., 89 fracción I y 123 fracción XXXI de la Constitución, en relación con el 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; 25 fracción II del Código Civil. . . 17 de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de Monopolios; 1o. fracciones I y XII, 9o., 17 y demás relativos de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, y 1o. y 6o. fracciones VII y XVIII, 7o. fracciones XII y XVII, 8o. fracciones I y IV, 9o. fracciones I, XII y XXIX y 16 fracciones V y VI de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. . ."

Paso a ver cada una de estas normas

**Artículo 4o. constitucional.** Consagra la garantía a ejercer el trabajo que mejor acomode, siendo lícito. De esta norma no se desprende la facultad de crear organismos descentralizados por servicio.

**Artículo 89-I constitucional.** Esta norma, ya comentada, tampoco confiere al poder ejecutivo la facultad de crear estos organismos.

**Artículo 123-XXXI constitucional.** Esta norma se refiere a la aplicación de las leyes del trabajo, y menciona como único caso a las empresas que sean "administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal".

Aquí se habla del régimen laboral de esas empresas, DE LAS YA CREADAS, pero no otorga facultad PARA CREAMLAS.

**2o. Ley para el Control, etc.** En ese artículo se dice cuáles son, para los efectos de esa ley, organismos descentralizados, y menciona a las "... personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas. . ." pero desprender de aquí la facultad de crear esos organismos, es un absurdo.

Por otra parte, se habla de que las cree el ejecutivo en ejercicio de sus facultades administrativas, y da el caso de que carece de esas facultades ese poder.

No se puede invocar una ley como ésta, que dice "cuáles son", para crear organismos descentralizados. No hay facultad alguna en ese sentido.

**25-II del Código Civil.** En esta norma se citan como personas morales a las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, pero de aquí no se puede fundar la competencia del poder ejecutivo para crear un organismo descentralizado por servicio.

**17 Ley de Monopolios.** Esta norma a la letra dice:

"El Ejecutivo Federal tendrá la facultad de crear organismos CONSULTIVOS Y EJECUTIVOS que podrán estar integrados por elementos oficiales y particulares, PARA QUE COLABOREN en el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y sus reglamentos".

Esta norma es bastante clara, y de ella no se puede desprender la creación de un organismo descentralizado por servicio; cuando más, un organismo desconcentrado, pero no uno del tipo que creó el Presidente.

Se ve que se trata de un órgano consultivo y ejecutivo, para que colabore con él, pero no para que le oponga su autonomía orgánica. Pretender lo contrario, es forzar el texto legal.

**LEY SOBRE ATRIBUCIONES, ETC.** De esta ley se invocan diversas normas, a saber:

**Artículo 1o. I y VII.** En ellas se dice que

"Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan:

I. Artículos alimenticios de consumo generalizado.  
VII. Los servicios que afecten a la producción y distribución de mercancías anotadas en las fracciones precedentes y que no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

El Ejecutivo determinará las mercancías y los servicios que deben considerarse incluidos en cada una de las fracciones de este artículo, en relación con los textos de la presente ley".

Tampoco se puede ver de dónde se saca la facultad de crear organismos descentralizados a través de esta norma.

**Artículo 9o.** En esta norma se determina que el poder ejecutivo estará autorizado para imponer restricciones a la importación o exportación, cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional y la mejor forma de abastecer las necesidades del país.

No se ve por dónde aparezca la facultad que me ocupa.

**Artículo 17.** En esta norma se dispone que:

"El Ejecutivo Federal, en los términos del reglamento, podrá constituir ORGANISMOS CONSULTIVOS, integrados por elementos oficiales y particulares, para que colaboren en el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos".

Aquí se faculta al ejecutivo a crear ORGANOS

CONSULTIVOS, que son, si se quiere ir muy lejos, ORGANOS DESCONCENTRADOS, pero en eso no se puede fundar la existencia de una empresa descentralizada como la CONASUPO.

LEY DE SECRETARIAS, etc. Se invocan de ella varias normas:

*Artículo 1o.* Determina este artículo cuáles son las dependencias del poder ejecutivo, pero ahí no lo autoriza a crear organismos descentralizados por servicio.

*Artículo 6o. Fracciones VII y XVIII.* Habla de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en la fracción VII le autoriza a llevar el control, sus trámites y registro de los presupuestos de egresos. En la XVIII, las demás que las leyes le atribuyen.

*Artículo 7o. Fracciones XII y XVII.* Se refiere a las facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y la fracción XII se dirige al control de los organismos descentralizados, en tanto que la fracción en segundo lugar mencionada, la XVII, refiérese a la intervención en la inversión de los subsidios.

Tampoco aquí es posible fundar la facultad del Presidente para crear este organismo descentralizado.

*Artículo 8o. Fracciones I y IV.* Se ocupa de las facultades de la Secretaría de Industria y Comercio; la fracción I habla de la intervención en la producción, distribución y consumo; la fracción IV se ocupa de la fijación de precios máximos.

Tampoco en esta norma se puede establecer la competencia del ejecutivo para crear este tipo de organismos descentralizados.

*Artículo 9o. Fracciones I, XII y XXIX.* Habla de las facultades de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. La fracción I habla del planeamiento, fomento y asesoramiento de la producción agrícola, etc.; la fracción XII sobre la organización de estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla; por último, la fracción XXIX habla de las demás facultades que le fijen las leyes.

Este artículo tampoco faculta al poder ejecutivo para crear un organismo como la CONASUPO.

*Artículo 16. Fracciones V y VI.* Habla de las facultades de la Secretaría de la Presidencia, y la fracción V habla de la planeación de los organismos descentralizados y la vigilancia de los mismos; la fracción VI le otorga la facultad de registrar leyes y decretos promulgados por el ejecutivo.

Tampoco de aquí se desprende la facultad de crear este organismo que me ocupa.

De este análisis breve, pero exacto, se aprecia cómo legalmente NO INVOCA BASE ALGUNA EL PODER EJECUTIVO.

Cabe preguntarse, ¿qué el presidente de la República no tiene asesores jurídicos? O bien, si los tiene, ¿éstos no tienen la dignidad profesional de decirle que es incompetente para realizar tales actos?

Queda así probado lo que digo en la cabeza de este primer inciso A del presente capítulo.

## B. El poder ejecutivo viola la Ley General de Sociedades Cooperativas

El poder ejecutivo, aquí también sin asesoramiento, o con asesoramiento poco sincero, ha venido dando palos de ciego en esta materia de sociedades cooperativas, y aquí también, en lugar de crear —sin base legal— un organismo descentralizado que hubiera tenido justificación moral, creó una cooperativa de participación estatal violando la ley de la materia.

El siguiente caso concreto que mencionó, autorizaba crear un organismo descentralizado; sin embargo, cambió una cooperativa a cooperativa de participación estatal. Y ya convertida, así graciosamente en ese tipo de persona moral, se le olvidó al poder ejecutivo la existencia de la ley de la materia, y la puso en calidad de incunabula que debe verse en un estante, pero no consultarse.

En efecto, tal sucedió en el caso de la llamada Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E., la cual se creó con ese carácter, según decreto publicado en el *Diario Oficial* del sábado 29 de octubre de 1962.

En ese decreto el presidente de la República, por su puro poder irrestricto, dispone que una cooperativa empiece a funcionar, desde esa fecha, como "cooperativa de participación estatal". Pero eso sería lo de menos. Lo bueno empieza cuando en el mismo decreto dispone en su artículo 4o., que

"El ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Industria y Comercio designará al gerente de la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E. "C.O.V.E.", quien tendrá a su cargo la administración de los bienes y negocios de la sociedad con todas las facultades propias de un apoderado general y será el conducto a través del cual el Gobierno Federal mantendrá sus relaciones con los socios de la cooperativa".

Con el texto de esta disposición, que se completa con el mandato del artículo 5o., que dice:

"Se abrogan todos los acuerdos o disposiciones que se opongan al presente decreto".

Es en donde, como digo, empieza lo bueno, pues se está en presencia de una de las más burdas conductas antijurídicas que ha realizado el poder ejecutivo. Véase:

a) El artículo 21 de la Ley General de Sociedades Cooperativas determina que la dirección, administración y vigilancia de una cooperativa corresponde en primer lugar a la asamblea general; después al consejo de administración; después al consejo de vigilancia y finalmente a las comisiones.

b) El artículo 22 de la misma ley específica que la autoridad suprema en una cooperativa es la asamblea general, y en su artículo 28 dispone que el consejo de administración —nombrado por la asamblea— tiene entre otras facultades la de nombrar a los gerentes "...con la facultad y representación que les asigne..."

c) Estas reglas que la ley da para las cooperativas en general, no sufran alteración al tratarse de las cooperativas de participación estatal, y sólo en el artículo 70 determina que al celebrarse el contrato con la autoridad que les entregue la administración, se deberá estipular

“... la parte que... a la autoridad corresponda en la administración y funcionamiento de la empresa”.

Sigue diciendo esa norma que la Secretaría de Economía Nacional, hoy de Industria y Comercio, designará un representante que puede ser el que designe el Banco de Fomento Cooperativo o la autoridad con la que se celebró el antes mencionado contrato, y que ese representante tendrá derecho a voz en las asambleas generales y de consejeros, y a vetar las resoluciones que se tomen.

d) La Ley General de Sociedades Cooperativas es una ley de orden público e imperativa, cuyas normas no se pueden derogar o abrogar sino por otra ley de igual rango, esto es, por otra ley expedida por el Congreso de la Unión. Sin embargo, sucede que los simples artículos de un decreto presidencial han pasado por encima de las normas de la ley, y así se puede con lo anterior, dar sin dificultad estas conclusiones:

I. El presidente de la República no puede, conforme a la ley, designar al gerente de una cooperativa de participación estatal, y por lo mismo no puede hacerlo válidamente en el caso de la C.O.V.E.

II. Tampoco puede designar al gerente de una sociedad de este tipo, ni otorgarle poderes como los que le confiere.

III. El titular del ejecutivo al dictar decretos como el que comento, viola la soberanía de la asamblea general de cooperativistas, y también las facultades del consejo de administración, pues sólo a éste le corresponde nombrar los gerentes.

IV. El presidente de la República con el decreto que menciono, priva al consejo de la representación de la cooperativa y de la firma social de la misma, que conforme a ley le corresponde.

V. Todo ello lo hizo el presidente de la República, por medio de un simple decreto, y ha pretendido y hasta cierto punto logrado de hecho, pasar por encima de la Ley de Sociedades Cooperativas que es jerárquicamente superior a su decreto.

Queda también así probado este punto, y se ve lo peligroso que resulta dejar al poder ejecutivo sin el control de la ley.

Se podrá aducir un sinfín de argumentos de índole política que fueron, y los conozco, los que han llevado al presidente de la República a tomar la actitud que antes relato, pero estimo que en un país en donde se

habla continuamente del respeto a la ley, hay caminos que den el fondo y la apariencia de legalidad, y que lleven a la resolución de los problemas dentro del margen de la legalidad.

No hay razón política en un régimen jurídicamente estable, que autorice la violación de la ley; y en un régimen jurídico inestable, tampoco se justifica la violación de la ley, sino la desaparición de ese régimen, o la dictadura, si la soportan los gobernados, ya que en todo caso, como se ha dicho, los pueblos tienen los gobiernos que se merecen.

### C. El poder ejecutivo pretende crear personas morales a través del contrato de fideicomiso

En el *Diario Oficial de 4 del pasado mes de enero de 1966*, se publicó la “Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal”, la cual viene a abrogar una ley anterior de 30 de diciembre de 1947, que llevaba el mismo título.

No obstante que la ley de 1947, como se apunta, está abrogada, habré de referirme a ella para que se vea, primero, el absurdo que ha generado el poder ejecutivo, y segundo, el error tan grande en que a su vez incurre ahora el poder legislativo, el cual, influido por aquél, cayó en una trampa jurídica, o mejor dicho, antijurídica. Ojalá que algunas voces preparadas de las que aún por fortuna hay en el Congreso, corrijan estos yerros de ese cuerpo colegiado.

La ley de 1947 en su artículo 10 disponía que los contratos de fideicomiso que celebrara el Estado, serían supervisados por parte de la Secretaría de Hacienda, mediante —entre otros— el procedimiento de establecer un comité técnico.

Esta figura del comité técnico estaba acorde con lo que manda el artículo 45-IV de la Ley General de Instituciones de Crédito.

Ahora bien, el *Diario Oficial* del 23 de abril de 1959, publicó un decreto por medio del cual el poder ejecutivo crea el llamado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que opera por medio de un contrato de fideicomiso celebrado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Hasta aquí todo va bien, pero al llegar al artículo 4o. de ese decreto, se encuentra que determina que

“El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se entregará, en fideicomiso, al Banco Nacional de Crédito Ejidal, para que esta institución LO REPRESENTE en los términos DE ESTE REGLAMENTO, DE SUS NORMAS COMPLEMENTARIAS, etcétera”.

Resulta así ahora que, SI EL BANCO REPRESENTA al Fondo, es porque a ese fondo se le está dando trato de PERSONA, ya que la representación en México es una figura jurídica que sólo rige respecto de personas. No obstante ese tipo de “persona” surgida del contrato de fideicomiso, nunca se ha considerado en derecho mexicano, ni a la luz de la Ley General de Instituciones de Crédito, ni por el Código Civil, ni aun por la ley abrogada de 1947.

Se trata, si se quiere que sea persona moral, de un

engendro más del poder ejecutivo, y si no es así, como no puede admitirse jurídicamente hablando, resulta que se está en presencia de un empleo totalmente desafortunado de palabras jurídicas, con un contenido exacto, lo cual si bien puede permitírsele emplear mal a la gente del pueblo, al vulgo, no puede tolerarse en el cuerpo de documentos oficiales.

Este mismo fenómeno se repite en el reglamento para la planeación de la industria azucarera, publicado en el *Diario Oficial* de 18 de enero de 1962, en donde se decreta que el llamado Fondo de Planeación de la Industria Azucarera, creado por decreto de 17 de julio de 1954, será manejado a través de un fideicomiso por la Financiera Nacional Azucarera, S.A., y cuando en ese decreto se habla de cuáles dineros servirán para los fines que se persiguen con ese fondo, se dice en su artículo 2o., que

"EL PATRIMONIO del Fondo de Planeación de la Industria Azucarera se integrará con los siguientes recursos. . . , etc".

Aquí resulta que el Fondo tiene un PATRIMONIO, y éste en derecho mexicano sólo puede corresponder a las personas, ya que otro tipo de entes no pueden tenerlo. De donde se desprende semejante consideración a la que hice antes: o se ha querido hacer personas morales a través de un contrato de fideicomiso, o el poder ejecutivo está asesorado de ineptos y de personas que no saben el contenido exacto de las expresiones jurídicas.

Sé, me querrán objetar, que es demasiado rigorismo en el vocabulario el que exijo, y puedo contestar que ese reproche es injusto, ya que se supone que el Estado es estado de derecho, y que no puede cambiar los términos ni las palabras, sin alterar el mundo del derecho, y dar base para interpretaciones torcidas.

Pero el mal no queda ahí. La trampa estaba tendida y cayó en ella el legislativo. En efecto, el 4 de enero de 1966, como ya dije antes, se publicó la nueva ley en la materia de control de organismos descentralizados, y en su artículo 1o. determina que están sujetos al control y vigilancia del ejecutivo federal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, CON EXCEPCION DE

"III. LOS FIDEICOMISOS constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal"

Con estas expresiones absurdas de la ley, resulta ahora que ya su creador, influido sin duda por el poder ejecutivo, considera ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL —a contrario sensu— a los FIDEICOMISOS.

En efecto, el artículo a comentario dice que se sujetan a esa ley, tales y tales organismos, y dice que, excepción hecha de los fideicomisos, de donde se concluye que para esa ley el fideicomiso es una persona moral que no está sujeta al control de esa misma ley.

En esa secuela de pensamiento, se puede decir en forma sintética, que si las empresas descentralizadas y las de participación estatal son personas morales, y entre ellas se consideran a los fideicomisos, resulta innegable que ya se estima ese nuevo tipo de personas morales ¡ ¡ ¡LOS FIDEICOMISOS! ! !

Todo esto proviene de que el poder ejecutivo no está en verdad sujeto a la ley, y desea crear y crea, a cada paso, personas morales en donde desde luego no tiene facultad alguna.

De ahí la urgencia de que se reforme la Constitución y no se permita al poder ejecutivo crear un solo organismo mas que no le sea autorizado previamente por el poder legislativo, que en esta materia debe ser el órgano supremo. Hay que devolverle su potestad al legislativo, y quitarle el papel de simple aprobador de los proyectos del ejecutivo. Debe el legislativo ir por sus fueros y poner coto a los abusos del ejecutivo.

D. El poder ejecutivo convierte en comerciante al Estado

Un fenómeno que se ha dejado sentir en México con gran fuerza en los últimos años, y que la empresa privada utiliza para atacar a las autoridades, y no sin algún puntillo de razón, es que el Estado compite ya con aquélla en muchos ámbitos, como si el Estado fuera industrial o comerciante, cosa que desde luego no puede considerarse como uno de los fines del Estado.

Este fenómeno se ha presentado a raíz de las llamadas nacionalizaciones, en donde el capital de una sociedad que fuera privada, pasa íntegro a manos del Estado y éste en lugar de liquidar la sociedad y crear después un organismo descentralizado por servicio que se ocupe de prestar el mismo servicio, continúa explotando la negociación con la misma presencia jurídica que tenía cuando él adquirió los títulos representativos del capital social.

V. gr. cuando el Estado nacionalizó gran número de empresas de electricidad, y adquirió la totalidad de sus acciones, no procedió a disolver y liquidar las sociedades en cumplimiento a lo que manda la Ley General de Sociedades Mercantiles en lo que al número de socios se refiere, y después proceder a la creación de un organismo descentralizado —previa reforma constitucional para que se ocupara de prestar el servicio, o entregarlo a la Comisión Federal de Electricidad, sino que en lugar de hacer todo esto, dejó que esas empresas subsistan como sociedades comerciales autónomas, si bien controladas por el Estado.

Este es uno de los grandes errores del poder ejecutivo federal: operar servicios públicos a través de empresas con estructura comercial, en lugar de proceder, aquí sí con justicia, a la creación de organismos públicos CON ESTRUCTURA PUBLICA.

Este mismo error lo ha cometido el Estado al crear tantos y tantos bancos y empresas de seguros y de fianzas, que operan con la presencia jurídica de una sociedad mercantil, y que deben, por lo mismo, comerciar y hacer negocios, cuando todas esas empresas debieron crearse bajo una legislación especializada, *ad hoc*, para los fines de servicio público que persigue el Estado y no al de hacer negocios.

Por ello suenan tan huecas ante la iniciativa privada las palabras que a cada paso externan los titulares del poder ejecutivo, en el sentido de que el Estado no busca eliminar a la iniciativa privada ni hacerle competencia; en los periódicos del jueves 20 del mes de enero de 1966 aparecen como dichas por el Presidente de la República estas palabras:

"El Estado no está tratando de hacer negocio, sino de satisfacer las necesidades de su pueblo."<sup>85</sup>

¿Quién va a creer tales afirmaciones cuando ve que el Estado, paso a paso, está haciendo negocios, y debe hacerlos, pues para eso son las sociedades anónimas que crea?

Sostengo que un grave error del poder ejecutivo es operar sus servicios, a través de formas jurídicas que están creadas para perseguir lucro, para hacer negocios.

Se ha pensado en forma equivocada por los consultores y asesores del ejecutivo que la Constitución, al hablar en su artículo 28 de la emisión de billetes por medio de un banco, y repetirlo en el artículo 73-K cuando hablan del "Banco de Emisión Único", éste debía a fortiori asumir la estructura jurídica de una empresa privada, esto es, la forma de una sociedad anónima.

No se pensó que con ello se desvirtúan los fines del Estado, pues éste no es comerciante, y las sociedades comerciales deben comerciar so pena de ser infieles a su estatuto jurídico, tal y como dice Vedel al comentar el mismo fenómeno en Francia, en donde se han creado los llamados "servicios públicos de carácter industrial y comercial", y que llevan sin duda al Estado a comerciar.

Dice Vedel que tales organismos, al igual que en México las sociedades anónimas del Estado, están sometidas a un régimen de derecho privado:

"...sus relaciones con los usuarios, con los terceros y con sus propios agentes, excepción hecha de sus directivos, son de la competencia de los tribunales judiciales y pertenecen al derecho privado. Las normas de contabilidad que les son aplicables no son las de la contabilidad pública, sino las normas de contabilidad comercial. Parece entonces que el carácter de establecimiento público puede bien ser conferido a un servicio público industrial y comercial, sin que ello ofrezca dificultades."<sup>86</sup>

Pero, sigue diciendo Vedel, sin embargo, la cosa no es tan fácil como parece, pues surgen dificultades, y una es saber si ese establecimiento público no se convierte en un comerciante con todo lo que ello implica, y sobre todo, dice, que se someta no sólo a las normas de derecho civil, sino algo más grave aún, que se rija por normas de derecho mercantil.

En México el aspecto es francamente claro a ese respecto, pues es indudable que las empresas de Estado que prestan servicios industriales y comerciales con apariencia de sociedades anónimas, ya superaron la duda que plantea Vedel, y aquí sí, francamente, se les debe considerar comerciantes, y se rigen bajo el derecho mercantil. Son sociedades anónimas, y no se pueden regir sino por el estatuto legal de éstas.

Dice Vedel, y esto es aplicable al caso, que

"...es necesario tener presente que cuando un servicio público comercial e industrial es explotado por el Estado, sus actividades SON IMPUTABLES AL ESTADO. La persona que actúa por intermedio del servicio público industrial y comercial es el Estado..."<sup>87</sup>

Pero además, sigue diciendo Vedel, resulta que un comerciante es en efecto una persona que hace del comercio su profesión, y el Estado no hace del comercio su profesión. Puede ser llevado a comerciar en tal o en cual sector a través de establecimientos públicos industriales y comerciales, pero no puede llamarse "comerciante". Puede suceder, apunta Vedel, que el Estado realice actividades que parezcan comerciales, pero su objetivo fundamental es evidentemente la defensa de los intereses nacionales y no la obtención de un provecho, cualquiera que éste sea.

En estos casos, es indudable que, no obstante realizar el Estado algunas actividades comerciales, no será comerciante ni estará regido por el Código de Comercio; todo ello en Francia.

Pero ¿qué sucede si a un servicio público comercial o industrial se le reviste de personalidad moral a través de una estructura de empresa privada, como sucede en las empresas nacionalizadas y con los bancos del Estado? ¿Cuál va a ser la consecuencia? Las palabras de Vedel al respecto del problema en su país, también puedo usarlas en México, y decir:

"En adelante habrá una persona moral, un establecimiento público, que no tendrá sólo como actividades SINO COMO RAZON DE SER EL COMERCIAR (SI ESTE ESTABLECIMIENTO PUBLICO NO COMERCIARA, SERIA INFIEL A SU ESTATUTO) y la situación entonces ha cambiado totalmente, ya que en adelante NO SE TRATARA DEL ESTADO QUE COMERCIA INCIDENTALMENTE, SINO DE UNA PERSONA CUYA RAZON DE SER ES EL COMERCIAR."<sup>88</sup>

"Tal es el problema. El establecimiento público de carácter industrial y comercial ¿es una categoría nueva de derecho administrativo francés, una persona pública comerciante, o más brevemente dicho, un "comerciante público"? Al menos está planteado el problema."<sup>89</sup>

En México el problema está resuelto:

El Estado se ha convertido —desnaturalizando sus fines primordiales— en comerciante, y comercia a través de las empresas nacionalizadas, a las cuales ha mantenido con la estructura de empresas privadas; y comercia igualmente a través de los bancos de Estado,

85 Periódico Novedades, núm. 8990, jueves 20 de enero de 1966, pág. uno.

86 Georges Vedel. Op. cit., pág. 545.

87 Idem, pág. 546.

88 G. Vedel Op. cit., pág. 546.

89 Idem, pág. 547.

y lo hace asimismo por intermedio de las sociedades de seguros y de fianzas que tiene establecidas como sociedades anónimas.

El Estado, por obra y gracia de una política equivocada del poder ejecutivo, por una falta absoluta de visión del problema —o quién sabe si intencionada— se ha convertido en comerciante, y de ahí que no se puede creer en las palabras del Primer Mandatario cuando dice que "El Estado no está tratando de hacer negocio, sino de satisfacer las necesidades de su pueblo".

Puede ser que se trate de satisfacer las necesidades del pueblo, y yo personalmente lo creo; pero de que se hacen negocios por el Estado es indudable que los hace, y lo que es más, está en la absoluta necesidad de hacerlos, mientras conserve el tipo de empresas que sin ser infieles a su estatuto, deben comerciar.

Lo que sucede es que el poder ejecutivo está mal informado o ha planteado en términos equivocados sus puntos de vista al decir que no hace negocios en su sentido comercial.

¿Cómo se van a considerar a esas sociedades anónimas nacionalizadas; cómo a los bancos de Estado que se forman como sociedades anónimas; cómo a las empresas de seguros del Estado, y a las de fianzas que son auténticas estructuras de derecho mercantil? Pues todas ellas las emplea el Estado para desempeñar sus funciones.

El Estado puede entregarse a la actividad comercial en forma incidental cuando busca el bien común, pues en ese caso se

"...reclama que el Estado venga en ayuda de las actividades individuales en los diversos campos en que puede tener necesidad de emplearse (economía, moralidad, ciencia y artes, caridad...). Ayudar no significa en manera alguna reemplazar y es muy lógico que se pida a las agrupaciones públicas la ayuda de su fuerza para facilitar a los individuos y a los grupos privados el cumplimiento de sus tareas propias", etc. "Pero, precisamente donde la iniciativa privada sea débil o insuficiente, toca a la colectividad pública "suplirla" organizando el servicio."<sup>90</sup>

"Cuando el Estado viene en ayuda, por sus servicios públicos, de los industriales, de los sabios, de los viajeros... no toma en cuenta el bien particular de nadie, ni siquiera el bien particular de la categoría de los industriales, de los sabios o de los viajeros. Estima tan sólo que el bien del público está interesado en que la industria, la ciencia, las comunicaciones sean ayudadas, con una ayuda general e indirecta, accesible a todas las personas que llenen las condiciones requeridas sin descargarlas, por tanto, de su tarea propia."<sup>91</sup>

Por lo que no puede admitirse es que el Estado se convierta, como lo ha convertido el poder ejecutivo, en un profesional del comercio.

Es ya hora de que el poder ejecutivo y el Estado todo, entienda que al buscar la satisfacción de las nece-

sidades de los gobernados, debe hacerlo CON UN REGIMEN DE DERECHO ADMINISTRATIVO, UN REGIMEN ESPECIALIZADO, Y NO UN REGIMEN QUE CREO PARA QUE LOS PARTICULARES SATISFICIERAN BAJO UN ORDEN, SUS PROPIAS NECESIDADES, y entender también que esas empresas de Estado que cree con una nueva estructura, no son para eliminar al particular y hacerle la competencia para quitarle sus utilidades, sino para ayudar al público en general.

Es necesario que se entienda que la administración pública debe crear estructuras jurídicas de derecho administrativo, pues ello influye mucho en la psicología de los gobernados. No se le puede creer al poder ejecutivo que busca el bien del pueblo y que no desea hacer negocios, cuando paso a paso multiplica las empresas de tipo mercantil que emplea como máscara, y les da a éstas facilidades de las que carece la iniciativa privada.

En concreto, estimo que el Estado debe proceder, dando así una prueba de respeto al derecho, a disolver a las empresas mercantiles que posee, y operar los servicios sólo a través de empresas descentralizadas.

Sé que puede pensarse que es ilusorio y utópico hacer tal, por las consecuencias políticas que ello acarrearía. No obstante lo propongo, y voto por que se haga, y creo que el resultado político no sería desfavorable, sino del todo benéfico.

*E. El poder ejecutivo crea serios problemas respecto a la propiedad de los bienes de los organismos descentralizados y de las empresas nacionalizadas.*

Precisamente por esa falta de visión o preparación de los consultores y asesores del poder ejecutivo, es que en México se plantea hoy en día, el serio problema de saber de quién es, en última instancia, la propiedad de los bienes de las empresas nacionalizadas y de las descentralizadas por servicio.

Porque el sistema creado en México a ese respecto, no responde a una unidad de pensamiento, y a cada paso se han cometido errores imperdonables. Así, se ha llegado a determinar que los bienes inmuebles de un ente descentralizado, son del Estado, en tanto que los bienes muebles, no menos valiosos que los anteriores, se dejan al margen de esa consideración, permitiendo suponer que son de propiedad civil del organismo.

En efecto, en el decreto presidencial publicado el 29 de junio de 1963, por el que se crea el organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, se determina en su artículo 11 que

"Todos los caminos, puentes y demás INMUEBLES que administre o explote el organismo SON PROPIEDAD DE LA NACION en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales."

Y de acuerdo con esto, surge la pregunta lógica, los muebles que posee ese organismo, ¿son propiedad tipo

90 Jean Dabin. Doctrina general del Estado, pág. 50.

91 Idem, pág. 51.

civil, de éste? ¿Esos muebles no están regidos por la Ley General de Bienes Nacionales?

Este problema es trascendente, pues ese organismo posee muebles muy valiosos, como son por ejemplo el transbordador "La Paz", que tuvo un costo superior a los cuarenta millones de pesos; posee transbordadores como el "Ciudad del Carmen", "Puerto Real" y otros, por valor de más de 10 millones de pesos; posee maquinaria y equipo de construcción para obras públicas y civiles, por más de 350 millones de pesos, etc.

Y además surgen complicaciones con autoridades, como es el caso que se le planteó a Caminos y Puentes con el Departamento del Distrito Federal, cuando le solicitó que al inscribir el transbordador "La Paz" en el registro de la propiedad de la ciudad de México, le eximiera al organismo del pago de derechos y recibió como respuesta que no procedía la exención, ya que de acuerdo con la Ley de Hacienda del Departamento del D.F., sólo se otorga ésta cuando se inscriben bienes propiedad del Estado. Es esto un verdadero galimatías jurídico.

Y los bienes de las empresas nacionalizadas, ¿son o no propiedad del Estado?

En estricta lógica de derecho privado no lo son, pues de acuerdo con la técnica jurídica aunque el Estado adquiera las acciones, no por ello adquiere la propiedad de la empresa, pues no se tiene propiedad de personas morales; lo que el Estado adquiere al ser titular de las acciones, es la calidad de acreedor de la empresa, ya que se estima que las acciones títulos de crédito, representan derechos de los socios frente a la sociedad, pero no les da a ellos, ni la propiedad de la empresa, ni la de los bienes de ésta.

Entonces, de acuerdo con la misma técnica de derecho privado, esos bienes no deben tener sino el régimen común a los bienes de las demás sociedades de igual naturaleza, y sin embargo, sí les da el Estado una protección especial, desquiciando así el sistema del derecho privado.

También cabe hacer esta pregunta a ese respecto: esos bienes de las empresas nacionalizadas, ¿son susceptibles de embargo por créditos de particulares?, y debe contestarse en principio que sí, ya que no puede estimarse que estén comprendidos dentro del régimen de la Ley General de Bienes Nacionales, con el consiguiente peligro para el servicio público.

Pero éstas y muchas otras preguntas sobre la propiedad de esos bienes se pueden plantear, y me basta para los efectos que me propuse, dejar en pie las anteriores cuestiones.. Todo ello obedece, como ya dije, y repetiré cuantas veces sea necesario, a la falta de unidad y sistema del Estado para operar los servicios públicos. Son muchas las dudas que aún se plantean, pero siguiendo las palabras de Vedel, puede decirse que "al menos está planteado el problema".

*F. El poder ejecutivo viola el artículo 123 constitucional respecto de los trabajadores de los organismos descentralizados por servicio, empresas nacionalizadas y sociedades de comerciantes públicos*

El artículo 123 constitucional determina en su fracción VII que

"Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad."

Esta es una declaración que el poder ejecutivo sólo exige su cumplimiento a los particulares, pues él pasa por encima de ese mandato.

El poder ejecutivo, a través de la descentralización de sus funciones, tabula de diferente manera los trabajos que le desempeñan sus servidores. Así, en los órganos centralizados cubre prestaciones bastante bajas a su personal; en las empresas descentralizadas esas prestaciones aumentan para el mismo tipo de trabajo; en las empresas nacionalizadas son aún mayores, y finalmente por lo general, son mucho más elevadas en sus empresas sociedades anónimas.

V.gr. un licenciado en derecho que labora en un órgano centralizado percibe un sueldo "x"; si labora en una empresa descentralizada, por el mismo trabajo le pagan "x + 1"; si labora en una empresa nacionalizada, seguramente le cubrirán "x + 1.5", y si, finalmente, tiene la suerte de trabajar en una institución de crédito del Estado, por ejemplo en el Banco de México, S.A., sus prestaciones son de "x + 2.5" o más.

Esto se aprecia en todas las escalas del trabajo que se considere, y es así como el propio poder ejecutivo a través de este sistema desquiciado, de prestar servicios públicos, viola en forma sistemática el mandato, teórico para él, de la Constitución con que inicio este apartado.

Pero crea también otro serio problema sobre este aspecto de la aplicación de las leyes laborales.

Se trata del caso de la fracción VI del mismo artículo 123, cuando determina que

"En toda empresa agrícola, comercial fabril o minera los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades. . ."

Aquí se plantea de esta manera la cuestión: el Estado es comerciante de hecho y de derecho, desviando sus fines, en cuanto funda una sociedad anónima o cuando nacionaliza otra. No es comerciante cuando crea un organismo descentralizado, con una forma jurídica de derecho administrativo.

Pero resulta, sin embargo, que los trabajadores y empleados de las empresas nacionalizadas y en las fundadas como anónimas por el Estado SI SE REPARTEN UTILIDADES O SE DEBEN REPARTIR. ¿Y en los organismos descentralizados? Ahí, NO SE REPARTEN UTILIDADES, ya que se estima que en estos establecimientos no hay utilidades SINO REMANENTES.

A la utilidad se les imprime un matiz de derecho privado, y una idea de lucro y de beneficio del que maneja la empresa; al remanente se le imprime un matiz de derecho público, y una idea de reinversión en funciones de servicio público. Por ello, se sostiene, no deben repartirse los remanentes entre los trabajadores, si en cambio las utilidades.

Y cabe aquí hacer la objeción que plantea Vedel, cuando dice que

"Se ha debatido en ocasiones que las empresas nacionales tengan verdaderamente un fin lucrativo, pero es necesario entender que: si con ello se quiere significar que no buscan solamente tal provecho, es cierto; si se quiere decir que el beneficio que obtienen no se afecta al interés privado de



los accionistas o de los capitalistas, es igualmente cierto. Pero NO HAY QUE OLVIDAR QUE LO ESENCIAL DE LO MERCANTIL ES LA OBTENCIÓN DEL BENEFICIO Y NO SU AFECTACIÓN: una ganancia que un capitalista privado afectara a una obra de beneficencia no dejaría de ser por ello una ganancia. Igualmente, en el funcionamiento de las empresas nacionales, el hecho de que las EMPRESAS NACIONALES AFECTEN SUS GANANCIAS DE UNA MANERA DIFERENTE DE COMO LAS AFECTAN LAS EMPRESAS PRIVADAS NO IMPIDE QUE TALES GANANCIAS TENGAN EL CARACTER DE BENEFICIOS."<sup>92</sup>

¿Cuándo, pues, se va a considerar que son remanentes y cuándo que son utilidades? Ahí está esa bomba de tiempo al Estado, pues sus trabajadores habrán de percatarse de este hecho y levantar, ojalá que no, violentamente su voz.

G. *El poder ejecutivo somete al Estado y a sus trabajadores a estatutos jurídicos diversos, rompiendo la unidad que debe privar en esa materia.*

También una consecuencia de que el Estado comercia y de que no asume una forma de derecho público en todas las empresas que utiliza para prestar los servicios públicos, es que crea problemas respecto al estatuto que debe regirlo y regir a sus trabajadores.

Así, la gestión financiera y la contabilidad de las distintas empresas del Estado es diferente, pues mientras a las llamadas "descentralizadas" y a las de participación estatal, las controla la Secretaría del Patrimonio Nacional, a las nacionalizadas no las puede controlar de la misma manera, pues su régimen de contabilidad es mercantil y privado.

Pero esto es secundario, el verdadero problema se plantea por lo que se refiere a la competencia de las autoridades que deben conocer de conflictos laborales.

Esto es muy grave en México, pues en tanto que a los servidores de ciertos organismos descentralizados se les somete a la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y se les rige por la Ley Federal del Trabajo; a otro sector de los trabajadores al servicio del Estado se les sujeta a un estatuto que se les dijo sería privilegiado —pero en verdad no lo es— y que consigna el artículo 123 constitucional en su apartado B.

Otros más, ni siquiera se sujetan a la Ley Federal del Trabajo ni a la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, sino que se les sujeta a un estatuto especial, como es el que rige a los bancos.

En una palabra, reina en esta materia una anarquía completa y el Estado no tiene un sistema unitario de justicia laboral, ni para sí, ni para sus servidores.

Si un organismo descentralizado queda dentro de lo previsto por el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional que se

publicó el 28 de diciembre de 1963 en el *Diario Oficial*, y ese organismo tiene un problema con sus trabajadores, se somete la diferencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Si el organismo no cae en ese estatuto, entonces tiene que ir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Y si el empleado no es de base, sino de confianza, y está sujeto v.gr. por contrato de servicios profesionales, entonces tendrá que acudir ante las autoridades judiciales del fuero federal a demandar al Estado.

Total, un verdadero mosaico legislativo laboral, por no establecer un solo tipo de empresas de gobierno.

Finalmente, también de este problema relacionado con el estatuto múltiple a que se sujeta al Estado, Vedel comenta, y es aplicable su comentario a México, que:

"... las relaciones con los usuarios se regulan igualmente por el derecho privado. Los contratos y la responsabilidad de las empresas nacionales se rigen por el derecho privado.

"Hay, en verdad, dificultades de demarcación por lo que se refiere a la aplicación del derecho público. Cuando se causa un daño indebido a una obra pública perteneciente o explotada por un servicio público industrial y comercial, hay normas complejas para establecer la distribución de competencias."<sup>93</sup>

Aquí en México, no hay esas normas complejas para la distribución de competencias: sencillamente no hay nada de orden; todo es un desorden absoluto que impide al Estado y a los particulares el ejercicio correcto de sus acciones.

V.gr. cuando un particular daña un bien mueble del organismo a que ya antes me referí, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, si se pretende consignarle ante las autoridades federales, puede ese particular promover la incompetencia, invocando el propio decreto del organismo, en donde, como ya anoté, se consideran de la nación sólo los bienes inmuebles.

Es cierto que, como dice el Lic. Horacio Castellanos Coutiño, en estos casos será de considerarse que el patrimonio de esos organismos es

"... "propio" en cuanto que la empresa dispone de él para la mejor consecución de los fines que se le han atribuido, sin que ello quiera decir que se trate de una masa patrimonial independiente de la del Estado, pues no hay que perder de vista que se trata de instituciones integrantes de la administración pública."<sup>94</sup>

y consignar por daños en propiedad de la nación, pero de cualquier manera, la duda, ante lo irregular de las

92 G. Vedel. Op. cit., págs. 552 a 553.

93 G. Vedel. Op. cit., pág. 553.

94 Horacio Castellano Coutiño. Op. cit., pág. 132.

disposiciones, se puede invocar, y trastornar así el ejercicio de las acciones.

Así, se pueden multiplicar en la práctica los problemas —ya que la realidad es más fecunda que cualquier imaginación— por esa falta de sistema, de unidad en la manera de descentralizar las funciones del Estado en México por el poder ejecutivo.

Considero de esta manera haber dejado satisfecha la meta de índole técnica que me propuse al iniciar este capítulo.

## CAPITULO OCTAVO

### OPINION FINAL

Para cerrar esta monografía, puedo citar como alfa del capítulo, unas palabras de Jean Dabin, que debería tener presentes el titular del ejecutivo federal, y en general todos los funcionarios públicos:

"Soberanía no significa voluntarismo puro, sin acatamiento a ninguna regla de fondo o de competencia; en una palabra, arbitrariedad. Soberanía significa derecho de disponer por sí solo, en última instancia, pero NO HACIENDO A UN LADO TODA REGLA, sino por APLICACION Y EN VIRTUD de una regla en contrario... No pertenece, pues, al Estado "fijar por sí mismo el dominio de su acción": este dominio está prefijado por el fin del Estado que no tiene ningún poder para extenderlo, restringirlo o rebasarlo. Tampoco tiene el Estado derecho de "dar órdenes incondicionales": sus órdenes NO SON LEGITIMAS SINO EN CUANTO ESTAN CONDICIONADAS POR SU FIN y permanecen fieles al espíritu de la institución."<sup>95</sup>

El poder legislativo y el poder ejecutivo hasta ahora, en la materia de organismos descentralizados por servicio, vienen actuando sin competencia constitucional.

Debe, por ello, crearse una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, para que tanto el legislativo como el ejecutivo puedan, llegado el caso, actuar dentro del margen de la legalidad.

Pero no debe dejarse al poder ejecutivo que cree los organismos directamente, sino que lo haga sólo cuando el poder legislativo haya aprobado la descentralización.

Cada día, por fortuna, llegan al Congreso personas más preparadas, cierto que en mínima proporción pero sus voces doctas y preparadas deben dirigir a la multitud.

Esas voces deberán ser las que, en cada caso, autoricen al ejecutivo federal para establecer un organismo descentralizado.

Si el ejecutivo federal siente la necesidad de que se cree un organismo de este tipo, propondrá, como hasta hoy, crearlos a su solo arbitrio.

Por otra parte, es necesario que todas las empresas nacionalizadas se disuelvan en la forma que la ley de la materia establece, a efecto de suprimir esos engendros de un solo socio.

Al disolverlas, se deberán crear los convenientes organismos descentralizados por servicio, para que se hagan cargo de los servicios que prestaban las empresas nacionalizadas. Así, v.gr., todas las empresas que cito con los números 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 40, 41, 42, 43, 72 y 74, en el Capítulo Cuarto, en la lista de organismos descentralizados deben formar agencias o sucursales de la Comisión Federal de Electricidad, o de otro organismo que al efecto se cree.

No debe olvidarse que precisamente una de las características más importantes que se le anotan a la descentralización por servicio es precisamente la que puede crear dentro de ella una desconcentración

"...distribuyendo oficinas, distritos, agencias, órganos de ejecución, etc., en diversos puntos del país."<sup>96</sup>

Así, de esta manera, se acaban las empresas tipo privado, tipo mercantil, que no pueden permitir creer que el Estado no comeficia, no hace negocios, como ha dicho el Primer Mandatario del país.

Igual puede decirse en materia de ferrocarriles, pues todas las empresas que hoy operan ese campo como sociedades anónimas, deben desaparecer, y crearse un organismo descentralizado que las reúna como agencias u oficinas.

Sé que se puede aducir, al respecto, el problema político que crearía un organismo de ese tipo, pero bien creado, bien meditado, antes de darle vida, no sería el problema que se supone sino que vendría a resolver tantos problemas como los que hoy crean la multiplicidad de empresas ferroviarias.

Pero, en una palabra, es de proponerse al poder ejecutivo que cada vez que decida abordar la prestación de un servicio público, LO HAGA BAJO FORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Y DEJE YA DE UTILIZAR LAS FORMAS DE EMPRESAS PRIVADAS.

Los servicios públicos deben regirse por normas de derecho público y no por normas de derecho privado, y por lo mismo, las estructuras jurídicas, personas morales, sobre las cuales se sustente la prestación del servicio, deben responder a esa misma noción.

Hacer lo contrario, como se ha hecho hasta ahora, acarrea todos los problemas que apunto en el capítulo séptimo de este trabajo, y tales cuestiones tendrán que irse volviendo cada vez más graves.

Sin embargo, como omega de este trabajo, puedo emplear las palabras de ese gran jurista Ripert, que bien pinta mi utopismo al hacer estas proposiciones. Dice que

"Es más fácil reemplazar en las fábricas un material anticuado por máquinas nuevas que sustituir a un aparato jurídico tradicional por un orden jurídico nuevo."<sup>97</sup>

95 Jean Dabin. Op. cit., pág. 140.

96 Rafael Bleisa. Ciencia de la administración, pág. 248 y 249.

97 Georges Ripert. Aspectos Jurídicos del capitalismo moderno. Bosch y Cía. Editores. Buenos Aires, 1950, pág. 47.

## BIBLIOGRAFIA

- Bielsa, Rafael. *Ciencia de la Administración*. 2a. ed. actualizada. Roque Depalma Editor. Buenos Aires. 1955.
- Bielsa, Rafael. *Derecho administrativo*. 6a. ed., cuatro tomos. La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora. Buenos Aires. 1964.
- Castellanos Coutiño, Horacio. "El Estado y los organismos descentralizados". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo XI, enero-junio, núms. 41-42.
- Castro Estrada, José. *Derecho administrativo. Notas tomadas por Ernesto Gutiérrez y González y Guizzella de Arkos Melo, en su Cátedra de Derecho Administrativo en la Facultad Nacional de Jurisprudencia*. U.N.A.M. México. 1948. Estas notas están a disposición del lector, en poder del autor de esta monografía.
- Dabin, Jean. *Doctrina general del Estado*. Trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno. Editorial Jus. México. 1946.
- De la Vallina Velarde, Juan Luis. "La descentralización administrativa". *Revista de Administración Pública*. Tomo 35.
- Duguit, Leon. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Quatrieme Edition. Paris. Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing. E. de Boccard, Editeur. 1923.
- Duguit, Leon. *Leçons de Droit public general*. Paris. E. de Boccard. Editeur. 1926.
- Forsthoff, Ernst. *Tratado de derecho administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1956. Trad. de Legaz Lacambra, Garrido Falla y Gómez de Orte y Junge.
- Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 10a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1963.
- García-Trevijano-Fos, José Antonio. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1964.
- Gutiérrez y González, Ernesto. *Los contratos de adhesión no son contratos, son guiones administrativos*. Tesis Profesional. Escuela Nacional de Jurisprudencia. U.N.A.M. México. 1951. Talleres Gráficos de la Nación.
- Jellinek, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos. Editorial Albatros. Buenos Aires. 1954.
- Lanz Duret, Miguel. *Derecho constitucional mexicano*. 5a. ed., Norgis Editores, S.A. México. 1959.
- Olivera Toro, Jorge. *Manual de derecho administrativo*. Tres tomos. (Incompleto el III). Editorial Jurídica Mexicana. 1963. Tomo I; 1964 Tomo II; Tomo III. 1a. ed. 1965. U.N.A.M. Facultad de Derecho.
- Planiol, Marcelo, y Jorge Ripert. *Tratado práctico de derecho civil*. Catorce tomos. Trad. de Mario Díaz Cruz y otros. Cultural, S.A. Habana 1927.
- Ripert, Georges. *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*. Trad. de José Quero Molares. Ediciones jurídicas Europa-América. Bosch y Cía. Editores. Buenos Aires. 1950.
- Ripert, Georges. *El régimen democrático y el derecho civil moderno*. Trad. Lic. José M. Cajica Jr. Editorial José M. Cajica. Puebla, Pue. México. 1951.
- Sarria, Eustorgio. *Derecho administrativo*. 4a. ed. Editorial Temis. Bogotá. 1962.
- Sayaguez Laso, Enrique. *Tratado de derecho administrativo*. Dos tomos. Montevideo. 1959.
- Serra Rojas, Andres. *Derecho administrativo*. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México. 1959.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. 4a. ed. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México. 1965.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. 3a. ed. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México 1965.
- Silva Cimma, Enrique. *Derecho administrativo chileno y comparado*. Dos tomos. Editorial Jurídica de Chile.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 7a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1964.
- Vedel, Georges. *Droit Administratif*. Troisieme Edition Refondue. Presses Universitaires de France. Paris. 1964.
- Villa de Helguera, Margarita de la. *Constituciones vigentes en la República Mexicana*. Publicaciones del Instituto de Derecho Comparado. U.N.A.M. Director: Lic. César Sepúlveda, Dos tomos. Imprenta Universitaria. México 1962.
- Waline, M. *Droit Administratif*. 9e. Edition. Edition Sirey. Paris. 1963.

NOTA: No incluyo en esta bibliografía la lista de las Leyes y *Diario Oficial*, consultados para la elaboración de este trabajo, pues fueron 215 *Diario Oficial*, y más de 49 diversas leyes, incluyendo las 29 constitucionales.



## VI. PLANEACION

### PLANEACION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO\*

Por Alvaro Rodríguez Reyes

**"En la época actual la planeación se ha convertido en el instrumento básico para el desarrollo económico"**

Oscar Lange

#### 1. La Teoría de la planeación del desarrollo

El concepto de la planeación ha nutrido desde hace varios años una polémica de carácter político que ha polarizado la atención de buen número de economistas. La identificación de esta forma de conducir la acción colectiva, con los regímenes socialistas, ha provocado en las mentes atemorizadas una actitud de cerrada intransigencia para entender su real significado.

Porque la planeación, en su acepción más general, es una manifestación inherente a la naturaleza humana; es el resultado de la facultad racional del hombre de pensar antes de actuar, o expresado con la máxima sencillez, planear es prepararse para la acción. Y si llevamos nuestro enfoque un poco más hacia la compaginación de lo económico con lo organizativo, encontraremos en la planeación un producto reflexivo de la inteligencia humana, un recurso para conducir la acción con un sentido de orden y de previsión a fin de obtener el máximo de provecho con el mínimo de esfuerzo.

Aún más, si avanzamos en la proyección de este proceso mental de anticiparse a las realizaciones y en un plano social lo ubicamos como función del Estado para dirigir el esfuerzo colectivo, llegaríamos al entronque de la planeación económica con la teoría administrativa dentro de las variadas formas derivadas del papel del Estado en la actividad económica; desde planeación indicativa o inductiva, hasta la dirección centralizada y compulsiva de los procesos económicos.

Obviamente, cuando se hace referencia a la compulsión de los planes del Estado, se expresa la subordinación del interés particular a los intereses generales de la colectividad; y en este sentido, la planeación parece ser la fórmula tendiente a solucionar la contradicción inherente al régimen de producción capitalista consistente, ésta, en una acción planificada en el interior de las empresas y una anarquía de la producción social provocada por las fuerzas incontroladas del mer-

cado, con el atenuante de las empresas incorporadas al dominio público.

Para los países que van a la retaguardia del desarrollo económico y social, la política de desarrollo desde el ángulo operativo, se basa primordialmente en la acción presupuestal; es por medio de la asignación de los recursos públicos y en particular a través de las inversiones, que se logra influir en el proceso de la actividad económica.

Cuando se ha llegado a conformar un sistema de economía mixta, la fuerza relativa del Estado frente al sector de la iniciativa privada hace factible influir en el desarrollo, no sólo mediante la movilización de sus recursos presupuestales sino también por la acción coordinada de las políticas monetarias, fiscal, de comercio exterior, de salarios, etc. Y cuando el juego coordinado de estas políticas logra integrarse en un plan para impulsar el progreso económico, se tiene ya la pauta para institucionalizar la planeación creando el organismo o el sistema orgánico, cuya tarea central se orienta a racionalizar la acción colectiva a través de la Administración Pública.

La planeación del desarrollo tiene desde luego ciertas limitaciones en los países donde el sector privado juega aún un papel preponderante en la actividad económica. La posibilidad real de planear el desarrollo se encuentra trabada por el conjunto de intereses particulares no involucrados en la acción estatal y que, con frecuencia, se oponen a los propósitos del gobierno en forma deliberada. Es bien conocida la actividad de la iniciativa privada de contraer las inversiones o enviar los recursos financieros a las arcas de los bancos extranjeros, cuando el Estado, por otro lado, se refuerza en canalizar los escasos ahorros para fomentar las inversiones de capital.

La subordinación del provecho individual a los fines de la colectividad, no está ya a discusión, como tampoco el hecho de que el desarrollo económico, no es un proceso de generación espontánea, sino por el contrario, una tarea persistente, consciente y compartida de los gobiernos y los pueblos. Es una experiencia históricamente comprobada que para alcanzar el máximo de bienestar social, como resultado de esta acción

\* Revista de Administración Pública Núm. 18, agosto de 1965 (pp.113-134)

## VI. PLANEACION

### PLANEACION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO\*

Por Alvaro Rodríguez Reyes

**"En la época actual la planeación se ha convertido en el instrumento básico para el desarrollo económico"**

Oscar Lange

#### 1. La Teoría de la planeación del desarrollo

El concepto de la planeación ha nutrido desde hace varios años una polémica de carácter político que ha polarizado la atención de buen número de economistas. La identificación de esta forma de conducir la acción colectiva, con los regímenes socialistas, ha provocado en las mentes atemorizadas una actitud de cerrada intransigencia para entender su real significado.

Porque la planeación, en su acepción más general, es una manifestación inherente a la naturaleza humana; es el resultado de la facultad racional del hombre de pensar antes de actuar, o expresado con la máxima sencillez, planear es prepararse para la acción. Y si llevamos nuestro enfoque un poco más hacia la compaginación de lo económico con lo organizativo, encontraremos en la planeación un producto reflexivo de la inteligencia humana, un recurso para conducir la acción con un sentido de orden y de previsión a fin de obtener el máximo de provecho con el mínimo de esfuerzo.

Aún más, si avanzamos en la proyección de este proceso mental de anticiparse a las realizaciones y en un plano social lo ubicamos como función del Estado para dirigir el esfuerzo colectivo, llegaríamos al entronque de la planeación económica con la teoría administrativa dentro de las variadas formas derivadas del papel del Estado en la actividad económica; desde planeación indicativa o inductiva, hasta la dirección centralizada y compulsiva de los procesos económicos.

Obviamente, cuando se hace referencia a la compulsión de los planes del Estado, se expresa la subordinación del interés particular a los intereses generales de la colectividad; y en este sentido, la planeación parece ser la fórmula tendiente a solucionar la contradicción inherente al régimen de producción capitalista consistente, ésta, en una acción planificada en el interior de las empresas y una anarquía de la producción social provocada por las fuerzas incontroladas del mer-

cado, con el atenuante de las empresas incorporadas al dominio público.

Para los países que van a la retaguardia del desarrollo económico y social, la política de desarrollo desde el ángulo operativo, se basa primordialmente en la acción presupuestal; es por medio de la asignación de los recursos públicos y en particular a través de las inversiones, que se logra influir en el proceso de la actividad económica.

Cuando se ha llegado a conformar un sistema de economía mixta, la fuerza relativa del Estado frente al sector de la iniciativa privada hace factible influir en el desarrollo, no sólo mediante la movilización de sus recursos presupuestales sino también por la acción coordinada de las políticas monetarias, fiscal, de comercio exterior, de salarios, etc. Y cuando el juego coordinado de estas políticas logra integrarse en un plan para impulsar el progreso económico, se tiene ya la pauta para institucionalizar la planeación creando el organismo o el sistema orgánico, cuya tarea central se orienta a racionalizar la acción colectiva a través de la Administración Pública.

La planeación del desarrollo tiene desde luego ciertas limitaciones en los países donde el sector privado juega aún un papel preponderante en la actividad económica. La posibilidad real de planear el desarrollo se encuentra trabada por el conjunto de intereses particulares no involucrados en la acción estatal y que, con frecuencia, se oponen a los propósitos del gobierno en forma deliberada. Es bien conocida la actividad de la iniciativa privada de contraer las inversiones o enviar los recursos financieros a las arcas de los bancos extranjeros, cuando el Estado, por otro lado, se refuerza en canalizar los escasos ahorros para fomentar las inversiones de capital.

La subordinación del provecho individual a los fines de la colectividad, no está ya a discusión, como tampoco el hecho de que el desarrollo económico, no es un proceso de generación espontánea, sino por el contrario, una tarea persistente, consciente y compartida de los gobiernos y los pueblos. Es una experiencia históricamente comprobada que para alcanzar el máximo de bienestar social, como resultado de esta acción

\* Revista de Administración Pública Núm. 18, agosto de 1965 (pp.113-134)

conjunta, la planeación ofrece el instrumento de promoción más eficaz a fin de aprovechar mejor los recursos, despertar en la gente el espíritu de responsabilidad por el progreso socio-económico, modificar las estructuras tradicionales que traban el desarrollo y crear un nuevo concepto de la función pública con un sentido de persistencia y continuidad en la realización de los programas colectivos.

Podríamos, dentro de este orden de ideas, precisar el concepto descriptivo de la acción estatal para orientar racionalmente la actividad económica señalando que, desde el ángulo operativo, la planeación representa en un país de economía mixta, un sistema coordinado y jerarquizado de los programas. Su connotación es genética y se ha empleado indistintamente por países con diversa estructura económica sin que haya lugar a entrar en situaciones conflictivas por razones de semántica.

Más importante dentro del examen teórico de la planeación es ubicarla en el conjunto de la Administración Pública de acuerdo con los principios generales de organización. En este campo, el criterio generalmente aceptado corresponde a la distinción de las funciones determinativas, ejecutivas e interpretativas. Esta diferenciación funcional está implícita en el contenido de las atribuciones del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, respectivamente. De acuerdo con este enfoque, correspondería supuestamente al Poder Legislativo determinar los objetivos, o sea formular los planes, al Poder Ejecutivo realizarlos y al Judicial ver que sean cumplidas las normas aprobadas. Esto sin embargo, no es así, y aunque la planeación como hemos reiterado no es labor privativa de un segmento particular de la Administración, ni privilegio de una jerarquía burocrática, la función planeadora es generalmente concebida como responsabilidad inherente a la Rama Ejecutiva del Gobierno.

La condición de una buena planeación está en contar con una apropiada base informativa para sobre ella formular las previsiones y objetivos. Es decir, el principio que sustenta a la función planificadora está representado por la investigación científica; y es de aquí de donde deriva su carácter esencial, que rebasa la mera formulación de pronósticos subjetivos. La planeación constituye así, por naturaleza, la antítesis de la improvisación y del azar. Asimismo, responde a un concepto eminentemente dinámico del desarrollo, porque no estriba sólo en señalar un cuadro de prioridades o de apuntar sobre blancos estáticos, sino en evaluar las variables dinámicas que concurren en el proceso económico y en captar sus interrelaciones e interacciones con la mira de asegurar y estimular el progreso socio-económico.

La enunciación de las características de un correcto plan de desarrollo, encuentra algunos lugares comunes en el esquema teórico que informa a este instrumento del Estado para acelerar el crecimiento. Tales características podrían resumirse en la forma siguiente:

*Primero:* El plan de desarrollo se ha de integrar, de acuerdo con una secuencia lógica, al través de los procesos de formulación, aprobación, ejecución y vigilancia de su cumplimiento.

*Segundo:* Deberá cubrir las etapas derivadas del método que va, del plan general o global, a los proyectos, con una etapa intermedia referida a la planeación sectorial - agricultura, industria, servicios, energía, etc.

*Tercero:* Habrá de contemplar el desarrollo en perspectiva, con una visión de conjunto respecto a las posibilidades de un aprovechamiento óptimo de los recursos y expandiendo su influencia hacia todas las manifestaciones de la vida social.

*Cuarto:* Se le ha de conceder la flexibilidad necesaria para amoldarse a las circunstancias imprevisibles y para aprovechar las coyunturas históricas del país en lo nacional e internacional.

*Quinto:* Debe reunir condiciones de continuidad a fin de que el cumplimiento de una meta sea el punto de partida para nuevos planes y nuevos objetivos, en un proceso ininterrumpido de desarrollo económico sostenido.

## 2. Planeación del Desarrollo y Planeación Administrativa.

No basta que el Estado adopte la decisión de iniciar una política deliberada para impulsar el desarrollo con apego a un método de acción planificada. Tan importante como es fijar los objetivos de orden económico bien sea para lograr una elevación del ingreso per cápita, o una tasa porcentual de incremento en el ingreso nacional, o bien aumentar la productividad, etc., lo es también planear la administración para alcanzar eficientemente el cumplimiento de la meta propuesta.

Así, mientras que la planeación del desarrollo establece qué se propone hacer para alcanzar un índice máximo de bienestar colectivo, la planeación de la administración señala cómo realizarlo desde el punto de vista de su instrumentación administrativa. Una fija la meta, la otra el camino de acción y el procedimiento operativo. La planeación económica apunta hacia objetivos de acción colectiva, la planeación administrativa indica el modus operandi.

Naturalmente que la planeación del desarrollo implica como condición previa la creación de un organismo planificador porque de otra suerte la coordinación de los planes sectoriales o regionales no operaría; es decir, se requiere incorporar al conjunto de la Administración Pública el organismo que planee; no sólo que diseñe el plan sino también el que lo apruebe y lo vigile.

Las implicaciones de esta decisión no se limitarían a establecer la oficina técnica de planeación con todo el instrumental teórico para avizorar el futuro partiendo de una situación dada; no sería sólo el papel de los "cerebros electrónicos" los determinantes para fijar el rumbo. Si así fuera de simple, bastaría adjuntar una oficina más al conjunto del aparato estatal y esperar los resultados. Por el contrario, la planeación del desarrollo reclama de una reestructuración a fondo de la Administración Pública; aún la sola tarea de aportar, canalizar y coordinar los informes y datos reales para diseñar el plan demanda de una eficiente organización a partir de los más modestos niveles de la jerarquía administrativa; y lo que es más importante, implica la necesidad de una conciencia clara por parte del pueblo del qué y del cómo de la planeación del desarrollo.

Planear esta organización dá origen a múltiples cuestiones de orden técnico de cuya solución adecuada depende el éxito o el fracaso del intento planificador. Para enunciar sólo algunas de las más comunes cuestiones concernientes al sistema organizativo para realizar los trabajos de planeación, podríamos formular las siguientes interrogantes:

¿Qué tipo de organismo sería el más idóneo para preparar los planes nacionales?

¿A qué nivel jerárquico deberá ubicarse ese organismo en el conjunto orgánico de la Administración Pública?

¿Qué línea de dependencia deberá fijarse con el ejecutivo principal del gobierno?

¿Deberá incluir dentro de sus atribuciones la formulación de los presupuestos de gasto corriente e inversión?

¿Ejercerá una acción centralizadora en la adopción de las decisiones implícitas en la planeación, o por el contrario, se ajustará al recurso administrativo de la descentralización?

¿Cómo deben tamizarse los criterios y opiniones del sector privado en la conformación de los planes?

Estas y otras cuestiones forman por ahora el centro de una preocupación de quienes tienen a su cargo planear la organización para el desarrollo.

A nuestro juicio la naturaleza del organismo o sistema orgánico que realice la planeación depende del rango y alcance que ésta presente. En una economía donde los medios de producción estén predominantemente en poder del Estado, la estructura administrativa estará adoptada a un tipo de planeación altamente centralizada. Por el contrario, en una economía donde la iniciativa privada juega el papel primordial y las relaciones económicas se rijan por las fuerzas del mercado, el órgano de planeación será de naturaleza limitada y precaria.

En un sistema de economía mixta el organismo de planeación, de acuerdo con la estructura adoptada por diversos países, se ubica al lado del Presidente o del Primer Ministro como un órgano de "staff"; generalmente es un Consejo de Planeación integrado por los ministros cuya función es predominantemente económica, y de él suele depender una oficina o comisión encargada de diseñar el plan que luego se somete a la aprobación del Consejo.

En nuestra opinión esta fórmula administrativa es una respuesta adecuada al propósito de realizar la tarea de planeación y a ello agregaríamos que, al lado de la función meramente planeadora, podría incluirse la formulación de los presupuestos de gasto corriente e inversión y apuntalarse sus estudios y cálculos con la concentración y coordinación de la estadística de carácter económico social. La vigilancia de la ejecución del plan sería conveniente que estuviera a cargo del propio Consejo Nacional de Planeación a través de la Comisión adscrita al mismo. En ocasiones, la vigilancia del plan se realiza por medio de un organismo dependiente de la rama ejecutiva con el carácter de controlaría general del gobierno.

Y para complementar el sistema orgánico de la planeación podría éste integrarse con los Consejos Económicos Regionales, así como auspiciar la participación de comités consultivos con representación de los sectores privados y sociales que expongan sus puntos de vista en las diversas etapas preparatorias de los planes nacionales.

La atención concedida a este aspecto de planear la organización para realizar eficazmente la planeación económico-social, sería, como hemos señalado arriba, sólo una parte de la reestructuración de la Administración Pública. La modernización del aparato estatal para adecuarlo a las exigencias de un desarrollo plani-

ficado, ha de avizorar la transformación de la estructura administrativa a todos los niveles jerárquicos y comprender la integridad del cuadro funcional del sector público.

De aquí la importancia de armonizar en esta tarea trascendental la labor de los economistas y la de los administradores, cuyo esfuerzo especializado exige complementarse recíprocamente y utilizar sus instrumentos de análisis con apego a los principios de la división del trabajo y de la unidad de propósito. El economista haría uso de sus "herramientas" teóricas: el ingreso nacional, la tasa de inversión, el nivel de ocupación, la distribución del ingreso, los créditos selectivos, el control de cambios, la política de salarios, la demanda efectiva, la acumulación del capital, etc. El administrador emplearía, por su parte, otro tipo de instrumental: la unidad de mando, el área de control, las líneas de autoridad, la delegación de responsabilidades, la coordinación, la dirección, la planeación administrativa, la supervisión del personal, etc.

La conjunción de este esfuerzo, inspirado en la doctrina del procedimiento, o sea, en un trabajo de equipo a fin de realizar con efectividad un propósito superior de la sociedad, señalaría la pauta para la fusión de esfuerzos en un proceso continuo de grandes perspectivas y llevarlo a un plano de colaboración que incluiría, a los juristas, a los sociólogos, y a todo profesionalista que por la naturaleza misma de su trabajo, aspira a trasladar su propósito de servir a una acción práctica y trascendente encaminada a la planeación integral.

### 3. La Ejecución de los Planes de Desarrollo

247

Probablemente sea superfluo insistir en que la virtud de un plan depende de la efectividad de su cumplimiento, porque siendo una guía para la acción, su justificación radica en que esa acción se realice; y como la responsabilidad de ejecutar un plan nacional recae en el gobierno y en el pueblo, se parte entonces de la premisa de que el plan ha recogido las aspiraciones e intereses de quienes han de llevarlo a la práctica y a quienes ha de servir.

Cuando se habla de que el plan de desarrollo debe ser realista sugiere que ha de emerger de situaciones objetivas y que el cálculo de las posibilidades o expectativas se funda en antecedentes históricos, tendencias estadísticas, etc., que harán factible su cumplimiento. Obviamente, por mucho que se afine el método para la formulación de un plan, por el empleo de computadores electrónicos y de instrumentos de análisis perfeccionados, queda siempre una parte de la compleja realidad social sumergida, intocada. Las motivaciones humanas son de naturaleza tan compleja que no pueden por entero reducirse a cifras estadísticas; el fondo de la conciencia colectiva oculta al investigador situaciones que se pierden en el devenir histórico. Consecuentemente, las variables dinámicas de los modelos económicos determinan aproximaciones muchas veces erráticas con respecto al acontecer nacional e internacional.

Sin embargo, si partimos del supuesto de que el plan concebido comprende el conjunto de factores de orden económico para que cobre virtud en la realidad, la lógica secuencia es considerar si la organización y funcionamiento de la Administración Pública se pliega a la exigencia de realizar eficaz y coordinadamente las



diversas políticas que establece el plan, a fin de lograr los objetivos propuestos.

Esto es, los organismos encargados de la ejecución del plan representan su condición operativa, porque aunque su realización sea, como ha quedado expresado, una responsabilidad compartida del pueblo y el gobierno, los órganos de la Administración Pública han de marcar la pauta para lograr una acción eficiente y coordinada, en respuesta a los intereses y aspiraciones colectivas.

Si el Estado, a través de la Administración Pública, no logra encauzar la iniciativa creadora del pueblo con un espíritu de emulación, de orden y disciplina en la ejecución del plan, la voluntad colectiva se paralizará y dará al traste con el propósito de lograr un desarrollo económico acelerado.

Donde los órganos encargados de la ejecución del plan adolecen de fallas substanciales que inhiben las posibilidades de realizarlo eficazmente, el Estado tendrá necesidad de emprender una acción simultánea al diseño de los planes, consistente en abolir el burocratismo y en organizar las Secretarías de Estado o ministerios, los entes autónomos y semi-autónomos para asegurar un funcionamiento eficaz y armónico de los órganos de la Administración Pública a todos los niveles jerárquicos.

Aunque hemos reiterado nuestra opinión en el sentido de que la planeación es obra del sentido común, cuando se contempla como un sistema de acción gubernamental, reclama también de un alto sentido de organización y de conducta disciplinada. Si los órganos de ejecución del Estado no son capaces de cumplir los planes aprobados, la explicación de esta frustración estará, bien en que los planes fueron mal concebidos, o bien que las fallas o fricciones administrativas del gobierno frenaron las posibilidades del desarrollo; de aquí que el mejoramiento de la Administración Pública constituya, una condición previa, un pre-requisito, para que la planeación logre éxito en la práctica.

Naturalmente que al diseñar un plan se procure la aproximación óptima de las metas basada en la observación de las tendencias y en un afán de progreso que determina, con frecuencia, una sobreestimación de las posibilidades de desarrollo; es, en cierta forma, una provocación al esfuerzo conjunto del pueblo y del gobierno. Esto no invalida la bondad del plan en la medida que se sujete a un proceso de reconsideración. continúa de manera de irlo ajustando a las contingencias reales y a los dictados de la política económica del gobierno.

El control de la ejecución del plan es tal vez la parte más difícil de lograr, sobre todo si el sistema de comunicación no responde con sensibilidad a las exigencias de una información centralizada. La oportunidad y veracidad de los datos es condición ineludible para hacer las modificaciones y adaptaciones que las circunstancias impongan en los planes iniciales, y sobre todo, para imprimir al esfuerzo de la planeación un carácter de continuidad, al propiciar, mediante la observación de los avances logrados, las innovaciones y rectificaciones que habrán de incorporarse a una planeación en perspectiva, a largo plazo.

Por último, quisiéramos insistir en el punto relativo al procedimiento administrativo de la planeación concerniente a la descentralización de las decisiones, sin menoscabo del control central. Aún en los regí-

menes socialistas donde la característica de la planeación radica en su fuerza centralizadora, el fenómeno de la descentralización parece estar predominando como recurso operativo para estimular la vitalidad del sistema. El delegar mayor autoridad y responsabilidad en los organismos de ejecución, no sólo en lo que atañe al cumplimiento de las decisiones para realizar los proyectos específicos, sino incluso en la adopción de éstas, indica un cambio de tónica en las formas de administrar las economías planificadas dando una mayor fuerza a la acción administrativa regional. Por el contrario en los países donde la iniciativa personal es factor importante en el crecimiento económico, el Estado parece seguir el curso de una economía dirigida a través de organismos centrales de planeación.

Este fenómeno anuncia, en perspectiva histórica, la posibilidad de acercar los métodos de administrar los programas económicos de países con diferente estructura política y social, paliando el antagonismo que con frecuencia se ha amplificado dolosamente, entre la acción planeadora del Estado y el margen de participación del esfuerzo individual para el cumplimiento de los fines colectivos.

#### 4.- El Crecimiento Planificado del Estado Moderno

La necesidad de crear una estructura del Estado, compatible con la meta de acelerar el progreso económico, sería entonces el corolario de nuestra exposición relativa a la planeación de la Administración para el desarrollo; adecuar la Administración Gubernamental al cumplimiento de las nuevas atribuciones del Estado en materia económica, y sustentar un concepto progresivo del papel que juegan las instituciones públicas en el desarrollo económico-social, frente a la creciente complejidad de la vida moderna.

Es decir, superar la etapa en la que el crecimiento del Estado obedecía a contingencias políticas y en que, por desgracia, se frustraban las acciones reivindicatorias por el desmedido afán de llevar las cosas al terreno de la politiquería. La etapa histórica es ahora propicia para fortalecer al Estado con la consciente perseverancia de organizar y coordinar las instituciones públicas aprovechando la experiencia del desarrollo planificado emprendido por la Administración Gubernamental de países con diversa estructura económica.

Tarea ésta de gran trascendencia que reclama no sólo de imaginación creativa para adaptar al cuadro institucional de los países en desarrollo, las formas y métodos de una acción planificada, sino también de inteligencia política, en un plano superior, para movilizar las energías de los sectores mayoritarios de la población, sin cuyo entusiasmo y participación activa no sería factible el progreso de la sociedad humana.

Esa mística en el esfuerzo colectivo aparece estar por ahora ahogada en las contradicciones inherentes a una estructura social sacudida ya por el clamor de los pueblos para superar su atraso. El espectáculo de la hora presente es la pugna entre un individualismo en decadencia y el surgimiento de un impulso colectivo a través del fortalecimiento del Estado.

Pero si esa acción estatal no logra aglutinar el esfuerzo de las grandes masas y apoyarse en ellas para consolidar su avance, el Estado podrá constituirse en peligro, al caer en manos de una oligarquía que utilizaría la maquinaria administrativa del Estado como instrumento de opresión y como medio de preservar sus privilegios.

De aquí la importancia de compaginar la planeación económica con la planeación de la Administración Pública, porque a través del proceso de la planeación se da margen a que participen las grandes mayorías no sólo en el diseño del plan, sino en su cumplimiento y en el control de su ejecución, creando así las condiciones para democratizar la vida institucional del país en desarrollo. En la medida que se estimule con mayor amplitud la cooperación del pueblo en la realización de su propio destino, mayor garantía habrá de que el progreso económico no sea usufructuado por unos cuantos.

Esta posibilidad depende en buena parte de las prácticas y métodos de la acción gubernamental, en presencia de la correlación de las fuerzas políticas; porque al encauzar organizadamente las energías de los grandes sectores del pueblo, las medidas que el Estado adopte serán producto de una aspiración colectiva y no del interés de grupos privilegiados. De suerte que, como resultado de ese proceso dinámico, se podrá reestructurar el cuadro institucional del país en desarrollo, y en ese intento, tocaría al Estado asumir la posición y responsabilidad de vanguardia.

Cuando nos referimos a los métodos de acción gubernamental, reservamos desde luego, un lugar preeminente a la actividad planificadora del Estado; no sólo en cuanto a la determinación de las metas generales que, con frecuencia, aparecen ambiguas, sino también en la fijación de objetivos concretos y en la planeación de los organismos e instrumentos operativos para realizar, en la práctica, los proyectos específicos.

Reestructurar la Administración Pública para ponerla en consonancia con las modalidades que exige un desarrollo económico acelerado, es ir contra el status quo de la actividad administrativa del gobierno; es labor de arquitectura social que supone, además de un

nuevo diseño de las instituciones gubernamentales de acuerdo con sistemas modernos de organización, analizar y transformar las prácticas burocráticas que traban el desarrollo económico de un país. Requiere, consecuentemente, identificar con instrumentos analíticos de organización, los factores negativos que inhiben el eficaz funcionamiento del Estado y proponer las fórmulas más convenientes para superar las fallas en la actividad administrativa del gobierno.

En la medida que el progreso económico vaya reclamando una ampliación en la esfera del servicio público, el Estado crecerá correlativamente; la administración de los programas colectivos es primordialmente responsabilidad directa de las instituciones de servicio; la lucha contra las enfermedades, la ignorancia y la pobreza no está a merced de la acción particular, confinada, las más de las veces, a la resolución de propósitos egoístas. El crecimiento del Estado es un trasunto de la presión de los pueblos por superar sus condiciones de miseria y para hacer positivos el concepto de justicia social mediante una redistribución más equitativa de la riqueza.

El crecimiento económico supone entonces el crecimiento del Estado; y así como la economía encuentra en la planeación el instrumento eficaz para su desarrollo, la administración se funda primordialmente en un concepto de acción planificada para realizar los objetivos con un grado satisfactorio de eficacia. Consecuentemente, en la actualidad el crecimiento planificado del Estado es un pre-requisito para lograr una tasa elevada de progreso económico de los países en vías de desarrollo, y con base en este criterio, coincidimos en la tesis brevemente expuesta por el eminente economista Oscar Lange quien, en reiterada exposición, nos advierte: "En la época actual la planeación se ha convertido en el instrumento básico para el desarrollo económico."



## UNA METODOLOGIA PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL REGIONAL DE MEXICO\*

Por Rolfo Ortega Mata

### INTRODUCCION

El siguiente trabajo intenta reunir algunas metodologías en una que sea de lo más eficiente para la planificación del desarrollo económico y social regional de México, e incluye: una primera parte con los antecedentes teóricos y prácticos del desarrollo regional en países con lento progreso, y una segunda que, con base en trabajos de planificación regional realizados en algunas de nuestras instituciones estatales, presenta los diferentes trabajos necesarios para alcanzar la mayor productividad de las inversiones requeridas para acelerar el desarrollo económico y social regional de México.

El desarrollo, para algunos tratadistas, es el crecimiento económico, que se produce como consecuencia de motivos y actitudes (económicos o no), y que históricamente se presenta en etapas. Para otros, es el resultado del deseo colectivo de acelerar la elevación de los niveles económicos, culturales y sociales de las poblaciones de una región o de una nación, mediante incrementos programados y bien equilibrados de las producciones primaria, secundaria y terciaria.

La evaluación del desarrollo económico de una región se ha hecho según los incrementos anuales de las producciones de una clase productiva o con combinaciones de clases predominantes, por ejemplo, las producciones agrícolas, ganaderas, de las industrias extractivas, etcétera.

Esta simplista evaluación del desarrollo lleva a una falsa información optimista de mejoramiento económico de una región, pues en el caso óptimo, los incrementos volumétricos de un grupo de clases productivas, puede mejorar sólo las economías de las empresas; sin elevar los niveles sociales y económicos de su población.

También (y ello es más racional) se mide la aceleración del desarrollo económico regional, según las tasas de incremento anual del ingreso o producto *per capita*, total y por sectores o factores de la producción. Sin embargo, la rapidez con que crece el ingreso y el producto regionales, principalmente en los países de lento desarrollo, que constantemente devalúan su moneda, no muestra el verdadero ritmo de crecimiento económico y social, ni siquiera cuando

son compensados los números de las series que usan para calcular las tendencias.

No obstante esto, se sigue evaluando el ritmo de desarrollo económico regional utilizando técnicas que son más exactas, pero no tanto como se necesitaría para cuantificar los resultados sociológicos originados por los progresos que se van obteniendo en la economía de la región. Actualmente sólo se emplean algunos indicadores sociológicos determinantes que aproximan a mediciones racionales; entre estos, destacan: combinaciones de la productividad de la población activa, el empleo de electricidad en los hogares, el consumo de calorías mediante la alimentación, el uso de artículos industriales de consumo, el nivel de servicios públicos proporcionados por los gobiernos, y otros consumos que hacen que el hombre viva con un determinado nivel cultural y social.

Por ello, en cuanto la aceleración del desarrollo económico de una región, no es un fin sino un medio eficaz para elevar los niveles de bienestar de su población, la eficiencia de la metodología que se use para realizar esta ineludible acción se debe medir mediante indicadores del desarrollo social.

Pero, la evaluación del ritmo de desarrollo económico regional es sólo un antecedente forzoso para poder planificar la aceleración más conveniente del crecimiento económico nacional que, como afirman algunos economistas, conlleva la elevación de las condiciones de vida de los grupos humanos de bajos ingresos personales del país de que se trate.

El divorcio entre los sociólogos y los economistas, en cuanto a la afirmación anterior, estriba en que los últimos consideran que los primeros hacen consideraciones que algunas veces son desorientadoras y que no son aplicables a los niveles de desarrollo económico y social de países con lento desarrollo.

Algunos economistas afirman que las metas sociológicas, en las estructuras occidentales deberían ser: una educación más calificada y general, mejor adaptación de los hombres a sus trabajos, la formación eficiente de grupos de personas para acelerar la producción, el mejoramiento permanente de los niveles de nutrición, salud e higiene de la población, la formación de dirigentes en todos los sectores productivos, la administración pública, los sindicatos y los grupos pro-

251

fesionales; la mayor aceptación de un concepto moderno de propiedad, para que su uso beneficie a las colectividades; la mayor eficiencia en el desempeño de las tareas planificadoras para el desarrollo social y económico, y la intervención de la opinión pública en los actos gubernativos relacionados con el desarrollo. Se asegura que al progresar en estos campos sociológicos, los países en vías de desarrollo aceleran el mejoramiento social de sus poblaciones; pero, además, que es necesaria una política de desarrollo originada por la planificación regional y nacional según un conjunto de principios teóricos aplicables al nivel de desarrollo en que se encuentren la región y el país en el momento de iniciarla.

Entre éstos destaca la urgencia del equilibrio de las interrelaciones económicas de las tres actividades productivas, durante la aceleración del desarrollo, según el grado de progreso en que se apoye el impulso, atendiendo, antes que nada, a la máxima eliminación de la desocupación temporal, y a la elevación constante de los niveles económicos, culturales y sociales de toda la población, regional y nacional.

Un criterio sociológico sano para asegurar el mejoramiento del bienestar de una población debe atender, no sólo a los programas de desarrollo económico, sino también a los niveles culturales y sociales, cuantificando en lo posible los ritmos de su mejoramiento.

Para ello, es preciso conocer los niveles sociales y culturales al aplicar la aceleración, mediante estudios que muestren la situación inicial. Estas investigaciones preliminares serán realizadas por comisiones planificadoras tanto nacionales como regionales y sectoriales y por sus agencias locales.

Entre los estudios indispensables para conocer la realidad económica cultural y social inicial de una población destacan:

- 1) Los que muestren la composición etnográfica de la población regional.
- 2) Los de ecología humana —pero preferentemente los de ecología urbana, que muestren con claridad la distribución de los fenómenos sociales en las diferentes áreas de la región.
- 3) Los de desarrollo demográfico, que incluyan los ritmos de crecimiento de las poblaciones, y las densidades demográficas, así como las características de las poblaciones en cuanto a sexo, estado civil, natalidad, mortalidad y otras características demográficas útiles para fijar el posible crecimiento natural de la población regional.
- 4) Los de los niveles de vida, principalmente en relación a: alimentación, vestido y calzado, habitación, salubridad, uso de agua potable, drenaje, medios de transporte y comunicación, y uso de energía eléctrica en los hogares (para alumbrado, calefacción y otros usos como planchado, radio, televisión, etcétera).
- 5) Los de los niveles culturales, haciendo resaltar: grado de educación, sentido artístico, diversiones, viajes, pasatiempos, así como también creencias, tradiciones, habilidad tradicional para aprender a trabajar, diligencia y otros niveles culturales.
- 6) Los que se hagan en relación a la ocupación de la población, según las tres actividades productivas, así como también según oficios, profesión, etcétera, incluyendo investigaciones de la fuerza de trabajo, población urbana y rural económicamente activa, desocupación crónica y temporal, y otros aspectos ocupacionales (como grados de capacitación, divi-

sión del trabajo, eficiencia media del hombre-hora, etcétera).

7) Los estudios para determinar los ingresos familiares, los salarios, las prestaciones, las utilidades y otros ingresos monetarios y reales, con el fin de formar grupos de habitantes con recursos monetarios para bajos niveles de vida, suficientes para vivir en condiciones normales, y más que suficientes para una vida normal.

8) Aquellos que determinen la capacidad de ahorro de los sectores de la población, para estimar las posibles fuentes de capital que pueden formar parte de los programas de inversión en el progreso agrícola e industrial de la región.

Los resultados de las investigaciones realizadas por las comisiones planificadoras, determinarán los grados de aceleración requeridos en determinados sectores productivos, en cuanto a mejoramiento de salarios, distribución de utilidades, posibilidades de ahorro, formación de capitales, y aumentos de capacidades de consumo de las producciones primarias, secundarias y terciarias. Se aconseja que las conclusiones de estas investigaciones se resuman en indicadores sociológicos como los de situaciones de nutrición salud, educación y cultura.

Lo anterior se realiza haciendo estimaciones del consumo individuales de bienes y servicios y de los consumos de grupos sociales, del ingreso regional *per capita*, por grupos de actividades o que distingan entre empleadores y empleados; las de los ingresos personales originados por salarios, prestaciones, utilidades distribuidas de las empresas productivas, etcétera, las de distribución de los ingresos en los gastos familiares, incluyendo los ahorros, y las que se refieren a la proporción de la ocupación total de la fuerza de trabajo existente.

Cabe aclarar que las estimaciones del ingreso regional presentan serias dificultades en los países de lento desarrollo, debido a la escasez de estadísticas económicas y sociales regionales. Muchas veces es posible resolver estos problemas, mediante encuestas para aplicar el muestreo estadístico, otras aplicando los índices nacionales a los estudios regionales, y también —algunas veces— mediante métodos que combinen los dos procedimientos.

De cualquier forma, después de conocer los niveles económicos culturales y sociales de la población de una región o país es necesario programar los índices de aceleración del desarrollo económico, a fin de elevar —con cierta rapidez—, los niveles de bienestar económico y social de los grupos que forman la población del territorio en estudio.

Hay un conjunto de principios teóricos aconsejados para planificar un desarrollo económico y social regional; se ha integrado como sigue:

- 1) Hay que realizar planes que aprovechen eficientemente todos los recursos de la región; 2) el Estado y la iniciativa privada deben ser los obligados a esforzarse constantemente para acelerar el desarrollo, según las siguientes actividades: i) de planeación, realización, coordinación y control de los programas de desarrollo; ii) de intensificación de la capacidad educativa, de investigación, de fomento y dirección del elemento humano que tendrá que intervenir en la aceleración del desarrollo; iii) de mejoramiento de la productividad, según la aceleración del desarrollo planificado de las empresas primarias, secundarias y terciarias que existan

y sea indispensable crear; iv) de aplicación de las disposiciones legales, económicas, y monetarias, fiscales, laborales y de seguridad social que coadyuven al desarrollo; v) para realizar reformas agrarias integrales que eliminen el estancamiento nocivo, en las producciones agropecuarias auspiciando instituciones de crédito y ayuda técnica, etcétera; vi) de fomento agropecuario, para incrementar la productividad y aumentar —con ello— el ingreso personal de los campesinos y el mercado de los artículos y servicios de las actividades secundarias y terciarias; vii) de incremento de los servicios de comunicaciones y transporte, de energía eléctrica, de agua potable y agua para el riego y de otros servicios básicos al desarrollo; viii) de aceleración de la industrialización, que aumente los ingresos personales de la fuerza de trabajo, haga más equitativa la distribución del ingreso o producto regional y produzca bienes de consumo e inversión para satisfacer plenamente el mercado regional, nacional y del extranjero; ix) para crear industrias básicas como la siderurgia, la petroquímica; y la de materiales de construcción; x) de estímulo al ahorro y la capitalización nacionales y a la formación de los capitales requeridos en la planificación del desarrollo, así como también al establecimiento de las prioridades para las inversiones públicas y privadas; xi) de consideración de posibles inversiones de capitales extranjeros, o al través de líneas de crédito de instituciones internacionales y xii) de consolidación y control del desarrollo económico y social regional y nacional; 3) Cuando —con todo— la iniciativa privada no esté preparada para marchar al ritmo programado, el Estado debe crear y operar directamente aquellas empresas agropecuarias e industriales básicas y necesarias, y formar la infraestructura del desarrollo poniendo especial atención a las explotaciones forestales, agrícolas, ganaderas, a las empresas refinadoras de petróleo crudo y a la petroquímica, a las industrias siderúrgicas, a las de materiales de construcción, a las de comunicaciones y transportes y de suministro de energía eléctrica.

Entre las principales actividades que deben considerarse (en parte o totalmente) para acelerar el desarrollo social y económico, destacan las siguientes; 1) la regionalización, 2) los períodos de aceleración del desarrollo, 3) la estructura administrativa para la planificación del desarrollo, 4) las interrelaciones entre los desarrollo regional y nacional, 5) el mejoramiento de la productividad, como base fundamental del desarrollo, 6) el equilibrio económico entre los sectores de trabajadores de la producción, 7) los volúmenes de capital requeridos, y el ahorro como fuente fundamental para formarlos, 8) la programación del financiamiento del desarrollo y 9) la planificación del progreso social y económico.

El enfoque de una planificación que se realice según los principios teóricos y los trabajos antes esbozados puede ser básico para determinar el crecimiento necesario de una actividad productiva, recomendándose para ello, el uso de indicadores estáticos y dinámicos determinantes, el análisis de la influencia de éstos en la actividad en estudio, así como sus interrelaciones recíprocas y con otras clases productivas, y también el estudio de la influencia de los factores productivos regionales en los nacionales.

Los indicadores más usuales para evaluar el desarrollo económico y social son: los niveles de produc-

ción, de capacidad de crecimiento, y los económicos y sociales.

## 1. METODOLOGIA PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL REGIONAL DE MEXICO

La siguiente secuencia lógica de estimaciones, estudios y proyectos, apoyados en los principios teóricos antes apuntados y en trabajos realizados hace cuatro años en Industrial Eléctrica Mexicana, S.A., muestran una metodología factible de mejorarse, para planificar el desarrollo económico y social no sólo sectorial, sino regional y también nacional.

### 1.1 Regionalización

La regionalización para la planificación del desarrollo económico y social regional de México aún no ha sido concluida y usada por ninguna dependencia planificadora, aunque ya existen regionalizaciones para la defensa nacional, la educación, los correos, la navegación aérea y marítima, los transportes terrestres, la salubridad, la seguridad social, las explotaciones agropecuarias y forestales, las estadísticas diversas, los recursos y explotaciones mineras y petróleo, la industrialización, el crédito agrícola, etcétera. Estas no consideran niveles sociológicos; frente a esta situación, el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, está terminando un estudio que considere todos los trabajos existentes a fin de llegar a una regionalización nacional según índices cultural económico-sociales, que será útil para la planificación del desarrollo.

Por ejemplo, dentro de las regiones ya concretadas para la industrialización del país, resaltan las controladas por las divisiones de la Comisión Federal de Electricidad que, aunque no atienden índices económico-sociales, sí limitan áreas que, a plazos medios, serán servidas por las redes de transmisión y distribución existentes, no sólo de esta Empresa Estatal, sino —también— de las ya interconectadas.

Existen —así— las regiones del noroeste, del norte del noreste, etcétera. Está formada la primera por el Estado de Baja California, Territorio de Baja California y los Estados de Sonora y Sinaloa; la segunda por los Estados de Chihuahua, Durango, Zacatecas y Coahuila, etcétera.

### 1.2 Inventarios regionales de recursos naturales, humanos, económicos y de capacidad de organización y operación de empresas.

En México ya se han hecho estudios regionales para fijar los inventarios de recursos naturales, así como de aprovechamiento hidroeléctrico, de depósitos y reservas de carbones minerales y petróleo crudos, de aprovechamientos geotérmicos, y aun de yacimientos de minerales para producir materiales fisibles que serán aprovechados en un futuro inmediato en plantas átomo-eléctricas.

El problema de la carencia de mano de obra sin calificar y calificada no existe en los países retrasados económicamente, como acontece en México. Pero si

bien no hay escasez de mano de obra en nuestros países latinoamericanos, el problema es general en cuanto a los capitales disponibles para incrementar las producciones regionales y nacionales. Por ello, debido a que en la planificación regional son necesarios aumentos constantes de capital para ampliar las capacidades de producción, éstos sólo se pueden formar mediante técnicas modernas de financiamiento, entre las que destacan: 1) la reinversión de utilidades, 2) la formación de capitales con aportaciones de pequeños, medianos y grandes inversionistas, 3) las aportaciones estatales, 4) la obtención de créditos de instituciones internacionales de desarrollo, 5) los créditos de casas constructoras de maquinaria y equipo —y aunque no es recomendable—, 6) las inversiones extranjeras directas que formen parte minoritaria de capitales mixtos.

Al formar un volumen de capital para acelerar el desarrollo regional es conveniente, además, emprender políticas económicas que eliminen los saldos desfavorables de las balanzas de pagos, evitando la creación de industrias y compras de artículos suntuarios y el envío al extranjero de capitales formados en cada región de un país.

Así en México y en otros países pobres, es relativamente fácil formar capitales mediante créditos concedidos por instituciones crediticias de los bloques políticos-económicos; pero, para ellos, es prudente —al programar inversiones— tomar siempre en mayor cuantía capitales nacionales evitando posibles dependencias políticas que afectan el desarrollo y la soberanía de los países importadores de capitales.

Los recursos de capacidad de organización y dirección de empresas, están creciendo constantemente en los países pobres, con la mira de aumentar el bienestar de sus poblaciones; gracias a la acelerada preparación científica y técnica de cuadros de dirigentes diversos, en universidades, escuelas de estudios superiores, cursos especiales para planificación y para diversas actividades de creación y operación de empresas.

### 1.3 Niveles de capacidad y producción de las empresas

Para planear incrementos en la capacidad de producción en una región, es necesario, ante todo, conocer los niveles actuales y los volúmenes de producción en los últimos años, con el fin de calcular indicadores tecnológicos. Los estudios que es necesario hacer, deben concretar las capacidades de producción en cada región, y los volúmenes mensuales y anuales obtenidos. Mediante estadísticas permanentes o censales se llega a situaciones que pueden ser representadas gráficamente en planos de la región en estudio. Lo que se hace, es representar en una fecha cuál es la situación tecnológica de los procesos productivos de las industrias de una región.

Así, por ejemplo, en la ahora Industrial Eléctrica Mexicana, S.A., se realizaron estudios con estadísticas planeadas para estos fines, de la División Norte y al 31 de diciembre de 1960; la situación tecnológica del sistema fue como sigue: potencia instalada 192 250 kw., correspondiendo el 51.2 por ciento a plantas de la empresa, y el 48.8 por ciento a los interconectados de la Comisión Federal de Electricidad. En este año, se dispuso de 761 353 480 kw y 740 260 033 netos, correspondiendo el 49.3 por ciento a lo generado por la empresa y el 50.7 por ciento a lo comprado a la Fe-

deral de Electricidad. Las demandas de pico para generación bruta fueron la total, de 131 200 kw; la correspondiente a la empresa, el 58,8 por ciento y las de la Federal de Electricidad al 41.2 por ciento. Los factores de capacidad fueron: para el sistema, de 45,08 por ciento; de las plantas de la Comisión, 46,69 por ciento, y de las centrales de la empresa, 43,54 por ciento. El factor de carga del sistema fue de 66,06 por ciento; el de las plantas de la Federal, de 81,28 por ciento, y el de las de la Industrial, 55,42 por ciento. Los factores de utilización fueron: el sistema 68,24 por ciento; de las potencias contratadas con la Federal, de 57,44 por ciento, y de las plantas de la empresa, 78,57 por ciento. El factor de aprovechamiento del sistema fue de 87,37 por ciento; es decir: el 12,63 por ciento de la energía generada y comprada, no se vendió. Según los indicadores anteriores, la situación tecnológica del sistema fue regular, debido a que su factor de capacidad fue bajo, pues la División fue revendedora de la Federal.

### 1.4 Situaciones económicas y financieras de las empresas productoras regionales.

Los estudios que deben realizarse para concretar las situaciones económicas y financieras de las empresas productoras de una región estarán enderezadas a determinar, en un ejercicio, el rendimiento del capital invertido y su capacidad para obtener capitales para futuras ampliaciones de la capacidad.

Lo primero se puede hacer mediante controles contables, o aplicando controles económicos con puntos de equilibrio económico y lo segundo aplicando análisis de estados financieros.

En México, y concretamente en la Región Norte, hemos hecho esta clase de estudios tomando en consideración las inversiones de la División correspondiente a la ahora Industrial Eléctrica Mexicana, S.A., es decir, sólo de la parte del sistema propiedad de esta empresa, sin incluir los capitales invertidos por la Comisión Federal de Electricidad en ese sistema. Así, después de un análisis minucioso y bien detallado de la situación tecnológica antes apuntada, y del análisis y reagrupación de todos los gastos en 1960 y de los ingresos brutos en el mismo año, se llegó a los siguientes indicadores que muestran claramente la situación económica de dicha División Norte en el año mencionado.

#### Información Fundamental

Ingresos brutos	\$ 116 426 753.00
Egresos brutos	110 332 557.00
Gastos constantes	20 129 915.00
Gastos variables	90 202 642.00
Capital base	225 900 097.00

#### Situación económica

Factor de capacidad en el punto de equilibrio	34.59%
Tasa de rendimiento	7.57%
Tasa de intereses	5.19%
Tasa de utilidades	2.38%

Además, el factor de capacidad del sistema fue de 45.08 por ciento, las ventas de energía llegaron a 665 389 138 kwh, y la utilidad fue de \$ 6 094 196.00. Con este estudio se llegó a la siguiente conclusión: la situación económica de la División Norte, fue regular ya que el factor de capacidad en el punto de equilibrio económico fue sólo de 34.59 por ciento, la tasa de rendimiento del capital base de \$225 900 097 sólo llegó al 7.57 por ciento, siendo la de utilidades del 2.38 por ciento y la media de intereses del 5.19 por ciento.

Esta precaria situación económica de la División, y las francamente malas de otras, de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, S.A., propiedad de inversionistas estadounidenses en su mayoría, de la "American And Foreign Power Co." hizo que el Gobierno de la República adquiriera los activos de este grupo, en el mes de marzo de 1961.

### 1.5 Demandas futuras de bienes y servicios

Para planificar en lo regional y en lo nacional el crecimiento del consumo de productos, es de primordial importancia determinar, para periodos concretos, los aumentos de compras, para concretar con ellos, correlativamente, los aumentos de capacidad a instalar, que hagan frente al ritmo de crecimiento de las demandas regionales.

Según lo explicado, se realizaron en 1961 estudios en algunas Divisiones de la mencionada Industrial Eléctrica Mexicana, S.A., para periodos: 1o. de uno a cinco años, 2o. de más de cinco a diez años, y 3o. de más de diez años.

Se realizó un estudio para un periodo corto para hacer frente al crecimiento del consumo de energía, y se basó en los registros de ventas, de aumentos de demandas máximas brutas de diez años anteriores, y de los posibles aumentos de cargas futuras conocidas por investigaciones directas. Con esta información, se fijaron demandas máximas hasta para cinco años posteriores.

En la metodología para plazos medios, se aplicaron tendencias seculares a un estudio del Distrito de Aguascalientes, en el Estado del mismo nombre. En este sistema, se aceptó también que los fenómenos determinantes del crecimiento fueron: las ventas de energía y las demandas máximas brutas, y que con ellas, aumentaban correlativamente las potencias instaladas y necesidades firmes. Las estimaciones se realizaron deduciendo las ecuaciones de sus tendencias: con ellas se calcularon los ritmos de crecimiento anual de las ventas brutas de energía, de las demandas máximas brutas y de las capacidades instaladas firmes.

Un tercer método consistió en realizar estudios amplios y minuciosos del posible desarrollo económico y social de la región de la División Norte. Se tomó como base la división política territorial más pequeña y, mediante información estadística, se representaron, en cartogramas, indicadores dinámicos determinantes en las futuras ampliaciones de las redes de suministro de electricidad y en la creación de las necesarias. Después, mediante correlaciones estadísticas de los indicadores, o por superposición de los cartogramas se llegó a determinar, para periodos medios y largos, los posibles aumentos de consumo de energía y de demandas máximas brutas.

Se formaron varios cartogramas, que reunieron indicadores dinámicos del desarrollo económico y social de la región, cuya área se limitó —en todas direcciones— a la comprendida 200 km. más allá de las terminales de las líneas más largas de transmisión y distribución existentes. La zona se limitó a los linderos municipales, con cabeceras a 100 km. de las fuentes de energía del sistema.

Los indicadores seleccionados fueron: ubicación de localidades con más de 1 000 habitantes según el Censo de 1960, incluyendo el ritmo de crecimiento de su población y aumentos de las densidades de población municipal, crecimientos relacionados con el uso de calzado, alimentación, características de vivienda, población económicamente activa y fuerza de trabajo y de producciones agropecuarias. Para el posible crecimiento industrial de la zona, se formaron indicadores del crecimiento de las clases industriales más significativas y se puso atención especial, en aquellas que, por contar con recursos naturales cercanos, serán a las que, lógicamente, se impulse, como: la minería, la transformación de productos forestales, agrícolas y ganaderos y algunas necesarias como la del cemento y materiales de construcción.

Con los cartogramas, y —como ya se dijo— mediante correlaciones estadísticas, o sobreponiéndose simplemente los cartogramas, se determinaron cuáles eran los municipios con mayor ritmo de crecimiento económico y social, y se propuso que fueran éstos los que se electrificaran en listas jerarquizadas por su importancia en el desarrollo y de acuerdo con tendencias de ventas de energía y demandas máximas brutas en un plazo que terminará en 1970.

### 1.6 Planeación de aumentos de capacidades de producción

Cuando se conocen los posibles incrementos —a plazos cortos, medios y largos— de las ventas y demandas máximas de productos en una región, se pueden determinar los incrementos planeados en las capacidades de producción. Para ello, existen varias metodologías.

En una metodología que se puso en práctica en 1961 para la División Norte, se estudiaron dos variantes del Plan Núm. 1, que fue el que se estimó más factible. La variante "A" aceptó, conservadoramente, que el factor de aprovechamiento a partir de 1961 sería constante y, cuando menos, de 0.74, mientras que la variante "B" más optimista, admitió que a partir de 1961 crecería según exponencial basada en los 5 años anteriores, llegando en 1970 a 76.00 por ciento. Según esto, se dedujo que de 1962 a 1966 la potencia eléctrica firme requerida sería de 17 080 kw. y la total de 22 080 kw. resultantes de sumar a la primera 5 000 kw. de la mayor unidad fuente de energía; de 1967 a 1968 estas potencias deberían ser de 22 080 kw. y 27 080 kw.; en los dos últimos años (hasta 1970) de 27 080 kw. y 32 080 kw. respectivamente.

Como es indudable que existen otras metodologías para planear los incrementos de potencia en determinados plazos, se obtendrán con ellas resultados diferentes. Sin embargo, la antes indicada proporciona una estimación racional, pues se apoyó en la dinámica de crecimiento de la potencia necesaria, deducida mediante tendencias seculares de los fenómenos de desarrollo más característicos de la electrificación regional.



### 1.7 Racionalización de la producción y distribución de productos

Existen en la actualidad muchos principios teóricos, metodologías y trabajos bien fundamentados que se aplican para aumentar la productividad de las empresas productoras en los campos tecnológico, económico y social.

Desde el punto de vista tecnológico, la ciencia, la técnica, y la tecnología modernas, están aportando a la construcción de maquinaria y equipos, abundantes inventos que hacen que las nuevas instalaciones sean más eficientes, así los técnicos mexicanos, asesorados algunas veces por técnicos de las casas vendedoras de maquinaria y equipos que proyectan, construyen y operan plantas industriales se están basando en las últimas innovaciones de la técnica. Consecuentemente, en nuestro país se está trabajando eficientemente tanto en el campo operacional, como en el de proyectos y construcciones, y ya se empieza a producir maquinaria y equipo según técnicas modernas.

Hay que aclarar que en la operación de sistemas interconectados, como el de la División Norte de la Comisión Federal de Electricidad e Industrial Eléctrica Mexicana, S.A., se han hecho estudios con equipos analizadores de redes interconectadas, para determinar su eficiencia para soportar cargas futuras y adiciones de potencia.

Además hay que hacer notar que los estudios y acciones realizados por las tres empresas estatales que controlan más de 95 por ciento de la energía vendida en el territorio nacional, para mejorar la economía de sus sistemas, recomiendan un mayor factor de capacidad mediante la venta de energía en las horas de baja demanda, la aplicación de ahorros en algunos gastos constantes regulados que sólo benefician a personas y no a grupos sociales, mediante análisis económicos factoriales, y controles económicos basados en la determinación de puntos de equilibrio económico, etcétera.

En lo social, se están haciendo estudios a fin de aumentar los consumos. Así se ha llegado a ciertas conclusiones, como las obtenidas en un estudio para la División Tampico, de Industrial Eléctrica Mexicana, S.A., que se indica a continuación:

"Inquestionablemente, existe una correlación muy estrecha entre el uso de energía eléctrica que hacen los habitantes de una región, su nivel de ingresos y sus condiciones culturales y sociales; por ello, el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de las personas que habitan los municipios de Tampico, Altamira y Ciudad Madero, debe ser impulsado para todos los sectores productivos de la región", a lo que se agrega el que "con ese fin, es indispensable la planificación regional en cuanto a acelerar el desarrollo económico y social. La División, para llegar a esta planificación debe promover y coadyuvar con otras Dependencias Gubernamentales en: la promoción de a) una producción regional más intensa, tanto de las industrias de bienes de consumo como de inversión y servicios; b) el impulso y aumento más acelerado de los servicios sociales que la federación y el Estado de Tamaulipas proporcionen a los habitantes de la región; y c) la intensificación de todos los campos de la actividad productiva, no sólo los que requieran energía eléctrica para su desarrollo, sino de aquellos que no influyen directamente en el aumento de ventas de kwh".

### 1.8 Balanceo de la población económicamente activa en los tres sectores productivos

Como para planificar el desarrollo económico y social regional, es necesario correlacionar los planes para incrementar la capacidad de producción con el desarrollo social de la región, es necesario considerar el balanceo de la población económicamente activa ocupada en las actividades primarias, secundarias y terciarias.

Estos estudios se tendrán que ajustar a las teorías de equilibrio más eficientes, entre las que destaca la de Fourestié.

### 1.9 Periodos y tasas para planificar el desarrollo económico y socioregional

Para la planificación del desarrollo económico y social regional, se ha establecido: 1) periodos cortos, de 1 a 5 años; 2) medios, de 5 a 10 años y 3) largos, de más de 10 años. Los periodos cortos se emplean en planificaciones fáciles de realizar y con mayores grados de exactitud; los medios se recomiendan para planificaciones sectoriales, y nacionales, y los largos para establecer cauces teóricos que sirvan de confrontación con los de los periodos cortos y medios.

Las tasas del desarrollo en una planificación se establecen escogiendo un ritmo mayor que el medio para el crecimiento del producto, consumo y exportaciones, considerando constantemente el coeficiente del capital.

### 1.10 Carencia de capitales y técnicas de financiamiento

La escasez de capitales en los países con lento desarrollo (entre los que se encuentra México) es, a no dudar, el principal problema a resolver. Para ello, los expertos en financiamiento del desarrollo afirman, que aunque el ahorro es la principal fuente de numerario, en los países pobres sólo es posible formar volúmenes de capital insuficientes para una acción aceleradora.

Consecuentemente, las técnicas financieras recomendadas a estos países en órdenes creciente de conveniencia nacional y decreciente en cuanto a la facilidad de realizarlas, son: reinversión de utilidades; inversiones directas del Estado; ahorro nacional para la compra de acciones, bonos y otros valores; créditos bancarios públicos y privados nacionales; líneas de créditos de instituciones internacionales y casas comerciales constructoras de maquinaria y equipos; y, aunque no es recomendable, inversiones directas extranjeras en combinación con las regionales y nacionales de los países en vías de desarrollo.

Toda esta gama de técnicas de financiamiento han sido puestas en práctica en México, aunque en los últimos sexenios han predominado los préstamos, que el Gobierno Mexicano ha obtenido de los Bancos de Exportación e Importación, Internacional de Reconstrucción y Fomento, e Interamericano de Desarrollo, y de gran número de casas productoras de maquinaria y equipos de Europa, Estados Unidos de América, Japón, etcétera.

Por ello, puede afirmarse que en los países pobres, debido a la competencia mundial de los grupos de países con sistemas económicos y sociales diferentes, no existen dificultades insuperables para formar capitales.

El problema para los planificadores es seleccionar aquellas fuentes que realmente sean benéficas al desarrollo económico y social y a la autodeterminación del país.

### 1.11 Programación de las inversiones

Es ineludible la utilidad de la programación de las inversiones para avivar el desarrollo regional y nacional. Para ello existen metodologías destinadas a evaluar los costos originados por las inversiones que se ajustan a los principios económicos del mundo capitalista, pero, estos principios deben ser analizados antes de que se les aplique para evitar desajustes económicos y sociales perjudiciales al desarrollo.

Para el desarrollo industrial, se aconseja realizar aquellas inversiones que prometan los más altos rendimientos.

Para la macrodinámica económica, se han propuesto diferentes modelos de programación, destacando entre ellos, los dinámicos de Harrod y Kaldor. Entre los modelos para los planes de industrialización, sobresalen; el de la determinación de prioridades de inversión según el costo del uso de los factores necesarios propuestos por Timbergen, el de la productividad social marginal sugerida por Chenery, el modelo de programación lineal basado en el simple de Leontief, y otros.

La amplia bibliografía con sugerencias de modelos y cálculo electrónico, hacen posible el que en México en la programación de inversiones para la aceleración del desarrollo económico y social regional y nacional puedan aplicarse, aquellos que las comisiones de programación y financiamiento del Estado resuelvan que son más benéficos, no sólo para el desarrollo regional sino también para el nacional.

### 1.12 Políticas económicas y sociales para el desarrollo regional

Las políticas económicas y sociales para acelerar el crecimiento deben ser supeditadas a las leyes nacionales y regionales dictadas para el desarrollo económico y social. Toda acción política tendrá que coordinarse con aquellas disposiciones legales destinadas a impulsar el desarrollo, así como las relacionadas con el ritmo de crecimiento de su población y de los niveles económicos, culturales y sociales que ésta disfrute; las que buscan el aprovechamiento extensivo y la más alta productividad de todas las tierras disponibles de una región para la agricultura, la silvicultura y la caza, así como todos los recursos marítimos cuando la región tenga litorales; las tendientes a crear nuevas empresas en las industrias extractivas, de transformación y en los servicios; y todas aquellas leyes y reglamentos regionales y nacionales, promulgados para los fines antes indicados.

Dentro de las políticas de desarrollo regional, cabe hacer resaltar la urgencia de incrementar las reformas agrarias, para elevar constantemente la capacidad de compra de bienes de consumo y servicios de los campesinos.

Otra política de desarrollo regional es la que depende a industrializar las producciones primarias en la misma región, evitando la creación de fábricas que dupliquen la inversión, trabajando sólo un turno, ma-

quinizándolas y automatizándolas cuando esto no aumente la desocupación (pues de lo contrario se seguirá fomentando el bracerismo que sólo enriquece a los países importadores de mano de obra). Las aceleraciones del desarrollo se coordinarán con las acciones políticas para evitar la desocupación temporal y permanente, pugnando porque los trabajadores del campo que no tengan trabajo, sean absorbidos por las actividades secundarias y terciarias regionales.

La especialización, concentración, y agrupación industriales se deberán auspiciar teniendo en consideración las posibilidades financieras de cada región y el fin perseguido con la planificación, el cual puede ser o un alto grado de ocupación o una elevación máxima del ingreso personal.

En México se han iniciado ciertas políticas de desarrollo mediante la expedición tanto de leyes específicas como de otras que, aparentemente, no lo son para este fin sino para acelerar el crecimiento de determinados sectores productivos que, correlativamente harán crecer, anualmente, los volúmenes de compra de bienes y servicios.

### 1.13 Instituciones para la planificación del desarrollo regional y nacional

Las oficinas para la planificación del crecimiento es conveniente constituir las coordinándolas con las instituciones de planificación de desarrollo sectorial, regional y nacional y, a su vez, estarán formadas según la organización gubernativa del país con lento progreso económico y social.

En México, ya se han formado instituciones planificadoras para cuencas hidrológicas (como las de los ríos Tepalcatepec, Papaloapan y Grijalba) y se ha iniciado la formación de instituciones regionales planificadoras en las cuales trabajan coordinadamente todos los organismos de desarrollo del Estado y de la iniciativa privada.

Pero, como en la planificación de países de lento progreso se requieren etapas de realizaciones, los autores de estas disciplinas recomiendan principiar —en algunos casos— con las regionales, interrelacionadas ineludiblemente con las nacionales.

La planificación del desarrollo económico y social regional y nacional de México, tendrá que realizarse próximamente en una sola oficina que coordine los programas de obras e inversiones.

### 1.14 Análisis y corrección de resultados

Planificación eficiente del desarrollo económico social de una región, será aquella que, con las menores inversiones, suministre el mayor volumen de bienestar social.

Para ello, una oficina planificadora no sólo proyectará adiciones de capacidades de producción y las realizará y operará, sino también tendrá la obligación de analizar los resultados tecnológicos, económicos y sociales obtenidos, a fin de corregir las desviaciones que se presentan en el desarrollo de los planes, para que, en caso de que éstas sean negativas, se pongan en práctica las medidas que eliminen las causas que las originaron.

Pero, si un desarrollo *económico* planificado no participa eficientemente, y no coadyuva al desarrollo *social* regional y nacional, indudablemente no cumplirá

su misión de impulsar el desarrollo nacional.

*Todo desarrollo sectorial, debe contribuir directa e indirectamente a elevar los niveles educacionales, culturales, económicos, sociales y políticos de las poblaciones regionales de un país pobre.*

Así es necesario: a) que aumente los niveles de ingresos de sus trabajadores, según sus economías anuales, con el fin de que estas poblaciones económicamente activas y su familias tengan capacidad creciente

de compra de bienes de consumo y servicios, y con ello, mejoren sus niveles de bienestar y que además, b) venda o suministre sus productos a precios que mejoren los niveles medios de vida de las poblaciones de bajos ingresos.

Como correlativamente el crecimiento de toda producción en México se realiza coordinándolo al desarrollo económico y social regional y nacional, debe pugnar por una política general de Seguridad Social.

## LA SOCIOPLANEACION Y LA ADMINISTRACION PUBLICA \*

Por Hugo Rangel Couto

Entre los comentarios de uno de los especialistas que conocen mejor la alimentación del pueblo de México, tal vez el más bien informado porque ha estudiado personalmente el problema a través de encuestas e investigaciones realizadas en la República durante 12 años, de jacal en jacal y de tugurio en tugurio, se encuentra el siguiente:

"Cerca de un 80% de la población está integrado por verdaderos supervivientes de la escasez alimenticia, la mayor deficiencia consiste en la falta de proteínas de origen animal contenidas en los alimentos que por su alto precio toda esta gente no puede comprar. Son 25 millones de mexicanos los que se alimentan sólo con tortillas, frijoles y chile y hay grupos de indígenas en el Mezquital que completan su alimentación con las larvas de los hormigueros, otros, en la Sierra Tarahumara, la completan con ratones silvestres y con víboras, y entre las clases humildes de Yucatán, debido a la avitaminosis se encuentran las manifestaciones somáticas más graves, tales deficiencias alimenticias contribuyen a la abulia, irritabilidad, misantropía y pesimismo de nuestra población".

Por su parte, quienes se ocupan del problema de la habitación nos dicen que para que los mexicanos de los centros urbanos no habiten en jacaes y tugurios, hay que cubrir un déficit aproximado de 110,500 casas-habitación, que el déficit anual por el aumento demográfico es de otras 45,100 y de 16,000 más por deterioro natural, de modo que: concluyen que se necesitaría una inversión aproximada de 4,120 millones de pesos anuales durante diez años para que pudiera resolverse este problema.

Si además de los alimentos y la habitación examináramos la situación respecto del vestido, agua potable, luz eléctrica, escuelas, hospitales, servicio médico y dental, etc., veríamos cuán bajo es el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos. La C.E.P.A.L. ha estimado que el consumo anual era en México en el año de 1955 de \$1,713 por persona, cifra que explica por sí sola dicho nivel de vida; si por otra parte, sabemos que la población de México aumenta a razón de 3.25% al año, vemos lo imperativo y urgente que es el desenvolvimiento del país.

Es esta falta de desenvolvimiento económico, político y social de México su problema fundamental, aun cuando parece ser hasta ahora que se ha convertido en un estado colectivo de conciencia.

Creo que existe la posibilidad de coexistencia entre nuestras libertades y un desenvolvimiento impulsado por una planeación que a la vez aproveche las fuerzas evolutivas y creadoras de los mexicanos y se mantenga dentro de nuestro marco constitucional.

Una de las causas de nuestra pobreza ha sido la técnica y los propósitos seguidos en la explotación de nuestros recursos naturales. El hombre ha sido uno de los agentes más efectivos en la destrucción de dichos recursos naturales, algunos potencialmente renovables y otros exhaustibles y de los cuales se inició la explotación a un ritmo alarmante.

El progreso tecnológico, el avance demográfico y la evolución de las instituciones sociales también, han contribuido grandemente a plantear una emergencia que requiere mayor intervención estatal en materia de recursos.

Lo importante es lograr su conservación óptima, consistente en una redistribución de su empleo en el tiempo, que permita la mayor duración posible de aquéllos, en beneficio de las mayorías; es decir, que produzcan los mayores ingresos sociales netos.

Ahora bien, una economía que produce principalmente para el consumo doméstico, emplea sus recursos de modo más conservador que la que produce para los mercados extranjeros; la primera estará más diversificada y por lo tanto también más defendida frente a las fluctuaciones de los precios internacionales. México hasta ahora no ha podido salir del segundo caso, sino con el petróleo; primero por la política colonial de España, después por el malinchismo económico del régimen porfiriano que puso nuestras fuentes de riqueza en manos de europeos y más tarde por la invasión de las inversiones norteamericanas que han puesto en jaque la conservación de nuestros recursos; de manera que no sólo tenemos que cuidarnos de la imprevisión de los de casa sino también de la codicia de los de fuera; ayer con la minería, después con el petróleo, ahora

259

con el azufre y mañana quién sabe con qué, si el Estado no hace una planeación para explotar nuestros recursos naturales en beneficio de los mexicanos.

Es claro entonces que el desenvolvimiento económico de México no puede reducirse al problema de capitales del exterior que invertir aquí, de recursos nuestros que explotar y de ganancias que extraer en forma oportunista por los grandes intereses extranjeros que siendo monopolistas la mayor parte de las veces, significan no sólo un peligro para México, sino aún para la vida democrática de los Estados Unidos.

Lo primero que debiéramos hacer es un inventario de todos nuestros recursos naturales para saber qué es lo que tenemos, aumentar luego las reservas estimadas hasta ahora de los exhaustibles y aprovechar los factores necesarios para aumentar los renovables; sin olvidar que los recursos son tales en función del progreso técnico y por lo mismo, ¿cuántos que ahora lo son no lo serán mañana y viceversa? Esto complicará algo el asunto por el carácter dinámico que deberá tener dicho inventario.

Volviendo al problema esencial de nuestro tiempo, puede decirse que consiste en conformar un sistema mejor de libertades sociales que con ayuda de la planeación y respetado por ésta, pues debe ser precisamente resultado del ejercicio consciente de aquellas, se sustituya el libertinaje inconsciente y causante de tantos desórdenes.

Se ha dicho mucho que la industrialización es el mejor camino para elevar el nivel de vida de los mexicanos, creo que esto es indudable, aunque desde luego no excluye el impulso a las otras actividades económicas, todo debe desarrollarse armónicamente, puesto que la industria y la agricultura son las dos piernas de nuestra economía y si queremos caminar más de prisa no podríamos lograrlo sino con las dos y no pretendiendo descuidar una por impulsar la otra.

Sin embargo, no debe olvidarse que ha sido y continúa siendo la industria la responsable del gigantismo urbano y en esto, su desorbitado impulso dio por resultado un libertinaje que ignoró los derechos de la comunidad.

Las ciudades fueron creciendo al ritmo de multiplicación de fábricas y talleres y luego, en medio de ruidos, de humo y de cenizas, todo resultó ya mal localizado e insuficiente y se pensó en hacer la reestructuración de las ciudades; pero entonces se olvidó el medio rural, debiéndose tener presente su interdependencia en todos los aspectos.

Es claro que si se formula una planeación para reestructurar las ciudades, debiera hacerse un plan urbano-rural para todo México, como aplicación de un nuevo principio de organización social coordinadamente aplicado y del que la función de sus realizaciones materiales no podría tener sentido sino dentro de la dimensión social.

Creo que debiera entonces entenderse que un plan de esta naturaleza no es una mera obra imaginativa, no es un instrumento para evitar la realidad de la vida; no debe ser una serie de dibujos elegantes y simétricos con leyendas inasequibles para los profanos. Por el contrario, debe ser la expresión en la forma más sencilla de una realidad humana siempre cambiante. Mucha fantasía en un plan resulta a menudo menos conveniente que una simple pero realista previsión de las necesidades cotidianas que en la urbanización han de irse

resolviendo, sobre todo en beneficio de los económicamente débiles.

Si va pues a planearse una nueva ciudad o el encauzamiento de las existentes, debe tenerse siempre en cuenta en las modificaciones materiales proyectadas, que van a servir a propósito sociales, que si va a planearse una nueva forma de vecindad, el hecho de ser vecino se liga más con la vida de las personas que con cualquier rasgo de construcción, estilo o localización. Ni aun el planeador más inspirado, podría proyectar las mejoras materiales para una ciudad en un buen plan urbano-rural para los seres humanos, sin saber lo que éstos desean, lo que exigen y lo que necesitan; siempre es necesario conocer y estudiar una expresión articulada de sus necesidades, intereses y preferencias.

En consecuencia, creo que si la regla, la escuadra y el sentido estético tienen su papel como útiles de planeación urbano-rural, como ésta no puede tener realidad auténtica sino concebida como planeación social; es el cuestionario, el dato estadístico, el valor de la norma jurídica, el caso social típico y la encuesta lo que integra nuestro equipo de herramientas fundamentales en esta tarea. Es sólo con estos últimos como podremos lograr que los lineamientos físicos se sujeten a los factores humanos.

Conviene reflexionar que si las ciudades consisten en calles, calzadas, edificios, jardines y fuentes, son sobre todo, un sistema de múltiples y complejas relaciones entre seres humanos que habitan en un medio urbano en contacto con el medio rural. Un plan de reestructuración debiera ser dinámico, pues se refiere a algo viviente y palpante como es una ciudad y por tanto debiera revisarse constantemente ya sea para modificarlo o a veces para una reelaboración completa. Un plan debiera entonces tener flexibilidad para adaptarse a las variantes perspectivas debidas a los cambios en la tecnología y en las funciones urbanas, siempre con fundamento en la dimensión social, de la cual se deriva ahora la necesidad de la descentralización de las metrópolis.

Por ejemplo: en la rehabilitación de las zonas decadentes, se requiere e impone con prioridad la recanalización de relaciones sociales que estaban ya firmemente establecidas. Tienen que tomarse en cuenta las necesidades de los menesterosos que no pueden permitirse el lujo de vivir en una parte mejor o en el mismo lugar y de otro modo, si no se les ayuda además con remedios de otro tipo. Como por ejemplo, en las condiciones sociales del momento: los desocupados, los aspirantes a bracero, las prostitutas, los pepenadores o los mendigos. Si a algunos de estos grupos se les arroja de una zona y se rehabilita ésta con edificios nuevos y mejores servicios, irán a aglomerarse a otra y sólo se habrá cambiando de lugar el cáncer. ¿Se trata acaso sólo de hacer nuevas construcciones elegantes y funcionales? ¿Funcionales para quién? ¿O se trata de mejorar a los seres humanos? Si a otros grupos no se les destina zona de habitación al arrojarlos, sólo se habrá fomentado el paracaidismo dentro de las ciudades y si éste se impide por la fuerza, saldrán a las afueras a habitar como si fueran cavernarios, porque no se han mejorado los hombres en su dimensión social para adaptarse a servicios de mejor calidad y más costosos y por su inadaptación resultarán desplazados de allí ante la ignorancia y la perplejidad de los innovadores sólo de los aspectos materiales.

Claro que debe intentarse la corrección planeada

de estos barrios bajos que son focos de miseria, de enfermedad y delincuencia pero también son consecuencia de ellas y es al conjunto de causas profundas al que hay que atacar, si sólo se procede al cambio físico, material y arquitectónico, se eliminarán los síntomas de la enfermedad en esa zona pero el padecimiento seguirá adelante y los síntomas reaparecerán en otra parte.

La clave para la solución de este problema y de otros muchos se encuentra en el impulso al desarrollo económico, que consiste no sólo en el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de México con relación a sí mismos, que ya sería bastante, sino con relación a los de otros países y tomando en cuenta la solidaridad entre las generaciones presentes y futuras; es decir, no puede hablarse de desarrollo económico cuando para cimentar el poder económico futuro, se sacrifica a la generación presente situándola a un nivel psico-fisiológico de consumo, inferior al correspondiente a la dignidad humana y a los últimos adelantos de la técnica; como tampoco podría entenderse como desarrollo económico aquel que aumenta el nivel de vida de la generación presente a través del agotamiento de los recursos exhaustibles o la reducción de los renovables, no reponiendo la destrucción de sus capitales y exponiendo a una situación precaria a las generaciones futuras. Tampoco podemos pensar que haya desarrollo económico si sólo comparamos favorablemente con el pasado el ingreso nacional presente, sin distinguir que hay algunos satisfactores que son útiles y otros perjudiciales, los hay que dignifican y perfeccionan y otros pueden ser para consumos envilecedores que contribuyen a la degeneración. Además, ¿qué podríamos pensar del aumento en satisfactores materiales a costa de la libertad y la dignidad humanas, del sacrificio de las instituciones jurídicas y políticas más apreciadas por los hombres o por lo menos la obstrucción a su perfeccionamiento. Es verdad que la dignidad y la libertad no se satisfacen con bienes que se computen en el ingreso nacional; pero sin duda son mucho más valiosas que las que se sacian con los que sí se incluyen.

Puede concluirse entonces que sólo es desarrollo económico de un país, aquel que se finca en el progreso de la cultura y en el de las instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un sentido democrático y de justicia social, porque es el mejoramiento de las mayorías lo que podría servir para calificar el adelanto económico de una comunidad. Este no puede lograrse sólida y definitivamente, sino como uno de los aspectos de un desarrollo general en que lo económico es sólo uno de los elementos de un complejo en evolución que es la sociedad entera, por lo que en realidad, correctamente tendríamos que referirnos al desarrollo social en general.

Para lograr tal desarrollo, podrían aprovecharse los mejores adelantos técnicos, en los procesos productivos de las naciones en la retaguardia, como México, si contaran con los otros factores que son indispensables; pero esto no ocurre por generación espontánea, sino que el estancamiento tiende mecánicamente a perpetuarse, es objeto de una especie de congelación, principalmente por lo que ha dado en llamarse "el círculo vicioso de la pobreza" y que consiste en que hay países, como México, escasos de capitales por su ínfima capacidad de ahorro, consecuencia de su bajo ingreso real, que resulta de la baja productividad derivada en buena parte de la escasez de dichos capita-

les; además, si la oferta de capitales tiene su círculo vicioso, la demanda de los mismos tiene también el suyo, porque no hay aliciente para aumentar y diversificar la producción, debido al ínfimo poder adquisitivo de los habitantes, a causa de su reducido ingreso real, derivado de la baja productividad que es consecuencia del poco capital utilizado, por lo raquítico de un mercado que no ofrece estímulo.

Ahora bien, es imposible que uno o varios grupos de empresarios privados tengan el empuje necesario para sacar a un país del fondo, de ese pozo, porque aun cuando contaran con los recursos suficientes, carecerían de un aliciente lucrativo interno para invertirlos; pero sí encontraron ventajoso trabajar para los mercados de los países industriales. La inversión extranjera sólo fue extranjera en un sentido geográfico, en realidad formó parte de la economía del país comprador, hizo muy poco o nada por impulsar y a veces estorbó el desarrollo económico de los países deudores. Este es el tercer círculo vicioso, que es el resultado de las inversiones extranjeras directas, las que sólo contribuyen al desarrollo económico de su país de origen.

Tal parece que no hay más camino que el de un impulso deliberado que tendría que ser armonioso y por lo tanto de conjunto y éste sólo puede darlo el Estado. En México dicho impulso lo ha dado principalmente el Estado, pero no ha sido armonioso ni coordinado.

Es claro que el Estado se enfrentaría también con el problema de la escasez de capitales; pero aparte de su misión de encauzar la inversión del ahorro interno a su capacidad máxima, podría como lo ha hecho, recurrir moderadamente a la expansión monetaria.

Cuando un desarrollo deliberado ya se encuentra en marcha, las inversiones extranjeras directas sí encuentran conveniente insertarse en la estructura económica del país atrasado y producir para éste (ya empieza a ocurrirnos) pero como su tendencia es enviar al exterior las cuantiosas utilidades obtenidas, la sangría consiguiente significaría descapitalización y por tanto nuestro desarrollo estaría en otro círculo vicioso.

En cuanto al crédito exterior, convendría señalar la necesidad de encontrar un justo medio conveniente, porque un país no debe en forma ilimitada recibir préstamos del extranjero —en caso de que fuera posible— porque tiene una capacidad óptima de recepción de aquellos, de acuerdo con sus recursos naturales, experiencia, capacidad técnica, posibilidades de ajuste institucional y necesidad de desarrollo general y equilibrado. Los préstamos obtenidos por el Gobierno tendrían la ventaja de poder invertirse de acuerdo con una planeación que tomara en cuenta todos los procesos sociales; es decir, concebirse como una verdadera socioplaneación, porque resulta necesaria la creación de múltiples instituciones nuevas en muchos aspectos: en la instrucción y orientación general, el adiestramiento técnico, la coordinación administrativa en todos sus planos, la comprensión por las mayorías de los fines que se persiguen, puesto que deben surgir del seno de aquellas en sus grandes lineamientos; o aquellas otras que ofrezcan los medios para limar la resistencia sin provocar reacciones contraproducentes, de los grupos afectados, dentro o fuera del país, que podrían encontrar perjuicio pasajero en un desarrollo beneficioso a la larga para todos;

pero que podría de pronto ser contrario a los intereses de estas minorías.

Un planteamiento correcto de los problemas económicos y sociales no se puede hacer en la actualidad, sino considerando al país como una unidad y al Estado como el instrumento más eficiente para intentar su solución a través de las medidas adecuadas que tome.

Por otra parte, dichas medidas deben integrar un programa, porque si sólo se trata de una serie de medidas aisladas, inconexas, incongruentes y sin plan, aunque podría llamárseles intervención estatal en la vida económica, difícilmente podría ser eso política económica, pues ésta debe siempre concebirse como parte de la política general y debe estar coordinada con aquella y ser congruente consigo misma. Al respecto, hay que pensar también que a un programa de política económica pueden oponerse los intereses creados o la inercia frente a los cambios tecnológicos, mentales o sociales que sean condición para un desenvolvimiento armonioso.

Si creo que debe haber un límite infranqueable para la política económica y sería el que implicara el desarraigo de las instituciones nacionales o de las tradiciones, en tal caso el precio sería tan elevado, que la política económica debe retroceder ante valores de mayor importancia, ya que significaría la prosperidad para un país que por buscarla tiene que negarse a sí mismo.

Como he empleado ya el término socioplaneación, creo que debo decir algo acerca de su significado:

Ante el desconcierto de los países capitalistas sin plan, por una parte, y el tremendo peligro que significaría que se inclinaran hacia una economía de tipo autoritario y despótico, por la otra, muchos pensadores contemporáneos sugieren una planeación económica que no sólo respete las libertades humanas, sino que se conjugue con ellas y las convierta en el motor de la vida económica en una comunidad que no sea planeada por una camarilla burocrática privilegiada, sino que sea la misma sociedad la que formule el plan y participe conscientemente en su ejecución mejor aún que como ha participado hasta ahora en la política. A pesar de todos los defectos generales, locales y circunstanciales que en la política exhibe el funcionamiento democrático nuestro, es sin embargo, superior al despotismo, porque éste ahoga los impulsos y mata las iniciativas, en tanto que aquella, con todas sus ficciones, se va mejorando lentamente, muy lentamente, pero se va mejorando.

En estas condiciones, para que el ciudadano se sienta plenamente un hombre libre, es necesario no solamente que participe en la ejecución de un plan como una pieza de complejo engranaje, sino que tenga el sentimiento de haber contribuido a su elaboración. La planeación no debe ser una tarea impuesta, sino socialmente aprobada en sus grandes lineamientos y consentida en sus detalles, que no pueden ser sino resultado de la tarea de los técnicos especializados.

Puesto que, en suma, el ejecutar una planeación exigirá la colaboración general, es indispensable que todos los elementos vitales de la Nación participen en su elaboración. Es por esto que el método de trabajo debería asociar en cada sector a la Administración responsable, a los expertos más calificados en las distintas ramas y a los representantes de las agrupa-

ciones, tanto de empresarios como de obreros, de campesinos y de burócratas.

Ahora bien, una planeación no puede ser ni siquiera económica si no es también social, porque si se pretenden barajar aisladamente para formular un plan, las siguientes variables de empleo común entre los economistas: Tasa de crecimiento, tasa de ahorro, relación producto-capital, capacidad de importación, ingreso per cápita, coeficiente de elasticidad-ingreso, etc. y se olvida que detrás de todos los sencillos cálculos que se pueden hacer con aquellas, está la fuerza normativa del derecho, el efecto de las circunstancias políticas, las corrientes éticas o las de falta de moralidad que a veces afloran, las reacciones inesperadas de las gentes, que tal vez pudiera explicar la psicología individual o la colectiva, la fuerza de las tradiciones y el residuo y los fermentos que va dejando el devenir histórico, entonces no habrá arraigo en la realidad y se tratará sólo de un artificio lógico que podrá ser tan congruente consigo mismo como incongruente con una realidad de la que se han desconocido las verdaderas fuentes y los motivos que explican las acciones humanas y no podremos ni entender el pasado, ni explicarnos el presente y mucho menos prever el porvenir económico con pretensiones de encauzarlo.

Es a la planeación económica y social de tipo democrático, a aquella que surge de la sociedad planeándose a sí misma y tomando en cuenta todos sus procesos evolutivos, a lo que he llamado socioplaneación.

Ahora bien, si llegara a intentarse la socioplaneación, debemos reconocer que no nos será posible predecir el curso que tomará el movimiento social, ni pretenderíamos tampoco la insensatez de quererlo encauzar de acuerdo con un plan preconcebido y basado en estudios concluidos y archivados, de los que obtendríamos la receta exacta para resolver el problema que se nos planteara.

La planeación económica y social ha sido un tabú para muchos, no sólo en México, donde ahora parece que empezaremos a familiarizarnos con ella, sino en todo el mundo occidental, unos no se han atrevido a hablar de ella y otros se han rehusado a que se les mencione, lo cual en buena parte se debe a su pecado de origen; es muy probable que si la planeación económica no se hubiera implantado en la U.R.S.S. y que como consecuencia no se confundiera injustificadamente, en muchas mentes, la noción política de ese régimen despótico, con una noción socioeconómica que significa prever, proyectar y coordinar, se hubieran visto desde el año de 1920 numerosos intentos de planeación (muchos más de los que ha habido) que sobrepasaran el marco de grandes programas de obras públicas.

Por otra parte, la planeación soviética es rígida y cuando se procede así, se ha olvidado que se aplica a una realidad humana y cambiante. Es verdaderamente imposible prever las variaciones exactas que sobrevendrán y querer encauzar las actividades humanas entre dos líneas inmutables, la del punto de partida y la del objetivo por alcanzar, ha sido una empresa cuyo éxito ya se ve en algunos aspectos que es más nocivo que el fracaso; porque un plan no realizado o modificado en el curso de su ejecución puede algunas veces constituir un progreso apreciable; en cambio, un plan minuciosa y exactamente ejecutado a la fuerza, puede ser generador de errores graves si la evolución social marca otros derroteros. Es mejor por lo tanto tener sólo

el propósito de influir mediante una planeación flexible para lograr progreso en el dominio económico y social.

Negar la posibilidad de la planeación como algunos lo hacen, cuando la cuantificación de los objetivos por alcanzar no se ajusta matemáticamente entre todas sus partes y también con los medios cuantificados de que se proyecta disponer, porque se deja a su curso espontáneo aunque se encausa, el juego de los múltiples procesos sociales, es olvidar que aun la planeación autoritaria y despótica tolera parches y remiendos a causa de las fuerzas naturales que producen terremotos, inundaciones, sequías, etc. y a los casos fortuitos como incendios, naufragios, descarrillamientos, etc. que provocan apartamientos del plan previsto y matemáticamente calculado hasta el detalle. ¿Acaso lo inesperado y sorprendente en los procesos sociales, no nos va a merecer más respeto para reajustar nuestra planeación, que el incendio de una fábrica, el desplome de un edificio o el choque de dos trenes? Sí, pues, no nos queda más salida que la planeación autoritaria y despótica o la planeación democrática, si queremos poner las cosas en orden; la segunda aventajaré a la primera si puede ser muy eficaz al dirigir la economía, mediante una Administración Pública unificada y congruente.

Ahora bien, en los países con poco desenvolvimiento, como México, los objetivos principales de la política económica son dos: 1o.—Impulsar su desenvolvimiento económico en buena parte detenido por la escasez de capitales y por otros factores. 2o.—Impedir la propagación dentro de ellos de las fluctuaciones económicas, especialmente de las crisis, que se generan en el extranjero.

Con los objetivos anteriores, es evidente que tanto el individuo como la empresa y también, desde luego, la Nación, pueden planear sus tareas para lograr de ellas el más elevado rendimiento sin que esta metodología se ligue a un sistema que desconoce los valores más caros para los seres humanos en su larga lucha por el mejoramiento de las instituciones democráticas.

Un país con economía de mercado como el nuestro, en el caso teórico de que estuviera aislado del resto del mundo, sufriría movimientos cíclicos, propios, pero entrelazado como está la realidad, con las economías de otros, soportará como ya antes se dijo, el impacto de las crisis de ellos. En estas condiciones, los grandes países industrializados son determinantes en las fluctuaciones económicas y otros en calidad de satélites, sufrirán la influencia de aquellos, teniendo sólo un papel pasivo; es decir, su grado de desocupación, por ejemplo, será en parte determinado por factores externos, como es el caso de México, por lo que la acción oficial debe observar el curso de las fluctuaciones en el extranjero para tomar las medidas adecuadas, con oportunidad.

Precisamente esa inestabilidad exteriormente causada viene a ser otro motivo para la planeación democrática y los países que mejor se encaucen en ella, si son de la periferia, estarán en mejor posición frente a estas graves contingentes que no pueden evitar pero sí amortiguar, tomando en cuenta las reacciones colectivas y mediante medidas de control indirecto de las inversiones privadas y a través del sistema bancario, mediante el crédito y la política fiscal anticíclica, utilizando el factor compensatorio de las obras públicas.

Ahora bien, un plan de obras materiales urbanas y rurales por ejecutar, tiene que formar parte de la planeación, general y su coordinación se impone a causa

de su interdependencia y escalonada jerarquía, urgencia, oportunidad y costo. Dicho costo nos conecta con la política financiera estatal, por ser siempre limitados los recursos económicos frente a la necesidad social apremiante de innumerables obras públicas, lo cual se acentúa en los países que inician su desenvolvimiento como México.

La política fiscal como instrumento amortiguador en los ciclos económicos interviene porque en determinadas temporadas el ritmo de las obras públicas debe aflojar y acelerarse en otras. Para el segundo caso se debería de contar con un crecido número de proyectos terminados, para las obras públicas más útiles, urgentes y reproductivas, sujetas a la coordinación urbano-rural y escalonadas en etapas que al irse concluyendo les permitiera dar frutos aunque fuera parciales pero inmediatos, por las posibles suspensiones y reanudaciones en su ejecución que pudieran decidirse como consecuencia de las repercusiones que de los ciclos económicos sufriríamos.

Este acervo de proyectos podría evitar los despilfarros resultantes de las urgencias de la política fiscal, que podrían consistir en obras públicas precipitadas en que no se aprovecharan al máximo los modestos recursos de los países como México. A falta de proyectos, podría el Estado construir viviendas de las que siempre hay escasez o reforestar ya que siempre abundan entre nosotros los bosques que necesitan repoblarse.

Podríamos preguntarnos: ¿Qué posibilidad existe de llevar a cabo una planeación económica y social en un país latinoamericano como México que está sujeto a una continua inestabilidad por la irregularidad en la demanda y en los precios de los productos agropecuarios y minerales que constituyen la base de sus exportaciones?

Es claro que tal inestabilidad excluye cualquier plan con pretensiones de rigidez (que como ya hemos visto no sería cuerdamente deseable ni posible por lo inesperado de la evolución social no deformada por una dictadura); pero esta circunstancia implicaría introducir otros elementos más de flexibilidad para facilitar su adaptación a los cambios incesantes en las condiciones del comercio exterior, especialmente, con los Estados Unidos de Norteamérica, mientras el comercio exterior nuestro no se haya diversificado más aumentando con Europa y otros continentes o se llegue a iniciar el mercado común latinoamericano.

Creo que precisamente porque México, lo mismo que los otros países latinoamericanos, está sometido a estos factores de inestabilidad, se requiere seguir una política económica que neutralice o por lo menos amortigüe estos efectos. Así que una planeación debe prever esto también, no sólo concretándose a lograr una cierta tasa de desenvolvimiento que sea satisfactoria, sino también obteniéndola con el mínimo de fluctuaciones; de modo que la inestabilidad viene a ser, entonces, junto con la necesidad de impulsar el desenvolvimiento, una de las justificaciones esenciales de la sociplaneación.

Para poder confiar al Estado todas las atribuciones mencionadas se necesita convertirlo en el instrumento por excelencia de la planeación y esto presupone una Administración Pública unificada y congruente, perfectamente coordinada en el tiempo y en el espacio, con objetivos de largo alcance públicamente discutidos y aceptados, unos que sólo puedan lograrse en varios periodos de gobierno, otros alcan-



zables en seis años y otros más en menor plazo y a cuya realización deben cooperar estrechamente todos los órganos estatales, evitándose la dispersión de las funciones, las omisiones y la duplicidad en las tareas. Aquí sí que resulta muy oportuno aplicar el aforismo de que "el buen juez por su casa empieza" porque, ¿cómo puede el Estado convertirse en órgano de planeación si exhibe sus incoherencias y su falta de continuidad y de coordinación? He aquí uno de los problemas que primero debieran atacarse, creo que sólo un Gobierno con la fuerza que la unidad le diera, sería capaz de repartir equitativamente la carga del desenvolvimiento entre todos los sectores sociales.

Es claro que para lograr una buena organización de la Administración Pública de México, se requiere un amplio conocimiento de la ciencia jurídica y de nuestro derecho positivo, puesto que las medidas económicas y sociales han de incorporarse a la vida de la colectividad como parte del orden jurídico o dentro de éste: como artículos constitucionales, leyes ordinarias, reglamentos, circulares o actos administrativos concretos. Si se carece de cultura jurídica, al tratar de ajustar la forma al contenido podría variar éste involuntariamente por las implicaciones que la forma adoptada tenga, o en otros casos podría pretenderse aplicar medidas económicas que constituyen o casi son verdaderos imposibles jurídicos.

Debo afirmar aquí y ahora que no estoy considerando al Derecho como un medio privilegiado para la solución de nuestros problemas, sólo he querido señalar la importancia que su fuerza normativa tiene; pero es obvio que muchos problemas no pueden resolverse con una nueva ley o reglamento como querrían abogados, o construyendo un puente como podrían opinar algunos ingenieros, o variando algún coeficiente de elasticidad ingreso como dirían ciertos economistas o construyendo un elegante edificio funcional como luego lo declaran algunos arquitectos; todos estos son medios que ayudan a la solución de un problema que no es sólo de ingeniería, de arquitectura, jurídico o de economía, sino social y por lo tanto tiene todos estos aspectos y otros muchos más.

La Administración Pública tiene al hacer sus inversiones una función decisiva que consiste en el efecto de ampliación de la capacidad productiva con que crea el clima propicio para las inversiones privadas mediante la construcción de carreteras, presas, canales, plantas generadoras, refineras u otras obras públicas; pero a veces la desarticulación entre estas obras anula el posible beneficio de una inversión, lo cual resulta más grave para México por la tantas veces repetida escasez de capitales que padece, y la verdad no estamos en condiciones de emplearlos sin acierto. A veces hemos visto construir un canal principal que se queda sin presa, o construir una presa que se queda sin canal principal, o se construyen ambos pero no los canales accesorios o si se hacen también, no se desmontan las tierras que podrían regarse o si se hace esto no hay luego dinero para la maquinaria agrícola de los campesinos, etc. En otras ocasiones se construyen escuelas u hospitales que no se utilizan porque no hay con qué pagar a los maestros o a los médicos; el caso es que por no hacerse una planeación integral falta algún eslabón de la cadena y lo que pudo ser una inversión inmediatamente reproductiva se convierte en un gasto infructuoso, cuando hay tremenda urgencia de que desde luego se aumente el ingreso nacional.

Frecuentemente ocurren estas cosas debido al aislamiento de unos funcionarios con otros y a la forma en que los técnicos a su servicio enfocan los problemas que deben resolverse; creo que primero en la etapa del estudio y después en la de la ejecución, todos los técnicos mexicanos que trabajen en cualquier dependencia de la Federación, de un Estado o de un municipio, debieran subordinar su interés profesional y sus jefes su particularismo burocrático, a un propósito común, de carácter social, debieran considerarse en su auténtico papel, es decir, copartícipes en la solución de nuestros problemas, la que sólo es posible lograr en su integridad. O sea, que los complejos problemas que se plantean a los centros urbanos y al medio rural en sus múltiples relaciones, pueden ser seccionados para su estudio; pero luego deben examinarse conjuntamente en todos sus aspectos, por grupos de técnicos deseosos no de salir adelante en su tarea específica, sino en la gran tarea de todos que es común. Este camino que tal vez sea el más fructuoso, no es ni municipal, ni estatal, ni federal, ni de Comunicaciones, Bienes Nacionales, Salubridad, Educación o Recursos Hidráulicos, sino social. Debemos darnos cuenta de que en este tipo de relaciones, si las tareas de dispersan para aplicar el principio de la división del trabajo, deben luego estructurarse en una solución conjunta que corresponda a la unidad de los problemas humanos.

Para evitar esquemas arbitrarios de planeación en las obras que se construyan y en las normas que se apliquen, podría pensarse en la socioplaneación urbano-rural como una actividad de la más intensa y estrecha colaboración entre las más disímiles actividades científicas y campos de estudio.

Esta será la única forma segura de que ningún problema se trate aisladamente o en abstracto creyéndose que se resuelve bien, ya sea por el ingeniero, el jurista, el arquitecto, el economista o el médico; cada uno de ellos es necesario en el equipo de trabajo y ninguno tiene fuera de su especialidad, la competencia para constituirse en árbitro de las decisiones técnicas de los otros.

Intentar la socioplaneación no significa tener que esperar las mejores respuestas de las ciencias sociales respecto a las medidas que integran la política del gobierno; es verdad que dichas respuestas influirían en la forma más eficaz en las decisiones respecto a obras, leyes, enseñanzas, etc., pero careciéndose ahora en muchos aspectos, de las investigaciones sociales minuciosas y de largo historial, indispensables para conocer la ruta mejor, la acción gubernamental tendrá que fundarse en estudios rápidos y juicios provisionales o sólo en los compromisos y arreglos que hagan en los conflictos sociales los funcionarios que tengan la responsabilidad de resolverlos. Pero esta actitud que debe irse abandonando, sólo puede justificarse ahora por el apremio de obrar sin pérdida de tiempo frente a las necesidades urgentísimas que plantea el desenvolvimiento de México.

Si queremos, sin embargo, liberamos algún día de la alquimia y la astrología socioeconómicas de los que se sienten inspirados y de los ignorantes bien intencionados; si no queremos seguir actuando en un México de tanteos y experiencias a veces valientes pero siempre peligrosas y que frecuentemente significan despilfarro y provocan inesperadamente la desconfianza y la inquietud de la gente, debemos aceptar que las soluciones correctas deben buscarse desde luego me-

diante las investigaciones socioeconómicas que entre nosotros casi son todavía vírgenes. No porque el fruto que estas investigaciones han de dar, nos llegue a un plazo que pudiera no ser muy corto, vamos egoístamente a eludir nuestro deber de arrojar al surco las primeras semillas.

He aquí donde debería haber una estrecha vinculación entre el Estado y los centros superiores de cultura, el primero tiene muchísimos problemas que la realidad le plantea y muchas veces carece de los técnicos especializados que puedan resolvérselos; los centros de cultura, muy ocupados en el examen y propagación de teorías extranjeras, desvinculadas de nuestro medio y fruto de otros materiales de observación, en ocasiones se ponen a inventar los problemas que le sirven de material de estudio en lugar de aprovechar los montones de ellos que nuestro ambiente les brinda.

La socioplaneación no sólo es útil para impulsar nuestro desenvolvimiento, sino que una vez que éste ya está en marcha resulta aún más necesaria.

Parece cierto que el desequilibrio de nuestra balanza de pagos, que nos llevó a hacer las devaluaciones de 1948, 1949 y 1954, tuvo su origen —según nos dice la C.E.P.A.L.—, en las transformaciones estructurales mismas que integran el desenvolvimiento económico de México, que al avanzar éste, la oferta interna fue cada vez menos capaz de satisfacer la demanda interior debido a que mientras los sectores de ingresos bajos que serían los que comprarán más satisfactores de origen nacional si su ingreso aumentara permanecen al mismo nivel, los sectores de ingresos medios y altos los aumentan y entonces las mercancías nuestras ya no les agradan y acrecen sus consumos extranjeros; pero lo que influye más aún, es que el desenvolvimiento se logra importando los equipos, las máquinas y los complicados aparatos que todavía no podemos producir y cuando nos iniciamos aumenta la importación; por las piezas, partes y materiales que tampoco hay aquí. Por otra parte, parece que esto último se acentúa cuando después de que nuestro ritmo de desenvolvimiento disminuye, reanudamos la carrera y entonces se acentúa el desequilibrio, de allí la necesidad de la planeación para tener una tasa estable de desenvolvimiento. Disminuir la importación de artículos de consumo, especialmente suntuarios, acelerar la producción de máquinas y equipos a nuestra capacidad interna máxima y acelerar la sustitución de importaciones de materiales para la industria, he allí la posibilidad de desplazar el peligro futuro de las devaluaciones, mediante la planeación.

Podría agregarse a esto que uno de los mejores medios de defensa frente a las crisis generadas en el extranjero aminorando sus repercusiones en el país, sería el de impulsar en la forma más intensa la industria del turismo, ya que las pequeñas variaciones del ingreso personal disponible en los Estados Unidos de Norteamérica parecen no afectar el gasto de sus turistas en México y en cambio producen un efecto amplificado sobre el monto de las mercancías que nos compran. Cuando la variación del ingreso es importante, tanto las compras que nos hacen como el gasto de sus turistas se reducen, pero en mucha mayor proporción las primeras que el segundo, que apenas varía, porque una de las formas de reducción para ellos, consiste en que los que se irían a Europa si su ingreso fuera alto, se dirigen hacia México por ser un país

menos oneroso. De modo que el impulso a la industria del turismo a través de la planeación, vendría a ser contra una opinión muy generalizada, un elemento de estabilidad en la economía mexicana como opina la C.E.P.A.L. Además, esta industria no provoca salida de divisas para importar maquinarias, equipos o materias primas, sino que casi todo lo que requiere para su desarrollo es de origen nacional.

Mucho he dicho aquí sobre nuevas tareas gubernamentales y sobre las técnicas que creo más convenientes para emprenderlas; al respecto valdría la pena preguntarse si la Administración Pública actual podría afrontarlas o tendría que sufrir algunas modificaciones; veamos primero cuál es la realidad:

Cada vez que un jefe de oficina de gobierno se va y llega otro, la rutina —si había— se mantiene si el nuevo es también un adocenado, o la gestión pública se interrumpe si el deseo de opacar al anterior, el ansia de originalidad o el apetito innovador abaten métodos, procedimientos y trámites útiles —si los había— perdiéndose así la experiencia adquirida. Si se trata de un director general o de un funcionario superior, puede ocurrir lo mismo pero con mayor amplitud, y más aún, si es un secretario de Estado, porque entonces puede considerarse inútil casi o todo lo anterior y entonces se olvida o se destruye. Cuántas pérdidas sufre la Administración, cuántos buenos proyectos son frustrados y cuánta debilidad presenta frente aquellos sectores que siempre acechan para obstruirla empleando en ello métodos muy eficaces.

La falta de un institucionalismo orgánico independiente de las personas físicas hizo recaer el reclutamiento burocrático no en la preparación y la eficiencia para el trabajo, sino en una escala ascendente de sumisión hacia los jefes; así es como se ha borrado la continuidad en muchos sectores de la Administración Pública, convirtiéndose el gobierno en moderna Penélope que teje y desteje, de un cambio de funcionario a otro, de un régimen a otro de gobierno. Esto se ha debido en buena parte a la falta de planeación, que sería igual antídoto tanto para el rutinario como para el febril innovador aislado; además, el gobierno tiene objetivos que lograr y métodos que que seguir por todo el que sea funcionario y no tienen que variar —si son buenos— porque se cambie al Jefe del Ejecutivo cada seis años o a los secretarios, directores y jefes de departamentos y oficina en las dependencias; sobre todo si se considera que el gobierno es el instrumento por excelencia de la planeación social, la que resulta incompatible con la discontinuidad en métodos y propósitos de largo alcance.

Por otra parte, desde el 8 de noviembre de 1821, en que la Regencia del llamado Imperio Mexicano dio su Decreto estableciendo para el México independiente, cuatro ministerios en la Administración Pública: el de Relaciones Exteriores, el de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el de Hacienda Pública y el de Guerra, las cosas han cambiado mucho, la población aumentó, la economía ha crecido, los problemas se multiplicaron y las corrientes del pensamiento económico, político y social imponen al Estado moderno enormes responsabilidades y tareas tan complejas que no puede afrontar sin recurrir a la planeación.

La Administración Pública ha venido creciendo también: en el año 1835 se creó la Secretaría de Fomento y en 1837 la del Interior; en 1891 la de Comunicaciones y Obras Públicas; en 1917 la de Industria

y Comercio y el Departamento de Salubridad Pública; en 1934 la de Economía Nacional y el Departamento del Trabajo, el Agrario, el Departamento del Distrito Federal y las dos Procuradurías; en 1939 la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Marina y por último en 1946 se creó Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales; en total existen ahora 13 Secretarías, dos Departamentos y dos Procuradurías. Tareas que pertenecieron a una dependencia aumentaron su volumen y por eso se crearon otras nuevas; el criterio seguido no va más allá de lo que la naturaleza hace para la división de los protozoarios y siguiéndose un procedimiento práctico y político se han encomendado tareas a las secretarías, sin que pertenezcan a uno de los ramos en que teóricamente debería dividirse la Administración Pública, puesto que en algunos casos se agrupan materias en la misma dependencia, que no tienen similitud ni conexión alguna y la Administración Pública debe ser una expresión jurídica en organismos que respondan a necesidades sociales que puedan ser clasificadas y ordenadas de acuerdo con su naturaleza.

Además de lo anterior, existe un buen número de organismos descentralizados cuya importancia por los asuntos que manejan llega a ser como la de una secretaría o mayor aún, como Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social o los Ferrocarriles Nacionales. Después podrían mencionarse todos los Bancos Nacionales, algunos de enorme importancia como el de México, la Nacional Financiera, el Ejdal, el Hipotecario, el de Comercio Exterior, etc., luego un gran número de Comisiones e Institutos y además múltiples empresas estatales y de participación estatal; se ve que el Estado Mexicano ha penetrado en toda clase de actividades y el Ejecutivo Federal ha de nombrar en dichas empresas los consejos de administración o los gerentes, ejercer el derecho de voto, etc., normalmente lo hace a través de los funcionarios de determinadas Secretarías de Estado; pero a veces sólo cuando se presenta algún problema se tiene noticia en las altas esferas de que existe una empresa que participa de la función pública y que anda por decir así, suelta, desde que se perdió la vinculación personal debido a un cambio de gobierno; es tan larga la lista de organismos descentralizados, de empresas estatales y de participación estatal, que llevaría varias páginas tan sólo enumerarlos, y sin embargo, todos deben desarrollar una labor estatal de conjunto, que se deriva de necesidades sociales que explican y justifican su existencia; un organismo especial que tuviera la tarea de coordinar a los que andan sueltos sería de gran utilidad.

En la Ley de Secretarías de Estado de 1939, dice su Art. 1o.—“... para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos deba seguirse, habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo Federal. . .” Este párrafo lo repite la ley de 1946, en vigor; pero la realidad es que la Administración Pública de México no tiene unidad y dicha ley no establece una estructuración entre los diversos órganos para la planeación de una política general.

El único vínculo de unión entre las Dependencias es el Presidente de la República y no puede él sólo afrontar esta tarea con éxito. A esto se debe que no pueda haber coordinación y que en ocasiones haya

secretarios de Estado o jefes de departamento que actúen por su cuenta y desarrollen su política propia que puede ser contraria a la de otros secretarios y en ciertas temporadas aun a la del mismo Presidente.

Es, entonces, inaplazable la coordinación de la Administración Pública de México de abajo a arriba: la reunión periódica y sistemática de todos los jefes de oficina presididos por su correspondiente jefe de departamento, la de todos los jefes de departamento con su director general y la de todos los directores generales con alguno de los funcionarios superiores de cada secretaría, tal vez con el subsecretario que se supone tiene una función técnica, para discutir y proyectar una labor de conjunto que se sometería a la aprobación del secretario, sería el remedio para acabar con los pequeños feudos, feudos y grandes feudos que fraccionan actualmente la Administración Pública; y en la cúspide, otro vínculo de coordinación, este sí de arriba a abajo, sería el Consejo de Ministros a que se refiere el Art. 29 de la Constitución Política y en el que debe tomarse votación por mayoría de votos, cuando se trata de una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; éste debería convertirse en un órgano de consulta sistemática y permanente para el Ejecutivo, claro que no para que las decisiones se tomen por mayoría de votos, puesto que la autoridad del Presidente debe siempre mantenerse en el primer plano y no compararse salvo en los casos en que el mismo Art. 29 señala; pero si sería ocasión para que en las pláticas colectivas con sus ministros, que podrían estar a veces todos y en otras los que necesitaran coordinar su acción en ciertas tareas, el Presidente pudiera imponerse por su calidad técnica encauzándolos, y si no es así, por tratarse de asuntos de especialistas, su preparación cultural le permitiría entender las argumentaciones de los ministros, para aquilatar su valor y decidir con elementos de juicio, ya que la coordinación y la planeación de la acción gubernamental corresponde en su parte medular a la Presidencia de la República.

Una vinculación sistemática entre las diferentes dependencias que afrontan tareas realizables conforme a planes integrales: como caminos, presas, escuelas, créditos, agrícolas, reforma agraria, compensación anticíclica, conservación, etc., podría lograrse mediante reuniones periódicas de los funcionarios superiores de diversas secretarías y de los directores generales responsables directos de las tareas relativas; esto daría más coherencia a la Administración y mucho ayudaría a la Presidencia en la planeación y coordinación proyectada hacia planos inferiores. Es así como creo que se podría lograr un desenvolvimiento de la colectividad mediante una Administración Pública apta para la planeación económica y social de las actividades de los mexicanos. Esta podría ser formulada por un equipo apolítico y por lo tanto más estable, formado por técnicos dependientes directamente de la Presidencia y bajo la dirección inmediata y directa del Ejecutivo, con facultades para interrogar y pedir información de todas las dependencias y como encargado de proponerle las mejores medidas integrales y de vigilar su coordinación si llegara a aprobarlas, para lograr el desenvolvimiento del país en todos sus aspectos.

Con estas medidas generales que sugiero sin entrar en detalles, tal vez pudieran planearse la organización y las actividades administrativas del Gobierno de México con unidad y coherencia en el espacio y en el tiempo.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO\*

Por Rafael Mancera Ortiz

Entre los problemas que mayor atención han recibido del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas, pueden citarse los relacionados con la administración de la política económica. Se ha propuesto hacer una investigación por etapas, dando consideración al principio a los aspectos fundamentales para pasar después al estudio de los detalles, lo cual significará un trabajo de varios años.

Se piensa que sería un mal sistema empezar con un trabajo en masa, o al por mayor, sin delinear antes un gran marco, dentro del cual se aproveche todo aquel material de que actualmente se dispone, conectando elementos heterogéneos y haciendo resaltar los puntos esenciales. Posteriormente se trazarán metas y se aclarará el camino. Se ha preparado un cuestionario inicial que se ha distribuido convenientemente para alentar el intercambio de ideas tendientes a lograr los fines que se proponen.

Sintéticamente, el cuestionario abarca los siguientes puntos: lo que debe entenderse por administración de la política económica; consideración sobre si debe existir una administración de la política económica, independiente de la administración general; casos en que se usan los sistemas administrativos ordinarios; agencias especiales dedicadas a la administración de la política económica; fijación de los límites de la administración económica; forma en que se plantean u operan las agencias gubernamentales destinadas a la administración de la política económica; establecimientos públicos de carácter industrial y comercial; empresas de participación estatal; problemas existentes en la administración de la política económica; efectividad y resultados obtenidos en dicha administración, etc.

Como base principal para trazar un programa de política económica, se considera fundamental el evaluar primeramente la eficiencia de la administración gubernamental.

Los gobiernos de todos los países se enfrentan constantemente a la necesidad del mejoramiento de su eficiencia, a fin de utilizar sus recursos de tal modo que preserven y vigoricen sus instituciones libres, así

como para estimular el respeto común y conservar u obtener el prestigio de sus operaciones.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha preparado un cuestionario muy interesante y relativamente breve para evaluar la eficiencia gubernamentalmente. Dicho cuestionario no se refiere ni a la forma, ni a la política del gobierno a que se aplique, pero sí se interesa por la organización interna de la rama ejecutiva del gobierno y por las técnicas y procedimientos utilizados en la conducción de programas especiales.

El campo de la administración pública es tan extenso que cualquier método de investigación para evaluar su eficiencia debe ser, necesariamente, de una extremada simplicidad. El cuestionario a que me refiero puede sugerir contestaciones doctrinales, pero la intención fundamental es sólo la de señalar, por medio de preguntas adecuadas, la identificación de los problemas para los que se pueden derivar soluciones adaptables a las condiciones de cada país.

Uno de los indicios de la buena organización y eficiencia de la rama ejecutiva del gobierno puede ser esclarecido mediante un examen en torno de lo adecuado de las leyes y de su observancia. Después, debe considerarse que los problemas de organización inicialmente se manifiestan en las actividades cotidianas de las secretarías, ministerios, departamentos y oficinas. Si se hace un examen del plan de organización, también puede apreciarse hasta qué grado se están empleando los elementos de que se dispone para la dirección ejecutiva.

La eficiencia gubernamental primero requiere una determinación de qué es lo que el gobierno se propone hacer; en segundo lugar, una graduación de preferencias y calendarios de trabajo en relación con los diversos objetivos que se desean alcanzar y, finalmente, un acuerdo de cómo van a desarrollarse los diversos programas.

La eficiencia de un gobierno puede ser evaluada, parcialmente, sobre bases monetarias, en términos de los resultados financieros obtenidos y de las tendencias y procedimientos dentro del gobierno mismo.

267

\* Revista de Administración Pública. Núm. 1. Enero-Marzo de 1956 (pp. 9-16)

Dado que la mayor parte de las funciones gubernamentales se traducen en transacciones de índole financiera, la eficacia con que éstas sean conducidas constituye un criterio parcial de la eficiencia de la administración. Dentro de tales transacciones pueden señalarse como de gran importancia las compras y los contratos de obras.

Se pone especial atención al estudio de los sistemas de dirección del personal y del servicio civil en general en virtud de que la burocracia suele ser un motivo de gasto innecesario de los fondos públicos, que inevitablemente se traduce en servicios de bajo rendimiento.

Cualquier cuestionario que se tome como base para evaluar la eficiencia administrativa, puede resultar infinito, pues la evaluación misma es un proceso ilimitado. El cuestionario que ha preparado el Instituto está encaminado, en primer lugar, a sugerir áreas de investigación al nivel superior de la administración y, por tal motivo, no contiene problemas relativos a la ejecución de servicios en esferas tales como salubridad, seguridad social, educación, etc.

La mayor parte de los países están empeñados en esfuerzos tremendos para aprovechar sus recursos naturales, incrementar su producción agrícola e industrial, expandir el comercio, estabilizar las finanzas, promover una justa distribución del ingreso nacional, elevar los *standards* de vida y, al mismo tiempo, fortalecer su defensa. El convencimiento de que es posible mejorar las condiciones de vida así como los niveles culturales, materiales y espirituales, se ha apoderado de la mente del pueblo en todo el mundo.

La disponibilidad de recursos naturales adecuados es un factor de primera importancia. Sin embargo, existen condiciones sociales y económicas deplorables en muchas áreas que, contando con aquéllos, con clima y topografía favorables, no han logrado desarrollar una economía sana y un alto nivel de civilización como algunos países menos privilegiados. El secreto descansa, fundamentalmente, en la fibra moral de cada pueblo y en su capacidad de gobierno. Entre ambos factores hay interacción.

Un país que eleva su nivel de educación, que fomenta la divulgación de la cultura con amplia libertad y que promueve las convicciones democráticas y un sentido de responsabilidad social, no solamente fortalece el vigor moral interno, sino que también establece las bases para un gobierno efectivo y responsable. Donde existe un gobierno democrático y honesto, apoyado por la voluntad ciudadana, se encontrarán los medios para organizar y llevar a cabo programas públicos que permitan la satisfacción de las necesidades populares.

Dado que en todas partes del mundo se está demandando un cambio rápido en las condiciones sociales del pueblo, los gobiernos tienen que hacer frente al desarrollo de nuevos y complejos programas, a menudo con organizaciones inadecuadas y con personal administrativo de escasa preparación. Algunos países que no han logrado un nivel satisfactorio de servicio con respecto a las funciones gubernamentales históricas, tales como el mantenimiento de la ley y del orden, de sistemas de transportes, de escuelas, de salubridad y de finanzas saneadas, se encuentran ahora en la necesidad de emprender intrincadas empresas en la esfera de las obras públicas, de la agricultura, de la industria, del bienestar social, etc.

De la misma manera que los países necesitan planificar y ejecutar programas bien concebidos, así también

deben empeñarse en un estudio sistemático de su administración gubernamental para llevar a cabo en forma eficiente sus planes de desarrollo económico y social. Del mismo modo que el intercambio de experiencia y conocimientos es esencial en los campos sustantivos, las naciones tienen mucho que ganar mutuamente al compartir su experiencia en materias de organización y prácticas administrativas.

El conocimiento técnico de las funciones públicas excede, en mucho, al de cómo planificar efectivamente, organizar y administrar tales funciones. Se puede saber cómo hacer la selección de semillas, la fertilización, el cultivo y la preservación de los productos agrícolas pero no se incrementará la producción alimenticia a menos que los gobiernos sean capaces de organizar, financiar y reclutar el personal adecuado para sus ministerios de agricultura, en forma tal que la información y asistencia se pongan a disposición de la gran masa de los agricultores.

Tres elementos son esenciales, a fin de que los programas de desarrollo económico tengan buen éxito: deben ser bien planeados, con base en datos exactos y previsiones lógicas; estar coordinados y ejecutarse con la mayor actividad. La coordinación debe tener lugar tanto en la etapa de planificación como en la operativa o de ejecución.

La planificación es un requisito previo para la iniciación de un programa de fomento económico. Algunos gobiernos han asignado la responsabilidad de la planificación económica a un organismo autónomo y distinto de las otras unidades que realizan el programa.

Cuando los programas son de gran amplitud, abarcan eventual e inevitablemente, en la práctica, casi todas las fases del gobierno nacional. La coordinación entre las diversas dependencias gubernamentales es uno de los problemas más difíciles y asume una considerable importancia en la ejecución de las actividades de desarrollo económico.

La ejecución puede llevarse a cabo a través de los organismos ya existentes o por medio de nuevas dependencias del gobierno creadas para uno o varios fines especiales.

La planificación puede consistir, hablando en forma simplista, en hacer el inventario de recursos, en apreciar las necesidades existentes y en la determinación de los programas por desarrollarse. Los países empeñados en esfuerzos reconstructivos o en una tarea tendiente a mejorar sus condiciones económicas y sociales, han encontrado que un gran número de elementos debe ser inventariado y ensamblado en sus programas.

Un programa amplio de fomento exige un examen de la situación existente y la determinación de metas por lograrse, tanto por el sector privado, como por el público (en términos cuantitativos, hasta donde ello sea posible), en campos tan diversos como producción de alimentos, energía, transporte, industria, minería, comunicaciones, irrigación, salubridad, seguridad social, educación, etc.

La inversión de capital, el crédito público y privado y la política fiscal son factores clave. La promoción del comercio exterior y el mantenimiento de una balanza de pagos satisfactoria son, también, elementos de primordial importancia. El programa debe estar condicionado a las posibilidades financieras internas, por las políticas constructivas sociales y de trabajo, y por medidas que permitan asegurarse de que los benefi-

cios se distribuyan ampliamente. Deben tomarse en consideración los elementos humanos y materiales disponibles con que se cuenta en las esferas directiva, técnica y de trabajo, tanto del gobierno como de las instituciones privadas, para realizar su parte en el programa.

Se han utilizado una gran variedad de organizaciones para efectuar la planeación económica. En algunos casos ésta se asigna a una de las secretarías o ministerios ya existentes o bien se erige un ministerio especial dotado, a menudo, de funciones ejecutivas a la vez.

Parece que la tendencia dominante es en el sentido de crear alguna "comisión central de planificación" o "consejo económico". En un buen número de casos se ha establecido una combinación de ambos presidida por el jefe del gabinete o por el jefe del Estado.

Es necesario efectuar una evaluación crítica de estas formas de trabajo. Un análisis limitado tendería a apoyar las siguientes conclusiones:

1. Los organismos encabezados y constituidos con personal que dedique todo su tiempo a las labores de planeación, son superiores a aquellos consejos o comités formados por delegados de varias dependencias que, además de su trabajo normal, tienen que atender las funciones de planificación económica.

2. Para los propósitos de formación de la política y de apoyo intersecretarial, los consejos y comisiones encargados de estudiar las proposiciones de planeación económica, pueden jugar un altísimo papel, así como los cuerpos integrados por ciudadanos representativos de algunas actividades de la iniciativa privada.

3. Debido a que la planeación económica se relaciona con las funciones de varios ministerios y está conectada con los intereses primarios del país, la dependencia que tenga a su cargo esta tarea debería estar constituida como un servicio especializado o de consulta para el jefe del Poder Ejecutivo.

4. La gráfica de organización o de definición de responsabilidades del organismo encargado de la planeación debe incluir una amplia estipulación de objetivos y tareas específicas, tales como la responsabilidad por el ensamblaje y análisis de los datos económicos y por la continua observación de las condiciones económicas; la responsabilidad por la preparación de los programas de saneamiento de inversiones y financiamientos y por la preparación de los programas de desarrollo económico a largo plazo.

5. Tanto para proteger su papel como departamento especializado o de asesor del Ejecutivo, como para conservar sus recursos para la planeación, la dependencia que la realice no debería encargarse de los aspectos de operación, ya sea en el campo de la promoción industrial o administración, o en la esfera reguladora que se ocupa de la moneda, crédito, importaciones, licencias o similares. Ni debe dársele facultad de veto de las operaciones más allá de la certificación de su consistencia o inconsistencia con el plan establecido.

6. La coordinación de las actividades de fomento económico es más efectiva cuando el organismo responsable de ella está encabezado por un funcionario que dispone de todo su tiempo para esos fines y, además, es considerado como un auxiliar directo del jefe del gobierno. Para propósitos de consulta puede asociársele un consejo o comité, integrado por los

representantes de las dependencias conectadas con actividades específicas del programa de desarrollo económico. La coordinación es un asunto de relaciones de trabajo diarias que exige especialización y líneas directas de contacto con las oficinas correspondientes.

Por otro lado, la coordinación, tanto en la etapa de planeación como en la de ejecución, requiere un vasto volumen de trabajo administrativo como, por ejemplo para el análisis económico básico para el establecimiento de guías por seguirse en los varios ministerios y grupos privados para determinar lo que es factible emprender para lograr entendimiento y aceptación acerca de cómo los programas particulares encajan dentro del todo; para la revisión y aprobación de los proyectos de gran magnitud para coordinar el trabajo estadístico y de información y para mantener la inspección sobre el progreso del programa total.

No solamente debe haber un funcionario competente que dirija tal trabajo, sino que es esencial que se encuentre en una posición que lo faculte para hablar con y por el Ejecutivo. Estas funciones coordinadoras corresponden, en esencia, al jefe del gobierno, y quizá no puedan asignarse adecuadamente a cualquier ministro. Más aún, el jefe de la dependencia coordinadora no necesita tener el rango de ministro. Basta con que forme parte del despacho del Ejecutivo como es el caso en Austria, en la India, en las Filipinas y en Inglaterra, pues así posee la palanca para lograr que las órdenes se cumplan, toda vez que está actuando, cuando es necesario, en representación del jefe del Estado.

Las operaciones de desarrollo económico algunas veces requieren la organización de nuevas dependencias, como en el caso de la explotación de las empresas del Estado en que, usualmente, se hace necesario el establecimiento de organismos especiales.

Quando se emprenden programas novedosos o especialmente difíciles, puede ser deseable, al menos temporalmente, contar con un organismo especial, una dependencia semiautónoma dentro de un ministerio, o una especie de agencia agregada a un cuerpo internacional o nacional. La reforma agraria, la promoción de la inversión privada incluyendo el capital extranjero, los proyectos de irrigación y de generación de energía eléctrica en grande escala y los programas de habitación son, todos ellos, ejemplos. Así, en México hemos creado un Departamento Agrario, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, etc.

Algunos países han tenido propensión a organizar una nueva dependencia cada vez que se adopta una nueva función o se acomete una nueva empresa. Prueba de ellos es, por ejemplo, la multitud de organismos ad hoc creados para realizar proyectos agrícolas, a pesar de la existencia de una secretaría, de un ministerio o de un departamento de agricultura. A veces se han multiplicado los bancos y las instituciones de crédito con finalidades especiales. La corporación gubernamental es un instrumento común para la administración de las empresas productivas, pero su popularidad la ha llevado a ser utilizada más veces de lo que sería recomendable.

Si los ministerios existentes son adecuados, o pueden reorganizarse para convertirlos en un vehículo apropiado para nuevas operaciones, es deseable utilizarlos más bien que erigir un excesivo número de de-

pendencias que se traduzca en una multiplicación de funciones. El número de ministerios y organismos independientes, en la mayor parte de los países, ya es tan grande que dificulta una coordinación efectiva.

No sólo es deseable la utilización de los ministerios regulares en la ejecución de las funciones de desarrollo económico, hasta donde esto sea practicable, sino que cuando se crean organismos especiales debieran precisarse sus responsabilidades y ser estructurados en forma que asegure una operación eficiente.

Los esfuerzos para mejorar las condiciones económicas y sociales de un pueblo exigen programas progresistas, tales como leyes de salario mínimo, prestaciones por accidentes industriales, crédito para las necesidades de los negocios privados y de la agricultura, la protección de los derechos civiles y las libertades, fomento de uniones libres de trabajo, entrenamiento vocacional, educación fundamental para niños y adultos, etc. El éxito en tales campos depende, a menudo, primero, de la adopción de programas sanos y prácticos y, en segundo lugar, de la organización y del personal de los ministerios a que habrán de asignarse las funciones, de tal manera que se asegure una administración eficiente.

El papel positivo del gobierno en el desarrollo económico y en la elevación del nivel de vida ha sido reconocido casi universalmente. Para ello se ha utilizado una gran variedad de formas y de procedimientos. Sin embargo, es pertinente concluir, en virtud de las pruebas disponibles, que las lecciones que pueden derivarse de las experiencias de los gobiernos, incorporadas en los principios y doctrinas de la administración pública, contribuirán, de modo importante, a lograr los propósitos que se persiguen.

La urgencia de iniciar actividades de mejoramiento económico y de aprovechar la ayuda exterior no debe excluir la aplicación de conceptos sanos de administración pública, ni el esfuerzo científico por la búsqueda de soluciones para los problemas administrativos, lo cual acelerará, y no retardará, el desarrollo económico genuino.

La capacidad de un gobierno para diseñar e instituir organismos adecuados para cumplir con las responsabilidades de planificación, coordinación y opera-

ción, dependerá de la forma sistemática en que planee y perfeccione su estructura y métodos de trabajo, así como de la competencia del personal asignado.

El mejoramiento de la administración se presta al análisis sistemático y a la planeación; requiere el aprovechamiento de la experiencia de otros organismos de un mismo gobierno o de otros países que afrontan problemas comparables. Toda vez que la planeación y la instalación de métodos más eficientes, exige trabajo intensivo y esmerado de personas que hayan asimilado las técnicas de mejoramiento administrativo, algunos gobiernos han considerado esencial el establecimiento de oficinas centrales de organización y métodos. Cualquier gobierno que se embarque en un programa de desarrollo económico se dará cuenta de que sus esfuerzos serán mucho más venturosos si tiene el beneficio del análisis, las recomendaciones y la ayuda valiosa de un personal especializado en organización y métodos, tanto centralmente como en cada uno de los ministerios y dependencias importantes.

Existen otros aspectos, distintos a los de la técnica pura, que rebasan el campo de la simple administración, pero que son fundamentales:

La eficiencia administrativa requiere la estabilidad gubernamental, fundada en leyes justas, fielmente observadas, así como un clima de tranquilidad política, inspirada en principios democráticos de probidad y de justicia social.

Habrà una administración pública avanzada, con características de unidad, provista de técnica, ordenada y eficiente, en aquellos países donde no haya cambios constantes en la política fundamental adoptada, ni en la forma de gobierno; cuando las modificaciones a las leyes importantes estén bien orientadas hacia el interés nacional; cuando no se abuse del poder público y sea abolida de hecho y de derecho la arbitrariedad con respecto a las personas y a la propiedad.

La calidad de una administración pública se determina, en gran parte, por la devoción, habilidad y honestidad de sus funcionarios y empleados. Los sistemas administrativos dependen de los hombres que conducen el gobierno. La elevación del nivel de la calidad del personal es, frecuentemente, el medio mejor para lograr resultados definitivos de una administración pública y de un programa de desarrollo conveniente.

## ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO\*

Por Alfredo Castillo Rojas

La preparación de planes de desarrollo ha sido una de las tareas primordiales de los gobiernos de diferentes países como un medio para acelerar su crecimiento y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En los años recientes, país tras país ha procurado establecer alguna forma de organización para la planificación que lleve a cabo la formulación y ejecución de planes, a corto o largo plazo. Innumerables han sido los esfuerzos y estudios avocados al entendimiento de ese fenómeno. Sin embargo, muchos de los planes formulados no cuentan con las suficientes provisiones para su realización. En este trabajo se intenta proporcionar algunos criterios tendientes a facilitar la comprensión de los aspectos administrativos que involucran un plan.

Normalmente los planes de desarrollo incluyen los elementos esenciales para su realización. Implican, además, decisiones para una acción futura.

De lo anterior se puede desprender, como idea básica, la de que un plan es un instrumento que guía a un país en su desarrollo económico y social. La naturaleza del desarrollo es, entonces, crucial para la evaluación de la planeación.

### El desarrollo como proceso

El desarrollo es un proceso continuo de cambios fundamentales en la sociedad; comprende un complejo de interrelaciones económicas, sociales y políticas. Los cambios económicos algunas veces parecen más evidentes y generalmente se prestan ellos mismos a cuantificaciones o estimaciones más o menos realistas. A pesar de ello, sólo constituyen una parte de un proceso total. Los cambios son el resultado de condiciones históricas y de la experiencia cotidiana, las cuales, a su vez, proveen la base para cambios futuros. Esta concepción del desarrollo como proceso *total* tiene importantes implicaciones para la evaluación de los planes.

Para la planeación del desarrollo inevitablemente se encuentran resistencias de parte de los individuos y grupos que integran la sociedad. La planeación em-

pieza enfrentándose a una red de valores establecidos, actitudes e instituciones. Probablemente habrá opositores a la realización de los objetivos del plan. Sin embargo, los cambios requeridos para alcanzar los objetivos fijados muy frecuentemente tocan renglones en los cuales es necesario ir contra determinados poderes y *status* sociales. También existen algunas personas que diferirán acerca de los métodos empleados en el establecimiento de los objetivos y, otros, juzgarán el papel que desempeñará el Estado en el proceso de cambio.

La necesidad de acelerar el desarrollo a través de la planeación, siempre se ve afectada por lo inadecuado de los recursos institucionales y humanos. Hay una seria diferencia entre administradores competentes y técnicos capacitados. Los procedimientos administrativos tienden a ser anticuados, inoperantes y poco eficientes. Las instituciones muy seguido reflejan también las actitudes y costumbres prevaletantes, las cuales en un momento dado, se constituyen en obstáculos al desarrollo de las sociedades nacionales.

Bajo esas circunstancias, deben ser consideradas provisiones adecuadas para la realización de los elementos del plan en términos de etapas encadenadas y sucesivas entre sí y lo que se puede hacer en determinado periodo.

Los medios, que exigen la adecuación de las provisiones hechas para la realización del plan, serán evaluados en términos de las condiciones encontradas al inicio de los programas, como punto de medición, así como el tiempo empleado hacia estándares eficientes y predeterminados.

El concepto de desarrollo, como proceso continuo, da atención a la importancia de distinguir entre diferentes periodos de tiempo. Los directores del desarrollo deben contemplar el problema y tratarlo con incertidumbre. Los fines y medios específicos están vinculados a lapsos futuros: corto, mediano y largo plazo y las etapas que ellos involucran. En múltiples países existen problemas para la fijación de esos pedidos. Aún más, la escasez general de datos para la planeación

271

\* Revista Mexicana de Ciencia Política. Vol. XVI Núm. 60. 1970 (pp. 169-190).



hace que las predicciones de condiciones futuras sean, por lo general, inciertas. Lo anterior significa que el desarrollo realista de los planes debe proveer ajustes y reajustes sistemáticos y controlados de fines y medios, de manera a evitar, en lo posible, desviaciones de las predicciones formuladas.

La importancia del factor tiempo también concede importancia al problema de su preferencia. En el contexto del desarrollo es usual referirse a la preferencia relativa las inversiones a corto plazo más que a las de largo plazo, a incrementar el consumo en un tiempo dado, contra la inversión y el ahorro en el mismo periodo y, probablemente, obtener un incremento en el consumo de una duración más amplia. Las decisiones que conciernen a la preferencia de tiempo son una parte importante de la estrategia del desarrollo.

### Estrategia del desarrollo

Los juicios acerca de la estrategia del desarrollo involucrados en un Plan Nacional de Desarrollo —la naturaleza y magnitud de las metas fijadas y de los métodos seleccionados para llevarlas a cabo— son vitales para una valuación de capacidades para la realización del plan. Las decisiones sobre materias tales como: la preferencia del tiempo, el papel del gobierno en la actividad económica y el nivel de formación de capital nacional, afectan directamente la adecuación de las provisiones para la administración del plan.

La estrategia del desarrollo también debe contemplar su *ejecución*. Esto es esencial sobre todo para los responsables de aprobar y ejecutar el plan. Asimismo, la estrategia adoptada debe ser capaz de utilizar, desde un principio, los datos incompletos y disponibles que haya en un momento determinado.

### Planeación del desarrollo

No cabe duda que la amplia difusión del sistema de planificación se debe principalmente a la urgencia que los países en vías de desarrollo atribuyen a la labor de pasar de una condición de atraso económico social, y cultural, a otra de transformación de las estructuras hacia la creación de condiciones apropiadas al progreso conjunto de la sociedad.

En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente que en los casos en que hay que tomar decisiones económicas de consecuencias sociales importantes, a corto o largo plazo, la planeación constituye sólo un auxiliar de la política. Mediante el análisis y evaluación explícitas de las alternativas prácticas que encaran cada uno de los países, y mediante la exposición de las consecuencias de posibles políticas, la planeación ayuda considerablemente al proceso de la adopción de las decisiones necesarias. Su aportación se nota especialmente en aquellos casos en que los principales problemas económicos con que se enfrentan los formuladores de la política, han exigido cambios estructurales para su solución.

Tampoco ha de olvidarse el hecho de que las formas de planeación, así como su importancia política, difieren profundamente entre países de sistemas económicos y sociales distintos. El alcance y contenido de la planeación de cada país se verá afectado por las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales en las que se aplique. Sin embargo, no son únicamente las finalidades de la planificación sino también

los medios seleccionados para la ejecución de los planes, los que están vinculados estrechamente a esos objetivos y condicionantes arriba mencionados; asimismo, en la metodología de la formulación del plan influyen los fines de la planeación y los medios de realizarla.

La planeación es un instrumento de elaboración y de aplicación de políticas de desarrollo coherentes expresadas en términos cuantitativos y cualitativos. La planeación en tanto que técnica social no puede substituir a una *política de desarrollo*. Esto último es una idea que frecuentemente se olvida porque existe la creencia de que la planeación, por sí misma, puede suplir la formulación de políticas válidas de desarrollo económico y social, o aun substituir las por completo.

A la planeación, por otra parte, no hay que considerarla como un simple conjunto de técnicas de mayor o menor complejidad, ni tomar la parte por todo y llamar planeación a algo que no es más que aritmética: la formulación en términos cuantitativos de objetivos, necesidades y recursos de un país. Ciertamente, esto es un argumento importante, pero la planeación del desarrollo no ha de concretarse a eso, sino a algo más y contemplar y englobar los factores sociales e institucionales del desarrollo.

Las circunstancias políticas y sociales dominantes, así como el nivel de desarrollo alcanzado, determinan los fines y propósitos generales de la planeación y marcan los límites dentro de los cuales deben elegirse instrumentos de política. Las finalidades de los planes y los medios que se eligen para su ejecución no son, a pesar de todo, elecciones que pueden hacerse independientemente una de otra. Los objetivos deben elegirse teniendo en cuenta la realidad y los medios de que disponga un gobierno. En las economías desarrolladas de empresa privada dominante, por ejemplo, el carácter de la planeación se ha relacionado con el hecho de que la mayor parte de las decisiones económicas se encuentran o quedan en manos del sector privado de la economía. Los gobiernos influyen indirectamente adoptando normas generales tendientes a crear una armonía entre las acciones de uno y otro sector. Dentro de este contexto la finalidad principal de los planes ha consistido en orientar y proporcionar un marco general a un progreso económico y social constante.

En oposición a lo anterior en los países de economía central planificada la administración de casi todas las actividades económicas se controla directamente por las autoridades gubernamentales y han sido, por lo tanto, menos las restricciones sobre las decisiones adoptadas. Aquí el objetivo fundamental es el mantener las tasas de crecimiento de la producción y elevar los niveles de consumo. Enmarcando este esfuerzo, se ha destacado el objetivo político a largo plazo de transformar la estructura social de la producción y distribución.

En la mayor parte de los países los instrumentos con que han contado los gobiernos se desarrollan en un régimen de economía privada o mixta. Sin embargo, las diferencias de actuación, respecto al conjunto de medidas adoptadas por los países con economías desarrolladas respecto a la planeación, son diferentes. En los países en desarrollo se trata de adaptar la estructura económica y social a las exigencias de un cambio acelerado de la sociedad nacional e internacional.

## La capacidad administrativa gubernamental.

Aunque ha sido general la aceptación formal de la necesidad de la planeación como instrumento para impulsar una política coherente de desarrollo, no ha habido unidad efectiva respecto a los objetivos y prioridades esenciales que debieran definir esa política y la estrategia que ha de seguirse.

En los párrafos siguientes se intenta proporcionar una serie de lineamientos destinados a evaluar la capacidad administrativa gubernamental para llevar a cabo una planeación efectiva.

1. *La ecología de la planeación.* No puede discutirse el mecanismo de formulación de los planes si antes no se ha analizado el medio en el cual va operar. Consiste tal ambiente en individuos, grupos y organizaciones que en conjunto o por separado pueden tener algún impacto sobre el comportamiento de las instituciones planeadoras. Mediante este factor se pretende tener un conocimiento estructural y dinámico del medio, para que la introducción de nuevos mecanismos o programas gubernamentales y las funciones que se desarrollen al respecto, dependan más de la estructura de la sociedad y del cambio en su dirección, que de objetivos manifestados.

2. *Organismos políticos.* Como es sabido, la absoluta separación entre la administración pública y la política sólo existe en los libros. Esto es especialmente cierto cuando se trata de la planeación, ya que ésta implica multitud de aspectos políticos, tanto en su filosofía como en sus aspectos prácticos.

¿Cuál sería, entonces, la línea de demarcación entre lo político y lo técnico en las actividades planeadoras? Teóricamente la respuesta es sencilla: a los organismos políticos corresponde fijar los grandes objetivos, determinar los recursos y fijar las prioridades; a los órganos administrativos encargarse de su aplicación.

De hecho, la situación es mucho más compleja. Existe, o por lo menos debe existir, una relación de influencia mutua entre lo político y lo administrativo. Los administradores tienen que suministrar a los políticos datos para la toma correcta de las decisiones. Generalmente dejan a estos últimos una serie de opciones para que se adopte una decisión final, según la conveniencia política del caso.

El conflicto se presenta cuando una de las partes, o ambas, pretenden salirse del marco legítimo de sus facultades y asumir funciones adscritas a la otra. Así ocurre cuando el organismo político quiere administrar, o cuando el organismo administrativo quiere imponer ideas políticas en sus planes. A veces tal comportamiento resulta de buena fe. Sin embargo, ocurre con frecuencia que uno de ellos desvirtúa su acción y su "intervencionismo" llega a deberse, no al interés común sino a intereses de sus miembros o de algunos grupos de presión representados en ellos.

En el caso del organismo político puede tratarse de la influencia de un partido determinado, de grupos económicos, internos o externos, o de alguna localidad del país en especial. En este caso corresponderá a la administración el velar por el interés común, ya que a veces los políticos, por los vaivenes de su misma actividad, tienden a cambiar los objetivos o las prioridades establecidas en un plan. Cuando sea esto, debe manifestarse la actitud negativa de la administración, a efecto de mantener la estabilidad e integridad de sus planes.

3. *Agrupaciones socioeconómicas.* La planeación nacional es una forma de intervención gubernamental para el logro de determinados objetivos económicos, sociales, políticos y culturales. En los países como el nuestro, tal intervención lleva a la administración pública a establecer contactos muy estrechos con gremios no oficiales de todo tipo. Se trata de organismos tales como sindicatos de obreros, agrupaciones, de industriales y comerciantes, asociaciones culturales y filigráficas, religiosas, etcétera.

Estas agrupaciones deben considerarse como grupos de presión que tratan de salvaguardar sus intereses frente al gobierno y frente a otros grupos de intereses opuestos. Los organismos que intervienen en el diseño del plan deben tomar en cuenta, en todas las etapas de la elaboración y ejecución del plan, este tipo de relaciones. También dependerá de los medios oficiales el que estos grupos de intereses asuman determinado tipo de actitud. El método más apropiado para mantener buenas relaciones es contar con un adecuado sistema de difusión e información en todas las etapas, tanto de la formulación como de la ejecución del plan y negociar, siempre que esto se requiera, acuerdos que lleven a concesiones mutuas y recíprocas.

En el fondo de todo ello están las premisas siguientes:

a) El gobierno es quien propone un plan de desarrollo equilibrado que contiene disposiciones respecto a la economía nacional en su conjunto;

b) Los planes no se han formulado en el interés específico de uno de los sectores. Pretenden ser un medio para el bienestar general;

c) La diferencia más notable está, tal vez, en la concepción estatal de un plan de desarrollo, ya que éste ha sido formulado tomando en cuenta múltiples condiciones políticas; externas e internas, a corto y largo plazo.

4. *El público.* El público actúa según determinadas circunstancias y para su entendimiento quizá se podría aplicar la psicología de masas. Precisamente por no serlo, no se somete a los principios de una organización. Sin embargo, este público tiene sus intereses y su impacto es posible en cualquier centro de decisión si se asimila a las opiniones de determinado sector o grupo de la vida institucional del país.

Por lo general el gobierno se dirige al público en ocasiones dramáticas tales como cataclismos naturales, situaciones de conflicto armado, elecciones, orden interno, etcétera. Pero es más difícil que se le consulte cuando se trata del diseño de planes o proyectos de desarrollo. Estos, por lo común, se consideran del dominio de los técnicos o de los políticos—indistintamente— y según las circunstancias.

Lo anterior no significa que el público no pueda ser decisivo, especialmente, por ejemplo, cuando se trata de poner en vigor medidas que impliquen austeridad económica. La opinión pública puede respaldar un plan o puede obligar al gobierno a abandonarlo, o cuando menos a modificarlo.

En contrapartida, el gobierno puede adoptar medidas para influir en la opinión pública y movilizarla en favor de sus planes. Es recomendable por todos conceptos, insistir en la importancia de la opinión del público en todas las etapas del proceso de planeación.

5. *La burocracia.* La burocracia es la que tiene a su cargo la elaboración y una gran parte de la ejecución de los planes de desarrollo. Pero cuando hablamos de

ella no se debe olvidar el medio ambiente en el cual se desenvuelve. En este punto es recomendable la existencia previa de un servicio civil o, cuando menos, de una burocracia organizada. El personal que interviene en el plan pertenece a la burocracia y por lo tanto está influido de sus normas y reglas. Por lo mismo, su comportamiento no puede ser muy distinto de la actividad general que prevalezca en un momento dado en ese sector.

Sería, por ejemplo, casi imposible, o por lo menos muy difícil, mantener un cuerpo de planificadores con criterios puramente técnicos en un ámbito influenciado constantemente por elementos y consideraciones políticas. Asimismo sería difícil reclutar personal para tal cuerpo basados exclusivamente en criterios de competencia y mérito, cuando en general las reglas que se aplican son otras.

Es importante también mantener la calidad y reputación técnica del cuerpo de los planeadores, aun cuando en ocasiones resulte difícil separar esto de un contexto general dominado por creencias que consideran que una cosa no puede ser mejor que el ambiente en el cual se desarrolló.

Lo mismo se refiere a la capacidad operativa de los planificadores, entendiéndose por esta última denominación a todos los que tienen que ver en la elaboración y la ejecución de los planes. Los planificadores no pueden operar en el vacío y en sus actividades cotidianas no sólo dependen de la capacidad operativa de multitud de organismos sino también de su propia eficacia. La intención no es crear una "élite", sino, por el contrario, habrá que optar por modificaciones estructurales del personal público.

6. *Ciencia y tecnología.* Los avances de la actual ciencia y tecnología enfrentan a la administración pública a una serie de problemas anteriormente desconocidos. En primer lugar existe un nuevo tipo de profesionistas —en electrónica, en ciencias nucleares, en cibernética, etcétera—, que demandan crecientemente los organismos oficiales. Los especialistas en otras ciencias, tales como la sociología, la psicología, hacen esfuerzos constantes por ponerse al día en sus respectivas disciplinas.

Estos últimos, cuando entran al servicio público no se subordinan fácilmente a una determinada jerarquía administrativa. Educados bajo una concepción de libertad del espíritu científico no aceptan la autoridad ejercida por un administrador generalista, las más de las veces formado empíricamente, y no entienden las restricciones que, a veces, imponen consideraciones no técnicas (políticas y/o sociales) a sus actividades.

Sin embargo, el problema más grave es el impacto de la ciencia y tecnología contemporáneas en la *calidad de las decisiones* adoptadas por los sectores oficiales y sobre el conjunto de valores de la sociedad.

7. *Organismos planificadores.* Por lo general la tarea de preparar un plan está a cargo de una Oficina Central de Planeación. Tal unidad tiene entre sus funciones la recolección de datos, la realización de estudios pertinentes y la formulación de un plan o proyectos comprensivos e integrales.

En realidad participan en todo el proceso multitud de organismos y es por ello que se prefiere hablar en términos de *sistema* de planeación, ya que la dificultad objetiva de concentrar una obra de tal magnitud en un solo organismo, aunque sea el mejor organizado y más calificado en lo relativo a su personal, escapa

a la naturaleza de los propios trabajos. Las actividades nacionales en los diferentes campos de la actividad económica y social no se prestan fácilmente a un tratamiento centralizado.

En tal virtud, debe considerarse a la planeación del desarrollo y por ende, a las actividades de la administración pública, enfocadas a todos los niveles, sectoriales, regionales y locales.

8. *Organismos auxiliares.* Los organismos que contribuyen a la preparación del plan se dividen en dos: a) organismos que recogen y suministran datos y b) institutos de investigación científica.

El proceso de planeación indudablemente necesita de datos estadísticos para contar con una buena base de sustentación. A pesar de ello, para que las estadísticas se realicen en forma racional se recomiendan las siguientes medidas:

- i) que haya una definición exacta de los términos utilizados;
- ii) que exista una clasificación unificada de las áreas de estudio;
- iii) debe existir una normalización de los sistemas empleados y
- iv) se deben unificar y simplificar los procedimientos en la recopilación de los datos estadísticos.

La importancia de la investigación científica no requiere comentarios. Baste señalar que los resultados obtenidos pueden utilizarse como:

- i) criterios para evaluar proyectos
- ii) criterios que sirvan como indicadores de la dirección de los esfuerzos nacionales.

Finalmente se puede afirmar que son muy pocos los países en que existe una vinculación estrecha entre la planeación del desarrollo y las actividades científicas, lo cual es imprescindible modificar en sentido positivo.

9. *Grupos interesados.* Los fracasos de multitud de planes en varios países han demostrado la necesidad de incorporar a los grupos interesados no solamente en la ejecución de los planes sino también en las etapas de la preparación y formulación. Como modelo, en ocasiones, se adoptan los "comités de modernización" franceses. Los comités constituyen, sin duda, una confrontación entre grupos de intereses diferentes y permiten acumular una serie de experiencias distintas de las que pueden tener, en un momento dado, un grupo de técnicos en sus oficinas centrales de planeación. La misma participación de los interesados en las deliberaciones —aun cuando las decisiones que se adopten con posterioridad sean diferentes— servirán para atenuar las resistencias.

Desde luego que admitir a todos los grupos interesados en la planeación tiene grandes y graves riesgos puesto que habrá algunos que tenderán al compromiso fácil y no a ver más allá de sus intereses particulares. A pesar de lo anterior, las ventajas que proporcionan las consultas a los comités exceden, con mucho, las desventajas de su acción.

De lo tratado con anterioridad se pueden desprender algunas consideraciones generales:

1. Se ha concedido escasa importancia a las características ecológicas que se dan en la formulación y

ejecución de los planes de desarrollo. Al respecto, se pretende llamar la atención —en forma modesta— de la importancia de algunos factores que condicionan cualquier actividad administrativa pública en esta área y la dependencia e interacción, entre las decisiones que se adopten.

2. Se halla subyacente, la idea de la imposibilidad de aislar la planeación del desarrollo, y sus aspectos administrativos, de un contexto más general y amplio —sistema político— que implica, necesariamente, relaciones estructurales entre niveles significativos reales que en ocasiones no permiten avocarse a la resolu-

ción de disfunciones administrativas que alteran un estado sincrónico determinado.

3. Es necesario que la ciencia administrativa y las ciencias sociales, en general, dediquen parte de sus instrumentos al estudio de fenómenos organizacionales originados en la expansión creciente de las tareas gubernamentales, el cambio en su naturaleza y en el incremento en el número de administrados. En este sentido, es de capital interés un estudio científico del "fenómeno burocrático" y una modificación substancial en los niveles directivos superiores.



## PROBLEMAS DE LA PLANEACION REGIONAL EN MEXICO\*

Por Gustavo Esteva

La programación regional no supone, en rigor, un sistema autónomo o un mecanismo especial de programación, sino una modalidad específica que se imprime a los esfuerzos generales de programación del desarrollo. Un órgano nacional de planificación puede orientar sus esfuerzos con criterios regionales, o incluir consideraciones regionales, o incluir consideraciones regionales, de cualquier índole, en sus planteamientos globales. Del mismo modo, un órgano regional de planificación puede plantear sus actividades en términos de las necesidades de la región que atiende con exclusión de cualquier otra consideración, o bien enfocarla con criterios más generales, incorporando a sus planteamientos proposiciones relativas al desarrollo nacional y a las diferencias entre regiones.

Esto significa que la existencia misma de la programación regional no depende del nivel administrativo o del aparato institucional de la actividad de programación, sino de la orientación que se da a ésta en todas sus fases, niveles y mecanismos de operación.

Concebida así, la programación regional en México enfrenta dos grandes grupos de restricciones: las derivadas de la falta de coordinación de los órganos de programación, por una parte, y las que resultan de los criterios de racionalidad empleados en los enfoques regionales de la programación, por la otra.

Los graves desequilibrios regionales que padece el país se han dejado sentir en todos los niveles de la administración pública, que de una manera u otra ha intentado corregirlos, con sus propias acciones o induciendo la privada en este sentido. Sin embargo, la carencia de un sistema nacional de planificación, debidamente estructurado y con posibilidades reales de instrumentación operativa, ha determinado que los esfuerzos se realicen en forma dispersa, desorganizada y a menudo contradictoria. Este fenómeno se presenta tanto en el nivel federal, como en el estatal y el municipal. En el sector público federal, si bien se ha avanzado considerablemente en la proposición de lineamientos para el desarrollo que han incorporado criterios regionales, y en el control de las inversiones públicas para instrumentarlos, los programas operativos de las secretarías de Estado y de los organismos descentralizados reflejan las concepciones del desa-

rrollo de los funcionarios respectivos, que pueden o no incluir consideraciones regionales y que en todo caso, cuando las incorporan, no las apoyan en los mismos criterios ni en las mismas informaciones. Esta situación determina que llegue a presentarse el caso de que el desarrollo de una región sea estimulado por un programa público y desalentado por otro, neutralizándose ambos esfuerzos y surgiendo un grave despilfarro de recursos.

Si bien esta falta de coordinación afecta seriamente las actividades de programación regional, no parece ser la principal razón de que la acción pública haya sido incapaz de impedir que el desequilibrio regional del país se agravara notablemente durante las últimas décadas, a pesar de haberse planteado tal objetivo en forma explícita. Esto se ha debido, más bien, a que este objetivo de política económica ha entrado en contradicción con otro, que se consideró de mayor prioridad. La necesidad de incrementar la producción, a un ritmo acelerado, determinó que las políticas de inversión pública se basaran fundamentalmente en criterios de eficacia, semejantes hasta cierto punto a los de las empresas privadas. De esta manera, la mayor parte de la inversión se ha seguido concentrando en los que podrían denominarse "polos de desarrollo", obviamente más convenientes desde el punto de vista de la rentabilidad de las inversiones, con lo que se agrava el desequilibrio.

En tales condiciones, la economía se vio atrapada en un doble círculo vicioso: por una parte, los "polos atrasados," y por su propio atraso, no han podido atraer inversiones privadas y con el paso del tiempo su distancia de los "polos adelantados" se ha hecho mayor y perpetua su condición; y por otra parte, la limitación de los fondos públicos disponibles para invertir ha exigido obtener el mayor rendimiento posible de las inversiones, por lo que se ha canalizado preferentemente a las regiones más adelantadas, alejándolas también, cada vez más, al estimularlas, de las más atrasadas, y provocando con ello una creciente dificultad para invertir en éstas.

Este criterio de racionalidad que caracteriza las inversiones constituye, sin duda, el principal obstáculo a los avances de la programación regional. Si bien el problema se ha discutido ampliamente en el país y las

\* Revista de Administración Pública, Núm. 21. noviembre-diciembre 1970. (pp. 99-100)

condiciones mismas de la evolución económica han determinado que la corrección de los desequilibrios regionales se convierta en un objetivo prioritario de la política económica nacional, pasando a segundo término el de incremento de la producción, las dificultades técnicas disponibles de selección y evaluación de proyectos y en general de programación, en efecto se apoyan básicamente en los criterios de eficacia, inaplicables al caso. Fuera de esta concepción de racionalidad económica, la teoría y la técnica ofrecen hasta ahora poco más que consideraciones cualitativas, de escasa utilidad fuera del gabinete y la actividad especulativa, y ajenas en general a las necesidades concretas de los trabajos de programación. No obstante las pretensiones de los matemáticos sobre el particular parece evidente que la justicia social no puede incorporarse como una variable operativa en el estudio de

la rentabilidad de las inversiones.

En resumen, el panorama de la programación regional en México pone de manifiesto que los importantes esfuerzos realizados hasta ahora para incorporarla a la acción pública se han visto frenados por estos problemas. En cuanto al primer grupo, se han planteado ya y se está intentando instrumentar una coordinación más eficaz entre los organismos públicos, y si bien falta todavía mucho por hacer, las soluciones se hallan a la vista. Respecto de los criterios de racionalidad puede decirse que a las dificultades operativas se agregan los escollos técnicos y a la fecha se carece aún de una metodología apropiada, con procedimientos bien definidos, que permita eludir los criterios de eficacia e instrumentar otras formas de racionalidad en la organización de la acción pública y la orientación de la privada, para corregir los desequilibrios regionales.

## LA PLANEACION Y LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO\*

Por Alfredo Navarrete

279

### I. Consideraciones Generales

Los gobiernos emanados de la Revolución han tenido metas bien definidas e ideas claras en cuanto a las metas de crecimiento económico y su justa distribución social, al igual que respecto a la propiedad de industrias y actividades estratégicas. Además se han elaborado planes sectoriales de gran alcance en algunas actividades públicas como caminos, irrigación y electricidad. Ha habido certeza también en cuanto a la Administración Financiera por lo que respecta a las instituciones e instrumentos a usar y las políticas a seguir para alcanzar las metas trazadas, aunque ha faltado más coordinación y más sistematización. Sin embargo, en México hasta ahora no ha existido planeación económica integral ni formal en su sentido técnico, es decir un organismo especializado, o varios, que elaboren un plan nacional de desarrollo y un mecanismo financiero administrativo especialmente diseñado para su ejecución.

En este contexto entendemos la administración financiera como la contrapartida de un plan de utilización de recursos para alcanzar ciertas metas nacionales de mejoramiento económico y social: es decir presupone la planeación financiera. En la medida que no ha habido planeación física en el sentido integral de la palabra, como señalamos antes, podría inferirse que la planeación financiera tampoco ha revestido el carácter integral. Sin embargo, han existido metas generales de crecimiento y alternativas reales para financiar los programas de desarrollo nacionales e incluso programas sectoriales específicos, por lo que en esa medida, la planeación financiera ha estado configurada por una serie de normas y medidas de política financiera, encaminadas al logro de metas que en el transcurso del tiempo se han impuesto los diferentes gobiernos.

Para ilustrar lo anterior mencionaremos sucintamente algunas características de la administración financiera del país en las últimas décadas.

Después del período armado de la Revolución Mexicana uno de los primeros pasos fue el de crear un sistema de bancos nacionales que permitieran financiar las inversiones necesarias para el logro de las metas fundamentales de aquella época; los programas de reconstrucción de una economía devastada por las luchas armadas, la iniciación de un programa de obras públicas que permitiera sentar una infraestructura básica; y, por último quizá la más importante, rescatar para la Nación los recursos petroleros, el sistema ferroviario, y los recursos agrícolas a través de la Reforma Agraria. Es decir, se financiaron reformas básicas. El primer paso para la creación del banco central, el Banco de México en 1925, para dar coherencia y orden al sistema monetario y crediticio; después, en 1926, el primer Banco agrícola para financiar la extensión y tecnificación de la agricultura; en 1933 para obras públicas el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, y en 1934, la Nacional Financiera, que se ha convertido en el instrumento fundamental de la industrialización del país, para dar sólo unos ejemplos.

### II. Antecedentes de la Planeación Financiera en México.

En 1934 el primer plan sexenal descansaba, en su parte económica, en las metas de intensificar la reforma agraria, el control y expansión de industrias estratégicas como la petrolera y un programa de obras públicas fundamentales (riego, caminos y electrificación). En ese tiempo tenía que decidirse una política de crédito y financiera, a fin de llevar a cabo el primer plan de desarrollo sexenal. México no podía en aquel entonces recurrir a un sistema moderno impositivo, ya sea basado en impuestos al ingreso o al gasto.

\* Memoria del seminario sobre desarrollo socio económico, Derecho Administrativo y Administración Pública. Facultad de Derecho U.N.A.M. 1965 (pp. 87-111).



Tal sistema requiere de una administración moderna y ésta no puede improvisarse. Tampoco se pudo recurrir a un mercado de capitales, que prácticamente no existía. Después de las expropiaciones de intereses extranjeros tampoco podía recurrirse al financiamiento externo.

En esta situación, la política financiera tenía pocas alternativas de acción ante una misión urgente que cumplir. Para poder financiar las inversiones necesarias para el margen faltante de recursos se recurrió al franco sobregiro de la cuenta del Gobierno en el banco central. Esta acción contribuyó a producir una inflación a una tasa del 14% anual en promedio durante los últimos años de la década de los treinta, y los primeros de los cuarenta. Lo anterior, aunado a factores externos desfavorables, condujeron a la devaluación del peso en 1938 y nuevamente en 1948.

Durante la guerra, las restricciones impuestas a la importación, así como por otra parte el aumento de las exportaciones, generaron fuerzas expansionistas que sumadas a las relativamente fuertes inversiones internas, públicas y privadas, provocaron una presión de demanda intensa sobre la oferta interna sobre todo de alimentos, iniciándose una espiral inflacionaria. También los fuertes costos iniciales de todo desarrollo hicieron su aparición. La falta de mano de obra entrenada y de economías externas para la empresas (electricidad, caminos, agua, combustibles) generaron una fuerza adicional inflacionaria por el lado de los costos.

Hubo algunas medidas monetarias dirigidas a contrarrestar el exceso de liquidez (ventas de oro y plata para atesoramiento por particulares, topes a la cartera y aumento del encaje legal de los bancos y control selectivo del crédito). En virtud del aumento en el ingreso real los ahorros financieros aumentaron a pesar del aumento en los precios. Se explica así que surgiera ya la posibilidad de recurrir al mercado de valores. A través de la creación de instrumentos como el certificado de participación del ahorro privado. El sistema fiscal mostró alguna elasticidad pero no la suficiente todavía que le permitiera la captación de un adecuado volumen de recursos y una más equitativa distribución del ingreso. Toda la década de los 40's y los primeros años de los 50's se vio caracterizada por una concentración de ingresos en el sector de altos ingresos. La política monetaria y crediticia sola, no pudo evitar la inflación ni algunas deformaciones estructurales en la oferta.

A partir de la mitad de la década de los 50's hasta la fecha, la economía mexicana ha experimentado significados cambios estructurales. Son años en que se inicia la aceleración y consolidación de las industrias básicas: hierro y acero, química pesada, petroquímica y equipo de transporte. La inversión pública empieza a tener mayor flexibilidad actuando como elemento compensador del gasto total, sin descuidar obras básicas de infraestructura. Los precios de exportación a partir de 1957 se deterioran, lo que afectó los términos de intercambio, pero se inicia como contrapartida una mayor diversificación de exportaciones incluyendo bienes manufacturados.

La política financiera está diseñada para lograr lo que por mucho tiempo se consideró casi imposible: el crecimiento acelerado con estabilidad financiera interna y externa.

A tal fin se ha estimulado el mercado de valores,

el que ha crecido en forma sustancial y ahora proporciona cerca del 15 al 20% de los recursos para la inversión interna. Las reformas fiscales, sobre todo el impuesto sobre la renta y los mejores sistemas de administración fiscal, han permitido una mayor recaudación fiscal del Gobierno Federal que promedia 8-9% del ingreso nacional. Pero las fuertes necesidades de inversión pública, así como el aumento en los gastos corrientes implícitos, ampliaron los déficits presupuestales. Sin embargo, éstos no han ejercido presiones inflacionarias excesivas debido a que se ha complementado su financiamiento con ahorro del exterior. En efecto, el uso del crédito internacional, se ha intensificado, diversificado y mejorado en sus condiciones, dentro de la capacidad de pago del país. Los aumentos en precios han sido moderados. Por primera vez en 1963, se logró una tasa de crecimiento del producto nacional del 6.3% en términos reales, sin aumento prácticamente en los precios (0.6%).

### III. Magnitud del Esfuerzo Financiero por Realizar

Brevemente hemos visto que la administración financiera ha tenido una racional económica y una clara idea de su papel de impulsora de un crecimiento sano y equilibrado que ha estado proyectado hacia el logro de diversas metas fundamentales aunque distintas para cada etapa de desarrollo del país y las variantes circunstancias exteriores.

México ha venido progresando, desde los planes sexenales de los 30's hasta la fecha, hacia un proceso de racionalización de sus programas de inversión, de sus instrumentos e instituciones de financiamiento y de sus decisiones de política económica en general. El sector público ha realizado valiosos esfuerzos de coordinación y jerarquización de sus inversiones, la creación de la Comisión de Inversiones en 1954; en este régimen, de la Secretaría de la Presidencia encargada de los planes de inversión pública y de desarrollo regional; y la posterior coordinación de la Secretaría de Hacienda, para la elaboración e implantación del Plan de Acción Inmediata, primer esbozo de un plan global de crecimiento económico. El crédito se ha coordinado y jerarquizado también: el externo a través de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores constituida por el secretario de Hacienda y Crédito Público, como presidente y como miembros el Director del Banco de México y el Director de la Nacional Financiera. El crédito interno, a través del Banco de México el privado y del Comité Coordinador de las instituciones nacionales de crédito que preside el secretario de Hacienda, el crédito oficial.

Todo parece indicar que la próxima Administración dará mayor impulso a la planeación económica nacional y se inicie tal vez, por primera vez, un proceso de planeación integral de inversiones y su adecuado financiamiento.

¿Qué implicaciones tendrá este paso en el manejo de las finanzas? ¿Qué esfuerzos, se requerirán para elevar el ahorro y su adecuada canalización, y qué revisión o creación de nuevos instrumentos, instituciones y procedimientos se requerirán para el financiamiento no inflacionario del desarrollo?

El primer cambio sustancial, será el pasar de políticas generales de carácter financiero y crediticio a especificaciones de recursos financieros totales y sectoriales disponibles y a medidas concretas para canali-

zar ahorros de sectores determinados a inversiones específicas.

Es decir, se tendrá que profundizar la investigación cuantitativa de las disponibilidades financieras por sectores (empresas, unidades familiares, gobierno y sector externo) con un énfasis mayor en sus posibilidades de captación y uso a través del sistema fiscal, el mercado de valores y del sistema bancario y de instituciones financieras.

A fin de dar una idea del orden de magnitud del esfuerzo y organización necesaria en el futuro en el campo financiero, nos permitiremos expresar por lo que toca a la inversión pública, que el ahorro de empresas de participación estatal tendría que duplicarse en promedio y el del Gobierno Federal aumentar en un 50% también en promedio en el próximo sexenio.

Por lo que toca a la inversión privada ésta tendría que incrementar sus ahorros en más de una tercera parte.

Estos números, sólo tienen el objeto de apreciar órdenes de magnitud, en caso de que quisiera mantenerse en el próximo sexenio el 6.5% de crecimiento medio anual del producto nacional real (6.3% en 1963) y nos señalan los problemas complejos que tendrán que afrontarse en la planeación y administración financiera.

#### IV. Principios básicos para el diseño de un plan financiero.

Pasemos ahora a considerar algunos puntos de importancia práctica que sería necesario considerar al elaborar un plan financiero bajo el supuesto de que existe un plan integral de desarrollo económico.

a) En la fijación de metas generales debe expresarse explícitamente las limitaciones financieras a que obliga el logro de estabilidad relativa de precios y el mantenimiento del tipo de cambio. Aquí el problema no es discutir si, por ejemplo, los déficits públicos o de balanza de pagos, son aconsejables o si es preferible el superávit, sino la magnitud y duración de ambos y su composición financiera. El déficit presupuestal puede limitar su efecto inflacionario en la economía si se financia adecuadamente internamente o si se compensa utilizando ahorro externo (uso de reservas o importación de capital). La magnitud aceptable del déficit dependerá a su vez de la posición y política de reservas internacionales que se considere conveniente, y del real acceso a fondos del exterior en el volumen, tipo, costo y tiempo adecuados; lo que a su vez entre otros factores, depende de las perspectivas de la capacidad de pago del país y concretamente del panorama de las exportaciones.

La aceptación de ésta dependerá del límite de expansión o represión que se requiera considerar en el consumo e inversión por sectores. Por otra parte, cabe reconocer que es difícil precisar los límites del financiamiento deficitario en el sentido estricto de creación de dinero.

Los aumentos en la oferta monetaria, se pueden originar no sólo por las operaciones deficitarias del gobierno, sino también por la creación de dinero en el sistema bancario por aumento de la reserva internacional y/o la expansión del crédito interno. Estos tienen que verse en conjunto y sus límites deben juzgarse a la luz de los requerimientos reales de producción e ingreso así como de la capacidad de absorción

de liquidez de la actividad puramente financiera.

b) Una vez conocidos los requerimientos de inversión de un plan elaborado tomando en cuenta las restricciones financieras señaladas, surge el problema de la movilización de los recursos financieros. En este punto cabe destacar que no sólo es importante aumentar el volumen de ahorro, sino encontrar mecanismos que aseguren una corriente de ahorro que se canalice a aquellas inversiones o sectores específicos que mejor sirvan a los propósitos del plan integral de producción de bienes y servicios en las condiciones y tiempo adecuados. Deben tomarse en consideración, las fuentes más propicias en función de los tipos de inversión.

En países en desarrollo, existe una gran área, en la cual el mecanismo ahorro-inversión es directo, por lo que las técnicas de canalización del ahorro es diferente a la de los países más desarrollados y su problemática da lugar a soluciones especiales. La oportunidad es importante en un plan financiero. Cualquier retraso que sufran determinados proyectos, puede afectar el avance de otros y afectar ramas enteras de la economía.

c) La movilización de recursos para asegurar el éxito de un plan integral de desarrollo es uno de los problemas cruciales de nuestra economía. El problema es dual. Se presenta en términos de los balances físicos y la disponibilidad de insumos reales por un lado, y en términos de captar y canalizar un volumen adecuado de recursos financieros para cubrir el costo de los programas y proyectos de inversión establecidos por el plan.

Los dos enfoques (físico y financiero) deben llegar a un mismo resultado. Los recursos físicos están dispersos y es difícil la elaboración de balances físicos confiables, debido muchas veces a falta de información. Por su parte, la estimación de recursos financieros tiene limitaciones. Cada organismo ejecutor del plan, hace sus estimaciones acerca de los recursos financieros necesarios, bajo el supuesto que puede obtener todos los recursos y materiales físicos que necesite a los precios vigentes, sin tomar en cuenta las demandas por los mismos recursos que ejercen otras dependencias y en general el resto de la economía. Aquí es donde las disponibilidades físicas y financieras deben confrontarse y conjugarse. En última instancia la pregunta última a contestar es si existen suficientes recursos físicos que correspondan a los gastos financieros proyectados y viceversa.

d). En el proceso de la elaboración del plan deben efectuarse revisiones continuas entre las necesidades de financiamiento y las posibilidades reales de obtenerlo. El proceso para llegar a soluciones óptimas, radica en la evaluación y revaluación de ambos enfoques con vista a lograr precisar la magnitud óptima del esfuerzo por realizar en términos de las metas de producción y del equilibrio financiero del plan integral de desarrollo.

Los recursos financieros no constituyen un fondo fijo sobre el cual girar, sino que éstos dependen a su vez de la magnitud de las inversiones que se lleven a cabo y los ingresos resultantes de éstas, durante el plan. Un plan de desarrollo depende en gran medida de si el volumen y estructura de las inversiones dan los resultados previstos y de si en vista del crecimiento de los recursos durante el plan, los costos de inversión pueden financiarse sin causar tensiones en el sistema económico. Es en el balance de estas consideraciones sobre las que debe trabajarse en la elaboración de un

plan integral de desarrollo y su correspondiente financiamiento.

e) Sin embargo, el plan financiero debe ser más preciso en relación a sus magnitudes globales ya que las estimaciones individuales por sectores pueden variar bastante. Por ejemplo, la estimación del superávit en cuenta corriente del gobierno tiene que constituirse bajo un supuesto determinado en los rendimientos fiscales en respuesta al crecimiento de la actividad económica, y ésta puede variar año con año dentro del lapso del plan.

Por el lado del gasto las tendencias de algunos renglones que no está planeadas o son de emergencia sólo pueden estimarse burdamente. Las cifras de ingresos de algunas empresas estatales son incompletas y sus costos unitarios poco precisos por lo que las estimaciones de los superávits o déficits son en realidad bastante inestables. Los diferentes modos de captar recursos públicos son en algún punto del tiempo interdependientes. Es posible que mientras en ciertos momentos, éstos se pueden obtener a través de impuestos, en otras ocasiones, recurrir al préstamo público es más conveniente y expedito. La seguridad de contar con préstamos del exterior es de fundamental importancia, por lo que se ha estado luchando por lograr financiamiento externo para planes completos de desarrollo.

f) En los planes financieros del sector público conviene algunas veces hacer una distinción entre lo que se espera obtener de financiamiento en las condiciones actuales, y los esfuerzos adicionales que tendrían que realizarse. Por ejemplo, este podría ser un esquema sencillo pero ilustrativo.

#### Financiamiento de las Inversiones del Sector Público

Inversión Total

Financiamiento:

Ahorro en cuenta corriente del Gobierno Federal.

Superávit de empresas públicas.

Préstamos internos (público y bancarios).

Sub Total

Ingresos fiscales adicionales (reformas impositivas)

Incremento en ahorro de empresas (aumento de su productividad, tarifas nuevas, etc.)

Financiamiento Externo

Déficit (Banco Central)

Cada uno de estos elementos conviene enfatizar variarán de importancia de desarrollo relativa durante la ejecución del plan pero siempre dentro de las restricciones financieras señaladas: estabilidad relativa de precios y mantenimiento del tipo de cambio.

#### V. Mecanismos de Administración Financiera

Después de estas observaciones sobre algunas cuestiones que convendría tomar en cuenta en la elaboración de un plan financiero, quisiéramos apenas hacer algunos apuntes sobre los mecanismos administrativos con que sería preciso contar para llevar a cabo una planeación financiera eficaz. Este tema es difícil abordarlo sin entrar de lleno al estudio de toda la estructura administrativa necesaria en nuestro país para realizar la planeación en su sentido técnico y político. No siendo

mi intención abordar temas que ya han sido tratados o que se abordarán por otros conferencistas, sólo me concretaré a esbozar aspectos y mecanismos de administración financiera que pueden ser convenientes para hacer efectiva la planeación integral en México:

a) En la elaboración inicial del plan se requiere que representantes de la Secretaría de Hacienda, el Banco Central y los principales bancos nacionales participen dentro del órgano de planeación. En dicha elaboración, fundamentalmente colaborarían a determinar las metas generales compatibles con la estabilidad financiera interna y externa, precisando estimaciones de disponibilidades y fijando así mismo las restricciones financieras. Deben participar también y de manera importante en la elaboración de los planes sectoriales, ya que esto afectará los presupuestos, la posible expansión del crédito interno, el endeudamiento exterior y el recurso al mercado de valores.

b) Quizá el punto vital para el éxito de la implantación de un plan sea la efectiva colaboración entre la entidad planificadora y la mecánica de los presupuestos. Que en nuestro país son anuales. Si existen representantes del sector financiero en la elaboración del plan, tanto en sus aspectos de equilibrio global: es decir de consumo-inversión, ahorro-inversión y equilibrio externo, como en la elaboración detallada de los planes sectoriales (sobre todo el del sector público) se habrá dado un gran peso en el camino de la coordinación.

Los presupuestos anuales no deben ser otra cosa que la expresión de las inversiones y gastos corrientes anuales de un plan de desarrollo que necesariamente incluye obras cuya construcción dura más de un año. Aún los gastos corrientes deben reflejar aquellos que surgen como consecuencia lógica de determinado monto y ritmo de inversiones públicas. Deben trabajar de acuerdo las autoridades hacendarias, la entidad planificadora, y el órgano ejecutor. Un representante de la entidad planificadora debería asistir a las discusiones presupuestarias entre Hacienda y los diferentes órganos ejecutivos.

A fin de asegurar continuidad en la planeación, se requiere estudiar nuevos métodos y las reformas que sean necesarias, que permitan lograr este objetivo, sin quitar flexibilidad al gasto público para propósitos de equilibrio general de la economía. Debe ampliarse la práctica de elaborar presupuestos por programas, de tal manera que se aprueben en principio planes multianuales completos, aun cuando se seguirán aprobando anualmente las partidas parciales correspondientes a ese plan general.

El poder legislativo podría aprobar, pero sin comprometer rígidamente al Gobierno legalmente frente a terceros, el plan de desarrollo completo, e indicarse aquellos sectores o proyectos estratégicos a los que se les debe consignar partidas en forma continua hasta su terminación, dejando un monto flexible de gastos sujetos al criterio mancomunado de autoridades hacendarias y de planificación para que pudiera manejarse libremente para efectos de equilibrio financiero público y global de la economía.

En resumen, la entidad planeadora presenta un plan de inversiones por sectores. Estas inversiones deberían detallarse al nivel de obra concreta, conjuntamente entre la unidad ejecutora y las autoridades del presupuesto con la participación de un representante del órgano planificador. De esta discusión

tendrán que salir asignaciones anuales para cada proyecto y una visión clara de la prioridad de las obras para determinar aquellas que requieren un flujo continuo de fondos hasta su terminación y en las cuales tal continuidad asegurada les permita reducir costos al poder contratar a largo plazo con los proveedores.

Los planes así detallados se consignarían en su parte correspondiente en el presupuesto anual. Para fines de control cada año debería hacerse una evaluación del plan, así como presentar las modificaciones propuestas.

c) Por lo que toca al financiamiento exterior, éste debería ser aprobado por las autoridades del sector financiero, de acuerdo con las necesidades globales de ahorro externo y con los requerimientos sectoriales de alta prioridad. Vería que los términos en que se contratan los créditos fueran adecuados al proyecto en sí, y en conjunto a la capacidad de pago del país. Este mecanismo ya existe y sólo requeriría contar con el plan de desarrollo detallado para conformar sus actividades a su cumplimiento.

d) Uno de los instrumentos más importantes para la cumplimentación de un plan de desarrollo es el crédito. Los bancos nacionales deberían actuar de conformidad con las metas del plan y canalizar su crédito a los sectores de más alta prioridad. La existencia de un comité de coordinación de la banca nacional, a fin de proporcionar créditos oportunos en volumen y condición adecuados a los sectores establecidos por el plan financiero, es muy conveniente. Existe, sin embargo, una dificultad práctica; los bancos prestan a empresas o proyectos concretos y los planes sólo señalan metas para sectores en conjunto. Para salvar este obstáculo es muy conveniente que los planes físicos y financieros detallen más los proyectos específicos en los sectores estratégicos tanto agrícolas como industriales. Esto no debe llevar al extremo de una planeación por productos —como jabón o medias— pero sí debe saberse más sobre ácido sulfúrico, poliestireno, hierro y acero, carros de ferrocarril, etc. Todos los bancos nacionales a más de estudiar la redituabilidad bancaria de los proyectos deben considerar la productividad social de los mismos y establecer criterios de prioridad de acuerdo con el plan, para decidir sobre su financiamiento. También puede pensarse en delinear normas especiales de crédito para cada sector importante. Además puede considerarse que empresas que demuestren que sus principales objetivos (producción, inversión, salarios) concuerdan con los del plan, se les puede otorgar un tratamiento especial crediticio.

Acerca de la coordinación de la banca nacional, cabe decir que existe el Reglamento sobre las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, expedido el 29 de junio de 1959 del cual extraemos los puntos principales:

“Considerando: Que aun cuando dichas entidades (Bancos Nacionales) están regidas por normas legales y estatutarias, acordes con las finalidades y características específicas de su estructura y funcionamiento, para el mejor aprovechamiento de sus recursos es preciso que estos organismos coordinen sus actividades entre sí, así como con la banca privada.

Que es indispensable, por tanto, implantar una política crediticia unitaria mediante una vigilancia orgánica entre las autoridades financieras del país y las

instituciones nacionales de crédito y las organizaciones auxiliares:

Que esas mismas consideraciones son aplicables a los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal en las instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros con fines de fomento económico.

Se expide el siguiente Reglamento:

Artículo 1o. Se crea el Comité coordinador de las instituciones nacionales de crédito, bajo la presidencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, e integrado por los Directores Generales de las siguientes instituciones:

Banco de México, S.A. cuyo representante tendrá el carácter de Vice-Presidente.

Nacional Financiera, S.A.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

Cuando el Comité deba ocuparse de problemas relacionados con las demás instituciones nacionales de crédito, los Directores o Gerentes Generales respectivos, integrarán también dicho Comité. El Presidente está facultado cuando lo estime oportuno, para convocar a todos los Directores y Gerentes Generales de las mencionadas instituciones.

Artículo 2o. El Comité tendrá carácter consultivo, debiendo someter sus recomendaciones a la consideración del Ejecutivo por conducto del Secretario de Hacienda y Crédito Público. Sus funciones principalmente consistirán en dictaminar sobre los siguientes asuntos:

Delimitar competencias y establecer criterios destinados a evitar la intervención de una institución nacional de crédito o de una organización auxiliar nacional de crédito, en campos ajenos a sus funciones.

Considerar planes conjuntos de financiamiento por las instituciones nacionales de crédito y por las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, de acuerdo con las condiciones económicas generales del país.

Promover la colaboración permanente entre los bancos privados y las instituciones nacionales de crédito, en relación con programas de promoción y financiamiento de carácter nacional o regional.

Procurar porque el otorgamiento de crédito por las instituciones nacionales a las instituciones privadas, se destine a atender actividades económicas fundamentales cuyo financiamiento sea proyectado por los bancos nacionales o conjuntamente por éstos y la banca privada.

Recomendar periódicamente las actividades económicas que preferentemente deban fomentar las instituciones y organizaciones de crédito”.

Como se observa, existe ya el instrumento adecuado para el ejercicio efectivo de una coordinación crediticia. Lo que falta son los planes específicos por industria, proyectos detallados y en general, el plan de desarrollo al cual conformar un plan nacional de crédito. Quizá sólo cabría agregar que de crearse un organismo de planificación debería tener un representante en el comité antes señalado.

e) Para la realización eficaz de las inversiones de un plan, se requiere el uso más efectivo del sistema de crédito selectivo en las instituciones privadas de crédito. Esto implica un mayor control de la banca privada por parte del Gobierno, control que puede ir

desde el extremo de la nacionalización del crédito como se tiene ya en algunos países de Europa Occidental, hasta simplemente una orientación más afinada por el Banco Central, de las inversiones y préstamos del sistema privado bancario.

Definidos los campos concretos de actividad que requieren prioridad en el uso de recursos y las grandes zonas geográficas que hay que impulsar, la política del Banco Central tendría que ser congruente con ello. El descuento de papel a medio plazo a la banca de depósito por parte del Banco Central o alguna otra institución nacional de crédito existente o que se creara *ad hoc*, derivado de operaciones previamente analizadas por las autoridades financieras de acuerdo con las necesidades del plan, podría ser otra práctica a reforzar. Es decir, sólo se descontarían aquellas inversiones que fueran de interés para el progreso del plan. Implicaría también un mayor control por parte del Banco Central de las inversiones de las sociedades financieras privadas y de las instituciones de seguros.

Entre las medidas de control financiero para inducir a la empresa privada a seguir los lineamientos del plan, podemos citar entre otras, el acceso al mercado de valores. Como todas las emisiones de valores deben tener la autorización de las autoridades financieras correspondientes, esta aprobación podría estar sujeta a prioridades (e incluso a negativas) que podría establecer la Secretaría de Hacienda contando con la opinión de la entidad de planificación.

Se podrían estimular empresas de la misma rama para que se agrupen y ermitan conjuntamente valores, dándole a estas emisiones un atractivo y solidez que una empresa individual quizá no lograra. Se pueden también otorgar garantías gubernamentales a las emisiones cuando la empresa contribuye al logro de los objetivos del plan. Este sistema de garantías se puede ejercer en función de tipos de actividad y/o región geográfica. Tales garantías podrán estimular a muchos inversionistas institucionales a tomar estas emisiones, como por ejemplo, las compañías de seguros.

Uno de los factores necesarios para que exista un mercado de acciones amplio y vigoroso es la necesidad de una adecuada información contable y administrativa de las empresas que concurren al mercado. Las empresas que son asociaciones mercantiles se encuentran reglamentadas bajo la Ley General de Sociedades Mercantiles que data del 4 de agosto de 1934. En materia de información contable sería muy conveniente que las empresas publicaran no solamente sus balances (de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles) sino también sus estados de pérdidas y ganancias. Sin embargo, la manera como cada empresa lleva su contabilidad se deja completamente al arbitrio de los contadores al servicio de la misma, los cuales si bien se supone que obedecen a prácticas y principios aceptados por su profesión, lo hacen en forma heterogénea y anárquica lo que provoca una gran dificultad para conocer el alcance de sus balances y las prácticas que siguen en las empresas. Esta presenta dificultades desde el punto de vista fiscal, puesto que al no existir catálogos de cuentas uniformes, salvo en el caso de las instituciones de crédito y algunas actividades de servicio público, las autoridades se ven en la necesidad de profundizar en los libros de las compa-

ñías en los casos de auditoría. lo cual constituye un esfuerzo adicional de no poca consideración, tanto para autoridades como para causantes.

Las entidades que otorgan financiamiento, como la Nacional Financiera, también encuentran dificultades al tratar de analizar la capacidad de crédito de una empresa debido a esta anarquía en los registros contables. Asimismo esta situación se refleja desfavorablemente en un mercado de valores de amplia circulación puesto que los comisionistas y agentes expertos en el mercado y aún más el público en general, tienen dificultad en poder juzgar el significado de las contabilidades de las empresas si la base no es uniforme. Por tanto, deseo presentar ante los abogados en esta ilustre Facultad de Derecho, que estudien la posibilidad de establecer una Ley de Contabilidad a la cual deberfan ajustarse las sociedades mercantiles y las empresas personales de importancia. Esta Ley de Contabilidad debería ser lo suficientemente incluyente y flexible para que pudiera abarcar a todas las sociedades no financieras (actividad que ya posee su propio catálogo de cuentas igual que otras actividades de servicios públicos). Ciertamente ha habido críticas contra el Catálogo de Cuentas de las Instituciones Financieras, porque data de hace 20 años y se le tacha de ser demasiado rígido, pero esto debe atribuirse a que no se ha revisado ni mantenido al día y no a la existencia del catálogo en sí. Tengo entendido que la industria molinera principalmente y en menor medida la industria de la construcción, han adoptado en forma voluntaria un catálogo de cuentas uniforme, preparado en el despacho del señor Wilfrido Castillo Miranda, C.P.T., que ha sido sumamente útil tanto para la industria en particular como para las autoridades fiscales. Estos catálogos son flexibles y se revisan anualmente las cuentas que ameritan alguna modificación.

La Ley de Contabilidad no abarcaría a ciertas empresas no mercantiles de pequeño volumen, puestos de mercado, empresas de muy escaso personal, ni a los agricultores, aun cuando claro que deben seguir llevando los libros de contabilidad que normalmente requieran sus negocios.

Uno de los elementos más dinámicos para la complementación del plan son los organismos nacionales de fomento, como la Nacional Financiera. Los organismos financieros de fomento habrían de apoyar la planeación con la extensión de sus actividades en volumen y en distribución geográfica. Se requerirían agencias financieras de este tipo en puntos estratégicos del país coordinados o dependientes de la institución nacional central. Sería necesario el uso de tasas y plazos de amortización diferenciados por tipos de actividad, tamaño de empresas y regiones geográficas. La participación creciente de la empresa mediana y pequeña habría de requerir la ampliación acelerada del crédito industrial y agrícola supervisado, es decir crédito ligado con asistencia técnica. El desarrollo de nuevas actividades y/o de nuevas regiones requerirían que esos organismos tanto públicos como privados compartieran más el riesgo con el empresario reduciendo los requerimientos de garantías y concediendo períodos de gracia adecuados al tipo de inversiones.

Otra tarea importantísima de los organismos financieros de fomento sería el hecho de que habrían de

convertirse en fábricas de proyectos específicos agrícolas e industriales, que materializaran las líneas generales del plan. Estos proyectos serían sin duda una de las contribuciones más efectivas que se hicieran en favor de la realización de los planes ya sea por la iniciativa privada interesada o por el poder público.

Dichos organismos pueden ser los contactos más vivos entre el diseño del plan y su ejecución. El contacto de los organismos financieros de fomento con los grandes problemas y decisiones gubernamentales y a la vez con el empresario privado, los colocan en una situación que les permite jugar un papel primordial

Como se observa desde el punto de vista de la planeación y administración financiera, se cuenta con una política definida y con casi todas las instituciones e instrumentos para su ejecución, sólo son necesarios algunos cambios y coordinaciones adicionales fundamentalmente con la entidad planificadora. Por supuesto, se requiere antes un plan realista y suficientemente detallado y la decisión política de hacer de la planeación económica y social, una forma de gobierno dentro de la democracia.

Quiero terminar diciendo que la larga experiencia de México en el diseño y manejo de políticas, instituciones e instrumentos financieros, le permite ver con optimismo el futuro, un futuro en que habrá de enfatizarse la aceleración del crecimiento económico con mayor justicia social y dentro de un marco de estabilidad financiera, a través de un plan integral de desarrollo económico y social que conserve las libertades esenciales que consigna nuestra Constitución.

Muchas Gracias.

## COLOQUIO

Ernesto Fernández Hurtado

Señoras y señores, antes que nada doy las gracias a los organizadores de este evento, por permitirme, en esta oportunidad, tratar algunos aspectos que pueden tener importancia, relacionados con el interesante tema tratado por el Dr. Alfredo Navarrete.

Felicito al Dr. Navarrete por la forma tan completa en que ha tratado su tema, por el detalle con que ha explorado los distintos aspectos relevantes del mismo, y también, por las sugerencias que hace, algunas de ellas en verdad novedosas, que deben ser recogidas para analizarlas, en relación con algunos de los problemas de la planeación del desarrollo económico y de los aspectos financieros de dicha planeación.

Es difícil poder comentar la conferencia por su amplitud y por haberse tratado una gran diversidad de aspectos. Hay que dejar de tocar muchos de ellos importantes. Deseo, sin embargo, opinar sobre algunos aspectos en que habiendo sido tratado el tema, hay un énfasis especial a realizar en virtud, no de deficiencias de la exposición misma, sino más bien por problemas a que pueden enfrentarse los planes de desarrollo económico y la participación del sistema e instituciones financieras en dichos planes. Trataré de hacer las observaciones en la forma más somera posible.

A mi juicio, un problema que tenemos, es que en los proyectos de planeación la contribución de los re-

ursos financieros al desarrollo económico, está concebida por lo general más bien a través de nuevos recursos. A mi juicio, esto se debe a que la programación que hacen algunos grandes países industriales, países que cuentan con sistemas e instituciones que inducen al ahorro automático de la comunidad y lo captan a través de instrumentos bien aceptados y generalizados en todo el territorio nacional, sistema, instituciones e instrumentos a los cuales tienen acceso cierto las capas más amplias de las poblaciones de esos países. Pero, cabe preguntarse, ¿es ésa la situación en países como los nuestros?

La situación a mi juicio es que la masa de recursos generados es tan pequeña en relación con las posibilidades que hay de generarlos y también la magnitud de la necesidad de recursos para el desarrollo que, más que planear mediante medidas administrativas el ingreso y el gasto a futuro próximo, hay que planear más bien la modificación y ajuste de la estructura institucional misma, acompañándola de medidas fundamentalmente creadas para alentar la generación y la captación de los recursos de quienes todavía, por diversas razones, no tienen acceso pleno a la parte financiera de la economía.

Este aspecto generalmente no es tratado en toda su trascendencia cuando se estudian los programas de desarrollo aplicables en países subdesarrollados.

Otro aspecto, relacionado con el anterior, que deseo tratar, es el que se refiere a que los proyectos de planeación de las inversiones nacionales que requieren el desarrollo, consideran como problemas que requieren el mismo método de ataque, el gasto de inversión del sector público y el que debe realizarse por particulares con recursos propios o con los que manejan la banca privada u otros intermediarios financieros, sea porque estas instituciones son propietarias de ellos, como son sus capitales, o porque se han recibido estos recursos en encomienda y guarda del público.

Aquí tenemos un problema mayúsculo; es obvio que la planeación de la inversión comprenda tanto la inversión pública como la inversión privada. Sin embargo, los recursos que el Estado maneja directamente sea porque provengan de fuentes fiscales, sea porque los puede obtener en préstamo de fuentes privadas institucionales internas o externas, son pequeños. Recordemos que el ingreso fiscal es apenas un 9% del producto nacional total y más de la mitad es absorbido por los gastos corrientes de administración. Por más que sumemos a este 9% un 2% ó 3% adicional quizás, de recursos obtenidos en préstamos, interna o externamente, y consideramos además, las utilidades brutas, cuando las hay, de las empresas y organismos de estado todavía nos encontramos con que el grueso de los recursos nacionales privados que se pueden movilizar y orientar a la inversión, representan la masa mayor y no está en manos del Estado disponer directamente de ella.

Tienen entonces particular importancia, no tanto las decisiones directas de autoridad tendiente a canalizar estos recursos hacia determinadas inversiones sino las medidas de política económica que consideren el juego de incentivos y riesgos que rige las decisiones privadas de inversión; juego sumamente complejo que, en nuestro tipo de economía, no pueden las autoridades sustituir. Las medidas directas de canalización de recursos para dar lugar a inversiones privadas que generalmente necesitan del apoyo oficial concreto; pero

hay otras muchas necesidades de inversión, poco destacadas en los planes de desarrollo económico, en campos de producción que tienden a atender una gama enorme de artículos de consumo, y especialidades de bienes de consumo, y especialidades de bienes de consumo durables y equipos industriales que no se prestan ni al estudio técnico oficial de los mercados respectivos, ni al estudio técnico de la productividad de la inversión, y en donde la decisión fundamental de hacer la inversión no está en manos del Estado.

En estos campos, deseo reiterar que el recetario general de aliento a la inversión privada a campos específicos a través de la orientación selectiva del crédito, sea en un sistema de banca privada o de banca nacionalizada, que aparece a menudo en los programas de planeación, no alcanzarán a satisfacer sino en pequeña medida sus propósitos, en los países subdesarrollados, si no van acompañados del establecimiento de una serie de instituciones y mecanismos ideados específicamente para resolver problemas tales como el de riesgo de pérdida de la inversión o del crédito respectivo; de ayuda técnica para una operación industrial y comercial eficiente y de generación automática de ahorros por la comunidad. Ya inexistente en el pasado de estas instituciones y mecanismos específicos, no crediticios, es la verdaderamente responsable de la ausencia de inversión y progreso en los campos importantísimos de inversión; responsabilidad que erróneamente se atribuye a la falta de una planeación, de características predominantemente administrativas, del uso de los recursos financieros.

Existen cuatro campos fundamentales de inversión privada en donde no representa la solución la mera orientación selectiva del crédito de la banca privada, ni la que podría hacer la banca nacionalizada por el Estado, sino que se requiere una reestructuración institucional, y del instrumental para atacar problemas económicos específicos como los antes mencionados de riesgo, ayuda técnica y generación automática de recursos. Atendida integralmente esta reestructuración, los ahorros masivos que capta la banca privada, y los que captan otras instituciones intermediarias financieras y también, mayores ahorros y esfuerzos del público, se orientarán hacia estas inversiones.

¿Cuáles son estos campos? en primer lugar, el crédito para el desenvolvimiento de pequeñas y medianas propiedades agrícolas. No me refiero al crédito de cosecha, me refiero al de inversión o refaccionario que se requiere para elevar fundamentalmente la productividad por hectárea y por hora de esfuerzo humano en las pequeñas y medianas propiedades agrícolas; en donde el banquero, no obstante tener los recursos, valúa alto, con razón, el riesgo de recuperación del crédito, por la falta de técnica en el trabajo de la tierra. De ninguna manera podríamos nosotros aceptar que pueden orientarse recursos a este campo, aplicando las mismas fórmulas que permitiría canalizar recursos, tanto privados como públicos, a las grandes inversiones nacionales como presas, caminos, electricidad o a las grandes empresas privadas.

Otro campo en donde sabemos que se han hecho esfuerzos, —el Dr. Navarrete lo ha mencionado— pero que debe recordarse como ejemplo de que se requieren instrumentos especiales, puesto que sin ellos, el programa de orientación de recursos financieros no tendría éxito, es el del crédito a largo plazo a la pequeña y mediana industria. Ya hay una organización

que ha tenido bastante éxito, que maneja la Nacional Financiera y que permite poco a poco pensar que este problema puede resolverse. Pero subsisten problemas específicos muy importantes como son los de falta de capitales propios, de riesgo y de recuperación, que nos permiten apuntar que cualitativamente todavía pueda mejorarse.

Un campo adicional en donde también difícilmente podemos pensar que los esfuerzos tradicionales de movilizar recursos de los bancos sean suficientes, es el del crédito a la artesanía, puesto que se necesita antes previamente haber construido todo el aparato de comercialización del producto y de consejo técnico al productor, para que pueda tener medianas posibilidades de éxito la movilización de recursos crediticios.

Podemos afirmar sobre este particular que el crédito a la artesanía tiene una importancia fundamental en nuestro país. Prácticamente, en muchos pueblos diseminados por todo el país, la única esperanza de poder elevar el ingreso de sus pobladores, que no pueden venir a las ciudades y que tampoco pueden vivir de la baja productividad del campo, lo constituye el desarrollo de una artesanía poderosa, de bienes utilitarios que al venderse captan buena parte del poder de compra de los habitantes de la ciudad. Pero, siendo un campo tan importante del que un número enorme de mexicanos depende para poder elevar su ingreso, estamos casi totalmente ayunos, no de instituciones e instrumentos que en forma piloto pretendan resolver sus problemas, sino de instituciones de índole no bancaria, dados los problemas muy peculiares de la artesanía, que al coadyuvar a su solución hagan posible que el crédito bancario afluya a este campo.

Finalmente, otro tipo de crédito para inversión que ha requerido modificaciones de tipo institucional y la creación de instrumentos adecuados, es el de la vivienda popular. Como la magnitud de las inversiones requeridas por el déficit acumulado de viviendas y el crecimiento de la población vuelve imposible, con los recursos que el Estado tiene o con los que pudiera obtener mediante préstamo, que pueda resolver estas necesidades; la única posibilidad consiste en una generación y movilización de ahorros privados que pueda iniciar un sistema auto financiable de construcción de casas-habitación y que genere ahorros individuales y a la vez recursos financieros, mediante el pago de las hipotecas por quienes han adquirido las nuevas casas, tornándolas así, de personas no ahorradoras, en ahorradores efectivos.

Al hacer estas observaciones estoy tratando no de criticar el tratamiento del tema por el Dr. Navarrete, sino apuntar todo un campo nuevo prácticamente inexplorado en este campo de la planeación económica y de la movilización de recursos financieros, cual es el de la reestructuración institucional al que debemos darle quizá una importancia mayor que a la mera reorientación de recursos.

Finalmente, hay un tema, el de la adecuada recuperación de los recursos invertidos, que he dejado al último por varias razones; porque en el análisis del manejo de recursos representa, por lo general, un renglón olvidado, no obstante que es una fuente muy significativa de recursos de inversión. Me refiero a la recuperación de los créditos e inversiones realizadas para poder disponer de recursos para nuevas inversiones. Este aspecto

to es tan importante que a través del desarrollo económico de un país llega a constituir volúmenes de fondos muy sustanciales para nuevas inversiones, tanto en los renglones ya atendidos como en nuevos campos de inversión. Es necesario hacer gran énfasis en el problema para que se de cuenta tanto el sector público como el sector privado de su verdadera importancia. A mi juicio, queda comprendido en el tema de la planeación y la administración financiera del Estado el aspecto de la recuperación de los fondos invertidos. Tal recuperación se logra mediante a) una buena administración de las empresas, b) prácticas adecuadas de fijación de precios en relación con los productos comprados o producidos por las empresas oficiales, c) mediante el establecimiento de mecanismos que permitan asegurar que serán recuperados por el Estado, los créditos e inversiones realizados por éste, para salvar empresas que son centros de trabajo pero que pueden ser manejados con eficiencia por los particulares y que no pertenecen al campo de la actividad pública.

La falta de atención por quienes planean la actividad estatal o de quienes la administran, a la recuperación para nuevas inversiones de los fondos invertidos por el Estado, a la larga, podría ser uno de los grandes pecados que pagarían generaciones futuras, que de ninguna manera debemos en estos momentos ignorar.

He terminado mis comentarios sobre la penencia y doy a ustedes muchas gracias por su atención.

José Juan de Olloqui

Desde luego deseo agradecer a los organizadores de estos coloquios la oportunidad que se me ha brindado de alternar con personalidades tan capaces y estimables. También deseo felicitar al Dr. Navarrete, quien con su acostumbrada brillantez ha expuesto las posibilidades que representa la planeación y la administración financiera del Estado.

Del contenido de su plática me han surgido algunas ideas que desearía comentar.

En mi opinión al hablar de planes de desarrollo estimo que deban hacerse dos reflexiones: en primer término, creo que los planes que se formulan deben ser realizables y no una mera lista de todos lo que sería conveniente hacer. Es decir, no importa que sus objetivos sean mediatos, deben, sin embargo, estar dentro de las posibilidades actuales del país. Es por esto que deben elaborarse planes a corto plazo que son menos susceptibles a variaciones imprevistas.

En segundo término, se deben evitar los truísmos a que frecuentemente vemos se llega en las conferencias internacionales, tales como concluir que "El desarrollo económico es bueno", "que hay que mejorar los términos de intercambio" y muchos otros de esta especie.

Como lo expresa el Dr. Navarrete, debe haber frecuentes revaluaciones de los planes de desarrollo y éstos deben sentarse sobre bases reales y no sobre meros ejercicios o especulaciones de tipo académico, que si bien no son inútiles, no ofrecen una solución a la temática planteada.

Se ha enfatizado mucho la reacción inelástica de parte del sector agrícola en los países subdesarrollados en relación a la expansión de la industria. Efectivamente, aunque en algunos países el impulso vital ha venido de la agricultura, por ejemplo, en Estados Uni-

dos, en el nuestro el germen creador del desarrollo ha venido del sector industrial, puesto que el sector agrícola ha actuado como freno en el desarrollo integral de nuestra economía en términos relativos, pues mientras nuestra industria y nuestro aparato distributivo se vuelven más y más sofisticados, nuestro sector campesino sigue operando sobre bases falsas, que cabe clasificar de absurdas, no sólo económica sino políticamente. Urge convertir a la agricultura en un sector económicamente dinámico.

Este atraso amenaza con hacer en nuestra economía un "hueco" mayor al que existe en muchos aspectos en algunos países socialistas que han logrado su desarrollo estimulando sólo algunos aspectos de su economía.

Al hablar de los antecedentes de la planeación en México, del Plan Sexenal concretamente, el Dr. Navarrete afirma que la situación no era favorable para iniciar una planeación en el país pues no se podía recurrir a los impuestos, factor necesario en un moderno plan.

Podemos agregar que México no contaba con esas ventajas ni con otras; Rusia por ejemplo en la Revolución del 17 tenía la muy grande de contar con una burocracia corrupta si se quiere, pero integrada y técnicamente competente. Cosa que en México no existía ni en 1938. En la actualidad las cosas han cambiado. Se cuenta con buenos técnicos y con voluntad de crecer que permiten la realización de planes, apoyados en el amplio contenido político y social de nuestra Constitución, sin embargo, en relación a la creación de nuevos organismos planificadores y de coordinación, yo personalmente no creo en la conveniencia de crear más entes, sino en reestructurar y coordinar mejor los ya existentes, pero no en la proliferación ad-infinitum de más organizaciones con funciones semejantes a las ya existentes.

Quizás convendría unificarlos en una ley única, dependiendo en lo básico del órgano creador del presupuesto y contralor del crédito y la moneda.

Esto serviría por objeto evitar que suceda con la planeación lo que con las disposiciones relativas al control de la inversión extranjera, que se encuentran diseminadas en una serie de textos legales que hacen muy difícil su consulta y sobre todo provocan la incertidumbre en los sectores interesados.

Es también por esto que me permito diferir en cuanto a la necesidad que tenga la Secretaría de Hacienda de oír la opinión del ente planificador respecto a la emisión de valores, más por razones de índole administrativa que técnicas. Además es de temerse que demasiada ingerencia quizá desalentaría nuestro incipiente mercado de valores, ya que parece conveniente se deje más al libre juego del mercado.

Ahora bien, las autoridades controladoras de nuestra banca han logrado un efectivo control de la privada encauzándola socialmente.

Se puede hablar de que indudablemente todas las instituciones nacionales de crédito estén bien orientadas para cumplir su fin social, sin embargo, no todas operan en la mejor forma técnica, creo que para que cumplan mejor con su función social deben ajustarse a normas técnicas.

Como se ha dicho, hay que estar a las circunstancias concretas de cada país, y en el nuestro nunca es mucho el cuidado que se proponga, por razones históricas, a la vigilancia de nuestras reservas monetarias



ni a los movimientos de nuestra balanza de pagos.

Cuando mencionamos dichas razones, cabe citar que el sobregiro que existió en la década de los 30 en la cuenta que al Gobierno Federal sigue el Banco de México, produjo una inflación que provocó en parte la primera de una serie de devaluaciones que padecemos en nuestro país hasta 1954.

Aquí quiero hacer notar que México, gracias a una atinadísima política financiera, ha mantenido su estabilidad monetaria durante los últimos diez años, o sea el período más largo a partir de la iniciación de la Revolución Mexicana.

Efectivamente, no se pudieron evitar las aludidas subsecuentes devaluaciones por la creciente inflación que no se pudo sortear en esa época, entre otras causas por la falta de elasticidad de nuestro sistema fiscal que pudo haber restringido la excesiva liquidez de los sectores de altos ingresos de nuestro país que se han caracterizado por su alta propensión a importar.

Por otra parte, aunque como dice el Dr. Navarrete actualmente hay mejores sistemas de administración fiscal, todavía podemos decir que salvo en Cédula IV, en las demás cédulas priva la evasión, no por falta de vigilancia de las autoridades sino por arraigados vicios del causante.

De las formas de allegarse recursos el país, podemos decir que la captación de ahorro externo se ha llevado con gran habilidad, no así, aunque mucho se ha hecho, en el plano doméstico. Algo se ha logrado en la canalización de los recursos, como se puede ver por la inversión en valores, aunque de eso no nos ocuparemos por haberse tratado en forma casi exhaustiva en reciente ciclo de conferencias.

Ahora bien, excluída la posibilidad de un financiamiento deficitario a través de la emisión de moneda y considerando la baja capacidad de ahorro de la mayoría de la población, así como la alta propensión a importar que hemos mencionado y sobre todo, a invertir en renglones no productivos, tales como bienes inmuebles, convendría pensar en incrementar la posibilidad de generar recursos por medio de una más amplia imposición.

En este orden de ideas, puesto que la carga fiscal es comparativamente baja en relación con otros países, la reforma fiscal se ha iniciado y debe continuar para que el Gobierno pueda allegarse mayores recursos a fin de continuar nuestra labor de creación infraestructural.

Dado que el buen crédito de que disfruta México, le permite obtener recursos externos en cantidades suficientísimas, resta ahora el problema del mejor aprovechamiento de éstos mediante una mejor técnica que en nuestro país es un indudable factor limitante.

Sobre lo dicho se me ocurre, que sí como hoy día nos parece anticuado el sistema del patrón oro tal como se entendía en el siglo pasado o antes de Keynes, es de creerse que nuestro actual sistema monetario nos parezca absurdo y obsoleto en menos de treinta o cuarenta años.

De igual manera, creo que los sistemas fiscales deben de estar dotados de mayor flexibilidad, tal como lo propuso Alvin Hansen a quien cité en algún artículo, respecto a la urgente necesidad de un sistema fiscal controlado en forma análoga a como se maneja el sistema monetario. Es decir, si no nos asustamos de las consecuencias que implica controlar la moneda, ¿por qué nos debe preocupar un adecuado control

elástico del aspecto fiscal, que es indispensable para llevar adelante toda política económica?

Evidentemente los problemas jurídicos que esto entrañaría son tremendos, baste recordar que el país más poderoso del Hemisferio se independizó principalmente por la existencia de un sistema impositivo unilateral y expropiativo. Sin embargo, cada día nos orientamos hacia una concepción más económica del derecho. Según Erhard se puede hablar de adicionar a la lista de derechos del hombre, el derecho a una moneda estable.

La dinámica del derecho y las formas políticas son evidentes. La democracia tiene una esencia. Hay países que por su extensión y población tienen que apartarse del concepto de Demos y Kratos griego y sin embargo siguen siendo democracias por ejemplo los Estados Unidos y Suecia.

¿Por qué no admitir otro tipo de variaciones siempre que éstas no impliquen la modificación de la sustancia misma del concepto?

Es lógico suponer que las necesidades económicas y sociales que son el sustratum de muchas ramas del derecho, harán que se vaya adecuando éste a la preocupación clave de nuestra década que es el desarrollo económico.

En nuestro mundo actual, se ofrecen fundamentalmente dos falsas soluciones, o justicia social sin democracia, o democracia, sin justicia social. Felizmente parece ser que México ha encontrado el adecuado justo medio entre estas dos disyuntivas, que es la verdadera solución.

Muchas gracias.

Atanasio González Martínez

Agradezco muy sinceramente la distinción que se me ha hecho al incluirse como integrante de esta mesa redonda, para hacer algunos comentarios a la docta exposición del Sr. Dr. Don Alfredo Navarrete.

En primer término puedo decir que la planeación como técnica, hasta la fecha no ha sido aplicada, en nuestro país. Se ha pretendido y hay, intentos de utilización de esta técnica. Pero hasta el momento no hemos logrado su aplicación tal y como debe ser, en el campo de la actividad diaria, ya sea por sectores o integral.

Tener éxito en cualquier orden es el fin que persigue todo ser, toda empresa o cualquier gobierno.

Esto es algo muy difícil; pero es más difícil aún si no seguimos un orden determinado o sea si no seguimos ninguna planeación.

Es muy interesante ver que en el mundo moderno "la planeación" ya es una técnica, y que dicho método es quizás una de las técnicas más amplias porque ella necesita de casi todas las técnicas.

Así como la filosofía es la ciencia que comprende todas y cada una de las ciencias.

Así la planeación es el ordenamiento de todas las ciencias para alcanzar la meta o el éxito en el mundo, el país, en la región o en el individuo como tal.

Quiero recordar que la planeación como técnica se ha dicho que es: un proceso de preparación de un

conjunto de decisiones para actuar en el futuro, con el fin de alcanzar objetivos por medios óptimos.

A través de la conferencia del Dr. Navarrete, puede uno apreciar perfectamente la tendencia de sus ideas, respecto a alcanzar estas metas utilizando racionalmente los instrumentos necesarios.

El aspecto de financiamiento de cualquier plan de desarrollo es fundamental. Es básico para poder llevar a cabo una planeación económica y social, ya sea integral o sectorial adecuada a nuestras posibilidades presentes y futuras de recursos.

Este renglón de la Planeación Financiera fue tocada en forma exhaustiva y realmente me uno al aplauso de todos ustedes por el esfuerzo tan grande desarrollado por el Dr. Navarrete con el fin de hacer coherentes, de unificar, todos los instrumentos que pueden ser utilizados en el financiamiento de un plan tales como las políticas fiscal, crediticia y monetaria en general.

Es muy interesante apreciar, que ya existen en México los instrumentos financieros adecuados para una planeación integral. También es muy agradable palpar el énfasis que se le da a la intervención que deben tener estos organismos, estas instituciones, dentro de la estructuración de un plan nacional.

Realmente, la única diferencia que yo veo en cuanto a mis ideas, es por lo que hace a la unidad de planeación. En todo caso si se creara, debería ser un órgano de planeación con alcances nacionales. Pero esta unidad de planeación en ninguna forma debería ser un organismo ejecutivo, simple y sencillamente, sino un cuerpo que indicara y que orientara la actividad a llevar a cabo tanto el sector público en su integridad como el Sector Privado. Para el primero de éstos, la planeación tendría que ser obligatoria, con las salvedades que fueran necesarias al llevarse a cabo la ejecución del plan. En cambio para el sector privado serviría de orientación y dentro del plan del sector público se darían incentivos, y desincentivos, con el fin de que hubiera uniformidad y coordinación en el plan nacional.

Es muy difícil poder orientar adecuadamente la actividad del sector privado, pero el Dr. Navarrete en algunas de sus ideas, señala la forma en que le puede dar incentivos al sector privado, para realizar o llevar a cabo las inversiones, y las actividades determinadas por el órgano de planeación.

Hay también otra idea acerca de la valuación o

revaluación constante que se debe hacer del plan. se debe hacer anualmente. Por ejemplo, no sólo puede ser, es, o debería ser, con efectos de control, sino por el contrario. El control serviría para la adecuación del plan, todos sabemos que no se podría pronosticar con exactitud absoluta. Entonces es natural, que al finalizar un año de actividades del plan, se encuentran fallas. Es cuando el control serviría para llevar la información debida, al órgano planificador, para modificar y reestructurar el plan, así como en última instancia, ir proyectando nuevos planes.

Se habla mucho de planeación a corto, mediano y a largo plazo. Los de corto plazo como señalaba uno de los exponentes, serían tal vez más efectivos, porque evitaría la equivocación en grado extenso, pero creo, que el plan a largo plazo o a mediano plazo es fundamental, ya que se persiguirán objetos que no se pueden realizar en un año, que no se pueden realizar en dos años; sino que se necesita un trabajo de varios años, con el fin de alcanzar los objetivos deseados.

Es más, como antes dijimos la planeación debe ser una actividad que nunca termine. Al finalizar un año de actuación se tiene que valorar lo hecho y utilizar esa experiencia para hacer los ajustes necesarios en los años siguientes.

Ya para finalizar, después de estos breves comentarios, en virtud de la forma de exposición, de las ideas tan bien presentadas y fundadas, me sería muy difícil hacerlas más extensas. Tengo interés en formular algunas preguntas y quisiera que el Dr. Navarrete me hiciera el favor de explicar. Una de ellas por ejemplo, es que al hablar de las formas de financiamiento o de los instrumentos de financiamiento, dice que puede haber o puede ser una de ellas, el crédito interno adecuado al crédito externo, que compesará alguna tendencia inflacionaria de la economía. Considero que si el crédito externo se imparte en forma de bienes de capital tal vez la presión inflacionaria sería mínima, pero si se imparte en otra forma, en divisas por ejemplo, habría con toda seguridad una tendencia inflacionaria en nuestra economía.

Para terminar sólo me resta de nuevo felicitar al Dr. Navarrete por tan interesante ponencia y por la amplitud de sus conceptos; verdaderamente lo ha hecho en forma magistral.



## LA INVERSION DEL SECTOR PUBLICO\*

Por Gustavo Romero Kolbeck

Cuando se toca el tema de la inversión del sector público, se piensa de inmediato en su liga con el proceso del desarrollo económico del país, puesto que el volumen total de la inversión —Pública y Privada— relacionado con el producto nacional, determinan la tasa del crecimiento; de igual manera, surge de inmediato el papel de la inversión pública como elemento sustancial del desarrollo, ya que permite el desenvolvimiento de la inversión privada. Se piensa, además, que si bien esta última puede sustituir cuantitativamente a la pública en el funcionamiento del sistema económico como un todo, no lo hace en forma cualitativa, pues el carácter que le es propio origina que, aun con niveles altos de inversión privada, se presenten obstrucciones al desarrollo económico si la inversión del sector público en los campos de mayor significación no ha seguido un ritmo relativamente proporcional al crecimiento de aquélla. Aún más, el tema de la inversión pública invita a recurrir a la teoría para iniciar la planeación o la programación como meta superior de la política económica.

Todos esos temas, de indudable interés e importancia, se prestan, antes que nada, para la especulación teórica. No es ello, sin embargo, el objeto de esta plática; no se desea, de ninguna manera, abordar aspectos por demás tratados en amplia bibliografía nacional y extranjera.

Esta plática se limitará al comentario de nuestra experiencia en la formulación de los programas de inversiones del sector público y en el uso, hasta donde ha sido posible, de los recursos teóricos mencionados, dadas las ventajas e inconvenientes que presenta el enfrentarse a la realidad de la inversión pública del país.

En primer lugar, como se decía, al tratar de la inversión pública, en términos generales se impone la idea de abordar inicialmente la planeación global del desarrollo, en la que aquélla deberá figurar en forma preponderante como elemento esencial y definitivo del volumen total de inversión. En términos sencillos, la planeación consiste fundamentalmente en hacer una proyección a largo plazo fijando metas por conseguir, en términos de niveles de consumo, para una población igualmente estimada, y en acomodar por sectores

de la actividad económica y por renglones específicos las magnitudes de inversión para alcanzar esos niveles de producción-consumo, distinguiendo convenientemente entre lo que será inversión de carácter público y de carácter privado en una economía como la nuestra. En este aspecto, mucho se ha logrado en nuestro país: existen varios trabajos de interés, algunos del dominio público, cuya consulta es conveniente para tener normas e ideas generales sobre posibles metas del sistema económico que se ha concebido para diez o quince años.

Otro camino que se ocurre seguir a quien se encuentra ligado con la actividad de la inversión pública, es el de la programación del desarrollo económico. En este caso, y a diferencia de la planeación, no se piensa en una economía tal como se desea que exista de acuerdo con las tesis o ideas sustentadas por los investigadores, sino que, con base en las elasticidades de la demanda, se proyectan las condiciones y el mecanismo de la economía para un plazo generalmente escogido de diez años, obteniéndose así el marco necesario de inversión que se impone para proseguir el desarrollo económico a un nivel dado, de acuerdo con las fuerzas endógenas, principalmente, del sistema económico. Así, la programación lleva igualmente a un cuadro de niveles de inversión pública y privada de acuerdo con una tasa escogida de desarrollo que determina como conveniente esa inversión en vista del supuesto general y de las relaciones ingreso-consumo consideradas.

En tal forma, para quienes trabajan ligados a la inversión pública, los caminos de la planeación y la programación se antojan métodos convenientes y aun ambiciosos para poder elaborar, en su parte correspondiente, el programa de la inversión pública.

En nuestro país se cuenta, como ya se indicó, con trabajos y estudios de los dos tipos. Sin embargo, cuando ha sido necesario elaborar el programa anual de inversiones del sector público o un programa sexenal, se han presentado serias limitaciones, sobre todo para derivar el programa obligadamente concreto, de obras, con su volumen de inversión, agrupadas por sectores y que han de coincidir con las necesidades conocidas.

291

\* Conferencias de invierno. Escuela Nacional de Economía. UNAM 1960 (pp. 21-30)

Esas limitaciones se presentan en diversas formas: Al proyectar tendencias o efectuar elaboraciones de gran refinamiento y de todo tipo, aun con modelos econométricos, parece que se relega a un segundo término lo que ocurre en el momento. Es decir, no se toma en cuenta que hay obras públicas en ejecución y que año con año las obras en proceso que deben continuarse representan por lo menos el 80% de los recursos disponibles para inversión pública. Así, es prácticamente imposible atender recomendaciones teóricas, por altamente elaboradas que sean, si pretenden empezar con un cuadro de inversiones en que se ignoran las que están en proceso y las ya realizadas y que en tal forma supone, cuando menos, duplicar los fondos disponibles para introducir los nuevos elementos de acuerdo con la planeación o programación concebida en el laboratorio. Más aún, casi se descarta el que las pautas y recomendaciones de los estudios de planeación o programación haya que convertirlos en un programa de inversiones, y que éste deba hacerse con indicación precisa de los montos por aplicar a cada obra.

Igualmente, las necesidades aún no cubiertas en materia de inversión pública se ignoran en tales estudios teóricos, ya que no hay una estimación de ellas, sino que se consideran dentro de los modelos usados o los supuestos tomados. Pero resulta que esas necesidades de inversión pública son las que determinan y deben determinar siempre en forma definitiva y concreta los programas con los volúmenes de inversión para cada tipo de obras, su jerarquía y su distribución geográfica.

En nuestro país, en realidad, los estudios de planeación de carácter nacional o los de programación de la economía, si bien han llegado a indicar las tendencias del desarrollo y las recomendaciones en cuanto al equilibrio del mismo, aún consideran la inversión total conveniente y precisan las actividades que deben ser fomentadas con prioridad, no permiten que de ellas se derive un programa útil de inversiones, ya que, por el método empleado, no se consideran las necesidades de esa inversión. Es por ello que el método inverso al de esas teorías parece el aconsejable en nuestro país.

Si la planeación y la programación suponen partir de un total de inversiones conveniente, para mantener una tasa determinada de desarrollo, y como paso siguiente dividir dicha inversión en pública y privada y a su vez entre grandes sectores de la actividad económica, y aún más, al detalle entre los sectores de inversión pública, la elaboración de ese programa de inversiones debe llevarse a cabo en nuestro país empezando exactamente al contrario: de cada obra, al grupo de obras de una actividad económica dada; de ahí, a un volumen total de inversión pública, y en ese momento su liga con la del sector privado, la que, debidamente orientada y canalizada a través de medidas legislativas, formará con aquélla el gran total de inversiones para responder a una tasa adecuada de crecimiento.

Se podría objetar a tal mecanismo, el que es posible llegar a límites excesivos de inversión pública total o a cantidades inferiores a lo conveniente para la tasa de desarrollo escogida; sin embargo, como las necesidades de inversión, prácticamente sin límite, representan siempre cantidades muy elevadas, y como cada grupo de obras similares se acomoda en función de su jerarquía o prioridad, se está en condiciones de ajustar el monto de inversión para cada grupo de obras al nivel que se quiera. y lo único que sucede es que se in-

cluirá mayor o menor volumen de aquéllas, ya sea por el monto de los recursos disponibles o por la integración total de las inversiones al incluirse la privada para obtener la tasa que se desea en el desarrollo.

Mediante ese procedimiento que va de lo particular a lo general, o sea de cada una de las obras a un grupo de ellas, de esos grupos a ramas de inversión y de ellas a la del conjunto del sector público. se llena de inmediato la función primaria de la inversión pública, a saber: que las obras estén orientadas a cubrir las necesidades que el país reclama de cada tipo de ellas; pero con la dinámica que implica el conocimiento del déficit acumulado y no sólo el que impone el crecimiento de la población. Se tiene a la vez que, como para llegar a esas conclusiones, es necesario efectuar un estudio de las necesidades de inversión de cada tipo de obras —camino, presas, plantas eléctricas, etc.— se pueden fijar metas prácticas y accesibles a mediano plazo; además, con el conocimiento de los resultados obtenidos de las obras que están en operación, se está en la posibilidad de evitar obstáculos, de fijar características técnicas, determinar la distribución geográfica, e inclusive de precisar la política a seguir no sólo en materia de las magnitudes necesarias de inversión, sino también la política recomendable para obtener el mayor aprovechamiento de las existentes, de las que están en proceso y de las que se programan.

Estos estudios de necesidades de inversión por tipos de obras, son de gran utilidad y se consideran como base única para elaborar el programa de inversiones de cada sector para uno o varios años, ya que la meta concreta consiste en cubrir esas necesidades, tomando en cuenta, obviamente, los cambios que deben sugerirse o nuevas políticas para un grupo determinado de obras. Más aún, ese tipo de trabajo permite obtener diversos niveles de inversión que fácilmente se ajustan de acuerdo con los recursos disponibles, pues incluyen la prioridad de cada proyecto en función de todos los de su mismo tipo, prioridad obtenida a través del cálculo de la relación costo-beneficio junto con criterios de carácter social y de tipo particular indispensables por las condiciones de la inversión pública en nuestro país.

Con estos estudios de necesidades de inversión para cada tipo de obras, se puede establecer, de acuerdo con los fondos dedicados en años anteriores, una proyección de los resultados que habrán de tenerse, de seguir con las mismas magnitudes año con año; o se puede fácilmente recomendar, con exactitud, las cantidades que es conveniente asignar, ya sea que la meta consista en cubrir un déficit acumulado, o tan sólo en cubrir el incremento indispensable de acuerdo con el crecimiento de la población para un período de tres, cinco o más años, según sea el monto de los recursos que se considere puedan ser invertidos. Para ejemplificar, mencionaremos el caso de la construcción de escuelas: las necesidades de inversión en este ramo, estarán determinadas por el cálculo que de la población escolar por edades se haga sobre la población total, considerando continuidad de un año a otro y la deserción anual, así como su distribución geográfica. Con el conocimiento del costo de una aula tipo —treinta mil pesos para cincuenta alumnos por turno— digamos, se precisa la inversión necesaria para atender a un número determinado de alumnos, por centros de población. En función a estas cifras, se pueden determinar las cantidades que hay que asignar por años, incluyendo lo ne-

cesario para cubrir el déficit existente, por el número de alumnos que no alcanzaron inscripción, en materia de aulas escolares, así como también las que habrán de construirse de acuerdo con el incremento de la población escolar. Al realizar este trabajo, se está determinando, prácticamente, una política y la forma de llevarla a cabo en función de las posibilidades; pero sobre todo, se están determinando las cantidades que hay que dedicar a tal inversión por localidad.

Cada estudio de necesidades por tipos de obras, va presentando diversos niveles de cifras de inversión, indispensables, convenientes o ideales para esas obras; la suma de ellas, integrará la inversión para cada sector; el conjunto de éstas determinará, a su vez, la inversión pública total. Como ya se ha explicado, el acomodar las obras en función de su prioridad, permite fácilmente ajustar el programa de inversión detallado a la disponibilidad de recursos, con sólo aumentar o eliminar obras según la cantidad que se haya obtenido para cada grupo o sector que integre el total de la inversión.

Ya hemos dicho que este procedimiento es exactamente inverso al teóricamente recomendable, ya que va de la necesidad de cada obra al grupo de obras, de allí a la inversión por sectores, y finalmente a la inversión pública total que, al conjugarse con la privada, habrá de integrar la tasa del desarrollo.

Los estudios ya mencionados, constituyen así la mejor base para un programa de inversión pública en nuestro país. El procedimiento es de gran flexibilidad, y el análisis queda enmarcado de acuerdo con los intereses de cada tipo de obras, formándose un todo congruente que abarca en sí todos los problemas planteados por esas obras, la experiencia tenida con ellas y la proyección más conveniente, calculada en función de una meta fija y realizable a corto plazo.

Determinar las prioridades dentro de un grupo de obras similares, es relativamente fácil: Decidir entre la conveniencia de constituir una presa en zona determinada y de construir otra en una región distinta, es de cierta sencillez, mediante el cálculo de la relación costo-beneficio; y así, entre una escuela y otra, entre una planta eléctrica y otra u otras, etc. Esa sencillez desaparece en el momento en que hay que decidir entre obras disímiles, *verbi gratia*, entre una presa y una carretera, entre una planta eléctrica y una refinería, entre una escuela y un centro de salud: la relación costo-beneficio sólo daría una idea limitada al aplicarse, ya que la estimación de los beneficios en determinados tipos de proyectos resulta bastante complicado, dificultad ésta que se hace patente tratándose de las obras de carácter social; más aún, en muchos casos, la relación no podrá establecerse, no obstante que el beneficio puede ser la determinante fundamental para precisar cifras convincentes de la economicidad de un proyecto. Sin embargo, la máxima complejidad en el problema de las prioridades, se plantea al decidir sobre la medida en que habrá de distribuirse la inversión, es decir, más presas y menos caminos, o entre más escuelas y obras eléctricas y menos ferrocarriles, etc. Si los fondos disponibles son como 100, habrá que decidir cuál es el porcentaje indicado para dedicarse a cada uno de los sectores de la inversión pública, cosa que resulta extremadamente difícil por la gran cantidad de inconvenientes que presenta cualquier posición que se tome.

En la última circunstancia que se ha considerado, los estudios sobre las necesidades de obras vuelven a

ser definitivos, ya que revelan los problemas que se plantearían de no llevar las inversiones a un nivel determinado en cada sector, problemas que son precisamente los que se presentan por la no ejecución de cada una de las obras. En este caso y para otorgar la jerarquía por sectores de la inversión pública, se actúa de acuerdo con el conocimiento de los daños que se pueden ocasionar de no llevarse a cabo las inversiones; en otros términos, son los nudos de obstrucción al desarrollo económico los que pesan para otorgar mayor jerarquía a las obras de un sector sobre otro. En esa medida, pudiera decirse que no se actúa con equidad, ya que en la mayor parte de las veces las obras eléctricas y las de la industria petrolera —que son las que fundamentalmente pueden provocar situaciones limitativas al desarrollo del país, por sus funciones específicas— son las que, con mayor frecuencia, obtienen mayor prioridad, en tanto que es menor la prioridad que obtienen las obras sociales— que no son directamente productivas en términos monetarios, ni presentan una limitación directa e inmediata al desarrollo económico, aunque sabemos perfectamente que son las que a largo plazo nos han afectado en el mejoramiento del nivel de vida.

A lo anterior se debe que en los criterios para otorgar prioridades, es de todo punto necesario incluir el aspecto social, como uno de los factores preponderantes, para no caer en la posición injusta a que se ha hecho referencia. Es el desarrollo económico el que en realidad hace a un lado la obra social, que no crece, ni remotamente, al ritmo de las actividades económicas. En el caso hipotético de que con el establecimiento de un centro fabril en una población determinada, gracias a la capacidad de la planta eléctrica con que se cuenta, sea posible, digamos, duplicar los ingresos de la misma población, ello de ninguna manera garantiza que se desarrollen en forma importante los servicios de sanidad, de asistencia médica, de instrucción pública, etc., ya que el nivel de ingresos, aún habiéndose duplicado o más, no genera una demanda suficiente para que exista el mercado normal de esos servicios. Es entonces el Estado el que debe corregir aquel defecto en el proceso del desarrollo.

El mismo factor de carácter social, en juego con aquellos que califican y otorgan las prioridades, hace posible la realización de obras en zonas en las que, con el frío cálculo de la relación costo-beneficio, no se recomendaría la inversión pública. Es de reconocer, por otra parte, que los progresos o el impacto de las inversiones de tipo social en la economía, son menores a los que se obtendría de aplicarse tal inversión a regiones o tipo de obras determinados sólo por la conveniencia económica. La posición basada en tal razonamiento es, sin embargo, incompatible con las ideas fundamentales y con el objetivo primordial de nuestro desarrollo económico.

Por otra parte, la experiencia de nuestro país en materia de inversión del sector público, ha demostrado la conveniencia de no crear organismos de gran envergadura y con exceso de personal cuando se trata de afrontar problemas concretos pero de gran efecto en el propio sector público o en la economía nacional. Son indudables las ventajas que se derivan al crear un organismo de proporciones modestas, con personal técnico y administrativo reducido y dedicado a tareas específicas, pues aunque éstas parezcan inicialmente de poco alcance, los diversos pasos subsiguientes que

habrán de darse los determina la experiencia acumulada. Es exactamente esta experiencia la que se ha tenido en las realizaciones del Gobierno Federal para a) determinar los niveles convenientes de inversión pública atendiendo a las necesidades de la misma y considerando los recursos disponibles, b) evaluar los proyectos de inversión para determinar su beneficio económico y social, c) coordinar las distintas inversiones y jerarquizarlas en función de los recursos y las necesidades, d) elaborar los programas anuales y sexenales de inversión del sector público enmarcándolos dentro de las tendencias de la economía nacional.<sup>1</sup>

Un comienzo modesto y posteriormente pasos seguros prácticamente garantizan el éxito de la labor encomendada. Lo demuestra también la experiencia latinoamericana en materia de organismos de planeación.

El avance en los puntos ya señalados, ha permitido elaborar los programas de inversión del sector público con gran apego a nuestra realidad y a los problemas concretos, mediante métodos inteligibles a todos.

Las recomendaciones que se han podido obtener, son esenciales y concretas, y con los programas de inversión del sector público, ya elaborados para años futuros, se tiene una base de sustentación muy importante para cualquier trabajo de planeación general de la economía del país. Ello es posible porque aquellos programas se basan en los estudios de la política seguida y en la más conveniente a seguir para cada sector de la inversión pública. Así, se tienen los estudios que precisan los medios para optar sobre el camino más conveniente a seguir en materia de irrigación, desde el cambio que se opera pasando del tipo de aprovechamiento riego-energía eléctrica-control a las presas de control-energía-riego de auxilio, hasta los proyectos que tienen prioridad al iniciarse nuevas obras y los montos de inversión necesaria por años para las que están en proceso o para las nuevas. Igualmente, los estudios en materia de construcción de carreteras, desde los ejes y troncales hasta los más modestos caminos de penetración para drenar la carga a los ejes principales, incluido el aspecto fundamental de la conservación de esas carreteras.

Lo mismo puede decirse de la construcción de ferrocarriles, de las obras portuarias, etc., es decir, de la mayor parte de las obras comprendidas en el sector público.

Todo lo anterior reafirma la idea de proceder con estricto apego, en cualquier aspecto económico, a nuestros problemas concretos, a metas que deben trazarse en función de los mismos, y fundamentalmente, con métodos de enfoque y análisis aconsejados por nuestra experiencia. De ese modo se obvia tiempo en elaboraciones que, por llamativas y demasiado teóricas, escapan, al aplicarlas, de la realidad que conocemos.

Finalmente, es de interés mencionar dos aspectos de la inversión pública: su tendencia y su magnitud.

Con relación a la primera, se puede precisar que, haciendo el agrupamiento de la inversión del sector público por su jerarquización o destino, son pocos los cambios registrados de 1953 —fecha inicial de la serie estadística— a 1959.

El agrupamiento funcional que comprende las in-

versiones básicas de desarrollo, en irrigación, electricidad, petróleo, siderurgia, carreteras, ferrocarriles y obras marítimas, absorbió en 1953 el 87% del total y en 1959 el 85%. El grupo de las obras de beneficio social que en 1953 llegó al 8%, en 1959 fue del 12%, e incluye hospitales y centros asistenciales, habitación, servicios públicos urbanos y educación. Finalmente, las inversiones en defensa nacional y en edificios públicos, que en 1953 representaron el 5%, para el año pasado fueron del 3%.

Esta tendencia de la inversión pública ha respondido al crecimiento del país en forma satisfactoria, no sólo porque no ha provocado nudos de obstrucción al desarrollo económico, sino porque ha constituido la base del crecimiento de la inversión privada, misma que representaba para 1953 el 40% del total y que en 1959 seguramente fue del 65%.

No obstante que dicha tendencia de la inversión pública ha sido muy satisfactoria, pudiera hacerse un comentario no tan favorable en relación a su magnitud total. En realidad, si se consideran las necesidades de inversión pública en nuestro país, que son prácticamente ilimitadas, puede decirse que dicha inversión no ha llegado a los niveles que fueran de desearse; en 1953 alcanzó un nivel de 3,076 millones y en 1959 llegó a 6,789 millones. Este crecimiento que es de más del doble en términos absolutos, en términos relativos es menor al crecimiento de las necesidades, ya que éstas cuando menos se han triplicado con respecto al nivel que tenían en 1953; y aún habría que considerar el movimiento de los precios y su relación al producto nacional. El análisis de ello no es, sin embargo, el objeto de esta plática.

Lo que sí debe precisarse es que el problema fundamental de la inversión pública lo constituye en la actualidad el financiamiento.

La inversión del sector público tiene la siguiente estructura en su financiamiento. En términos generales y para los últimos siete años, el 37% de la inversión pública se ha financiado con fondos del Gobierno Federal, el 26% con recursos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y el 37% restante con créditos internos y externos.

La situación más conveniente y a la cual puede tenderse por las características de las mismas obras, es a que se aumente en forma considerable el financiamiento con recursos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que representan el 60% de la inversión total, dejando los aumentos de los fondos provenientes del presupuesto federal para aquellas obras que no puedan tener características especiales para financiarse por otros canales.

Se ha mencionado en forma somera el aspecto financiero de la inversión pública, en mérito a la importancia que reviste, ya que en realidad es tema para el financiamiento del desarrollo económico. Tal es, a grandes rasgos y en términos sencillos, el comentario a nuestra experiencia en la formulación de los programas de inversiones del sector público.

Sólo me resta agradecer a ustedes su atención y a la Escuela Nacional de Economía la que ha tenido al invitarme a este ciclo de conferencias.

Febrero 4 de 1960

1. La Comisión de Inversiones, por Raúl Salinas Lozano, Revista de Administración Pública, 1958.

## PLANEACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA\*

Por Ernestina Vidal

295

### 1.—Generalidades

Existe una relación estrecha entre los objetivos y las políticas de una empresa, los primeros son el fin, y las segundas son el marco que fija la acción. Para fines de nuestro análisis, se entiende por política, el conjunto de reglas de conducta y la determinación que guía las actividades de toda empresa hacia el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Con base en la política se toman las decisiones y se elaboran los planes operativos (administrativos) para lograr la realización de los objetivos.

La formulación de política es la selección de los métodos de acción, o sea, que la política da los principios fundamentales sobre los cuales se basa la acción (que es la administración) y constituye el marco básico para la planeación.

En virtud de que la política depende de varios factores subjetivos que influyen en su determinación, puede haber diversas opiniones sobre cómo satisfacer determinado objetivo social, por lo cual surgen controversias y distintas alternativas.

En el campo público, estas diferentes ideologías se unen en los partidos políticos los cuales pueden sustentar distintas soluciones para un mismo problema u objetivo social. Se inician así las controversias públicas y cada partido va adoptando sus propias tesis fundamentales.

Opinan algunos autores, que las políticas públicas son, o deben ser la esencia de los desacuerdos de los partidos políticos; proponentes y oponentes hacen grandes esfuerzos para obtener apoyo para o contra determinadas actividades gubernamentales.

Uno de los temas que más controversias suscita es el grado de intervención estatal que debe existir para alcanzar los objetivos sociales. Dichas controversias nacen según las distintas concepciones que se tienen de las funciones del Estado y así encontramos que grupos con intereses especiales están constantemente llamando la atención acerca de lo que llaman interferencia gubernamental. Estas voces de alerta frecuentemente hacen referencia a la vida que se llevaba cuando las actividades del gobierno estaban restringidas al mínimo, pero se olvidan de mencionar las dificultades inhe-

rentes a la vida primitiva. Lo que se invierte en mantener el servicio de sanidad provoca una serie de lamentos, pero se olvidan de los desastres de la fiebre palúdica y de la difteria; el impuesto sobre la gasolina se considera una carga pesada que dicta el gobierno, pero las carreteras pavimentadas se juzgan imprescindibles.

La poca o mucha intervención de un gobierno está sujeta a los patrones culturales, sociales y económicos que son diferentes en cada país; por lo tanto conviene buscar medios de entendimiento que permitan a la empresa privada su actuación complementaria, procurando un equilibrio y delimitación de campos y actividades con el sector público y tratando de evitar lagunas y conflictos.

Las determinaciones políticas, como marco de acción y como medio de adaptación a los cambios sociales que acontecen en todo país, son también dinámicas. Dichas determinaciones a la vez que crean problemas, demandan soluciones administrativas para establecer cuándo y cómo esas políticas se ponen juntas bajo una dirección central, para que ésta las estudie y adopte a través de la acción.

En realidad, la política debe ser el arte de promover la armonía; sobre todo una vez que ha vencido un partido los comicios electorales, no hay por qué empeñarse en continuar explotando los argumentos utilizados en la campaña electoral.

Existen dos elementos de síntesis sociales que se explotan con demasiada frecuencia en los programas políticos, estos son las obras públicas y las instituciones político-administrativas.

Sin embargo, las obras por una parte constituyen un objetivo limitado, pues en cuanto se realizan dejan de ser objetivos y es necesario continuar produciendo nuevas obras y nuevos servicios; por otra parte, cada obra realizada se convierte en un renglón más de gastos crecientes para su mantenimiento y amortización, disminuyendo así los recursos necesarios para emprender nuevas obras.

Pero, cuando las obras forman parte de un programa coordinado se convierten en un medio y no en un fin en sí mismas; es decir, que se explican en función de un objetivo que es el desarrollo de una región, servicio, etc., y entonces el pueblo lo entiende y adquiere

\* Revista de Administración Pública, Núm. 17 diciembre 1964. (pp. 33-48)



confianza a medida que va palpando el progreso, de manera que se manifiesta en una opinión favorable hacia las metas del gobierno.

Como los grupos de oposición siempre tienden a desacreditar las obras realizadas, haciendo énfasis en lo que falta por hacer, es aquí donde se inicia el papel de las instituciones. Es indispensable institucionalizar la política y en especial la política administrativa, fijando las ideas en instrumentos legales y en unidades de organización. Ahora que, por otra parte, es conveniente considerar, que no es recomendable hacer, cambios frecuentes en la estructura administrativa del gobierno sólo por afán de perfeccionar, pues esto es motivo de severas críticas y desacredita y debilita las reformas que sí son necesarias llegado el momento de implantarlas.

Las reformas a la estructura administrativa al igual que las obras públicas antes aludidas, deben de corresponder a un programa que a su vez forme parte de un plan general para encontrar justificación plena; es decir, que constituyen una parte importante del proceso de planeación.

Es en esta forma que toman cuerpo las doctrinas políticas que pueden mostrar metas concretas a la vez que comprensibles a las masas.

En los países Latinoamericanos, la planeación en su fase inicial generalmente no provoca mayores discusiones en cuanto a sus metas, pues éstas son prácticamente obvias. Aumentar las oportunidades de empleo, industrializar, sanear, conservar los recursos naturales y obtener su mejor aprovechamiento, eliminar el desequilibrio entre ministerios pobres y organismos autónomos ricos, procurar fondos para cosas urgentes y evitar el despilfarro en otras, etc., son problemas que se presentan constantemente.

Pero estos objetivos que pueden considerarse como básicos, requieren conocimiento profundo de los problemas y un cúmulo de detalles para convertirse en acción. Sin embargo, las principales barreras se encuentran en el propio marco de organización de los gobiernos.

Si a esto se agrega la enorme complejidad de las labores del gobierno y la necesidad de resolver los problemas diarios, se comprende lo difícil que resulta llevar a cabo el proceso de la planeación sin una preparación adecuada y sin contar con los órganos de estado mayor del gobierno que determinen los objetivos del desarrollo.

Tienen, sin duda, una importancia extraordinaria las instituciones administrativas, las cuales deben mantener vigentes los principios de gobierno y los objetivos administrativos, prever anticipadamente las situaciones y coordinar éstas con el conjunto.

Así pues, es necesario adaptar la administración a las necesidades de una política activa de desarrollo social y económico.

Es muy frecuente ver que dicho desarrollo se ve obstaculizado por legislaciones y estructuras que ya no corresponden a la época presente, o bien, porque han sido trasplantados de otros países en donde las condiciones jurídicas y sociales son distintas, o también porque se han superpuesto leyes y decretos en diferentes épocas, anulando sólo parcialmente la legislación anterior.

Ante este estado de cosas, la estructura administrativa no puede ser menos que complicada, ya que una misma atribución está asignada a varias dependencias

o fragmentada, lo cual provoca duplicación de labores e interferencias en el desarrollo diario de las mismas.

La Administración Pública ha ido creciendo en los últimos años en número de atribuciones y en organismos, pero en lo que a eficiencia se refiere, está todavía en desventaja con la empresa privada, lo cual revela un problema grave de falta de orden.

Lo anterior puede explicarse considerando que por una parte las innovaciones técnicas y por la otra la necesidad de reducir costos, motivado por la competencia, hace que la empresa privada pugne por aumentar su eficiencia, mientras que en la Administración Pública, las innovaciones técnicas que pueden aplicarse son adoptadas con bastante lentitud, la lucha por ganar mercados no existe y, la reducción de costos aún cuando es sumamente deseable, no tiene el mismo carácter apremiante. Sin embargo, cada día es más urgente el eficaz desempeño de las atribuciones encargadas al Estado, para estimular el desarrollo económico con el aprovechamiento óptimo de sus recursos y el tratar de mejorar los niveles alcanzados a la fecha requiere el reconocimiento de los mismos objetivos, tanto por parte del sector público como del privado.

El instrumento básico para coordinar todos los esfuerzos que puedan hacerse a favor del desarrollo, es la Administración Pública y el instrumento de ésta, la planeación.

Las constituciones políticas señalan las metas y las legislaciones fijan las atribuciones, pero la ejecución, la actividad misma, requiere un orden en los objetivos, que son la planeación, y un orden en los esquemas de trabajo, que es la organización.

A través de las distintas organizaciones internacionales se ha hecho hincapié y en ocasiones recomendaciones específicas acerca de la necesidad de mejorar la administración de los países latinoamericanos mediante una mejor estructuración y son muchos los intentos que se han hecho de crear organismos especiales de planeación. Sin embargo, los resultados han sido lentos y poco alentadores debido principalmente, a la falta de coordinación entre los organismos planeadores y los encargados de la ejecución. Pese a los buenos propósitos expresados en la legislación, no hay coincidencia en la ejecución.

El problema radica en la estructura social y política de cada país puesto que la administración es sólo parte y expresión de la vida social, por lo que este problema sólo se podrá resolver elevando considerablemente el nivel cultural con lo cual se sentarían nuevas bases para una mejor estructura política y social.

En lo que toca a la administración, el problema es, primordialmente, de implantación y adaptación y es necesario que la actitud del gobierno sea cautelosa en cuanto a la prioridad de los proyectos de gastos y a las reformas administrativas.

La creación prematura de ciertos tipos de organización puede hacer que éstos queden aislados y disminuir o anular su efecto dentro del aparato administrativo, de tal manera que lo ganado en tiempo se perdería en largos esfuerzos de implantación y adaptación.

Por eso, antes de proponerse reformas estructurales de gran envergadura, es preferible hacer una cuidadosa revisión de la estructura existente y ver hasta qué punto se ha utilizado debidamente, o cuáles han sido las causas de sus fallas.

## 2.—Requisitos.

A continuación se enumeran cinco requisitos que

se consideran básicos para poder llevar a cabo la planeación en la administración, tomando en cuenta que el planeamiento debe anteceder a toda acción. El planeamiento y la acción son partes separadas de la misma tarea, pues no es posible realizar un trabajo en forma efectiva si no contiene ambos aspectos, y desde luego no tendría sentido planear únicamente.

a) El primer requisito que debe llenarse para una planeación administrativa u operativa —como la llama Wilburg Jiménez Castro—, es la investigación de los hechos para conocer la situación existente.

La planeación en su etapa preparatoria se logra a través de estadísticas, investigación e información reciente. La obtención de estadísticas y la realización de estudios preliminares son actividades básicas sobre las cuales se van a normar los planes por desarrollar. Además, por su naturaleza misma, los programas son estimaciones y deben revisarse periódicamente.

La investigación constituye la base científica de todas las disciplinas y en el campo administrativo debe tener una aplicación frecuente, dada la naturaleza de las empresas que obliga a actuar, contando con hechos concretos que no pueden conocerse *a priori*, ni permitir generalizaciones.

Además de las técnicas estadísticas y estudios económicos usuales, existen métodos especiales de análisis o investigación administrativa con características particulares que son objeto de especialización.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, análisis, definición y medición.

En un ordenamiento lógico la investigación es la etapa inicial para la previsión, la planificación, la organización, etc., de actividades, pero es a su vez el punto de relación con el último proceso administrativo, el del control, éste sirve a aquél como orientación de lo que debe investigarse para corregir las actividades administrativas que lo ameriten.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, legal, económico y social y por eso la investigación como proceso de recopilación de datos es vital.

b) Un segundo requisito especialmente importante para la empresa pública, es el apoyo del pueblo para los planes.

Dentro del proceso de formación de la política, es muy importante la opinión pública, pues a través de ella, los responsables de determinar las formas y medios de alcanzar los objetivos sociales, tienen un valioso exponente orientador de sus actividades.

Esa opinión pública será quien juzgue sus actuaciones y la que preste o niegue apoyo a la empresa pública, pues "desde el punto de vista político, lo más importante no es lo que un ciudadano piense, sino hasta dónde él llegará para que su opinión se haga efectiva".

Según Woodrow Wilson, la opinión pública es un "monarca público", queriendo expresar que en una democracia ella es quien manda; sin embargo, reconoce que no siempre está bien orientada esa opinión pública para ejercer su mandato, por lo cual se hace necesario que la clase administrativa esté mejor preparada y pueda ayudar así a la orientación de la opinión pública.

La base fundamental sobre la que se desarrolla la opinión pública, es el resultado de creencias, tradicio-

nes, actitudes mentales, prejuicios, supersticiones, etc., con las cuales las personas entran en contacto desde su primera infancia y que inconscientemente llegan a convertirse en hábitos.

Uno de los aspectos más importantes con relación a esa opinión pública es determinar la influencia que pueden ejercer las creencias y tradiciones del grupo social que los origina, encausa y manifiesta, y las reacciones que como consecuencia se pueden producir. Muchas veces, de esa influencia pueden surgir profundas convicciones que tendrán un peso decisivo aun cuando el número que las sustente no sea muy grande, pero sí activo y fanático.

La formación de la opinión está influida en el sector público por los líderes de grupos de interés y de presión, y por las relaciones públicas, a través de prensa, radio, televisión, etc.

De lo anterior se desprende la importancia que tiene para toda empresa estatal contar con una opinión favorable a sus tareas, pues han sido muchos los casos en que no se ha llevado a cabo un proyecto por falta de apoyo popular; es por eso que hay necesidad de conocer esos grupos de presión tales como las cámaras, colegios profesionales, asociaciones cívicas, sindicatos, etc., y estar en contacto estrecho dándoles incluso, participación desde las fases iniciales.

Puede ser que la misma persona que participa en el proyecto se constituya en opinión pública desfavorable, o influya para que ésta se deforme, debido a que desconoce algunos de los aspectos de la empresa a la cual sirve. Por lo tanto la labor de relaciones públicas debe empezar internamente en la misma empresa para no obstaculizar sus actividades.

c) La planeación debe llenar también el requisito de la legitimidad, es decir, que si un plan no obedece a objetivos válidos y socialmente aceptados, corre el peligro de carecer de continuidad y quizá se haga utópico.

d) Como cuarto requisito, deben establecerse los medios administrativos para lograr la colaboración del personal, para que funcionarios y empleados puedan participar desde el principio en la elaboración de los planes. Es un hecho reconocido que mientras mayor ingerencia y conocimientos tenga el personal en una labor, mejor y más cooperación le prestará.

Por otra parte, la nueva tendencia en ciertos tipos de trabajo es la labor de conjunto, de equipo, que es lo que se necesita en la planeación administrativa, ya que abarca diversos aspectos e incluye diferentes niveles jerárquicos y operativos.

En realidad, la planeación y la ejecución se desarrollan en todos los niveles administrativos, variando únicamente el grado según la jerarquía y la clase de actividades, pues en los niveles inferiores la ejecución predomina, en tanto que en los superiores, la planeación es la que prevalece.

e) Como quinto y último requisito, está el carácter profesional de la planeación.

Dada la tendencia actual hacia la especialización, cada vez más se utilizan los servicios de distintos profesionistas, lo cual se considera deseable, pues mientras más se amplíe el ámbito intelectual de la planeación y de las otras fases administrativas, mayor eficiencia podrá lograrse en la adecuada utilización de los recursos con que se cuenta. Además, tomando en consideración que el hablar de planeación implica articular toda la participación del gobierno en la evolución de la sociedad hacia niveles más elevados, esta tarea exige con-

sideraciones filosóficas, científicas, políticas, económicas, antropológicas, sociológicas y psicológicas, por lo cual siempre hará falta un alto grado de complementación de especialidades en el trabajo cooperativo de los planeadores.

De acuerdo con lo expresado en las páginas anteriores, se ve que el enfoque que desea darse a la planeación administrativa, es el de un proceso complementario de la planeación económica, o sea, la adaptación de la administración tanto en su estructura como en su funcionamiento, a las necesidades de una política de desarrollo económico y social.

Por lo que se refiere a ciertas condiciones que se deben reunir para poder llevar a cabo la planeación, tales como el marco institucional y cierta estructura económica y política, se puede afirmar, coincidiendo con J. Tinbergen, que para tener un desarrollo continuado, una economía debe poseer ciertas características básicas, entre las cuales figura un mínimo de seguridad y estabilidad, tanto en general como en particular, respecto a los problemas económicos. Debe haber alguna actuación o actividad gubernamental del tipo que generalmente se considera esencial para una situación ordenada, como el mantenimiento del orden y de la seguridad física de las personas y de la propiedad. Debe haber también un mínimo de instrumentos de política económica a la disposición del gobierno que se deben utilizar en forma adecuada.

### 3.—Principios.

Independientemente de las controversias respecto al grado y forma deseables de intervención gubernamental, se considera que la formulación sistemática de los programas del gobierno tiene una significación valiosa porque destaca la importancia de la programación racional y sistemática como una parte esencial de la administración; señala que deben considerarse todos los elementos de juicio y los diversos aspectos del problema, de tal manera que éste sea global, pero sin perder de vista cada parte, a fin de ver su participación en el conjunto y así se llegue a la planeación integral de la actividad del gobierno. También expone la necesidad de entrelazar las decisiones relativas al programa de cada subdivisión del gobierno y de todo el programa global.

#### a).—Principio de la inherencia.

La planificación es indispensable en cualquier sistema de gobierno y es parte inherente de la administración, ya que ésta no consiste en la obediencia mecánica a normas premeditadas, sino que por el contrario es a través de la formulación de decisiones y de la capacidad creadora del administrador, que se van complementando y concretando las directivas al llevarse a cabo su realización práctica.

De aquí que es necesario, que en cada nivel y sector de la administración se efectuó el proceso de planeación en forma continua, ya que no es posible que éste se detenga como tampoco se detiene la sociedad en su evolución por lenta que ésta sea.

Así pues, si el gobierno quiere conseguir coherencia en la realización de sus propósitos, tendrá que planificar sus actuaciones, procurando inclusive prever los resultados y el impacto sobre las actitudes, las preferencias valorativas y los patrones culturales de la comunidad.

#### b).—Principio de la universalidad.

La planeación debe abarcar todas las fases de la administración porque la parcialidad invalida cualquier intento de programación, ya que al no considerarse determinados aspectos, éstos quedan desarticulados y sin una orientación lo cual puede producir resultados negativos, o bien llevar el plan al fracaso.

Por ejemplo, cuando se trata de decisiones del gobierno sobre la construcción de viviendas populares, la reglamentación de zonas, o algunos otros aspectos de urbanismo, no es posible ignorar la relación que guarda con las actitudes, hábitos o preferencias de la gente, ya que no puede negarse la importancia que tienen los aspectos psicológicos, sociológicos y antropológicos en la administración.

Si ha de desarrollarse un programa de industrialización, no es suficiente calcular el capital necesario, número de empleados, estadísticas sobre el mercado de trabajo, costos y demás factores económicos, también son parte del problema las posibles repercusiones de las nuevas formas de producción en la migración, el crecimiento de grandes ciudades, las actitudes de cooperación o competencia, la capacidad del obrero para aprender nuevas técnicas, problemas de organización del trabajo y otras complicaciones de carácter psicológico y cultural.

Como dice Pedro Muñoz Amato en su obra 'Introducción a la Administración Pública', "Constantemente se llevan a cabo experimentos que van esclareciendo los efectos sobre la personalidad y la cultura de la vida en grandes centros urbanos, del trabajo en factorías de producción en masa, de la cooperación en empresas colectivas y muchas otras situaciones similares. Así se forjan nuevas formas de organización, métodos alternativos de trabajo, y condiciones psicológicas más humanas para el trabajador. Cuando un país decide industrializarse no tiene que aceptar los patrones económicos más tradicionales de otra situación cultural, sino los que mejor se adopten a la condición propia".

El principio de universalidad revela pues, que el gobierno debe tener un plan general de todas sus actividades para poder calibrar debidamente las gestiones particulares en cuanto a justificación, prioridad, tiempo, etc. Las normas específicas han de derivar su validez y efectividad de aquellas de carácter más general.

#### c).—El Principio de unidad.

Intimamente ligado se encuentra este principio al anterior, pues es esencial en un plan que sus partes estén integradas en el conjunto y en la medida que no se cumple, se anula la planificación.

La mayoría de los planes de gobierno adolecen de falta de unidad aun cuando su aspecto formal y la ordenación de sus decisiones sean correctas. Hay planes que constituyen una mera suma de cantidades de dinero cuyas relaciones mutuas no se han descifrado.

En parte, esto obedece a la dificultad y complejidad de los problemas de orden social para los cuales no se han podido desarrollar métodos adecuados de pensamiento y acción. Sin embargo, aparte de este tipo de problemas hay infinidad de fallas que se deben a deficiencias técnicas, o bien, a ciertas exigencias políticas del momento.

En los países que se encuentran en las etapas iniciales de programación industrial, es frecuente observar la

desarticulación aludida en las contradicciones entre el sistema impositivo y las ayudas del gobierno a la iniciativa privada. Desde luego que siempre hay conflicto entre el propósito de mayor equidad en la distribución del patrimonio colectivo y el de estimular la productividad, pero a veces se encuentran contradicciones innecesarias que obedecen más bien al hecho de que no se consideraron suficientemente las repercusiones de ciertas medidas; de tal manera que las incidencias de los impuestos lejos de adoptarse a los planes de fomento económico, desalientan el ahorro y las inversiones. Concretamente es el caso de los impuestos a las exportaciones y en especial el de la minería.

#### d).—Principio de previsión.

El principio de previsión entraña la idea de anticipación, pues no obedece a actos repentinos o improvisaciones, sino que se debe fijar un plazo de tiempo definido, con subdivisiones que se adapten a la realización de los propósitos. Dicho plazo puede variar en el número de años, pero es preferible que sea amplio para que realmente pueda haber previsión del futuro.

En cada caso deben fijarse los límites de acuerdo con las condiciones existentes en cuanto a la capacidad para prever las condiciones futuras. La estabilidad del gobierno, la existencia de un *consensus* social en favor de las decisiones fundamentales, la eficiencia en la obtención de datos y en la formulación de programas, la probabilidad de evolución social sin cambios violentos, son factores a favor de la planeación a largo plazo. Sin embargo, aun tratándose de situaciones de mayor variabilidad, es indispensable que el sistema político interprete el rumbo de la sociedad y oriente de manera correspondiente la participación del gobierno.

Por esto el plazo presupuestal de un año a que se limita la actividad gubernamental en muchos países, no puede considerarse como planeación, ya que en un período tan corto no es posible ni orientar ni interpretar las tendencias sociales.

Ahora bien, considerando que la característica fundamental del presupuesto es la que lo define como un programa expresado en términos financieros, éste constituye una fase de la planeación, pero no es el principal recurso de orientación programática, sino que debe ser gobernado por planes de más amplio alcance que incluyan todas las fases del programa y cubran un lapso más bien largo.

Desde luego el presupuesto es un instrumento útil de programación al concretar en unidades monetarias su plan de acción y al revisarse periódicamente su desarrollo. Así pues, hay que aprovechar su utilidad para convertirlo en un programa a corto plazo, pero formando parte de un plan más amplio, o si se requiere, como una subdivisión del plan general.

El hecho de que la planeación implica generalmente un plazo largo, no significa que una vez formulados los proyectos se suspenda el proceso de programación, ya que éste debe ser continuo tomando en cuenta lo dinámico de la vida humana así como la insuficiencia de los métodos disponibles para analizar y encauzar los procesos sociales, en forma definitiva sin ningún cambio.

En algunos países se sigue la práctica de formular un plan económico de largo plazo de 5 ó 6 años, que se revisa anualmente, añadiéndose cada vez un año más de programación, de tal manera que aun manteniendo

los lineamientos del programa general se incorporan los cambios necesarios según las circunstancias.

La función de planear debe ser atendida en todos los niveles y sectores de la administración y deben participar todos ellos en su proceso; pues aun en un sistema de fuerte centralización política como el de la U.R.S.S., se ha demostrado la validez de esta afirmación.

Desde el principio se creó una compleja red de comunicaciones entre el Gosplan, como organismo central, y las comisiones de las repúblicas, las regionales, las provinciales, las de distrito, las de ciudades y las departamentales, llegando hasta las subdivisiones más subordinadas de las unidades de producción.

Lo anterior se corrobora con la siguiente cita Alexander Baykov:

"Así pues, desde el principio, el plan de Estado, y el sistema de planificación fueron contruidos de tal forma que combinaran la administración centralizada con órganos de planificación descentralizados". . . Incluso en su última etapa de desarrollo la red soviética de instituciones de planificación puede ser calificada de pluralista. Pues a pesar de la estricta jerarquía que existe en la organización estructural, tanto la red de planificación general como la departamental. . . están hasta cierto punto descentralizadas. . . La experiencia mostró que la planificación no es un mecanismo autónomo de relojería que pueda funcionar automáticamente una vez establecidas sus relaciones y proporciones, sino que se asemeja más bien a un organismo creador viviente en el que los órganos de planificación deben estar en contacto permanente con todos los tejidos vivientes que constituyen el organismo de la economía nacional.

Lo anterior es tanto o más válido tratándose de sistemas menos centralistas; sin embargo, en estos sistemas se lleva a cabo con frecuencia una excesiva centralización dentro de la rama ejecutiva del gobierno, a pesar de que la organización nominal se base en el liberalismo y la democracia, lo cual constituye una falla de suma importancia en la formulación de programas.

El principio de participación general está adquiriendo cada vez mayor apoyo tanto en lo teórico como en lo práctico y como ejemplos pueden citarse el caso del informe de la Misión Currie, respecto a la reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia; el del Servicio de Administración Pública sobre el Gobierno de El Salvador; y el de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico.

De otra parte, como la administración es principalmente discrecionalidad, hay que orientar las facultades discrecionales para que se ejerzan coordinadamente hacia la consecución de los propósitos comunes y el mejor medio será mantener a los colaboradores compenetrados del programa, ya que nada iguala en eficacia a las condiciones subjetivas de entendimiento, aceptación y lealtad que se logran cuando todos los miembros de un grupo cooperativo participen en la formulación del programa; aun cuando a veces la aportación individual sea de poca consideración, el espíritu colectivo es de suma importancia.

#### 4.—Localización del Organismo de Planeación y Características del Aparato Administrativo.

Para formular y aplicar programas de desarrollo económico, los trabajos de adaptación e implantación

de la estructura administrativa puede presentarse más fácilmente partiendo de instituciones arraigadas y con tradición, que tratando de hacer reformas radicales de organización y métodos administrativos, aun cuando es frecuente la necesidad de hacer un reajuste total.

Por tanto, puede ser preferible graduar la creación de unidades y procedimientos de programación, pese a lo atractivo que parezcan modelos más avanzados de otros países, pues la creación prematura de cierto tipo de dependencia puede dejarlos aislados y disminuir su efecto dentro del aparato administrativo por los esfuerzos prolongados de implantación y aceptación, tanto por parte del público como del resto de la Administración.

De todos modos, como se dijo anteriormente, siempre será conveniente analizar qué tan bien se están utilizando los instrumentos existentes, y si concuerdan los proyectos de reorganización con otros factores.

Dadas las circunstancias de la mayor parte de los países latinoamericanos que confrontan problemas similares en mayor o menor grado, es conveniente examinar las ventajas de un órgano central de planeación colocado en distintos niveles de la estructura administrativa.

Dichos órganos sectoriales deben ser creados como respuesta a auténticas necesidades del trabajo, así como de la especialización. Efectivamente, las experiencias en algunos países demuestran que la planeación no sólo se lleva a cabo cuando se han creado los órganos para tal efecto, sino que es necesario planear la ejecución, para lo cual deben de existir normas y la costumbre de programas. Provistas de los instrumentos adecuados, perfectamente unidas entre sí, e íntimamente ligadas a los organismos ejecutivos, las unidades de planeación podrán rendir los frutos deseados; pero, se requiere además, una armoniosa relación entre la previsión y la ejecución, que es característica de las estructuras gubernamentales más avanzadas.

La programación sectorial hecha en el órgano central, tiene como ventaja principal que en forma automática se conforma a los objetivos globales; además, se sigue una técnica uniforme que permite más fácilmente la unión de planes y reajustes anuales. Sin embargo, esto presenta dos dificultades de importancia: la primera, es que requiere un personal numeroso no recomendable para un órgano de estado mayor, porque trae aparejados problemas administrativos que distraen la atención de los planeadores. La segunda, es la resistencia que generalmente presentan los ministerios y organismos descentralizados para aceptar planes que provienen de una dependencia, que aún cuando es de estado mayor, la consideran de una jerarquía menor. Esto presenta problemas de coordinación y de relaciones públicas que no son fáciles de solucionar.

La otra alternativa sería la de dispersar la planeación, o sea, hacer la planeación en los niveles ejecutivos correspondientes; es decir, que habría una especialización de las actividades en cada uno de los ministerios, como en el caso de la planeación de agricultura, se llevaría a cabo en la dependencia respectiva.

Esta forma de planeación aun cuando aparentemente tendría la ventaja de usar al máximo los recursos humanos y técnicos de "línea", dando además la sensación de iniciativa a cada dependencia, presenta algunos inconvenientes que son los siguientes: en primer lugar, la asignación de funciones a las depen-

dencias ejecutivas incluyendo a los organismos descentralizados, no es lo suficientemente precisa y como se dijo en páginas anteriores son frecuentes las duplicaciones y por tanto la invasión de funciones, de tal manera que resultaría sumamente difícil definir qué parte de la planeación le correspondería a cada dependencia, así como la prioridad de los proyectos.

En segundo término, las dependencias ejecutivas tienden a olvidarse de los objetivos globales y se dejan absorber por el trabajo diario, llegando a veces a olvidarse del proyecto original que queda total o parcialmente anulado.

En tercer lugar, las soluciones que se determinan son limitadas en cuanto a que sólo son de la especialidad del sector y por tanto estrechas y poco informadas de los adelantos de otras técnicas y campos de acción.

De lo anterior, podría deducirse que se está rechazando todo intento de desarrollar planes parciales; sin embargo existen casos típicos de esta clase de planes; tal es el caso de la energía eléctrica, que abarca más de la simple producción de electricidad. El desarrollo de la energía es de los que han gozado de un éxito relativamente mayor, pues tiene la ventaja de poderse plasmar en realizaciones tangibles; además, tiene el beneficio de que casi siempre llena necesidades acumuladas que le garantizan una rentabilidad inmediata. Aparte, es un paso indispensable hacia la industrialización. Como ejemplo de planes de electrificación, están los logrados por México a través de la Comisión Federal de Electricidad, y el de Chile a través de la Empresa Nacional de Electricidad, S.A.

Cuando se habla de órganos centrales de planeación, puede pensarse que también existen otros órganos planeadores y que a los primeros les está reservada la planeación global o general, mientras que a los segundos les corresponde la planeación sectorial y la regional. Sin embargo, ningún órgano central de planeación se limita exclusivamente a trazar lineamientos generales y en muchos casos se reservan sectores básicos como puede ser el de ferrocarriles o el de energía eléctrica. Esto constituye frecuentemente un fuerte motivo de fricción y la recomendación de fórmulas generales de organización es un tanto aventurada.

No obstante, se observa que mientras más desarrollado en su técnica y en su tradición administrativa sea un país, mejor puede aprovechar los recursos de planeación existentes, y de menor tamaño y atribuciones será el órgano central de planeación. Por el contrario, entre menos desarrollada o impreparada sea la administración, mayores tendrán que ser las funciones del órgano central, especialmente en la fase inicial.

Por ejemplo, hay países en los que el órgano central necesita realizar directamente la recolección de estadísticas, cosa que desde el punto de vista administrativo es indebido. Con esto se llega a la conclusión de que en tanto no existan buenas técnicas y condiciones favorables en los sectores de la administración, los intentos de planeación no pasan de ser una serie de proyectos y sin un criterio respecto a prioridad.

Para comprender mejor el papel que toca desempeñar al gobierno, es necesario destacar dos puntos fundamentales; uno es el relativo a la coordinación de todos los organismos interesados y, el otro, el de la labor específica que corresponde desempeñar a cada uno de esos organismos.

Por lo que se refiere a la coordinación; hay que considerar la independencia de criterio con que gene-

ralmente actúan los organismos públicos y que los planes deben abarcar varios sectores de la economía; por tanto, es necesario la existencia de un cuerpo coordinador central. Este cuerpo coordinador debe tener a su cargo dos atribuciones principales: transmitir las directivas a cada organismo y controlar la realización de las obras.

Se considera que las atribuciones mencionadas deben quedar en el mismo cuerpo independientemente de su ubicación, pues esto último dependerá de la estructura administrativa y de los factores políticos de cada país.

Al quedar dichas atribuciones en una misma unidad, se obtiene de inmediato la información necesaria que permitirá hacer la revisión y los ajustes a los planes conforme al desarrollo de los mismos y al cambio de circunstancias, pues la planeación como se dijo antes, debe ser continua, conformándose a la dinámica de la sociedad.

En algunos países, los planes han surgido de los propios ministerios, pero de todos modos hace falta llevar a cabo una revisión por un órgano central que aprovechando los esfuerzos de "línea", coordine los proyectos entre sí. Como ejemplo, se puede citar el urbanismo, que en varios países ha logrado continuidad y el desarrollo de técnicas propias. En cuanto a bienestar, cada vez se han logrado técnicas más refinadas. En obras públicas, aun cuando no es fácil considerar en forma conjunta todos los sectores, tales como construcción, irrigación, carreteras, puertos, etc., precisamente por la falta de un enfoque global, se tiene el ejemplo de Chile, en el cual se habían venido haciendo las obras públicas conforme a las disposiciones contenidas en la ley presupuestaria y en leyes especiales, hasta el año de 1955 que se formuló el primer plan quinquenal de obras públicas. En este plan, se formulan consideraciones en cuanto a recursos naturales, potencial humano, disponibilidades financieras y factores políticos, y se reconoce de antemano que no se tratan todos los aspectos que sería deseable.

Desde luego, este plan no formó parte de la programación global de la Corporación del Fomento, organismo al cual se ha confiado la planeación general para el desarrollo económico del país, pues se hizo con el propósito de utilizar las construcciones de obras públicas en forma sistemática y coordinada y fue menester que las diferentes Direcciones dependientes del Ministerio de Obras Públicas, constituyesen un conjunto armónico en su elaboración y en su ejecución. El plan quinquenal de obras públicas fue estudiado por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, tomando como base fundamental a su vez los planes quinquenales preparados por las Direcciones de Arquitectura, Vialidad, Obras Ferroviarias, Obras Portuarias, Obras Sanitarias, Riego y Pavimentación Urbana.

Es interesante señalar, que el método de ejecución previsto en el decreto que promulga el plan, se debe ajustar en sus características fundamentales, al observado para su elaboración, o sea, que cada una de las Direcciones participantes en la formulación, en lo relativo a sus funciones, le corresponde llevar el control de la ejecución de dicha parte, para lo cual debe formular informes al ministerio cada cuatro meses.

De lo dicho se desprende la conclusión general, de que la mayoría de los países latinoamericanos, aun cuando reconocen la necesidad de planear el desarrollo,

afrontan una serie de problemas administrativos que obstaculizan la realización de los fines del desarrollo, pese a lo bien formulados y lógicos que parezcan los planes.

A continuación se presentan las principales fallas para poder llevar a cabo el proceso de planeación y que en términos generales son comunes a todos los países latinoamericanos:

1. Falta de estadísticas adecuadas.
2. Defectuosa división del trabajo entre la dependencia del presupuesto y los sistemas fiscales confusos y complejos.
3. Insuficiencia de la legislación y falta de buenas técnicas para preparar y sistematizar instrumentos legislativos.
4. La concurrencia desordenada de varios organismos con atribuciones iguales o íntimamente relacionadas.
5. Los problemas que se derivan de diferencias regionales, o de la lejanía de la capital.
6. Incomprensión y resistencia de los órganos superiores, de los órganos paralelos y de los órganos subalternos, a los cambios y mejoras.
7. La falta de personal competente y por ende dificultad para aplicar principios de organización, tales como la delegación de autoridad, la coordinación mediante juntas y reuniones, etc.
8. Los anacronismos y contradicciones de la estructura administrativa, pública y privada.
9. La falta de experiencia en el funcionamiento central de planeación y todo el sistema de programación.
10. Los intereses creados en el sector privado nacional y extranjero.
11. La destrucción de lo que se considera realizado, causada por la falta de continuidad de los programas y la falta de conservación de las obras y equipos.

De los problemas mencionados, unos son de tipo organizativo y otros de tipo directivo. Para los técnicos es más fácil conseguir resultados relativamente rápidos en los organizativos que en los directivos, pues en éstos, la labor se dificulta porque requiere cambiar la actitud de los funcionarios de más alta jerarquía, que son los que toman las decisiones finales. Es precisamente en estas decisiones en donde se determina que los planes sean o no cumplidos.

Las modificaciones estructurales y de sistema siendo más objetivas que subjetivas, pueden llevarse a la práctica con menos problemas, porque no afectan tanto a los intereses y al modo de trabajar del personal directivo. Tal es el caso de las economías que se logran mecanizando la contabilidad y las reducciones que pueden hacerse de personal de menor categoría. Pero, los resultados que se obtienen con simple organización son generalmente de poca profundidad aun cuando llamativos; por esto, los primeros intentos son dirigidos a reorganizar más que a tratar de cambiar la actitud directiva.

En todos los países hay casos evidentes que el experto puede señalar, pero que requieren decisión, y la capacidad de decisión no puede reorganizarse. A diferencia de las operaciones de mejora de la organización, las relativas a la dirección raras veces dan lugar a resultados satisfactorios rápidamente logrados.

Según se vio en páginas anteriores, la posición de los órganos de planeación por sí sola, no es la determinante principal para el éxito de sus trabajos. Hay países que tienen su órgano central de planeación en la oficina del Primer Ministro con buenos resultados, tal es el caso de India; otros que también han obtenido buenos resultados, los han ubicado en el Ministerio de Hacienda, como Holanda y Noruega; esto revela que lo importante es ver cómo se adapta la solución escogida a las costumbres jurídico-administrativas del país. Si por tradición se rodea a la presidencia de órganos de estado mayor, resulta congruente que la unidad planeadora central se coloque en posición inmediata a la presidencia como es el caso de Puerto Rico, pero, si se opta por esta solución y al mismo tiempo se deja vigente la tradición de un fuerte ministerio de finanzas, el planteamiento de conflictos no tardará en presentarse.

El solo cambio de posición de las dependencias dentro de la estructura administrativa, no cambia las relaciones estructurales, más bien tiende a confundirlas hasta un punto en que, además de presentarse un panorama confuso, se diluyen las responsabilidades y se provoca una lucha por las atribuciones.

Lo asentado puede aplicarse también a las dependencias de estadística y de presupuesto, estas dos ramas son de suma importancia puesto que proporcionan la mayor parte de los datos necesarios para planear debiendo por tanto guardar estrecha colaboración. Sin embargo, las unidades de planeación tropiezan con numerosas lagunas que dificultan e imposibilitan las proyecciones. Tratando de contrarrestar esta situación se han hecho esfuerzos para aplicar diferentes fórmulas de organización que han logrado diversos grados de éxito.

Por lo que se refiere a las estadísticas, hay una tendencia lógica hacia la centralización y a la elaboración de documentos periódicos, uniformes, los cuales han sido formulados en colaboración con cada dependencia que utiliza la estadística. Esta tendencia se ha juzgado favorable para perfeccionar las relaciones con el órgano de planeación. Al mismo tiempo, los nuevos medios mecánicos y electrónicos de computación, aumentan las posibilidades de centralización, y mientras mayor rapidez y eficacia tengan, más arriba de la pirámide administrativa puede hacerse la concentración.

Independientemente de la colocación de la Dirección de Estadística, siempre será conveniente revisar su estructura y los contactos que se establezcan con el órgano de planeación y con las dependencias de "línea", para tomar en cuenta dos factores cuya confusión es fuente de ineficiencia: la planeación y la administración de la estadística, muy diferentes entre sí.

La rígida colaboración que deben guardar la estadística y la planeación no significa que el órgano pla-

neador no obtenga determinada clase de información por su cuenta y aun la preparación y revisión de series que de ordinario no mantienen al día las direcciones de estadística o los bancos centrales, pero que son fundamentales para los fines de planeación y a los de investigación científica que se emprendan como complemento a las labores de planeación. Además, los órganos planeadores deben de juzgar y valorar la calidad de los datos recibidos de otras fuentes ante de usarlos.

Algo semejante sucede con las reformas administrativas, pues es bien sabido lo ligado que se halla el éxito de un programa económico gubernamental con la calidad de la maquinaria estatal.

Al tratar de la función de los ministerios de Hacienda en la reforma general de la Administración, conviene recordar dos aspectos teóricos de profundo efecto práctico. El primero es que la reforma administrativa, al igual que la planeación, debe ser una operación continua de readaptación de métodos, leyes y estructura al crecimiento del país y no el resultado de un solo período gubernamental. Esto da a las reformas administrativas y a las programaciones, comunidad de objetivos y un paralelismo en sus operaciones ya que las dos deben ser permanentes.

El segundo punto es la autoridad especializada que el Ministerio de Hacienda debe tener sobre todos los que desempeñen funciones hacendarias en el gobierno, dentro de cualquier órgano gubernamental. Este mando funcional no es privativo del Ministerio de Hacienda, cada dependencia gubernamental lo debe tener en su ramo por sobre las demás unidades. Un funcionario de cualquier ministerio ejerce funciones de hacienda cuando liquida, percibe o paga fondos nacionales, y en general cuando ejerce la ejecución de su presupuesto.

Los ministerios de Hacienda al igual que otros organismos públicos, sufren deterioros en sus funciones, pero la pérdida sería mayor de no ser porque tienen en sus manos el tesoro, el presupuesto y la autorización de los egresos.

La posición del Ministerio de Hacienda se debilitaría aún más, si al mismo tiempo de coexistir con el Ministerio de Economía se le segregase la oficina del presupuesto para traspasarla a la Presidencia, como en los Estados Unidos. Pero, en caso de optar por esto último, habría que mantener todas las atribuciones económicas en el Ministerio de Hacienda, o bien se continúa con el otro sistema dejando juntos el tesoro, el presupuesto y el control previo.

El cambio de estructura de los ministerios retirándoles atribuciones, implica reformas constitucionales en algunos países, por lo cual es muy conveniente examinar cuidadosamente los defectos y ver si realmente radican en la estructura de los organismos, o en la constitución real y efectiva del país antes de iniciar modificaciones sustanciales en la estructura administrativa.

## COLOQUIO SOBRE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS PARA LA PLANEACION\*

Por Alfonso Cortina

Notas relativas a la presentación del tema sobre los "Organismos Administrativos para la Planeación" que se desarrollará en un coloquio de panel el día 24 de julio, a las diecinueve horas, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se me ha indicado que la presentación del tema debe tomar de diez a quince minutos y dentro de este límite de tiempo me propongo sentar las bases necesarias para llegar a las conclusiones que se mencionan en este memorandum.

En primer término me parece propio establecer que el enfoque debe ser más jurídico que económico, supuesto que se trata de efectuar un análisis de la estructura administrativa para la planeación del crecimiento de México.

Sin embargo, no es posible dejar de señalar los objetivos de la planeación, que son :

- a) La consolidación y expansión de la infraestructura de México;
- b) La satisfacción de necesidades colectivas indivisibles e impersonales;
- c) La satisfacción de necesidades públicas, a través de precios públicos; aun cuando el sector privado, puede atender y de hecho atiende este campo económico, en principio no se interesa en él ni lo organiza desde el punto de vista del interés general.
- d) El incremento del ingreso nacional bruto.
- e) La redistribución del ingreso nacional bruto para que al mismo tiempo que sea más equitativo el reparto de la riqueza total del país, tal redistribución sea un medio de fortalecer y ampliar el poder adquisitivo de los grandes grupos de consumidores.
- f) El mantenimiento y desarrollo del comercio exterior, con el propósito de hacerlo coincidir con el interés nacional.

Definidos así los objetivos de la planeación corresponde indicar que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, como lo previene el artículo 90 constitucional, establece la competencia de diversas Secretarías de Estado para la planeación.

En efecto:

- I. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le incumbe "proyectar y calcular los ingresos y egresos... tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal"; "formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal"; "intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público"; "manejar la deuda pública de la Federación" y "dirigir la política monetaria y crediticia" (artículo 6o., fracciones V, VI, XI, XII y XIII).
- II. La Secretaría del Patrimonio Nacional tiene la tarea de "controlar y vigilar, financiera y administrativamente, la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal" (artículo 7o., fracción XII).
- III. La Secretaría de Industria y Comercio tiene competencia para "intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país con exclusión de la producción agrícola, ganadera y forestal"; "fomentar, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país; "estudiar, proyectar y determinar en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los aranceles y estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación"; "fijar precios máximos y vigilar su estricto cumplimiento... y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios que considera necesarios, así como definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías"; "asesorar técnicamente a la iniciativa privada para el establecimiento de nuevas industrias"; "intervenir en las industrias de transformación, en la industria eléctrica..."; "intervenir en las ventas, cuando los productores nacionales las ha-

303

\* Memoria del Seminario sobre desarrollo socio-económico, derecho administrativo y administración pública. Facultad de Derecho. UNAM. 1965 (pp. 71-83)



- gan directamente a compradores radicados en el extranjero" y "la protección y fomento de la industria nacional" (artículo 8o, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y IX).
- IV. La Secretaría de Agricultura y Ganadería está encargada de la planeación, el fomento y el asesoramiento técnico de la producción agrícola, ganadera, avícola, y apícola forestal en todos sus aspectos (artículo 9o., fracción I).
  - V. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene a su cargo la administración de los servicios de comunicaciones eléctricas y electrónicas y el otorgamiento de concesiones ferroviarias así como la administración de los ferrocarriles federales, no encomendados a organismos descentralizados (artículo 10, fracciones II, IX y X).
  - VI. La Secretaría de Obras Públicas se ocupa de proyectar, realizar directamente, controlar y vigilar la construcción de las obras públicas de fomento o interés general que emprenda el Gobierno Federal (artículo 11, fracción II).
  - VII. A la Secretaría de Recursos Hidráulicos corresponde administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como el estudio, la proyección, la construcción y la conservación de obras de riego, disecación, provecho, defensa y mejoramiento de terrenos (artículo 12, fracciones III y IV).
  - VIII. A la Secretaría de Educación Pública le toca, de acuerdo con el artículo 13, la organización, vigencia y desarrollo de toda la enseñanza elemental, secundaria y técnica del país.
  - IX. La Secretaría de Salubridad y Asistencia tiene, según el artículo 14, la responsabilidad de crear y administrar, organizar y desarrollar todo aquello que se relacione con la prevención de enfermedades.
  - X. La Secretaría de la Presidencia tiene la responsabilidad de "recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República"; "Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos"; "proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general"; "coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse" y "planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal".

La Ley de Secretarías de Estado determina, por lo tanto, la competencia de los órganos del Poder Ejecutivo, para intervenir en diversos campos de planeación económica, pero también claramente señala la competencia que como organismo coordinador de toda la

inversión pública, corresponde a la Secretaría de la Presidencia.

Por lo tanto, existen ya las bases legislativas para la eficiente planeación económica y tiene importancia particular la atribución de la facultad coordinadora de la Secretaría de la Presidencia, lo que correctamente parece apuntar hacia la idea de una directa intervención personal del Presidente de la República en ese aspecto tan importante del régimen administrativo mexicano.

Así pues, continuar y eventualmente mejorar y perfeccionar la planeación económica no depende de una inversión de los cuadros funcionales de la administración pública de México, que me parecen trazados con exactitud. El éxito de la planeación futura estará condicionado, más bien, al uso eficiente que se haga de la competencia administrativa preestablecida. No es necesaria, en términos generales, la revisión de la legislación administrativa, sino una adecuada actividad técnica de los titulares de los órganos ya previstos en la ley, y una coordinación mayor de las funciones de esos órganos. Hasta hoy no ha faltado eficiencia técnica de los titulares y de sus colaboradores, pero sí parece haber sido insatisfactoria la cooperación de ellos.

En un sector específico se requiere modernizar y perfeccionar la legislación. Me refiero a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal. La Ley de 30 de diciembre de 1947, no ha provisto los medios necesarios para que se logre un correcto nivel del control de tales organismos y empresas, y sin el correcto funcionamiento de ellos, fracasarán los mejores esfuerzos de planificación.

En otro aspecto es necesario una importante rectificación. Me refiero a la necesidad de coordinar la inversión de los sectores privado y público. Se hará notar en la discusión del tema, que los planes gubernamentales de desarrollo deben formularse con una mayor intervención de los organismos privados respectivos y que después de recogerse la consulta de éstos, los planes de desarrollo deben ser sometidos a un análisis público, en lugar de cubrirlos con el manto espeso del hermetismo gubernamental. Es una materia que necesita aire libre y oxígeno abundante.

El problema del crecimiento económico de México es nacional y seguramente se cooperaría con mayor entusiasmo por los sectores privados y por toda la masa anónima del contribuyente mexicano, si se creara una opinión pública informada. Es verdad que existen en algunas ocasiones motivos que justifican el tratamiento confidencial de diversos aspectos de la planificación política del desarrollo, pero el sigilo extremado que hasta hoy se ha guardado en todo lo que respecta a las intenciones de la programación oficial, ha creado un ambiente de escepticismo, impregnado con el injustificable, pero explicable desdén sobre temas vitales para la economía pública.

La consulta del sector privado sobre programas gubernamentales de desarrollo es particularmente deseable porque hasta hoy, respecto a la coordinación y al control de la planificación del crecimiento económico, han tenido efectos muy limitados las funciones de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos (Art. 74, fracción IV Const.) y del Congreso para la revisión de la cuenta pública (Art. 65, Fracción I Const.).

Existen, de hecho, dos presupuestos nacionales: el

que anualmente aprueba la Cámara de Diputados y el de los organismos descentralizados, o más bien, el que debiera existir al concentrarse los resultados contables de éstos. En rigor, las utilidades de las empresas descentralizadas son aprovechamientos y sus pérdidas son gastos del Erario Federal, en el concepto de que las últimas tienen con frecuencia, aunque no siempre, una plena justificación socio-política.

Sin embargo, debe procurarse que en un balance único consolidado se refleje el resultado financiero anual de cada una de las empresas estatales o con participación estatal, para que el resultado global se registre en la contabilidad nacional, y para que, en su caso, la pérdida neta se cubra con la correspondiente partida presupuestal que autorice el gasto, como lo requiere el artículo 126 constitucional, o la utilidad neta se acredite a la cuenta pública.

Proceder en otra forma puede llevar al financiamiento con recursos no fiscales de los balances deficitarios de la actividad descentralizada de la administración pública. Son demasiado obvios, para que tengan que repetirse en esta reunión, los inconvenientes inflacionarios de la expansión monetaria, que por fortuna se ha mantenido en nuestro país dentro de límites tolerables.

## COLOQUIO

### Plácido García Reynoso

Muchas gracias al señor Director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, por la invitación que me formula para decir algunas palabras en relación con el tema que se está debatiendo esta noche.

Es muy satisfactorio confirmar una vez más, que las divergencias que existen con respecto a la planeación del desarrollo económico, no son más respecto a si debe o no planearse, sino a la forma en que debe hacerse. Y si para hacerlo contamos actualmente con los instrumentos legales administrativos necesarios para llevar adelante esta planeación de nuestro desarrollo; considero que es un gran adelanto el que vaya fortaleciéndose una conciencia respecto a que en México, debe planearse el desarrollo económico, porque es ésta la única forma en que nosotros podemos aprovechar de manera más eficiente y productiva los recursos humanos, los recursos financieros, los recursos naturales, los recursos técnicos. Hasta hoy en nuestro país se han hecho esfuerzos importantes por aprovechar de la manera más eficiente para el desarrollo económico de nuestro país, esos recursos. Y en buena parte se ha logrado un crecimiento económico satisfactorio, pero... todos tendremos que estar de acuerdo, porque así se han expresado novedosas opiniones en el sentido de que este desarrollo satisfactorio que hemos alcanzado, se ha logrado a pesar de que esos instrumentos del desarrollo no han sido todavía utilizados en toda su capacidad productiva.

El convencimiento de que debe planearse nuestro desarrollo y la conciencia mayor que vaya existiendo respecto al cumplimiento de su objetivo y la opinión

pública que se vigore para hacer presente la necesidad de que haya efectivamente un plan de desarrollo económico constituye, sin duda, factores de gran utilidad para que ciertamente nosotros, nuestro país pueda crecer a tasas mayores de las que se han logrado hasta hoy. Esas tasas de desarrollo económico, hasta hoy han permitido que exista una diferencia entre el crecimiento de la población y el crecimiento de la actividad económica, y en estas condiciones esa diferencia ha ido determinando una mejoría en el ingreso por habitante, pero esta mejoría en el ingreso por habitante de continuar al mismo ritmo en que ha ocurrido hasta hoy, va a significar que un objetivo mínimo que todos debemos procurar de duplicar al menos lo que hoy constituye el ingreso por habitante en México, que como ustedes bien lo saben, es un ingreso todavía reducido, si ese fuera el objetivo, y debe ser ese el objetivo que nos propusiéramos de aumentar en forma acelerada e importante el ingreso por habitante; pero de lograrlo no en treinta años o en cincuenta años, sino de lograr por lo menos esta duplicación del ingreso por habitante del mexicano en un período de quince años, nosotros tenemos necesariamente que crecer a tasas mayores de las que actualmente ha confrontado el desarrollo económico de México. Y si el instrumento para que nosotros alcancemos este objetivo es el aprovechamiento altamente eficiente de nuestros recursos de toda índole y si esto requiere forzosamente la planeación de nuestro desarrollo es sin duda muy satisfactorio estar presente en actos como el de esta noche, en que como decía, se confirma un convencimiento respecto a que debe haber "Planificación" del desarrollo económico en México. Y de que sobre esa base debemos nosotros examinar si los instrumentos legales y administrativos con los que contamos a la fecha son adecuados, como han probado serlo en una parte hoy puesto que, dentro de un proceso que ha sido bien señalado por el señor licenciado Mantilla, hemos llegado hasta la formación de un plan de desarrollo de corto plazo: llamado un plan de acción inmediata, y de que respecto de ese plan se expresara insatisfacción en cuanto al período que cubre, en cuanto a la forma en que se elaboró, en cuanto a la especificación del plan podríamos nosotros reflexionar si la insatisfacción respecto a lo logrado hasta hoy es un resultado definitivo de la carencia de los instrumentos, o es que todavía no hemos usado los instrumentos de que disponemos en la forma más adecuada para obtener un efectivo y completo plan de desarrollo económico de largo plazo.

Si observando esto último encontramos que aún no podemos tener el plan deseable para el cumplimiento de nuestros objetivos debemos seguir sin duda a la modificación de la estructura legal actual y a la adopción de todos los instrumentos que sean indispensables, porque el interés público que representa contar con los instrumentos más apropiados a la realización del objetivo que he señalado, justificará sin duda ir hacia la búsqueda de todos los instrumentos indispensables para ellos.

Maurice Carril

### Introducción

La planeación introduce en la administración de un país una innovación que afecta el conjunto de sus estructuras y no puede limitarse a la creación de un servicio nuevo.

Es indispensable juntar, sin confundirlas, las funciones de planeación y las funciones de gestión. Para este propósito hay que buscar un equilibrio entre dos exigencias contradictorias.

En efecto, esta nueva función de planeación que debe ser asumida de manera permanente, conduce al establecimiento de un órgano central de planeación que no puede abarcar el conjunto de las atribuciones de la Administración Pública.

Como toda creación administrativa provoca una resistencia de parte de las estructuras que ya existen, que de otra parte la planeación no puede llevarse a cabo sin la cooperación máxima de la administración pública, el primer problema que se plantea a las autoridades políticas, es determinar si conviene:

- a) Crear un nuevo organismo.
- b) Confiar la responsabilidad de la planeación a un organismo ya existente.
- c) Modificar la estructura de un organismo establecido para que pueda asumir la función de planeación.

La elección de una de las tres fórmulas es subordinada a las condiciones políticas, económicas y técnicas propias a cada país.

Es sometida a dos criterios fundamentales:

- La naturaleza y el alcance del plan
- Las disponibilidades en personal calificado

#### A El alcance del plan

Las tareas de planeación confiadas a la administración pública no son más que el reflejo de una opción política del poder. La amplitud del campo de acción que un Estado asigna a la planeación depende esencialmente de opciones políticas.

Un Estado no puede planear el desarrollo de un país sin modificar las estructuras de su economía y las relaciones entre los diferentes grupos sociales.

La planeación no es una simple técnica aplicada. El contenido del plan y su alcance son determinados por una elección que puede situarse entre dos conceptos extremos:

##### 1 La planeación indicativa

La intervención del Estado concierne únicamente a las inversiones del Sector Público, el Sector Privado conserva su autonomía asimismo si sus inversiones son orientadas en parte por la intervención indirecta del Estado.

Este concepto es el de la planeación "indicativa" o "flexible", donde el plan no es más que "un reductor de incertidumbres" según la expresión del señor Masse Comisario General del Plan Francés.

Esta planeación, donde la orientación general de la economía es únicamente indicada, se apoya principalmente en la política del Estado en lo que concierne a las inversiones del Sector Público y los efectos que puedan engendrar en el Sector Privado, también en la política financiera y económica del Gobierno.

##### 2 La planeación imperativa

Se trata de la planeación que engloba el conjunto de las actividades sociales y económicas del país.

El ejemplo típico de esta planeación es la de Rusia

Soviética donde el "gros-plan" (comisariado de Estado para la planeación), tiene la responsabilidad de la coordinación de las actividades de toda la rama de producción.

Esta clasificación entre planeación indicativa y planeación imperativa es sumamente esquemática, el alcance del plan varía de un país para otro y puede situarse entre las dos alternativas.

Se ha constatado que la acción del plan se amplifica a medida que crecen los recursos públicos y las disponibilidades de la administración en personal calificado.

En muchos países se empezó por emprender programas limitados que fueron posteriormente coordinados en un programa a corto o mediano plazo, para llegar en una tercera etapa al establecimiento de un plan general nacional.

Desde el momento en que se alcanza este término, desde el instante en el cual los poderes públicos toman la decisión de planificar el desarrollo de manera global (de manera indicativa o imperativa), esta concepción de la economía implica una estructura administrativa central especializada y permanente.

#### B La dimensión del órgano central de planeación

No depende solamente del alcance de la planificación pero también de las disponibilidades en personal calificado. A medida que la concepción del plan es más amplia, las necesidades de funcionarios competentes se vuelven más importantes (economistas, administradores especializados, técnicos).

La dimensión del órgano central de planeación puede concebirse:

1 *Con un efectivo reducido*: Es el concepto de un Estado Mayor altamente calificado encargado de asegurar una simple coordinación entre los centros de decisión de las diversas esferas implicadas en el desarrollo económico y social del país. En este caso se trata de un organismo de concepción, coordinación y estudios como en Marruecos por ejemplo, donde el efectivo del órgano central es únicamente de 50 personas.

2 *Teniendo competencias funcionales en el cuadro de una planeación indicativa*: El caso extremo es el de Chile donde la CORFO organismo central autónomo dirigido por un consejo de Administración elabora, ejecuta y controla el plan para el Sector Público, es también gestiona de las empresas descentralizadas, efectúa tareas anexas, estadísticas financieras y bancarias. El efectivo de la CORFO es de 500 personas sin contar el personal de las empresas descentralizadas.

3 *El cuadro de una planeación imperativa*: Por ejemplo la Comisión de Planificación de la República Socialista Soviética de Uzbekistan, comprende 380 personas y 3 agencias especializadas que cuentan 320 personas. Como ya ha sido indicado corresponde al órgano central de planeación en este contexto dirigir completamente la producción de la región o del país.

4 *Como el instrumento de una planeación indicativa con fuerte impacto en el Sector Privado*: Es el caso de Francia donde el órgano central asume tareas de coordinación, estudios y asesoría técnica.

Cuenta con un efectivo de 80 personas solamente pero se beneficia de todos los servicios públicos que trabajan directamente o indirectamente bajo su responsabilidad, tal como el servicio de la estadística o el servicio de estudios financieros del Ministerio de

Finanzas; las comisiones especializadas de los Ministerios.

El ejemplo de Francia es sumamente específico al país. La acción del plan se apoya en la administración pública más estructurada y centralizada del mundo, casi independiente del poder político, de tradición muy antigua.

Para fijar algunas normas en lo que concierne a la dimensión y a las atribuciones del órgano central de planeación, se puede estimar que en un país donde se emprende el proceso de la planeación global, el órgano central de planeación debe tener autoridad suficiente para poder impulsar los objetivos de la planeación fijados por el Estado.

Por consiguiente puede tener como funciones:

### I. Elaborar el plan global

- a) Coordinar los planes sectoriales que hayan sido establecidos con anterioridad.
- b) Establecer el plan global a partir de las metas fijadas por el poder político ajustando a este propósito los objetivos de los planes sectoriales que ya han sido coordinadas.
- c) Determinar el cuadro de consultación que sirva de base a la elaboración del plan global (Comisiones Consultivas Económicas y Sociales, Centrales y Regionales —organismos de la Administración Pública— Sector Privado).

### II. Coordinar la ejecución del plan.

El plan habiendo sido adoptado por los poderes políticos:

- a) Comunicarlo a todas las esferas públicas y privadas implicadas en su ejecución.
- b) Establecer las conexiones necesarias entre el órgano central y la periferia (administración pública —Sector Privado— extranjero). Esta conexión puede traducirse por la creación de comisiones especializadas de planeación que sean a la vez organismos de transmisión, información y animación del plan, en la periferia indicada; ubicadas bajo la autoridad del órgano central.
- c) Detener el control de los medios necesarios a la ejecución del plan. Si se considera que la ejecución del plan implica responsabilidades de parte del órgano central, los medios de ponerlo en obra pueden serle atribuidos. Se trata principalmente de la preparación y del control del presupuesto nacional a corto, mediano y largo plazo en coordinación con los objetivos del plan y con los ajustes que supone la ejecución. En caso que las estructuras administrativas impidan que la Dirección del Presupuesto sea ubicada en el órgano central de planeación, la autoridad necesaria tiene que serle atribuida para que controle el aspecto financiero de la ejecución del plan.

### III. Controlar la ejecución del plan

El control de la ejecución del plan se efectúa

a través de los procedimientos de control de la administración pública.

- Control técnico sobre la cantidad y la cualidad de las operaciones— (Ministerios Interesados).
- Control financiero sobre el empleo de los fondos públicos— (Ministerio de Hacienda).

En la mayoría de los países se han evitado crear una superposición de control que hubiese podido entrenar la creación de nuevos controles rígidos de parte del órgano central de planeación.

Se ha buscado más dar al órgano central la posibilidad de seguir el ritmo de avance de la ejecución de las operaciones a fin de que pueda quedar informado de las dificultades encontradas en curso de ejecución, que en consecuencia pueda tomar o sugerir las medidas propias a llevar remedio:

- Sea, decidiendo directamente de los ajustes menores a efectuar—
- Sea, examinando con los ministerios interesados los problemas que necesitan ajustes y soluciones inmediatas—
- Sea, sometiendo al arbitraje del poder político las divergencias que puedan poner en causa las operaciones fundamentales del plan—

Con el objeto de desempeñar sus tareas de control, el órgano central puede disponer de equipos móviles que verifiquen el estado de las operaciones, procuren asistencia técnica a los servicios de ejecución, reglar las cuestiones pendientes, rindan cuenta al órgano central de las dificultades que puedan llamar una decisión del poder central.

### IV. Evaluar los resultados

La evaluación de los resultados tiene por objeto conciliar la flexibilidad necesaria en la ejecución del plan con la coherencia del conjunto de la economía.

En un país donde el plan es efectivamente aplicado, los ministerios responsables de la ejecución establecen reportes periódicos a la intención del órgano central que a su vez formula una síntesis que somete al Gobierno.

El reporte de evaluación confronta las realizaciones a los objetivos previstos y también recomienda las medidas propias a remediar los obstáculos encontrados.

La cadencia de los reportes es muy variable, como regla general es trimestralmente cuando los ministerios someten al órgano central un reporte de evaluación.

La evaluación crítica de los resultados implica una nueva preocupación en la administración tradicional. Incumbe al órgano central ser el iniciador de este nuevo espíritu. Es únicamente cuando la acción de la administración pública en su totalidad es inspirada por la inquietud de la transformación de la sociedad a través de la planeación y cuando la autocrítica aparece como una condición de progreso y no como una amenaza al principio de la autoridad jerárquica que se logra obtener los resultados que se esperan.

#### V. Revisar los objetivos del plan

Si los ajustes conciernen la adaptación de los medios de ejecución, la revisión del plan alcanza la modificación de sus objetivos.

Como se trata de una decisión de carácter político, pertenece al órgano central someter al gobierno los elementos de apreciación que hacen necesaria una revisión del plan, según, por ejemplo, que las metas de éste no hayan podido ser alcanzadas.

A esta etapa de la planeación incumbe al órgano central presentar al Gobierno elementos de estudio muy claros que distingan los factores políticos, los

factores técnicos y los factores administrativos en causa que modifican la ejecución del plan.

#### VI. Coordinar la formación del personal

En cualquier eslabón de la jerarquía de la administración pública, en los organismos implicados en la planeación el órgano central tiene que prever una formación adecuada del personal llamado por sus funciones a participar en el proceso de planeación.

El órgano central tiene que organizar esta formación conjuntamente con los organismos de educación tal como la Universidad y los Institutos especializados.

### CONCLUSION

De lo que procede y como primer enfoque de una estructuración del órgano central de planeación, se puede observar que para obrar eficazmente éste tiene que disponer del personal adecuado para desempeñar las tareas específicas que le son atribuidas. Tiene también que beneficiar del apoyo completo del Poder Ejecutivo; con este objeto, relaciones de un nuevo carác-

ter tienen que ser establecidas entre el Gobierno y el órgano central de planeación.

Para lograr éxito en sus rumbos, el órgano central de planeación tiene que llegar a ser el organismo de más prestigio de toda la administración pública, el que determina realmente, por su acción el destino económico y social del país.

## VII. SISTEMAS DE INFORMACION Y CONSULTA

### LA COMUNICACION GUBERNAMENTAL\* JULIO-SEPTIEMBRE 1970

Por Enrique González Casanova

**Este primer boceto para el estudio de la comunicación gubernamental no es más que una reflexión ordenada sobre los temas, los procedimientos y los alcances que dicho estudio debe comprender.**

**Se trata, en realidad, de una serie de consideraciones que desarrollan y sirven de fundamento a los Puntos de estudio, discusión y decisión y a las Proposiciones específicas que se acompañan.**

Todo sistema de gobierno es, en rigor, un sistema de comunicación. El sistema de comunicación del gobierno democrático es, por definición, más complejo que el de otro tipo de organizaciones gubernamentales, pues tiende a identificarse con el pueblo mismo que es, en definitiva, el gobernante.

El Poder Ejecutivo, el gobierno, tiene que basarse en toda la organización administrativa para captar y transmitir la información pertinente a los actos de gobierno, que deben tener una sintaxis; esto es, un orden de relaciones coordinadas, subordinadas, yuxtapuestas, que respondan a jerarquías de significado e intención. A partir del organismo que constituye todo el aparato ejecutivo, administrativo, del gobierno, el presidente de la República debe tener una primera fuente de información a través de lo que le comunican sus secretarios y jefes del departamento de Estado, así como los directores de empresas nacionales, que forman parte del gabinete. Estos deben informarle, en principio, de todo aquello que compete directamente a las funciones que por ley les corresponden; pero podrán hacerlo de otros asuntos, a iniciativa del presidente o de ellos mismos, sin alterar el orden de funciones y responsabilidades determinado por la ley.

¿Cómo equilibrar, o mejor dicho, cómo digerir

para darle sintaxis, la diversidad de información que los colaboradores inmediatos proporcionan al presidente? En primer lugar, debe hacer un sistema, una oficina que dependa directamente del presidente de la República, que tenga por objeto el registrar, resumir, ordenar, relacionar la información escrita que esas personas proporcionan al presidente de la República, de tal manera que éste pueda disponer de ella con la rapidez y eficacia deseables. Por revisión entenderíamos el resumen que correlaciona; no aquel que se basa estrictamente en el informe presentado, sino el que relaciona éste con otros; esto es, la relación temática y sintáctica condensada y significativa.

La selección de categorías se haría a partir de un punto de vista objetivo, con base en el examen de la teoría gubernamental (constitución, ley de secretarías y departamentos de Estado, reglamentos supletorios o complementarios de dichas leyes, codificación de acuerdos y decretos vigentes, programa de gobierno del presidente de la República; programa del partido en el gobierno, plan y programas de desarrollo económico y social, etcétera); y desde un punto de vista subjetivo, a partir de los conceptos y datos que al presidente de la República le parecieran indicativos para complementar los datos necesarios para sus juicios.

La información del jefe de la policía que es designado directamente por el presidente de la República sería sometida a un tratamiento análogo.

¿Cómo puede el presidente de la República controlar la información que le proporcionan sus colaboradores inmediatos? El control debe ejercerse a través de medios ajenos al gobierno y por medios del propio gobierno. El presidente de la República podrá advertir, a través de la sistematización de la información, las contradicciones en la que le proporcionan los secretarios, jefes de departamento de Estado, etcétera, así como las contradicciones en la apreciación de la misma y la que provenga de los propios hechos a los cuales se refiere dicha información.

Las reuniones de gabinete son otro medio de control y verificación de la información. Esas reuniones pueden ser del gabinete en pleno obviamente para dis-

309

\* Agradezco al licenciado Oscar González César la ayuda que me prestó en la redacción de este trabajo.

\* Revista Mexicana de Ciencia Política. Vol. XVI Núm. 61 julio-septiembre 1970 (pp. 353-365).

cutir asuntos de interés para todos los miembros del gabinete, o de sectores del gabinete; por ejemplo: una reunión con el secretario de Agricultura, el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, el de Recursos Hidráulicos, el de Comunicaciones, el de Obras Públicas, para discutir una política relacionada con el impulso de una región determinada, desde el punto de vista principalmente agrícola.

Los controles extragubernamentales no son menos importantes. La información que proporcionan los secretarios de Estado, y demás colaboradores del presidente de la República que tienen jerarquía semejante, puede ser controlada a través de la información de la prensa. Se usa el término *prensa* en un sentido lato; esto es, no nos referimos solamente a la revisión sistemática de diarios y revistas, sino que consideramos también la revisión de libros y revistas especializados que tengan relación con los problemas que son de la competencia del gobierno. El procedimiento sería revisar la prensa, de una manera sistemática, para proporcionar al presidente el resumen de lo que la prensa diaria y semanal dice; para esa sistematización se partiría de indicadores cuyas categorías se determinarían de manera similar a las que se usarán para resumir y revisar la información de los colaboradores inmediatos del presidente de la República.

Algo semejante se haría por lo que se refiere a la revisión de libros y revistas especializados, en todo lo relativo a asuntos de política y de gobierno.

Además de la prensa, se tiene que contar hoy con la radio y la televisión, y habría que hacer una sistematización semejante para revisar sus mensajes.

Finalmente, los instrumentos de interrogación y medición que se han desarrollado en los últimos 35 años permiten captar por medios directos la opinión pública y no sólo a través de los medios de comunicación masiva. Se podrían hacer encuestas metódicas de la opinión pública, a partir de las cuales se podría informar al presidente de la República de determinados asuntos, tanto de los actos de gobierno, como de problemas nacionales, opinión de la prensa, secretarías de Estado, etcétera, que servirían como elemento adicional para controlar la información recibida por los procedimientos antes señalados.

Pero éste no es más que uno de los aspectos del problema; hay que contemplarlo también desde el punto de vista de la organización de ese sistema de comunicación que es el gobierno. Y no sólo por lo que hace a los otros poderes del Estado nacional y a los poderes de los Estados de la Federación, sino también por lo que se refiere a los órganos que integran el organismo gubernamental; este aspecto lo tendríamos que enfocar desde un punto de vista institucional.

El gobierno es un sistema de comunicación integrado por varias partes que están jerarquizadas y coordinadas por la Constitución y las leyes. Es un organismo que posee múltiples centros de decisión en diversos ámbitos y niveles.

Para efectos de comunicación cabe distinguir lo que es el Estado de lo que es el gobierno, por cuanto a los elementos que constituyen a uno y a otro. El Estado es el aparato en el que un conjunto de trabajadores permanentes ejercen el poder público. El gobierno, por su parte, integrado por funcionarios que ocupan transitoriamente los puestos de mando, formula las decisiones para conducir al Estado hacia el cumplimiento de sus fines.

La comunicación dentro del gobierno no agota la comunicación dentro del Estado, puesto que de aquél forman parte otras unidades, así como la colectividad en su conjunto y los individuos que la constituyen.

Los órganos de poder del gobierno entre los que existe comunicación *interna* son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación; el Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los Estados y los Ayuntamientos Municipales.

La comunicación *externa* del gobierno se da con entidades políticas tales como los partidos políticos, la prensa, la radio, la televisión y el cine; con organizaciones económicas lucrativas (patronales) y de resistencia (laborales); y con organizaciones cívicas y sociales.

La comunicación externa también se da en forma directa entre el gobierno y la colectividad en su conjunto.

Para que la comunicación social, en general, sea efectiva, es preciso saber qué mensaje se debe emitir, a quién va dirigido y a través de qué medios se debe enviar. Es decir, debe determinarse el tipo de público al que se habrá de enviar el mensaje; el momento en que deben enviarse mensajes diferenciados a públicos diferentes; mensajes similares a públicos semejantes y mensajes iguales a públicos diferentes.

Después de esta determinación se deberán seleccionar los medios para enviar estos mensajes. La selección de los medios habrá de hacerse atendiendo no sólo al público al que va dirigido el mensaje, sino a su contenido, frecuencia, regularidad o carácter excepcional; o sea, por cuanto al propósito o función que debe satisfacer el mensaje.

Así como es preciso considerar la función del mensaje que se emite desde el núcleo del gobierno (Ejecutivo Federal) hacia los otros poderes, hacia cualquier elemento de los que constituyen el organismo gubernamental, hacia las entidades no gubernamentales y hacia la colectividad, se deberá también determinar el sistema para captar información con fluidez y mediante procesos de selección que permitan recoger y transmitir lo esencial y, en caso necesario, retroceder con celeridad suficiente para verificar, completar o recuperar aquella información que en las primeras selecciones se hubiera considerado accesorio.

En la medida en que el gobierno esté encuadrado en un Estado de derecho, sus actos se fundarán siempre en lo que la ley ordena. Puede así afirmarse, en principio, que de una manera permanente los mensajes que el gobierno emita tendrán un gran ingrediente de legalidad; que éste será una constante y lo que puede variar es la modalidad de la aplicación del mandato de la Ley al acto concreto del gobierno.

En otras palabras, el gobierno, circunscrito por el marco legal, sabe de antemano cuáles son sus obligaciones y funciones principales. Debe, pues, mantenerse dentro de ese marco al pasar de la abstracción y de la generalidad del mandato legal a lo concreto y específico de todo acto de gobierno.

Este tránsito de lo general a lo particular, de la ley al acto, se realiza mediante la ejecución deliberada de las directrices gubernamentales contenidas en los planes de gobierno. En la medida en que, dentro del marco legal y de la planeación, los secretarios y jefes de departamento de Estado, y los directores de los organismos descentralizados y de las empresas estatales formulen sendos programas de acción para ejecutar

el plan de gobierno, se tendrá aún más claridad para determinar el tipo de comunicación interna y externa que debe producir el gobierno, el tipo de mensaje, su extensión y frecuencia, así como los procedimientos para formularlos y los medios adecuados para transmitirlos. Esto permitiría, en síntesis, contar con una base para organizar el sistema gubernamental de comunicación.

Al formular los programas de acción de las dependencias gubernamentales se corre el riesgo de entrar en un proceso de rigidez, proveniente de que se atribuya la misma obligatoriedad a la norma general de la ley, a la directriz contenida en el plan, y al acuerdo concreto más específico y particular. Es decir, que no se distinga la jerarquía de un principio constitucional de la de una directriz de planeación, ni de la de un acuerdo para ejecutar un programa de acción.

De aquí la necesidad, independientemente de los obstáculos con que tropieza la aplicación práctica de toda norma, de que los programas para ejecutar el plan de gobierno se hagan contando con la mayor información posible proveniente de los elementos de la nación que trascienden al Estado; de los elementos del Estado que trascienden al gobierno; de los elementos del gobierno que trascienden al Ejecutivo Federal y de los elementos del Ejecutivo que trascienden a los secretaríos de Estado.

Esto es, que tanto para la formulación como para la ejecución de los programas específicos de cada dependencia gubernamental, se requiere no sólo de una comunicación más oportuna y persuasiva desde los altos centros de decisión hacia abajo, sino también de la participación más amplia y coordinada de los cuadros que constituyen los mandos del gobierno en sus diversas jerarquías, de los elementos que concurren con sus opiniones técnicas y científicas a la formulación de estrategias y tácticas, así como de la comunicación, desde abajo, de los puntos de vista, conocimientos y opiniones de las infanterías que constituyen el cuerpo del Estado. Finalmente, se requiere también de una comunicación más fluida, hacia dentro y hacia fuera del gobierno, con los elementos de la ciudadanía organizados o no en entidades políticas, económicas y sociales.

En *The Nerves of Government*, Karl W. Deutsch destaca la importancia de los "niveles medios" en todo sistema de decisión política. En estos sistemas —dice— podemos observar un grupo crucial de nivel medio —o quizá de nivel medio alto— de entre 50 y 500 personas, sin cuya cooperación o consentimiento muy poco puede hacerse en el sistema de decisión. Los niveles medios están formados en el ejército por los coroneles; en el gobierno por los directores generales y jefes de departamento; en la policía por los jefes de los principales distritos; etcétera. El estratégico nivel medio está lo suficientemente cerca "verticalmente" de la gran masa de ciudadanos para asegurar la continuidad de la comunicación directa y efectiva entre estos grupos y los más "altos escalones", y debe estar, a la vez, lo suficientemente arriba de las masas para permitir la efectiva comunicación y organización "horizontal" entre los hombres y las unidades de su mismo nivel.

Para que la información sea eficazmente transmitida —dice el mismo Deutsch— es importante no incurrir en dos errores: a) sobreestimar la importancia de los medios impersonales de comunicación —radio, prensa— y

desestimar la de los contactos personales; y b) considerar a los mitos y símbolos de la legitimidad aislándolos de los sistemas reales de comunicación —organizaciones, burocracia— a través de los cuales dichos símbolos son seleccionados y diseminados.

No cabe exagerar al insistir en la necesidad de tomar en cuenta la opinión de las personas. Es quizá —como afirma Deutsch— en la *coincidencia* entre creencias de legitimidad y canales humanos e institucionales de comunicación social donde puede encontrarse el poder político.

Para garantizar la participación social en la formulación de la decisión política y en la ejecución del acto de gobierno se necesita no solamente informar de las decisiones del mando gubernamental, sino de sus proyectos, a fin de tomar en cuenta la opinión ciudadana; lo que no quiere decir que se haya de subordinar esta decisión a ese dato, sino tomarlo en cuenta para hacer que confluya el interés particular y social con el propósito del acto de gobierno. De este modo, además, se puede evitar —con procedimientos idóneos y oportunos— una reacción conflictiva que lesione por una parte al proyecto y por la otra a los intereses legítimos que se oponen al mismo, y aun a las personas que tienen esos intereses, ya no por lo que hace a los mismos, sino por lo que toca a derechos humanos en todo caso respetables.

Es posible que en determinados casos no sea conveniente anticipar los proyectos del gobierno, pero estos casos deben ser la excepción a la norma o política general. El procedimiento normal, por tanto, deberá ser el de procurar la sustitución de intereses para llevar adelante el proyecto gubernamental anunciado.

No obstante, siempre habrá casos en los cuales no se logre atenuar la reacción conflictiva y sea probablemente necesario emplear la fuerza pública en contra de las personas. Esos casos deberán ser extremos y habrán de corresponder únicamente a la necesidad inevitable de anteponer el interés de la colectividad al de los individuos. Aun en estas situaciones extremas, la información que se capte oportunamente podrá contribuir a que se respeten los derechos humanos.

La planeación y la programación gubernamentales son una expresión más del poder coactivo del Estado. Deberá cuidarse, por consiguiente, que la planeación sea democrática y social no sólo en cuanto a sus fines sino también en cuanto a sus procedimientos, tanto por lo que se refiere a los medios para formularla como para ejecutarla.

Por planeación democrática y social se entiende aquella que, destinada a satisfacer fundamentalmente necesidades sociales, no pierde de vista que la sociedad está integrada por personas; pero tampoco olvida que la sociedad no puede permitir que los intereses económicos legítimos de la persona en lo individual se desarrollen de una manera egoísta tal que priven a otras personas del disfrute de los beneficios de esos mismos derechos; derechos que existen y deben existir para todas las personas no sólo potencialmente sino en la realidad.

Desde otro punto de vista, cabe señalar que en ningún momento se pretende que los conocimientos científicos y técnicos, indispensables para la planeación, puedan ser sometidos a votación por un malentendido concepto de la democracia. La ciencia y la técnica pueden explicarse y demostrarse, pero su validez no depende de un censo plebiscitario. El dato de la realidad



ignorado por el científico invalida no la teoría, sino la aplicación de la misma a un caso concreto.

Esto es, el procedimiento democrático para la planeación y programación radicaría en no desdeñar no sólo el interés específico de un determinado sector de la población, sino el conocimiento concreto que ese sector pueda tener del problema que se intenta resolver.

Entiéndase bien: las decisiones políticas de la mayoría no se van a subordinar a los intereses egoístas, conservadores, reacios a la reforma social, de las minorías; pero siempre se procurará actuar de tal manera que los genuinos derechos humanos de esos sectores minoritarios queden respetados; aprovechando a la vez el caudal de experiencia y conocimiento que esas personas puedan aportar para la solución del problema en el que son parte.

La comunicación es, pues, fundamental para lograr los propósitos de la planeación. Ninguna medida que se haya juzgado buena en el papel deberá ponerse en práctica sin exploraciones previas adecuadas, cuidando que éstas no vayan a suscitar la reacción que se quiere evitar, o sea aquella que pueda condicionar la ejecución del acto de gobierno.

Si ante la mera expectativa de que un proyecto pueda convertirse en acto se produjera la reacción conflictiva, incluso violenta, la precaución exploratoria habría sido estéril. Ejemplos dramáticos y lamentables en este sentido los podemos encontrar en todos los países. En el nuestro baste recordar el conflicto camionero de 1958.

La Constitución señala al presidente de la República y a los secretarios de Estado la obligación de informar sobre la marcha de la administración. Otras disposiciones jurídicas fundamentan la obligación de publicar el *Diario Oficial*, las *Memorias* de las secretarías de Estado, los datos de la *Estadística Nacional*, etcétera.

La mayoría de las disposiciones legales relativas a la información y a la publicidad gubernamental se cumplen con deficiencia o no se cumplen. Para formular una sana política de información se tendría que empezar por revisar el cumplimiento de estas disposiciones, lo cual permitiría advertir las imprevisiones o lagunas que pueda haber al respecto. En todo caso hay que tener presente el principio que señala: contra la ley no puede alegarse desuso o práctica en contrario.

Los nuevos desarrollos de la información, en particular la cibernética, muestran a cualquier observador objetivo la idea visionaria de los revolucionarios del siglo XVIII y de los legisladores del siglo XIX que confirieron a los gobernantes la responsabilidad de informar e informarse. Piénsese, por ejemplo, en las ventajas que reportaría el estudio de las *Memorias* de las secretarías de Estado, si existiera una serie ininterrumpida de ellas, al comparar los datos registrados en 30, 40 o 50 años de acción gubernamental, o sea a partir del momento en que entró en vigor la Constitución de 1917.

Cabe también pensar en otro tipo de comunicaciones destinadas a satisfacer requerimientos de información interna y externa del gobierno, como revistas, boletines y otras publicaciones. El Archivo General de la Nación tendría que concebirse como un centro de documentación vivo, ágil y eficiente.

Asimismo, habría que revisar la organización y el funcionamiento de la Biblioteca y Hemeroteca nacionales, y podría pensarse en un sistema de archivos, bibliotecas y hemerotecas en toda la República, cuyo

servicio no sólo sería de información sino, en múltiples formas, para la ciencia, la educación y la cultura.

En este capítulo podrían llegar a sistematizarse las publicaciones de carácter histórico. No basta con decir a los jóvenes y a la ciudadanía en general que estudien la historia de su país; es preciso decirles dónde pueden estudiarla y facilitar los medios para ello.

La Secretaría de Educación Pública, la Universidad y los otros centros de enseñanzas superiores y de cultura del país podrían asumir la responsabilidad de hacer la gran Biblioteca de Autores Mexicanos, colección de obras y documentos indispensables para que tengamos conocimiento y conciencia de nuestra historia y de nuestro presente.

Esa biblioteca sería la fuente de información y publicidad que permitiría difundir y divulgar la historia de México a los más diversos públicos; los medios para hacerlo pueden ser la historieta, los libros de bolsillo, el artículo de periódico, la crónica por radio y televisión, etcétera.

El gobierno, que tiene —por ley— la obligación de informar y publicar, cuenta con una serie de órganos en las dependencias del sector público que cumplen funciones de información, publicidad y propaganda a través de la prensa y, en menor medida, de otros medios de comunicación. El estudio de esta pluralidad de órganos es imprescindible para saber hasta qué punto podría integrarse con ellos un sistema de información, ya sea centralizado y separado o simplemente de coordinación de las unidades informativas de cada dependencia.

En este capítulo, se tendrían que estudiar los recursos humanos, materiales y económicos de cada una de esas unidades, así como las funciones y procedimientos que se emplean para cumplir los fines que tienen encomendados.

La publicidad de los actos de gobierno es una garantía democrática, tanto como lo son la libertad de expresión y de crítica de esos mismos actos. En un Estado de derecho debe ser el gobierno el primer interesado en fomentar y promover el ejercicio efectivo de estas garantías. Para hacerlo se requiere contar con un sistema gubernamental de comunicación moderno y eficiente.

Organizar las comunicaciones del gobierno implicará a la postre la revisión de las leyes que regulan la comunicación social, entre ellas la de imprenta. El Estado debe garantizar la libertad individual de expresión, pero también y al mismo tiempo, el derecho de la colectividad a la información objetiva. Si hasta ahora estas garantías democráticas sólo se cumplen de manera parcial, ello se debe en buena parte, y acaso fundamentalmente, a la naturaleza lucrativa que tienen las empresas periodísticas, cinematográficas, de radio y de televisión.

Puesto que la información social constituye un servicio público, cabe pensar que algún día podrá modificarse el régimen jurídico de las empresas informativas; para que, en vez de ser sociedades mercantiles, sean sociedades civiles que, garantizando los derechos de sus trabajadores y las necesidades económicas de la propia empresa, orienten su actividad no en función de fines lucrativos sino de servicio social.

Por lo tanto, tenemos que ocuparnos de hacer que el sistema de comunicación del gobierno sea base sólida para fortalecer la democracia en México.

#### Puntos de estudio, discusión y decisión

1. Revisar la ley en todo lo relativo a información;
2. Determinar en qué medida se cumple;
3. Definir una política de información gubernamental;
4. Diseñar la organización de un sistema de comunicación que permita ejecutar esa política;
5. La política de información gubernamental debe atender tanto a la comunicación *interna* como a la comunicación *externa* del gobierno;
6. La comunicación *interna* debe organizarse de acuerdo con la estructura del gobierno, es decir, distinguiendo las áreas, funciones y niveles de jerarquía de los órganos de poder;
7. La organización del sistema debe iniciarse a partir del ejecutivo federal;
8. Todo jefe de un órgano o unidad de gobierno es un centro emisor y receptor de información, oral o escrita;
9. Puesto que la forma ordinaria de comunicación gubernamental es la información escrita, será conveniente que los jefes de unidades mayores cuenten con un órgano que procese la información que manejan;
10. Como también es necesaria la comunicación oral directa, conviene que los jefes de unidad tengan reuniones periódicas con sus jefes subordinados;
11. Así, el presidente de la República podría tener, además de su propia oficina de información, reuniones periódicas con el gabinete, en pleno o por sectores;
12. Los secretarios de Estado y jefes de otras dependencias del sector público, tendrían también sus oficinas de información y reuniones periódicas con los subsecretarios, oficiales mayores y directores generales;
13. Los directores generales, se reunirían periódicamente con los jefes de departamento;
14. Los jefes de departamento, a su vez, tendrían reuniones regulares con los jefes de sección;
15. Para que la comunicación gubernamental interna pueda sistematizarse, es preciso que cada jefe de unidad programe sus actividades, de modo que la comunicación tenga por objeto informar de los avances en la ejecución de su programa de trabajo;
16. Por otra parte, cada jefe de unidad deberá registrar y archivar la información que sea de su competencia y, en los casos señalados por la ley, publicarla o comunicarla según corresponda;
17. Para sistematizar la comunicación gubernamental *externa*, será necesario determinar qué tipo de información se debe producir con regularidad, cuál tiene carácter excepcional y a quién va dirigida;
18. Esto dará la pauta para organizar el servicio de información gubernamental *externa*;
19. En todo caso, deberá haber una unidad *central* de información y una para cada dependencia. Trabajarán desde luego en forma coordinada;
20. La selección de los medios de comunicación se hará en función del propósito que se quiera satisfacer al emitir la información;
21. Por último, deberá iniciarse la reorganización de las fuentes permanentes de información gubernamental: archivos, bibliotecas y hemerotecas, contando con el concurso de los responsables de cada

una de estas unidades, así como con la participación de los expertos en la materia;

22. Es también urgente organizar y fomentar la publicación de colecciones de obras y documentos fundamentales para el conocimiento de la historia y los problemas nacionales.

#### Proposiciones Específicas

1. Determinar el sistema de información del gobierno federal
  - a) Centros de captación y emisión de mensajes
  - b) Ductos de transmisión de la información
  - c) Emisión y recepción vertical de la información
  - d) Emisión y recepción horizontal de la información
  - e) Registro, selección, archivo, ordenamiento y memoria de la información.
2. Instrumentos del gobierno federal especializados en la información, la publicidad y la propaganda
  - a) Sus recursos:
    - 1) Humanos
    - 2) Materiales
    - 3) Tecnológicos
    - 4) Económicos
  - b) Su localización y estatutos.
3. Normas que rigen la información gubernamental. Los fines de la información gubernamental. El público al que se dirigen.
4. Los medios de la información gubernamental
  - A Propios
    - a) Prensa  
Libros  
Revistas, boletines  
Periódicos  
Folletos
    - b) Agencias informativas
    - c) Radio
    - d) Cine y televisión
  - B Ajenos:  
Publicidad y propaganda a través de la prensa, la radio, el cine, la televisión
5. Público y auditorio al que llega la información gubernamental. Cómo se distribuyen los libros, revistas y boletines, periódicos, folletos, y los artículos producidos por las agencias informativas. Medición del alcance e influjo de la publicidad y propaganda gubernamentales hechas por otros medios, propios del gobierno o de los particulares.
6. Análisis de contenido de la información que se trasmite. Cómo debe determinarse la información.
7. Interferencia de la información gubernamental:
  - a) Producida por emisiones discordantes de distintos centros gubernamentales o paragubernamentales (el PRI, por ejemplo; la prensa considerada oficiosa)
  - b) Producida por emisiones del sector privado que persiguen otros propósitos o fines contrarios a los gubernamentales

- c) Producida por falta de selección adecuada del mensaje, el medio, el público.
8. Revisión de la legislación relativa a comunicación en lo que hace al sector público y a los derechos de los ciudadanos y los particulares
    - a) Normas que establecen la obligación gubernamental de informar y publicar
    - b) Normas que establecen el derecho de expresar la opinión pública
      - 1) Ley de Imprenta
      - 2) Ley de la industria cinematográfica
      - 3) Ley de la radio y la televisión
  9. La capacitación y el entrenamiento escolar y laboral de los profesionales de la información. Posibilidades de mejorar los *curricula*, el profesorado y los medios y métodos de la enseñanza.
  10. Características actuales de los medios masivos de comunicación en México. Posibilidades de estimular su uso y desarrollo como medios de progreso económico, social, cultural y político.
  11. La educación para la democracia a través de todos los ciclos escolares. Enseñanza de la argumentación, base de la educación democrática, y como medio de discernir críticamente; para ponderar la información y saberla distinguir de la publicidad y la propaganda (reiteración con propósitos suasorios hecha por los medios masivos para fines comerciales, políticos o ideológicos de otra naturaleza).
  12. Características de la publicidad y de la propaganda en México.
  13. Determinar el sistema especializado en la información (conciencia de la información) en el gobierno federal. ¿Qué fines debe satisfacer? ¿A través de qué medios? ¿Qué organización sería la más aconsejable: una secretaría o departamento de Estado, un instituto nacional, una empresa nacional autónoma, un consejo o comisión nacional, las entidades actuales —sujetas a normas precisas de funcionamiento y a un sistema de planeación, programación y control de sus actividades—?
  14. Definir los medios a través de los cuales se captaría en forma directa la opinión pública. ¿Sería pertinente establecer un instituto nacional de la opinión pública?
  15. Hacer un modelo de indicadores para medir y ponderar la calidad del contenido de la información; así como para determinar procesos de selección, condensación, revisión y memoria.

## UTILIZACION DE SISTEMAS DE INFORMACION EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA \*

Elvira Avalos Villareal y  
Alejandro Posadas Espinosa

El crecimiento de la administración pública en las últimas décadas es un reflejo del acelerado desarrollo de México y de la creciente intervención del Estado en el mismo. Desafortunadamente no ha habido una correspondencia adecuada entre la complejidad de los problemas generados por tal fenómeno y la utilización de las técnicas que el avance científico y tecnológico ofrecen para llegar a soluciones racionales.

La metodología científica y tecnológica debe ser cada vez parte más importante de la gestión de las instituciones públicas, fundamentalmente en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones, pues es imprescindible reducir al mínimo el riesgo que implica la ausencia o deficiencia de un conocimiento cierto y oportuno de todos los factores determinantes.

La toma de decisiones, que implica la selección permanente de alternativas para llegar a los objetivos planeados, hace indispensable que las personas que intervienen en dicho proceso cuenten con los elementos suficientes que les permitan la identificación de los fenómenos o situaciones, su representación a través de modelos para efectos de análisis, y su dirección y control, todo esto mediante la utilización de la información necesaria en el momento oportuno.

Por consiguiente, el adecuado proceso de toma de decisiones en la administración pública debe auxiliarse, en mayor medida, de sistemas que capten, registren y analicen la información en forma continua.

Tal objetivo se logra con la integración de sistemas de información que vienen a constituir un medio planeado para proporcionar a los administradores y ejecutivos de los diversos niveles de la organización, la información por ellos requerida para sus diversos fines de planeación, organización, ejecución y control.

La integración de los sistemas de información requiere de la consideración de múltiples factores técnicos y económicos en relación a cada uno de los componentes del sistema. En especial el diseño, en lo que se refiere al equipo humano, al de computación y al propio banco de información, debe sujetarse a un examen cuidadoso que asegure que la definición de las ne-

cesidades de información tanto específicas como integrales del conjunto administrativo, constituya la base del mismo.

Al margen de la consideración de lo anterior, la mayor utilización de información y, por ende, de los medios de computación en el proceso decisional plantea la necesidad de modificaciones en diversos aspectos como la organización, la adaptación y capacitación de los trabajadores, la definición de áreas de responsabilidad y, sobre todo, la intervención del administrador en dicho proceso.

El sector público en su papel de motor del desarrollo económico debe procurar, la óptima utilización de los sistemas de información, mediante la actitud positiva del equipo humano, la utilización de herramientas adecuadas y la eficiente interrelación de los sistemas operativos. Sólo de esta manera podrá lograrse la integración de información a nivel institucional, sectorial y nacional, sobre los diversos aspectos técnicos, económicos y sociales, que asegure la coordinación entre las diversas instituciones y que oriente el proceso conjunto de toma de decisiones sobre bases objetivas.

### Caso Práctico

Además de la acción gubernativa y de la prestación de servicios, el gobierno de una comunidad urbana tiene como función la construcción y conservación de las obras públicas.

Para cumplir con esta función, el gobierno urbano se responsabiliza de la planeación, ejecución y control del programa de inversiones que permita lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y económicos con que cuente, para satisfacer la demanda en materia de obras públicas.

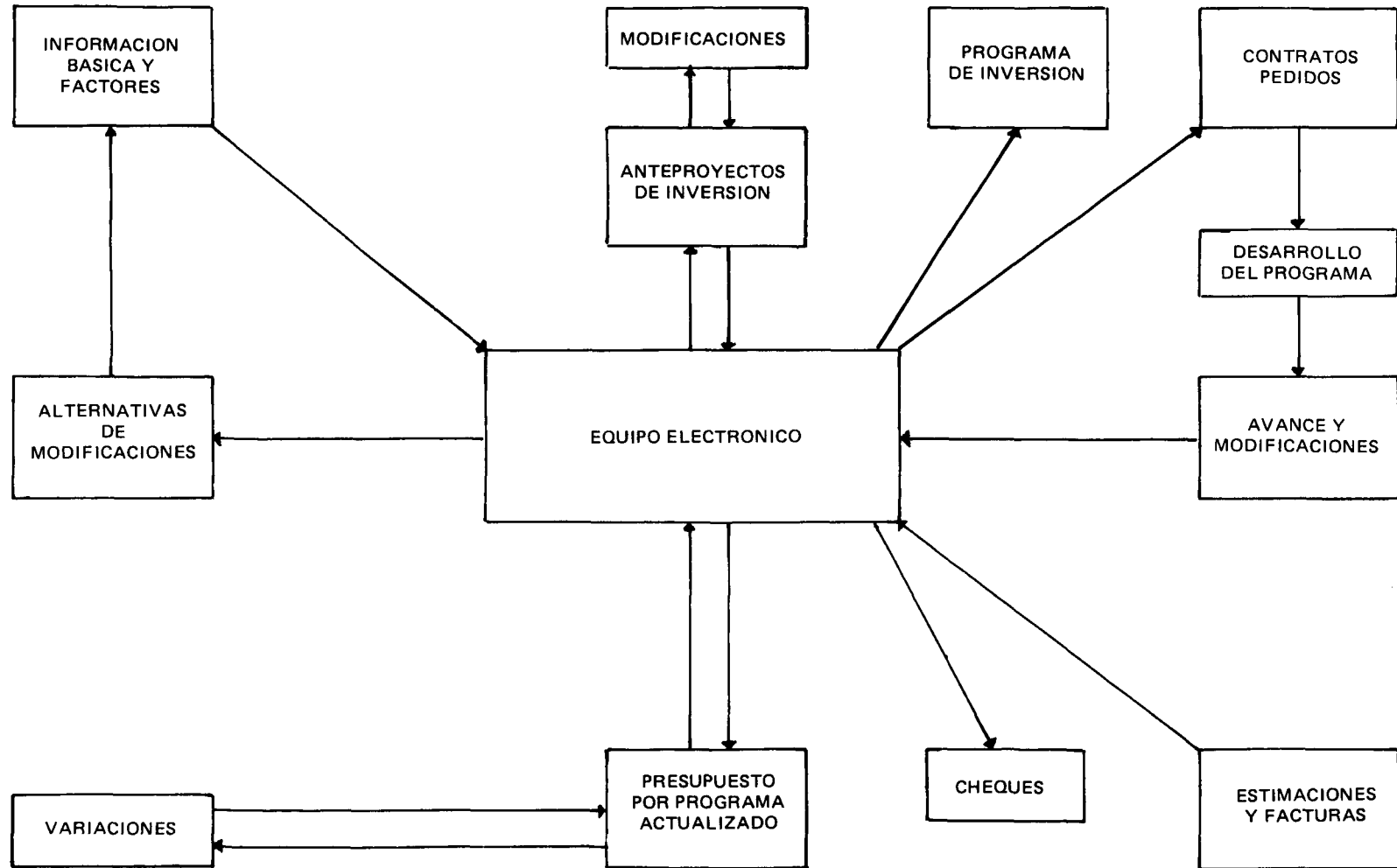
Con respecto a la estructuración del sistema de información que respalde la toma de decisiones en esta materia, se adjunta un cuadro descriptivo y un diagrama del proceso de datos relativos a través de equipo electrónico.

315

**ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE INFORMACION PARA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE INVERSIONES EN OBRAS PUBLICAS DE UNA COMUNIDAD URBANA**

	<b>Análisis de datos socio-económicos</b>	<b>Determinación de necesidades</b>	<b>Planeación</b>	<b>Programación</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Control</b>
				<b>URBANIZACION</b>		
				Obras viales Pavimentación Alumbrado Parques y Jardines		
				<b>EDIFICACION</b>		
				Escuelas Mercados Hospitales Panteones Unidades de desarrollo comunal Unidades de protección social Unidades deportivas Unidades recreativas Edificios administrativos Monumentos	Selección de contratistas y proveedores  Formulación de contratos y pedidos  Supervisión del avance de obras  Autorización de estimaciones y facturas	Medición de resultados  Análisis de variaciones  Revisión de lo planeado
		<b>Definición de objetivos</b>				
		<b>Evaluación de recursos</b>				
		<b>Determinación de costos en especificaciones</b>				
			<b>Decisión entre alternativas</b>			
				<b>ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE</b>	Pago de contratistas y proveedores	
				Fuentes Líneas de conducción Redes de distribución		
				<b>DRENAJE</b>		
				Redes de saneamiento Interceptores Emisores		
<b>Medio Geográfico</b>	Vías de Comunicación Areas Verdes					
<b>Recursos Humanos</b>	Aulas por niveles de enseñanza Abasto de bienes de consumo Atención médico-quirúrgica y hospitalaria  Inhumaciones Integración comunal Protección a menores y ancianos					
<b>Estructura Social</b>	Esparcimiento Prestación de servicios Acción cívica					
<b>Estructura Económica</b>	Consumo diario por habitante  Desalojo de aguas negras y pluviales					

PROCESO DE CONTROL DE INVERSIONES  
EN OBRAS PUBLICAS DE UNA COMUNIDAD URBANA





## MECANISMOS DE CONSULTA\*

Para la preparación de iniciativas de ley y demás disposiciones jurídico-administrativas en el ámbito del poder Ejecutivo Federal

Pedro G. Zorrilla Martínez  
y José Chanes Nieto

1

A. Los mecanismos de consulta para la preparación, tanto de las iniciativas de ley como de las demás disposiciones jurídico-administrativas del Poder Ejecutivo Federal, se presentan dentro de la propia administración pública, o fuera de la misma, debido a la aparición de un elemento democrático y de conciencia política y administrativa que propicia la participación del administrado; por esto, los mecanismos pueden ser, en consecuencia, internos o externos.

B. Dichos mecanismos están establecidos por la Constitución, leyes o disposiciones administrativas generales o particulares, o por la práctica o costumbre; por tanto, según su origen, podrían clasificarse en legales o usuales.

Pueden ser, además, procesos de consulta obligatorios o potestativos, según deba necesariamente, o no, seguirlos la autoridad.

2

### Mecanismos de consulta para la preparación de iniciativas de Ley

A. En la preparación de las iniciativas de ley del Ejecutivo Federal se consulta a las dependencias a cuyo ramo pertenece la materia a la cual se refiere, ya sea para que la preparen o para que presenten sus observaciones sobre el proyecto.

B. Se consulta, además, a personas o a grupos, que por su capacidad técnica o por la representación social que ostentan, son llamados para analizar el problema, proponer soluciones o manifestar su opinión sobre la iniciativa.

La creciente complejidad de la vida moderna y la especialización consiguiente hacen que los órganos encargados de preparar las iniciativas de ley para someterlas a la consideración del Presidente de la República, no sean necesariamente conocedores de todos los presupuestos de la iniciativa de que se trate. De ahí que se encuentren ejemplos de iniciativas preparadas por especialistas, que hace suyas el Presidente de la República, a pesar de que éstos no se encuentren dentro de la administración: tal es el caso de la iniciati-

va de reformas al artículo 107 de la Constitución, a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación, que tuvo como base los proyectos preparados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los representantes de grupos sociales, políticos, económicos o culturales, en virtud tanto de un deseo de democratizar las decisiones fundamentales de la administración, como de facilitar su cumplimiento, son consultados respecto de iniciativas que se refieren a intereses de tales grupos. La iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo se sometió a la consideración de los trabajadores y de los patrones; asimismo puede señalarse la Ley del Patrimonio Cultural de la Nación, cuya promulgación no se ha efectuado por la opinión en contra de algunos particulares que se consideran afectados en sus intereses.

Los mecanismos de consulta para la preparación de iniciativas de ley, tienen, como objetivo, en este caso, perfeccionarlas y facilitar su cumplimiento oyendo, al efecto, el parecer de los expertos y de los interesados.

C. Tratándose de la elaboración de iniciativas de ley se practica el sistema de reunir comisiones de estudio en que participan las dependencias interesadas y técnicos en la materia. En todo caso, posteriormente se pasa a juristas que dan forma al proyecto de iniciativa.

Como ejemplos de mecanismos legales de consulta para la preparación de iniciativas de ley se encuentran los siguientes:

1 Cada secretaría o departamento de Estado debe formular, respecto a los asuntos de su competencia, (artículo 20 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) los proyectos de ley del Presidente de la República.

2 El Procurador General de la República, según lo establece la Ley Orgánica relativa, debe poner en conocimiento del Presidente de la República las leyes violatorias de la Constitución General de la República, sometiendo a su consideración las reformas respectivas. Propone al Presidente las reformas legislativas necesarias para la observancia de la Constitución y

319

\* Revista de Administración Pública. Núm. 21 noviembre-diciembre 1970 (pp. 85-88).



emite opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos que le envía el Ejecutivo. La consulta al Procurador General de la República deriva de su carácter de consejero jurídico del gobierno.

3 El Cuerpo Consultivo Agrario emite opinión, cuando el jefe del Departamento Agrario lo solicita, acerca de las iniciativas de ley que en materia agraria formula el Ejecutivo Federal.

### 3

#### **Mecanismos de consulta para la preparación de disposiciones jurídico-administrativas:**

Los mecanismos de consulta para la elaboración de disposiciones jurídico-administrativas, pueden igualmente ser legales o usuales, internos o externos y obligatorios o protestativos.

La consulta dentro del mismo servicio no presenta problemas. Por el contrario, cuando la materia interesa a varios servicios, se sigue el procedimiento de integrar una comisión para que prepare el proyecto, en virtud de que una sola división administrativa difícilmente reúne todos los elementos de apreciación jurídica, técnicos o circunstanciales de un problema determinado.

Existen, entre otros, los mecanismos de consulta siguientes para la preparación de disposiciones jurídico-administrativas:

#### **A Organos permanentes para la preparación de disposiciones:**

a) Los secretarios del despacho, (artículo 92 constitucional), deberán firmar los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente que se refieran a su ramo, lo que implica la posibilidad de manifestar su opinión sobre los mismos. Además, el artículo 20 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establece que cada dependencia formulará, respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

b) Comisiones intersecretariales permanentes, instituidas con base en el artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para el despacho de asuntos en que intervienen varias secretarías o departamentos. Así, entre otras, se creó, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1962, la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social.

c) El Cuerpo Consultivo Agrario, establecido (artículo 27 constitucional) dictamina los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República; revisa y autoriza los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe; opina sobre los expedientes de ejecución, y emite opinión sobre los problemas que se planteen a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales. Además, emite opinión, a solicitud del Jefe del Departamento, sobre los proyectos del reglamento que en materia agraria formula el Ejecutivo Federal.

d) Las comisiones agrarias mixtas son consultadas respecto a la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras y aguas ejidales. (Código Agrario).

e) Consejo Consultivo del D.F., que, (artículo 69 de la Ley Orgánica del D.D.F.), opina sobre las activi-

dades del servicio público y las económicas y sociales de la localidad y propone las medidas para su mejoramiento, así como reformas reglamentarias, y cualquier otra medida que a su juicio sea necesaria.

f) El Procurador General de la República, con el carácter de consejero jurídico del gobierno que le otorga el artículo 102 constitucional, emite su opinión en todos aquellos casos que son sometidos a su consideración. Por ejemplo, respecto a la celebración de empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como en el orden técnico y constitucional.

g) El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, emite opinión, de conformidad con lo señalado por el Código Agrario, en los expedientes de restitución de bienes comunales, y en los casos de titulación y deslinde.

h) El Jefe del Departamento del Distrito Federal emite su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales, en el D.D.F.

i) La Secretaría de la Presidencia, estudia y da forma a los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución (artículo 16, fracción I, L.S.D.E.) lo que le permite manifestar su criterio y, a su vez, hacer consultas.

j) Los departamentos jurídicos de cada dependencia, que realizan funciones consultivas de carácter técnico-jurídico.

#### **B Organos de consulta especialmente creados o convocados para preparar una disposición concreta:**

a) El Consejo de Ministros debe otorgar su acuerdo, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, al Presidente de la República para que éste, con la aprobación del Congreso, suspenda garantías individuales.

b) Comisiones intersecretariales transitorias constituidas por el Presidente de la República para despachar un asunto concreto en el que intervienen varias secretarías o departamentos, (artículo 23 de la L.S.D.E.). Por ejemplo, la comisión creada para determinar la conveniencia de incorporar la Declaración Interamericana de los Derechos del Hombre a la legislación federal.

#### **C Consultas recíprocas obligatorias, de las dependencias del Ejecutivo Federal; Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.**

a) La Secretaría de Gobernación consulta al Departamento del Distrito Federal la creación de colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios (artículo 2o., fracción XXV L.S.D.E.).

b) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en consulta con las de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, autoriza los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal (artículo 6o., fracción XI L.S.D.E.).

d) La Secretaría de Industria y Comercio estudia, proyecta y determina, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles y las restricciones para los artículos de importación y exportación, (artículo 8o., fracción III, L.S.D.E.).

e) La Secretaría de la Presidencia recaba los datos de todas las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación

estatal, para la elaboración del plan general del gasto e inversiones públicas y los programas especiales que fije el Presidente de la República (artículo 16, fracción II, L.S.D.E.).

f) La Secretaría de la Presidencia coordina los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudia las modificaciones que a ésta deben hacerse (artículo 16, fracción IV, L.S.D.E.), al efecto consulta con el o los órganos interesados.

g) La Secretaría de Industria y Comercio orienta, controla y dicta las medidas y normas técnicas para que las secretarías y departamentos de Estado establezcan sus correspondientes servicios de estadística especializada (artículo 24 L.S.D.E.).

h) En general, cada dependencia está obligada a informar, proporcionar datos y prestar su cooperación técnica a las restantes cuando así lo solicitan (artículo 31 L.S.D.E.).

#### **D Servicio de una misma dependencia.**

Los Reglamentos Internos de las Secretarías y Departamentos de Estado establecen mecanismos de consulta entre los órganos que los integran.

#### **E Consulta a órganos políticos.**

a) Los gobernadores de los Estados y territorios, deben aprobar o modificar los dictámenes de las comisiones agrarias mixtas, antes de pasar el expediente al Ejecutivo Federal para su resolución.

b) Los gobiernos de los Estados deben ser oídos por la Secretaría de Gobernación, antes de que éste pueda otorgar permiso para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público.

c) Los gobernadores de los Estados y territorios emiten su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales.

d) Los gobiernos de los Estados deben otorgar su acuerdo para que la Secretaría de Gobernación pueda crear colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios (artículo 2o., fracción XXV, L.S.D.E.).

#### **F Participación de los administradores:**

a) El Ejecutivo Federal conoce de las cuestiones

que por límites de terrenos comunales estén pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, y su resolución sólo es definitiva e irrevocable, después de consultarla con los interesados y siempre que éstos estén conformes (artículo 27, fracción VII, de la Constitución).

b) El Presidente de la República, antes de pedir a las cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar la justificación de la solicitud (artículo III constitucional).

c) Comisiones nacionales de los salarios mínimos y del reparto de utilidades, en que están representados los trabajadores y los patrones (artículo 123 constitucional, fracción VI y IX), consultan a las comisiones correspondientes en cada Estado de la Federación.

d) La Secretaría de Recursos Hidráulicos, con intervención de los usuarios, organiza y maneja la explotación de los sistemas nacionales de riego (artículo 12, fracción XII, L. S. D. E.).

#### **G No previstos por la Constitución o las leyes.**

Existen mecanismos de consulta que, aunque no previstos por una disposición constitucional o legal, son usuales:

a) Comisiones integradas por miembros del Ejecutivo y uno o los dos poderes restantes para preparar una decisión determinada.

b) Grupos sociales, económicos, políticos o culturales que son consultados respecto a las decisiones en que están interesados.

c) Los gobiernos de los Estados son consultados sobre decisiones que se refieran a ellos.

d) La jurisprudencia, con el objeto de ajustarse a ella y evitar juicios de amparo, al mismo tiempo que buscar el respeto al principio de legalidad, es consultada para la elaboración de las disposiciones jurídico-administrativas.

#### **4**

Los resultados, consecuencias, grado real de efectividad y clasificación final de los diversos procedimientos de consulta sería tema de discusión, a partir de las consideraciones y ejemplos antes hechos.



## VIII. DECISION

### NIVELES Y AREAS DE DESCENTRALIZACION PARA LA TOMA DE DECISIONES Y PAPEL QUE JUEGAN LOS SISTEMAS DE INFORMACION\*

Por Miguel Duhalt Krauss

1

#### **La toma de decisiones en los distintos niveles de la Administración Pública.**

El problema de la toma de decisiones en los distintos niveles de la Administración Pública está íntimamente ligado al problema de la delegación de autoridad, puesto que la autoridad implica el derecho de tomar decisiones y hacer que se cumplan.

La autoridad total del Poder Ejecutivo Federal Mexicano radica en su titular, el C. Presidente de la República. Como en todo organismo administrativo, en la Administración Pública Mexicana una parte de la autoridad va siendo delegada de un nivel a otro, descendiendo en la escala jerárquica.

De acuerdo con nuestra legislación, el titular del Poder Ejecutivo Federal sólo puede delegar, en sus Secretarios del Despacho, Jefes de Departamentos Autónomos y directores de Organismos Descentralizados, facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

Los Secretarios del Despacho, a su vez, pueden delegar facultades para la toma de decisiones, en el ramo que les ha sido delegado, en funcionarios subalternos, siempre que estas facultades no sean discrecionales, establecidas por decreto.

Algunas disposiciones especiales, como en el caso del ejercicio del presupuesto, limitan el nivel hasta el cual pueden delegar determinadas facultades los Secretarios del Despacho.

#### *Necesidad de definir el límite de autoridad para la toma de decisiones.*

Para lograr eficiencia administrativa, es recomendable que todo funcionario conozca con precisión el límite de su autoridad, esto es, que sepa cuáles son las decisiones que puede tomar sin consultar, cuáles debe consultar previamente y a quiénes, y cuáles debe compartir y con quiénes. Esto evita que dejen de tomarse oportunamente algunas decisiones, que se dupliquen o se tomen contradictoriamente, o que se invadan otras áreas de autoridad.

En el ámbito de la Administración Pública, esta necesidad se enfatiza, porque los ciudadanos deben estar informados sobre el tipo de decisiones que puedan tomar los funcionarios subalternos.

Por otra parte, una centralización de todas las decisiones en los niveles más altos, además de congestionarlos, podría violar las siguientes reglas de eficiencia administrativa:

- a) Debe delegarse autoridad en la misma medida en que se asigne una responsabilidad.
- b) Las decisiones deben tomarse lo más cerca que sea posible del lugar de acción.
- c) El alto mando establece las políticas generales; los mandos intermedios las aplican.

Desafortunadamente, en la Administración Pública Mexicana no siempre está establecida, de manera precisa y escrita, esta autoridad que se delega a los niveles inferiores, ni los límites de la delegación. Sería recomendable que se estudiara la conveniencia de utilizar instrumentos administrativos, como la "carta de límite de autoridad", para precisar esta delegación, independientemente de los instrumentos jurídicos que hubiera necesidad de formular.

2

#### **Áreas de descentralización en la toma de decisiones.**

En México, como en la mayor parte de los países, el Estado ha tenido necesidad de crear un área de descentralización que se conoce con el nombre de sector paraestatal. Está formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Junto con el sector central del gobierno, constituyen lo que se llama "sector público".

Tales organismos o empresas tienen a su cargo la realización de tareas que el Estado ha aceptado como propias y necesarias para acelerar el desarrollo con justicia social, y su acción debe estar determinada por la política del gobierno. Sin embargo, requieren de más independencia y libertad para cumplir sus objetivos con eficiencia, de mayor flexibilidad en su operación, que los órganos del gobierno central, aunque el Estado debe conservar determinados controles.

Las formas más frecuentes que utiliza el Estado

\* Revista de Administración Pública. Núm. 21 noviembre-diciembre 1970 (pp. 93-95).

Mexicano para asegurarse de que se cumple la política del gobierno en la toma de decisiones dentro de tales organismos, son las siguientes:

- a) El Presidente de la República designa a los directores de los organismos descentralizados y acuerda regularmente con ellos, personalmente, o a través de los Secretarios de Estado del área correspondiente, en quienes delega esta facultad.
- b) El Presidente de la República, o el Secretario de Estado correspondiente, designan a alguno o a todos los miembros de los Consejos de Administración de las empresas de participación estatal (y de los organismos descentralizados que los tienen), quienes generalmente son altos funcionarios de las Secretarías de Estado.
- c) Determinadas decisiones estratégicas, como algunas relacionadas con las inversiones y el presupuesto deben ser autorizadas previamente por dependencias del Ejecutivo, como es el caso de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.
- d) El sistema de información de que dispone el gobierno central para tomar las decisiones que determinen la política de estos organismos, fundamentalmente lo constituyen, además de los acuerdos con el Ejecutivo, y la participación de los funcionarios de éste en los Consejos de Administración de aquéllos, los reportes o informes que tales organismos deben producir, y la inspección administrativa a que están sujetos por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

### 3

#### **Distintos tipos de sistemas de procesamiento de información para la toma de decisiones.**

Para comentar el papel que juegan los sistemas de procesamiento de información en la toma de decisiones, es conveniente referirse a los diferentes tipos de estos sistemas que se utilizan en la Administración Pública Mexicana. Se procurará identificarlos con las iniciales de los nombres más conocidos en la terminología norteamericana, aceptando de antemano que esta denominación no es más que una convención que se propone.

- a) De acuerdo con métodos utilizados en el procesamiento de la información, pueden establecerse los siguientes grupos:
  - I. M.D.P.S. (Manual Data Processing Systems), que son los sistemas o los que utilizan instrumentos elementales, mecánicos eléctricos o electrónicos, para el manejo de información (sumadoras, calculadoras, máquinas de contabilidad, etc.).

Todavía una parte de los órganos de la Administración Pública Mexicana, utilizan estos sistemas elementales.

II. E.D.P.S. (Electronic Data Processing Systems), que son cualesquier sistemas que procesen la información por medio de computadoras, pero sin interrelacionar la información relativa a las distintas áreas del organismo. Estos sistemas, además, suponen que el material fuente original se produce por los métodos tradicionales y se traduce a un lenguaje sensible a la máquina, o se preparan ambos simultáneamente.

Gran parte de nuestros organismos públicos operan ya con estos sistemas, pero no en todas sus áreas de actividad.

III. I.D.P.S. (Integrated Data Processing Systems), similares a los conocidos como G.I.S. (Generalized Information Systems), que permiten manejar la información total, desde un banco central de datos, lo que al mismo tiempo que evita producir y manipular varias veces la misma información en las distintas áreas, la interrelacionan puesto que cualquier decisión que se tome en una de ellas, incide y repercute en las demás. Algunos de los organismos públicos mexicanos han emprendido programas para diseñar e instalar estos sistemas.

- b) Por otra parte, el procesamiento de información puede realizarse para alimentar decisiones en dos niveles básicos-

I. El nivel de operación rutinaria del organismo administrativo. Cuando el sistema de información tiende a automatizar el manejo de información y la toma de decisiones rutinarias, a establecer verdaderos "procesos de decisiones programadas", suele denominarse, A.D.P.S. (Automatic Data Processing System).

En una etapa avanzada de este sistema, la fuente de datos es sensible únicamente a la máquina.

Estos sistemas ya se han implantado, en forma excepcional, en algunas áreas de algunos organismos mexicanos.

II. El nivel de toma de decisiones estratégicas en el alto mando, que involucra "procesos de decisión sin programar", ya sea por la naturaleza estratégica de las decisiones o por la imposibilidad de su previsión (fijación de metas y objetivos, determinación de políticas, casos de excepción no comprendidos en el sistema rutinario, etc.). A este sistema se le acostumbra llamar: M.I.S. (Management Information System).

Generalmente la preocupación de los funcionarios de alto nivel se orienta hacia este tipo de sistemas.

## NOTAS PARA UN MODELO ANALITICO DE LA DECISION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA\*

Fernando Solana

325

Siguiendo a Simón puede decirse que decidir es optar entre dos o más posibilidades de acción. La selección puede ser consciente o inconsciente.

Decisión administrativa es toda aquella relacionada con la creación o conducción de una organización —es decir: de un grupo humano creado conscientemente para cumplir determinados objetivos.

Quien toma una decisión administrativa lo hace condicionado por cuatro grupos de factores:

- 1) *Los relacionados con su propio yo*, su estructura interna, su reacción emocional-racional ante los hechos, sus intereses personales (conscientes o inconscientes).
- 2) *Las condiciones particulares de la organización* que dirige, sus objetivos y su estructura organizacional.
- 3) *Los factores externos a él y a la organización*. En el campo de la administración pública, éstos son particularmente importantes: las otras instituciones gubernamentales, los otros poderes (legislativo y judicial), por ejemplo, los grupos de presión de diferente índole (sindicatos, organismos religiosos, asociaciones de hombres de negocios. . .), e incluso las presiones extranjeras.
- 4) *El análisis objetivo y racional de los hechos* que perseguiría lograr los objetivos de la organización en la forma más eficiente. (En la administración pública, como se verá más adelante, suele ocurrir en la realidad que la preocupación por solucionar conflictos de intereses se antepone al criterio de eficiencia. Sin embargo, un buen administrador público obligado a resolver este tipo de conflictos —de orden más político que administrativo—, procurará solucionarlos en la forma más eficiente posible).

Por el primer grupo (que tiene una relación más estrecha con los estudios conductistas) el hombre decide con base en su estructura psico-somática personal.

Por el segundo y tercer grupos el hombre está decidiendo presionado por factores externos a él y ajenos también a una actitud racional —objetiva. El tercer grupo tiene una importancia principal en la administración pública en donde los factores políticos se mezclan e interactúan permanentemente con los administrativos. Aquí habría que encontrar muchos puntos de contacto entre los hechos políticos y los hechos administrativos.

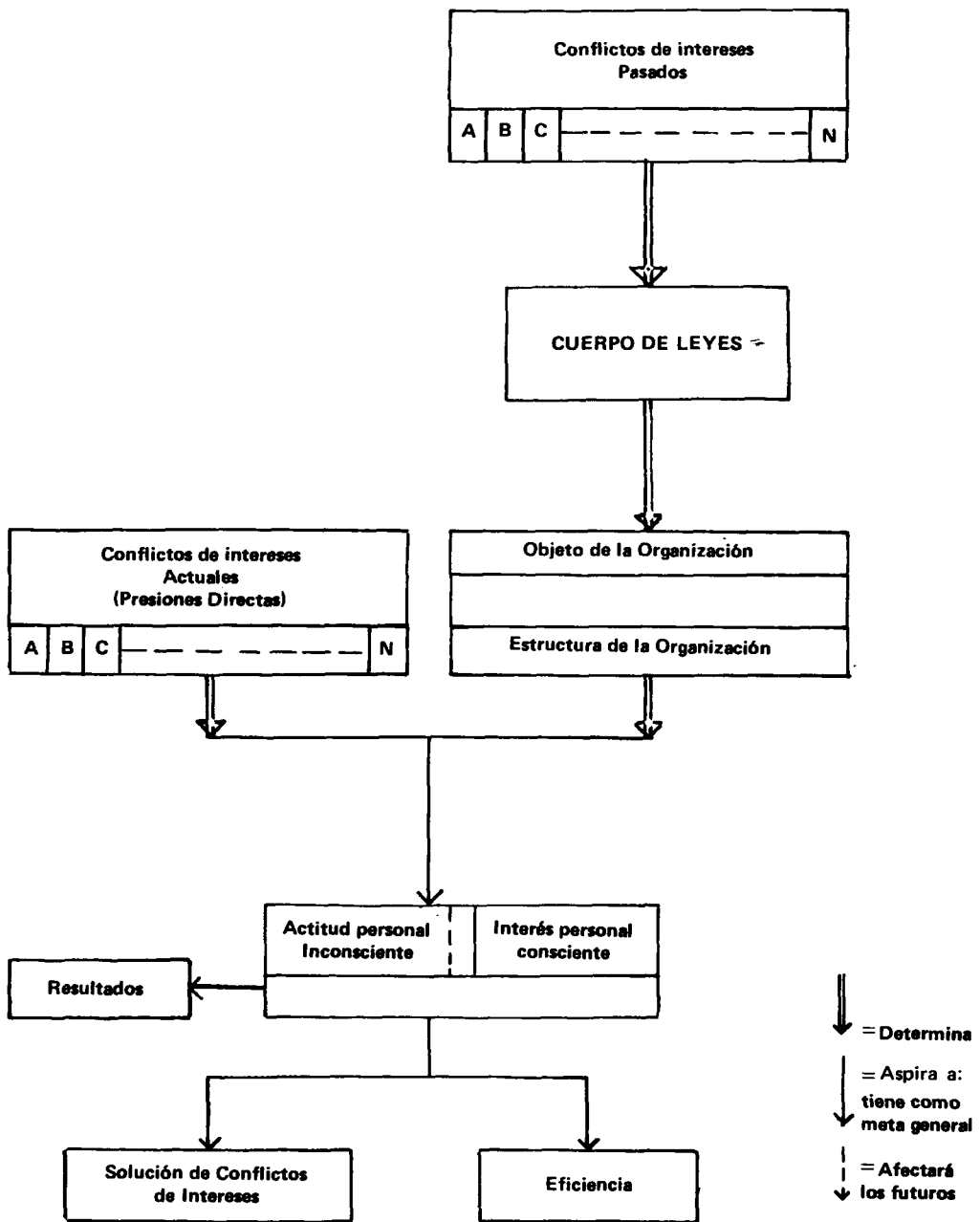
Aunque los análisis mecanicistas de la toma de decisiones sugieren que ésta debe ser siempre resultado de un análisis racional de los hechos y las opciones de acción, lo cierto es que una buena parte de las decisiones que se toman en administración pública están afectadas por los tres primeros grupos de factores señalados.

A continuación se presenta un esquema, que pretende mostrar en forma sintética estos factores limitantes de la racionalización de la decisión en función de los objetivos, tal como se presenta en la administración pública.

Sería conveniente que el diseño de sistemas de información para optimizar —en función de objetivos específicos— la toma de decisiones, contemple el panorama completo de los factores que afectan a la decisión. De otra manera se estará trabajando, como ocurre con frecuencia, en modelos lógicos pero simplistas de optimización, que ignoran la realidad de la situación consciente e inconsciente de quien decide y, sobre todo, el complejo de conflictos de intereses que afectan de manera permanente a quienes deciden dentro de una administración pública.

ESQUEMA EN LA DECISION EN UNA ADMINISTRACION PUBLICA

326



## IX. CONTROL

### COMISION DE INVERSIONES\*

Por Raúl Salinas Lozano

Por la creciente proporción que representan dentro del gasto público los recursos financieros para inversión y por considerar que las inversiones gubernamentales son un elemento determinante del desenvolvimiento económico y social de México, el Ejecutivo Federal, en los últimos años, ha adoptado diversas medidas con el propósito expreso de lograr una adecuada orientación y coordinación de los programas de inversiones de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Un primer antecedente que revela ya la preocupación del Gobierno Federal por lograr, en cierta medida, los propósitos enunciados, se encuentra en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947. En dicha Ley se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico a través de auditorías e inspecciones técnicas. Mediante el uso de estas facultades, la Secretaría de Hacienda quedó autorizada a solicitar informes financieros, revisar, vetar y reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones de los organismos comprendidos dentro de la citada Ley.

Posteriormente, por Decreto Presidencial del 31 de enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones. Esta institución, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se estableció con funciones que tenían un carácter meramente administrativo referentes al control, vigilancia y coordinación de los organismos a que aludía la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Brevemente puede decirse que las actividades que llevó a cabo esta Comisión tuvieron en un principio como finalidad primordial adquirir un conocimiento minucioso de los presupuestos de gastos de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, con el propósito de recomendar las medidas que fueran convenientes para obtener el ma-

yor beneficio de los recursos financieros disponibles por dichas instituciones. El control de los presupuestos de esos organismos no se proyectaba limitarlo únicamente a los gastos de inversión, sino que comprendía el total de gastos de esas dependencias. Con ese objeto la Comisión de Inversiones, utilizando personal técnico integrado por contadores y economistas, se dedicó, en una primera etapa de sus actividades, a practicar auditorías exhaustivas y estudios económicos que abarcaban todos los aspectos de las dependencias aludidas. De este modo, se trataba de conocer en forma completa y detallada todos y cada uno de los aspectos administrativos y de operación de las instituciones que se habían incluido en el Decreto que creó la Comisión de Inversiones.

El riguroso control que se pretendía establecer, a través de la Secretaría de Hacienda, sobre los gastos totales y de operación de los citados organismos, con base en los estudios y recomendaciones de la Comisión de Inversiones, dio lugar a una firme oposición por parte de algunos organismos de importancia que, acudiendo en algunos casos a procedimientos legales y, en otros, solicitando simplemente a la Secretaría de Hacienda se aplazara la intervención de la Comisión en sus dependencias, opusieron continua resistencia para que se llevara a cabo la labor que se había encomendado a la Comisión. Como resultado de la actitud hostil que mostraron los funcionarios de ciertas instituciones importantes debido a la intervención fiscalizadora de la Comisión y, si a ello se agrega el hecho de no haberla dotado desde un principio de suficiente autoridad y apoyo para que cumpliera con los términos del Decreto Presidencial que la creó, no es extraño que paulatinamente esta Comisión se ocupara exclusivamente de estudiar organismos de pequeña importancia, manteniéndose así al margen de sus actividades las principales dependencias descentralizadas. Como consecuencia de lo anterior, esa Comisión mantuvo intensa actividad sólo durante los 10 primeros meses de 1948, disminuyendo posteriormente el ritmo de sus trabajos hasta que en diciembre de 1949 se suspendieron totalmente sus labores al derogarse la ley que la había establecido.

327

\* Revista de Administración Pública. Núm. 5 enero-marzo 1957 (pp. 7-17).



## IX. CONTROL

### COMISION DE INVERSIONES\*

Por Raúl Salinas Lozano

Por la creciente proporción que representan dentro del gasto público los recursos financieros para inversión y por considerar que las inversiones gubernamentales son un elemento determinante del desenvolvimiento económico y social de México, el Ejecutivo Federal, en los últimos años, ha adoptado diversas medidas con el propósito expreso de lograr una adecuada orientación y coordinación de los programas de inversiones de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Un primer antecedente que revela ya la preocupación del Gobierno Federal por lograr, en cierta medida, los propósitos enunciados, se encuentra en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947. En dicha Ley se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico a través de auditorías e inspecciones técnicas. Mediante el uso de estas facultades, la Secretaría de Hacienda quedó autorizada a solicitar informes financieros, revisar, vetar y reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones de los organismos comprendidos dentro de la citada Ley.

Posteriormente, por Decreto Presidencial del 31 de enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones. Esta institución, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se estableció con funciones que tenían un carácter meramente administrativo referentes al control, vigilancia y coordinación de los organismos a que aludía la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Brevemente puede decirse que las actividades que llevó a cabo esta Comisión tuvieron en un principio como finalidad primordial adquirir un conocimiento minucioso de los presupuestos de gastos de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, con el propósito de recomendar las medidas que fueran convenientes para obtener el ma-

yor beneficio de los recursos financieros disponibles por dichas instituciones. El control de los presupuestos de esos organismos no se proyectaba limitarlo únicamente a los gastos de inversión, sino que comprendía el total de gastos de esas dependencias. Con ese objeto la Comisión de Inversiones, utilizando personal técnico integrado por contadores y economistas, se dedicó, en una primera etapa de sus actividades, a practicar auditorías exhaustivas y estudios económicos que abarcaban todos los aspectos de las dependencias aludidas. De este modo, se trataba de conocer en forma completa y detallada todos y cada uno de los aspectos administrativos y de operación de las instituciones que se habían incluido en el Decreto que creó la Comisión de Inversiones.

El riguroso control que se pretendía establecer, a través de la Secretaría de Hacienda, sobre los gastos totales y de operación de los citados organismos, con base en los estudios y recomendaciones de la Comisión de Inversiones, dio lugar a una firme oposición por parte de algunos organismos de importancia que, acudiendo en algunos casos a procedimientos legales y, en otros, solicitando simplemente a la Secretaría de Hacienda se aplazara la intervención de la Comisión en sus dependencias, opusieron continua resistencia para que se llevara a cabo la labor que se había encomendado a la Comisión. Como resultado de la actitud hostil que mostraron los funcionarios de ciertas instituciones importantes debido a la intervención fiscalizadora de la Comisión y, si a ello se agrega el hecho de no haberla dotado desde un principio de suficiente autoridad y apoyo para que cumpliera con los términos del Decreto Presidencial que la creó, no es extraño que paulatinamente esta Comisión se ocupara exclusivamente de estudiar organismos de pequeña importancia, manteniéndose así al margen de sus actividades las principales dependencias descentralizadas. Como consecuencia de lo anterior, esa Comisión mantuvo intensa actividad sólo durante los 10 primeros meses de 1948, disminuyendo posteriormente el ritmo de sus trabajos hasta que en diciembre de 1949 se suspendieron totalmente sus labores al derogarse la ley que la había establecido.

327

\* Revista de Administración Pública. Núm. 5 enero-marzo 1957 (pp. 7-17).

No cabe duda que la misión que se había encomendado a ese organismo era de suma importancia, en cuanto a la finalidad de lograr el mejor aprovechamiento de los cuantiosos recursos financieros que ya desde esos años administraban los organismos descentralizados y empresas estatales, pero la intervención tan severa y el control tan estricto que se proyectaba aplicar con el auxilio de los estudios y dictámenes de la Comisión de Inversiones, limitaba seriamente la autoridad de los funcionarios responsables de la operación de las instituciones sujetas a dicha ley.

Si bien es cierto que las funciones de la Comisión de Inversiones fueron de carácter exclusivamente administrativo y la utilización que se proyectaba dar a esos estudios y recomendaciones no estaba orientada a formular programas de inversiones de los organismos controlados por la ley, buscando de este modo su coordinación y jerarquización, cabe apuntar que en el caso de haber continuado esa Comisión y si la Secretaría de Hacienda hubiera adoptado las medidas de control y vigilancia que se consideraran juiciosas, es muy probable que había mejorado la orientación y el aprovechamiento de los recursos financieros de esos organismos en beneficio de la economía nacional.

Una vez que suspendió sus actividades la Comisión de Inversiones, los esfuerzos del Gobierno Federal para controlar en sus distintos aspectos los programas de inversión del sector público tuvieron escasa importancia y, bien puede decirse que, salvo el intento mencionado, durante la pasada administración no se adoptaron medidas dignas de mención dirigidas a coordinar, jerarquizar y orientar debidamente los programas de inversión de las distintas dependencias del sector público.

Durante el gobierno actual se han realizado esfuerzos sistemáticos no sólo orientados a mejorar el conocimiento de la inversión pública, sino concretamente dirigidos a controlar las obras que ejecutan las instituciones gubernamentales, buscando su coordinación, jerarquización y el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros para inversión. En efecto, el interés del Gobierno Federal por lograr dicho fin se revela en el Acuerdo Presidencial de 9 de junio de 1953 por el cual se obliga a las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus programas de inversión referentes al periodo 1953-1958. En esa información se debería consignar las obras a ejecutar en cada uno de los años del sexenio y comunicar oportunamente los cambios efectuados en el citado programa. Asimismo, se precisa que dicha información deberá complementarse con un proyecto de financiamiento del programa de inversiones, y la especificación, según el caso, del origen de fondos, señalando el monto de recursos provenientes del presupuesto, emisión de bonos, créditos del exterior y fondos propios.

Con el auxilio de esa información, las secretarías de Hacienda y Economía deberían presentar a la consideración del señor Presidente de la República un programa coordinado de las inversiones del sector público. En este mismo acuerdo, claramente se especificaba la necesidad de coordinar los programas de inversiones que realizan las diversas dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como un instrumento indispensable para realizar la política económica más adecuada al desenvolvimiento económico y social del país. Con el propó-

sito de cumplir con el Acuerdo Presidencial aludido, el 20 de julio de 1953 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictó un acuerdo creando el Comité de Inversiones, organismo al que se encomendó reunir la información necesaria a fin de elaborar un programa debidamente jerarquizado y coordinado de inversiones públicas para el sexenio 1953-1958 que debería someterse a la consideración del señor Presidente de la República.

El Comité de Inversiones funcionó por un periodo corto, aproximadamente un año, como una oficina de la Secretaría de Hacienda; sin embargo durante ese breve lapso llevó a cabo una labor encomiable, tanto por la valiosa información que reunió sobre las inversiones del sector público como por los acuciosos estudios realizados sobre temas de singular importancia en la formulación de la política económica del país, tales como el nivel conveniente de la inversión pública y privada, financiamiento de la inversión pública, canalización correcta de la inversión gubernamental y otras investigaciones que han permitido un mejor conocimiento de la estructura y tendencias generales de las inversiones del sector público.

Poco tiempo después, al considerar la conveniencia de ampliar las facultades y atribuciones del Comité de Inversiones, el Ejecutivo Federal expidió el 7 de septiembre de 1954 un Acuerdo creando la Comisión de Inversiones como un organismo dependiente del Presidente de la República. En conformidad con dicho Acuerdo Presidencial se encomendó a esta Comisión "estudiar los proyectos de inversiones públicas que reciba con objeto de valorar, en consonancia con las más apremiantes necesidades del país, la importancia particular que cada obra reviste en su aspecto económico y social. Realizar los estudios económicos que sean necesarios a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica hacendaria y social, la jerarquización, la coordinación y el papel que deben desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país. Con base en estos estudios, la Comisión de Inversiones deberá someter a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones públicas, así como sugerir al propio Ejecutivo los cambios que deben realizarse en dicho programa".

La Comisión de Inversiones inició sus actividades en el mes de septiembre de 1954 y se integró con un personal técnico reducido constituido por un Director, un Subdirector, un Jefe de Programación y diez analistas que se han especializado en el conocimiento de los distintos campos que cubre la inversión pública: comunicaciones y transportes, irrigación, fomento agrícola, obras portuarias, energía y combustibles, escuelas, hospitales y viviendas. Los analistas disponen de personal técnico auxiliar para realizar las labores a su cargo. Para cumplir con las funciones que le fueron encomendadas, la Comisión ha orientado sus actividades primordialmente hacia el logro de los objetivos siguientes:

- 1) Determinar los niveles convenientes de inversión pública, considerando las necesidades de inversión y atendiendo a los recursos financieros disponibles, situación monetaria y cambiaria y aquellos otros elementos ligados a la inversión del señor público.
- 2) Estudiar los proyectos de inversión del sector público a fin de evaluar su beneficio económico y social; coordinar las distintas inversiones y jerarquizar las

inversiones propuestas en función de los medios financieros y las necesidades de inversión.

3) En función de lo anterior, formular programas anuales de inversión pública para someterlos a la consideración del Jefe del Ejecutivo.

4) Proponer cambios en la orientación de las inversiones, reestructuración de los programas o promoción de nuevos proyectos, como resultado de las necesidades de inversión, coordinación y jerarquización de las inversiones del sector público.

5) Sugerir al propio Jefe del Ejecutivo, durante el ejercicio del presupuesto, las modificaciones que deben realizarse a los programas aprobados.

6) Realizar estudios sobre el financiamiento de la inversión del sector público.

7) Estudiar las tendencias de la economía nacional y contribuir a la programación de la política económica general para enmarcar y justificar las inversiones del sector público.

8) Determinar necesidades de inversión de los distintos sectores en los próximos 10 años.

9) Elaborar estudios generales sobre distintos temas ligados estrechamente a la inversión pública, tales como la inversión pública y el desarrollo económico; relaciones entre la inversión pública y la inversión privada; la inversión pública y la balanza de pagos; operación y administración de las obras públicas; política de inversiones públicas; coordinación de las inversiones federales, estatales y municipales; distribución geográfica de la inversión pública.

10) Formular un inventario de las obras públicas en proceso de ejecución a fin de conocer los distintos aspectos de los proyectos incluidos en los programas de inversión anual;

11) Elaborar diversas estadísticas sobre la inversión pública y su financiamiento.

En una u otra forma, los estudios y actividades de la Comisión están íntimamente ligadas a la formulación de los programas anuales de inversión pública que se someten a la consideración del Ejecutivo Federal. Para este fin, con la debida anticipación al próximo ejercicio fiscal se solicita a las dependencias del sector público envíen a la Comisión sus programas de inversiones con el objeto de estudiar los proyectos que los integran. Los estudios que lleva a cabo la Comisión tienen como propósito esencial evaluar los beneficios económicos y sociales de las distintas obras proyectadas, su grado de coordinación con las diversas inversiones gubernamentales y su jerarquía en función del conjunto de obras que proyecten realizar las dependencias del sector público. Es importante señalar que dichos estudios se limitan exclusivamente al aspecto económico y social de las obras proyectadas, así como a su grado de coordinación con otras inversiones, dejando todo lo concerniente a los aspectos técnicos de los proyectos bajo la exclusiva responsabilidad de la dependencia a cargo de la obra.

Independientemente de los estudios que formula la Comisión sobre los programas de obras del sector público, la Secretaría de Hacienda, en común acuerdo con el Ejecutivo Federal, comunica oportunamente a la Comisión el monto de los recursos presupuestales que proyecta destinar para fines de inversión en el próximo ejercicio fiscal. Igualmente todas aquellas dependencias que no reciben fondos presupuestales para efectuar sus inversiones informan a la Comisión, junto con su programa de inversiones, el origen y monto de

los recursos financieros que aplicarán a la ejecución de las obras proyectadas. De este modo se dispone, por una parte, de los programas de inversiones que tienen interés en realizar las distintas dependencias gubernamentales y, por la otra, se conocen los recursos financieros disponibles para realizar las obras proyectadas.

Mediante los estudios que realiza la Comisión sobre la necesidad e importancia económica y social de los proyectos y, conociendo, además, el monto de los recursos financieros disponibles para inversiones, la Comisión distribuye éstos entre las distintas obras propuestas por las dependencias y, de este modo, formula un programa preliminar para el conjunto del sector público. Como la ejecución de un programa de obras públicas no depende exclusivamente de la bondad de los proyectos que lo integran, o de la disponibilidad de medios financieros, sino que es necesario también tomar en consideración el efecto que tendrá el gasto público en inversión sobre la economía nacional, antes de someterlo a la consideración del Ejecutivo Federal, la Comisión obtiene el punto de vista de las autoridades hacendarias y monetarias sobre la magnitud y estructura del programa y su impacto probable en la economía nacional. Así, con la opinión de dichas autoridades se revisa nuevamente el programa a fin de que el nivel de inversión gubernamental y su estructura sean compatibles con la política económica adoptada por la Administración.

Finalmente, el programa de inversiones para el conjunto del sector público se somete a la consideración del Ejecutivo Federal, el cual sugiere a su vez los ajustes y modificaciones que juzgue convenientes. En su oportunidad, la Comisión comunica a las distintas dependencias el programa que le ha sido autorizado por el Jefe del Ejecutivo, así como las condiciones a que debe someterse para su ejecución.

El control del programa aprobado por el Presidente de la República está a cargo primordialmente de las secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La Secretaría de Hacienda, a través de su Dirección de Egresos, impone un estricto control sobre las inversiones que realizan las dependencias que reciben fondos presupuestales para la ejecución de sus inversiones, ya que sólo autoriza las órdenes de pago para cubrir el importe de una inversión cuando ésta ha sido previamente autorizada por el C. Presidente de la República. De esta manera, sólo con la aprobación específica de una obra por parte del Jefe del Ejecutivo, la Dirección de Egresos expide las órdenes de pago correspondientes para que las dependencias estén en posibilidad de retirar fondos de la Tesorería de la Federación para llevar a cabo la inversión aprobada.

Por su parte, la Secretaría de Bienes Nacionales no aprueba contratos, ni revisa las estimaciones de los trabajos realizados, ni tampoco interviene en la adquisición de bienes necesarios en la realización de las obras públicas, si la ejecución de éstas no han sido debidamente estudiadas por la Comisión. Sin esta intervención de la Secretaría de Bienes Nacionales las dependencias o los contratistas no pueden efectuar las gestiones necesarias ante la Dirección de Egresos para que ésta a su vez expida las órdenes de pago correspondientes.

Los estudios que realiza la Comisión a fin de formular un programa anual de obras públicas comprenden distintos aspectos de la inversión gubernamental. En primer término se ha considerado conveniente

determinar las necesidades que tiene el país de las distintas obras que tradicionalmente se han encomendado a las dependencias del sector público. En México, como en todo país en proceso de desarrollo económico, obviamente existen innumerables necesidades de obras básicas que corresponden al Gobierno atender. Como consecuencia, puede decirse que prácticamente toda inversión que se realiza presta un servicio y mejora en cierto grado las condiciones económicas y sociales de la población; sin embargo, como no es posible emprender todas las obras que se requieren para satisfacer las necesidades de inversión, es preciso determinar cuáles son las necesidades más apremiantes que deben atenderse para resolver debidamente los múltiples y complejos problemas que plantea el desenvolvimiento económico del país y, de esta manera, jerarquizar dichas necesidades conforme a determinados criterios. Por esa razón, ha sido preocupación permanente de la Comisión, desde que inició sus actividades, realizar una serie de estudios con el propósito de precisar las necesidades de obras públicas y su importancia relativa tanto en el presente como en los próximos años.

Un conocimiento adecuado de las necesidades de inversión no sólo permite precisar su magnitud y jerarquía en cuanto a la urgencia de atenderlas, sino que constituye un valioso auxiliar para fijar metas de inversión cuyo cumplimiento, dentro de un período determinado, permitirá resolver paulatinamente las necesidades que existen de ejecutar obras básicas orientadas a acelerar el desarrollo de la economía nacional.

Es obvio que frente a los innumerables requerimientos de inversión pública se tiene como factor limitativo para atender plenamente dichas necesidades la escasez de recursos financieros, técnicos y humanos para inversión. Precisamente por la presencia de esta limitación surge la conveniencia de realizar, en primer término, aquellas obras que proporcionen los mayores beneficios a la colectividad. Por consiguiente, para distribuir los fondos de inversión de las distintas obras que proyectan ejecutar las dependencias gubernamentales, es necesario acudir a ciertas prácticas que permitan evaluar la importancia económica y social de cada uno de los proyectos propuestos para integrar los programas anuales de inversión. De este modo, a través de la evaluación de los distintos proyectos es posible establecer su importancia relativa y estructurar así un programa de inversiones gubernamentales fincado en una jerarquización racional de los diversos proyectos de inversión.

Para evaluar las distintas inversiones que realiza el sector público ha sido preciso adoptar ciertos criterios básicos que permitan asignar grados de jerarquía a las distintas obras. En realidad, estos criterios expresan la prioridad o importancia que se ha dado a las necesidades que se espera atender con las obras y la política de inversión pública seguida por la administración. Precisamente por esta circunstancia no siempre es posible o aconsejable adoptar criterios de inversión semejante para países en distinta etapa de desarrollo, sino que más bien estos criterios deben ajustarse esencialmente a las características económicas y sociales del país y a la política de obras públicas que decida seguir el Gobierno.

En el caso de la Comisión, los criterios de inversión que han tenido dominante importancia han sido fundamentalmente los siguientes: *a)* Productividad de la obra, o sea su relación beneficio-costo; *b)* grado de

coordinación con otros proyectos; *c)* beneficio social; *d)* porcentaje de avance en caso de tratarse de una obra en proceso; *e)* defensa o protección de la inversión realizada, igualmente en el caso de una obra en proceso; y *f)* volumen de ocupación generado por la operación del proyecto.

Si bien es cierto que la evaluación económica y social de un proyecto es un instrumento adecuado para precisar la importancia relativa de una inversión, no se ha pasado por alto que existen serias limitaciones para evaluar algunos proyectos que, por sus características particulares, no es posible determinar el valor económico de los beneficios derivados de la operación de la obra. Quizá el caso más patente se encuentra en los proyectos de carácter social como escuelas, hospitales y obras sanitarias. Asimismo, se tienen serias limitaciones para evaluar ciertos proyectos ferroviarios que cubren una vasta región heterogénea en cuanto a sus características generales. En la misma situación se encuentran algunas carreteras, cuya área de servicio es a veces imprecisa y, en consecuencia, los beneficios imputables a la inversión no pueden estimarse fácilmente. También se presenta este caso con proyectos de agua potable y alcantarillado, pavimentos, electrificación rural y otro tipo de proyectos cuyos beneficios son a menudo intangibles y, por consiguiente, no siempre es posible cuantificarlos en términos monetarios. En proyectos de esta naturaleza la decisión debe sustentarse en un juicio ponderado y un análisis racional sobre los beneficios probables que pueden derivarse de la realización de un proyecto de esta naturaleza.

En ciertos campos de la inversión pública sí se tiene la posibilidad de cuantificar de manera aproximada la importancia económica de un proyecto. Por ejemplo obras de pequeña y grande irrigación, proyectos de desarrollo económico regional, obras marítimas de cierto tipo, proyectos industriales, inversiones en colonización, inversiones agrícolas como combate de plagas, drenes contra el ensaltramiento y mejoramiento de suelos.

Si se considera que en la actualidad una proporción dominante de las inversiones públicas en México corresponde a obras cuyos beneficios son susceptibles de cuantificarse en términos monetarios, se podrá apreciar mejor la conveniencia de fijar las prioridades basándose fundamentalmente en la evaluación económica de los proyectos. Claro está que, como ya se mencionó, la Comisión también considera simultáneamente otros criterios complementarios que, en el caso especial de México, tienen particular importancia. Por ejemplo, el beneficio social; la necesidad de concluir ciertas obras que por la magnitud invertida y su grado de avance deben terminarse, aun cuando su relación beneficios-costos sea bajo; también debe considerarse la conveniencia de realizar inversiones en regiones económica y socialmente postergadas; grado de coordinación con otras obras; urgencia de realizar ciertos proyectos a fin de atender una situación equívoca de considerar exclusivamente el punto de vista económico que, si bien debe asignarse en algunos casos primordial importancia, en la realidad deben considerarse en su justo valor las distintas situaciones que concurren en la decisión de ejecutar una inversión.

Las funciones de la Comisión en cuanto a la formulación del programa anual de inversiones públicas no terminan una vez que el Jefe del Ejecutivo lo aprueba. En conformidad con los términos del acuerdo que creó

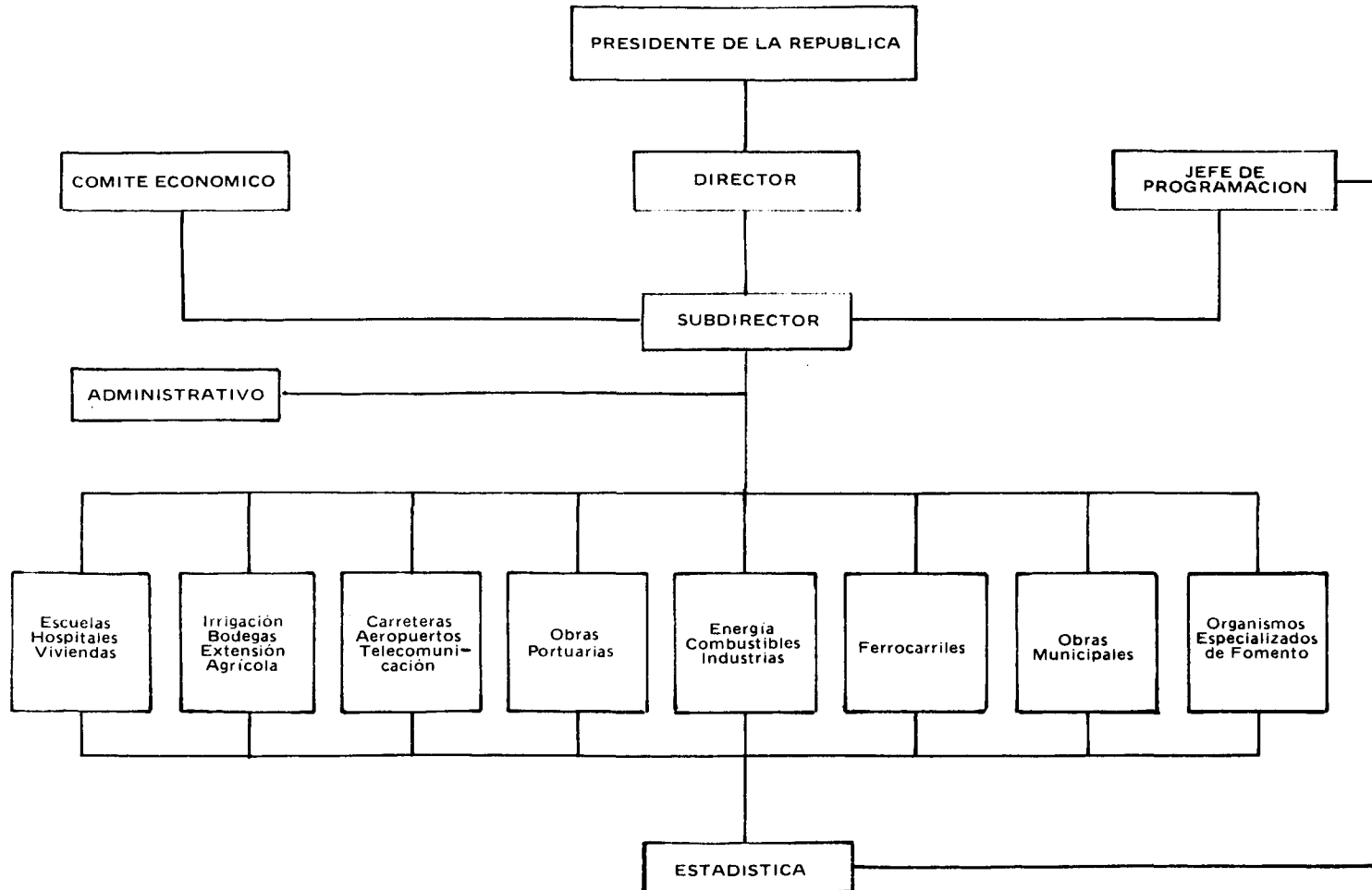
la Comisión, las dependencias del sector público deben someter a la consideración del Presidente de la República, a través de la Comisión, las solicitudes para modificar la estructura o distribución de sus programas anuales de inversión o las ampliaciones necesarias para acelerar el ritmo de obras autorizadas o iniciar nuevos proyectos. En estos casos, la Comisión estudia las transferencias o ampliaciones solicitadas, evalúa su importancia económica y social y presenta al Jefe del Ejecutivo su opinión para que sea el propio Presidente de la República el que decida sobre las modificaciones al programa.

Un aspecto importante de los estudios que realiza la Comisión referentes a las obras en proceso de ejecución, o proyectos nuevos, corresponde a las visitas que efectúan los analistas a las obras en proceso o a las regiones en donde se proyecta emprender una nueva inversión. Estas visitas tienen como propósito ampliar su conocimiento sobre la naturaleza misma de las obras, beneficios esperados, ritmo de avance, problemas prácticos que plantea su ejecución, grado de coordinación con otras obras, actitud de los habitantes de la región respecto al proyecto, obras complementarias que tendrán que ejecutarse para obtener el máximo de beneficios de las inversiones realizadas. Mediante esta práctica el personal técnico de la Comisión está en mejor posibilidad de precisar su conocimiento sobre los proyectos y, de este modo, dispone de un mayor número de elementos de juicio para apreciar la bondad de los distintos proyectos.

Para complementar el conocimiento de las obras públicas en proceso de ejecución, la Comisión ha venido formando un inventario de esas obras en el que se consignan datos básicos de las obras, como localización del proyecto, fecha de iniciación y fecha probable de terminación, costo total de la obra, cantidades invertidas, calendario de inversiones, origen de los recursos financieros, beneficios esperados y otros datos de semejante importancia. Este inventario permitirá tener no sólo un conocimiento detallado de las obras en proceso de ejecución y de este modo constituir un auxiliar valioso en la formulación de los programas anuales de inversiones, sino que, además, puede en todo momento ser un instrumento para considerar la ejecución de obras nuevas en función de proyectos en ejecución, mejorar el control y vigilancia de las obras en proceso, así como obtener un mayor grado de coordinación de las inversiones realizadas.

Como elementos auxiliares en la formulación de los programas anuales de inversión pública, la Comisión ha tenido como preocupación permanente llevar a cabo investigaciones que le permitan tener un conocimiento satisfactorio del comportamiento de los distintos factores determinantes de la actividad económica. Estos estudios norman las recomendaciones en cuanto a los niveles convenientes de inversión pública compatibles con la estabilidad monetaria y cambiaria y la disponibilidad de recursos financieros y técnicos para inversión. En estas investigaciones, la Comisión ha contado con la valiosa cooperación de funcionarios de otras dependencias del Gobierno, principalmente de las Secretarías de Hacienda y Economía, Banco de México y Nacional Financiera. Igualmente se ha tenido marcado interés en realizar estudios generales sobre temas que obviamente están ligados a la inversión pública, por ejemplo, el papel de la inversión pública, por ejemplo, el papel de la inversión pública en el desarrollo económico, relaciones entre la inversión pública y privada, la inversión pública y la balanza de pagos, distribución geográfica de las inversiones y otros estudios de naturaleza semejante que han permitido mejorar el conocimiento del gasto público en inversión y, como ya se apuntó, han sido instrumentos valiosos para la elaboración de los programas de inversiones del sector público.

En tanto que las inversiones gubernamentales continúen constituyendo un elemento de singular importancia para acelerar el desenvolvimiento económico y social de nuestro país, será recomendable utilizar todos aquellos medios que permitan el aprovechamiento óptimo de los limitados recursos de inversión y la orientación de las inversiones hacia los sectores que son determinantes para alentar el progreso de la economía nacional. Desde que inició sus actividades, la Comisión de Inversiones ha dirigido sus labores a lograr estos fines; sin embargo, es preciso reconocer que los esfuerzos de este organismo hubieran tenido alcance limitado de no haber contado en todo momento con la estrecha cooperación y amplia comprensión de su labor por parte no sólo de las autoridades hacendarias y monetarias, sino, en general, de todas las dependencias que forman el sector público y de cuyas inversiones depende en gran medida las posibilidades de mejorar las oportunidades de progreso de amplios sectores de la población.

COMISION DE INVERSIONES  
DIAGRAMA FUNCIONAL

## EL CONTROL Y LA COORDINACION DEL SECTOR PUBLICO DESCENTRALIZADO\*

Por Gustavo Martínez Cabañas

Con verdadera emoción participo en este seminario, un poco abrumado por la ostentosa presentación que ustedes han escuchado de mi modesta carrera profesional. Trataré de cumplir mi cometido en la sesión de esta noche, que como dice el programa, se me ha encomendado presentar a ustedes el tema que consiste en "El Control y la Coordinación del Sector Público Descentralizado". Yo quisiera que en esta ocasión tuviéramos un verdadero coloquio, es decir, un intercambio de ideas y opiniones y que fuera el resultado de una discusión más activa, no porque piense que las anteriores hayan sido deslucidas, sino porque el tema que vamos a tratar es un tema de tal naturaleza, que ha estado y probablemente esté por mucho tiempo en el debate de los asuntos públicos en México.

Para mí es uno de los temas vitales que confronta la administración pública mexicana en los días actuales, en esta oportunidad no solamente trataré de dar a ustedes una explicación descriptiva de lo que son los organismos del sector público descentralizado, sus características, número, etc., aspiro a que en esta plática vayamos a los problemas de fondo.

Afortunadamente tenemos como invitado de honor a una persona que ha dedicado muchos años de su vida y su actividad profesional a este asunto, como funcionario y como profesionalista, de manera que me siento un poco cohibido al tratar de presentar un tema que debería haber sido magistralmente expuesto por nuestro invitado de honor. Con todas las limitaciones del caso, trataré de hacer una exposición muy breve, sobre los elementos fundamentales en que se pueda enmarcar este problema.

En ocasiones anteriores, en esta tribuna se ha hecho referencia constante a las empresas descentralizadas y a los órganos de especialización del gobierno y a su intervención en la vida económica y social del país. Se ha dicho o se ha dado a entender, que existe un gran número de organismos, que no se sabe ni cuántos son, ni cuáles son sus funciones, ni donde están. Se habla de cifras de varias centenas de organismos, se tiene un poco la impresión de que constituyen una

especie de selva primitiva en la que crecen, se desarrollan y mueren, realmente nacen más organismos que los que desaparecen, por lo que esta abundante flora y fauna de la administración pública va constantemente en aumento.

Quiero concretar algunas ideas para indicar a ustedes que la creación de organismos descentralizados no es una invención mexicana y no es una planta que sea exclusiva de estas tierras, existe en la mayor parte de los países del mundo si no es que en la totalidad. Se da según la naturaleza y el grado de desarrollo del país de que se trate, especialmente en aquellos países en vías de desarrollo como el nuestro, este instrumento reviste una importancia única, es un instrumento del desarrollo económico y social y como tal debe vérselo. Yo creo que ya en este recinto se ha discutido demasiado sobre la justificación de la intervención del Estado en la vida económica, damos por sentado que es admitido y que es necesario en los países como el nuestro. Estos organismos se crean no por gusto, sino muchas veces por necesidad, por una emergencia como la de la guerra; para resolver problemas de carácter obrero-patronal; para resolver la subsistencia de un servicio público, para atender una necesidad de la colectividad, etcétera. Si son muchos o son pocos, es relativamente importante, yo traigo aquí algunos datos que me permitiré exponer a ustedes para cuantificar el problema: De acuerdo con el último Directorio General de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Establecimientos Públicos, Comisiones, Juntas e Institutos Dependientes del Gobierno Federal, publicado por la Secretaría del Patrimonio Nacional recientemente en enero de 1964, hay 135 Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de los cuales, técnicamente hablando, 48 son organismos y 87 empresas, todos ellos producen bienes y servicios para el mercado. Hay además 261 Establecimientos públicos, Comisiones, Juntas e Institutos dependientes del Gobierno Federal, lo cual hace un gran total de 396 entidades, repito, de las cuales solamente tienen carácter económico 135.

333

\* Memoria del Seminario sobre planeación socio-económica, derecho administrativo y administración pública. Facultad de Derecho. UNAM. 1965 (pp. 163-191).

No es verdad, como se ha dicho aquí por algunas personas, que no se conoce cuáles son los organismos descentralizados, ni dónde están. Cualquier persona puede encontrarlos en este Directorio, que es un documento público. Hay dentro de los llamados organismos descentralizados y empresas de participación estatal, una clasificación en: industria extractiva, industria de transformación, industria eléctrica, comunicaciones y transportes, empresas comerciales y organismos comerciales, instituciones de crédito, seguros y fianzas. Hay, por lo que se refiere a establecimientos públicos, comisiones, etc., 109 de desarrollo regional y local, 48 de fomento cultural e investigación científica, 82 instituciones de servicio social y otras que suman 22 instituciones. Quiero dar someramente una idea de cuál es el caudal que mueven estas instituciones descentralizadas del gobierno federal; de acuerdo con los datos más recientes de 1963 la inversión pública total fue de 13,800 millones de pesos, de los cuales el Gobierno Federal y el Distrito Federal movieron 5,405 millones y los organismos descentralizados movieron 8,395 millones de pesos, es decir, los organismos descentralizados tienen una importancia del 60%, aproximadamente, de la inversión pública total del Gobierno.

Pero no nos asustemos, no es que tengamos un Estado que está invadiendo la economía del país. La descomposición de estas inversiones es la siguiente: en materia de petróleo representa el 27%, en materia de electricidad el 21%, en instituciones bancarias el 15.5%, en instituciones de beneficio social el 10.6% y en ferrocarriles el 9.7%; estos grandes rubros ocupan el 84% de las inversiones de los organismos descentralizados, solamente un 16% envuelve los otros capítulos en donde se encuentra la industria de transformación, que representa menos del 3% de las inversiones.

Un poco se sembró aquí en la mente de los que escuchaban las pláticas anteriores, que el Estado Mexicano estaba abarcando los negocios, esto no es verdad; la mayor parte de estas inversiones son inversiones de infraestructura y servicios para crear precisamente las condiciones indispensables para que se desarrolle la industria privada y en eso yo creo que el historial del Gobierno de México es ejemplar.

Ahora bien, ya hemos visto la importancia, el número; ya hemos visto más o menos los campos a que se dedican los organismos del sector público descentralizado. ¿Estamos satisfechos con la acción del Gobierno en materia empresarial? ¿Conducimos nuestros negocios públicos al nivel de los privados, o con la misma eficiencia, con el mismo grado de economicidad? ¿Tomamos en cuenta la relación costos-precios? ¿Tenemos en cuenta el factor utilidad? Porque la utilidad puede ser utilidad particular, individual, de empresa, pero también existe la utilidad social. Hay criterios para demarcar estas cosas y aquí voy a recurrir, para dar un poco respuesta a estas preguntas, al excelente trabajo preparado por el Lic. Sealtiel Alatríste en 1962, que se llama "La Estructura del Control Externo de los Organismos Descentralizados". Pocas veces un profesionalista y al mismo tiempo funcionario de un Gobierno ha expuesto con tanta claridad, valentía y honradez, el tema como se encuentra en estas cuantas páginas, que no voy a repetir, simplemente voy a resaltar los hechos más importantes.

El Lic. Alatríste sostiene la tesis de que no es posi-

ble hablar de control y de coordinación de los organismos descentralizados en este país o en cualquier otro, si no se sabe cuáles son los planes y programas de estas instituciones. El control es el otro lado de la medalla de la planeación, si no se saben las metas, si se desconoce la cuantificación de los recursos y los medios, cómo es posible que se vaya a controlar. ¿Se puede avanzar en materia de control si no se ha avanzado lo suficiente en materia de planificación? Dejo esta cuestión un poco a la consideración de mis compañeros de coloquio, que seguramente tendrán ideas que aportar.

Enseguida el Lic. Alatríste se refiere a los métodos y técnicas modernas del control, que son aplicables tanto a las empresas del Estado como a las empresas particulares. El control es una técnica muy bien elaborada, la conocen los señores contadores a la perfección, se practica en miles de empresas aquí en México y en todas partes del mundo. ¿Por qué razón no se podrá aplicar esa misma técnica a las empresas de participación estatal mexicana? ¿Es que existe algún tabú? ¿Es que están rodeadas de misterio? Hay en el trabajo del Lic. Alatríste muchas sugerencias y reflexiones. Una de tantas reflexiones que me parece muy importante subrayar es que toda empresa de importancia debe publicar sus resultados financieros, debe hacer del conocimiento del público el cumplimiento de sus programas, sin esas dos condiciones no es posible saber la marcha de esos entes o de esas corporaciones o empresas. Entonces, uno de los primeros pasos consiste en exigir mediante la ley que todos esos entes que manejan patrimonio nacional, en una u otra forma, den a conocer públicamente el resultado de su operación.

En el pasado se ha atacado al Lic. Alatríste de que veía el asunto puro y simplemente desde el punto de vista del contador, del hombre de números, que está pendiente del balance final. Me parece que la acusación es gratuita, porque habemos personas de otras profesiones que tenemos que reconocer que sin los datos de la contabilidad y de la estadística ningún análisis serio se puede hacer. El Lic. Alatríste piensa no solamente en términos del control contable, sino que va más lejos, aspira al control administrativo, es decir, se mete al problema de la eficiencia entendida en su forma más clara y sencilla, la de realizar la mejor labor con el menor esfuerzo. No pedía demasiado, sino lo indispensable, él aconsejaba practicarlo a través de auditorías, con auditores externos, tal como se hace en muchas partes del mundo y que cuesta relativamente menos que si se tuviera un gran instrumental para hacer esta clase de auditorías permanentes, con funcionarios del Gobierno. ¿Cuál sería el órgano del control externo? Aquí en donde nos encontramos probablemente en el acto final de un drama de carácter técnico-administrativo-político. Esta preocupación del control y de la coordinación, de hacer las cosas en orden, llevó a muchas personas a pensar en una renovación de una vieja legislación que data de 1947 y que se encuentra obsoleta. Hubo intentos en el Senado de elaborar una nueva legislación, se ha llegado hasta el punto de que la ley ha sido aprobada por el Congreso, pero no ha sido promulgada por el Ejecutivo. Este es un asunto de tanta importancia, con grandes intereses atrás de todas las cuestiones técnicas, hay tanto mar de fondo que uno se pregunta: ¿Por qué una ley que significa orden ha provocado esta situación de espera, de con-



troversia, de frustración para muchos funcionarios públicos conscientes? El hecho es que la ley no se ha publicado, nos quedan unos cuantos meses de esta administración y quién sabe si algún día entre en vigor.

Sería mejor que el propio Lic. Alatríste nos dé sus luces sobre los criterios que campean en este problema, quizás él, con mucho más autoridad podrá desarrollar las ideas que ha expuesto en sus escritos.

Quiero, simplemente para completar la presentación, dejar enunciadas algunas ideas. Desde luego me interesa resaltar el problema de la coordinación. ¿Por qué debe haber coordinación? Sencillamente porque son varias autoridades dentro de régimen mexicano que tienen que ver con las empresas descentralizadas, un grupo mira a la parte financiera, llámese Secretaría de Hacienda; otro grupo trata la parte de inversiones, planes, llámese Secretaría de la Presidencia; otro grupo se encarga de la parte patrimonial, el control del manejo, la eficiencia de la operación, llámese Secretaría del Patrimonio. Y dejo en la mente del auditorio y de los señores que me van a seguir en el uso de la palabra esta cuestión: ¿Será que este problema se ha complicado por una confusión de principio? Entiendo yo, como otras personas que han estudiado administración, que la función de coordinación y de control es una función de estado mayor, es una función de staff, como dicen los americanos, y cuando nosotros la atribuimos como lo hace nuestra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a varias Secretarías al mismo tiempo, dándoles una parcela a cada una de ellas, estamos dividiendo una función que compete única y exclusivamente al Jefe de Gobierno. ¿No sería preferible que fuera un órgano de estado mayor, una oficina de staff de la propia Presidencia la que tuviera las funciones de planeación, control, coordinación, presupuesto y política de personal? ¿No son estas materias las que afectan a la administración pública en toda su extensión? Si eso fuera, si esa interpretación campeara en la mente de las gentes que van a regir nuestros destinos, entonces el problema de la jurisdicción y el pleito de autoridad se desvanecería, sería única y exclusivamente la autoridad del jefe superior de Gobierno la que decidiría a través de sus cuerpos técnicos. Y las secretarías serían ejecutoras de las decisiones tomadas en el más alto nivel en estas materias. Dejo este punto para la discusión que seguirá a mi intervención, pero sí quiero dejar sentada esta conclusión que me parece irrefutable; este es un problema de administración en su más puro sentido, es decir, aquí estamos involucrando los principios fundamentales de la administración pública y de la administración en general, en el sentido de que no hay que confundir actividades de línea, actividades de operación con actividades de consulta, de consejo, o de asesoramiento. Cuando esto llega a suceder, no podemos menos que recordar que hay una experiencia mexicana que es palpable y de la cual por lo menos deberíamos aprender la lección.

Se creó una Secretaría de Estado en el nivel de línea con atribuciones de staff, me refiero a la Secretaría de la Presidencia de la República. No quiero hacer crítica destructiva, pero recojo las opiniones aquí vertidas por otras personas que conocen mejor que yo qué ha sucedido en estos cinco y pico de años y el balance es que no ha operado porque no se tomaron en cuenta al organizar el gobierno los principios básicos de Administración.

De una vez por todas lancemos ésta, aun cuando sea pretenciosa afirmación que no se puede gobernar un país si no se apega uno a los principios de gobierno y de administración. Si se quiere seguir el capricho, muy bien, en ese caso se pagan inevitablemente las consecuencias.

Para finalizar esta presentación, hablaremos de otro tópico: Ya que el Estado mexicano se ha metido en este camino de empresario: ¿actúa en términos de eficiencia? Por ejemplo, en la empresa privada cuando ésta adquiere grandes proporciones se preocupa mucho de la preparación, capacitación y eficiencia de sus ejecutivos. ¿Existe, de parte del Gobierno, una política de capacitación, eficiencia y profesionalismo de sus ejecutivos en estas trescientas noventa y tantas corporaciones que maneja? Quisiera que nuestros participantes nos ilustraran al respecto a través de sus propias experiencias.

Finalmente, me interesaría provocar la discusión, ya un poco más a fondo, de este crecimiento tan espectacular de los organismos descentralizados frente a frente a lo que podríamos llamar el gobierno tradicional, las secretarías de Estado, departamentos, oficinas, direcciones, etc., lo que está en el presupuesto y lo que está fuera del presupuesto y hacernos esta reflexión: ¿No es verdad que cuando hay un problema importante, una cuestión interesante, una actividad dinámica espectacular, creamos un organismo, una empresa, una institución, un ente descentralizado? ¿Por qué lo hacemos? Por muchas razones, flexibilidad de presupuesto, mayor dinamismo fuera de la rutina administrativa de la burocracia, agilidad en las decisiones, etc. Pero, por el otro lado, ¿qué ha sucedido con el gobierno tradicional? Este se ha quedado casi sin contenido, realiza las funciones de control en general, supervisión y dizque de política; pero si ustedes analizan un poco el problema y comparan, digamos (sin tratar de hacer comparaciones ofensivas), los cuerpos técnicos que militan en el gobierno tradicional, a uno le queda la duda de quién está más calificado para establecer la política de quién.

Entonces, ¿qué ha sucedido en este gobierno dual: el descentralizado y el tradicional? Uno se ha quedado languideciendo dentro de la burocracia tradicional y el otro ha florecido y nos lo encontramos pujante, dinámico e, inclusive, siendo un elemento muy importante en el desarrollo económico del país. Entonces, mi pregunta final a los señores que me van a seguir en el uso de la palabra es la siguiente: ¿Qué es lo que más conviene a México, si seguir por el rumbo de los organismos descentralizados o voltear los ojos hacia la administración tradicional y procurar remediar las deficiencias en sus causas? ¿Por qué no le damos elementos técnicos capaces al gobierno tradicional?, ¿por qué no le damos el presupuesto que merece?

No quiero cansar al auditorio con más variaciones sobre este tema y dejo el camino probablemente muy sembrado de espinas para ver si mis colegas, que van a sucederme en el uso de la palabra, tienen más éxito en encontrar soluciones.

## COLOQUIO

### Sealtiel Alatríste

Señor Lic. César Sepúlveda, Director de la Facultad de Derecho, señor Lic. Gustavo Martínez Cabañas, Presidente del Instituto de Administración Pública, demás participantes, señoras y señores: En primer término

debo agradecer este honor para presentar en forma sintética ciertos puntos de vista que he podido formar de manera improvisada en relación a los temas tratados.

Deseo felicitar al Lic. Martínez Cabañas por su acertada presentación del tema "Control y Coordinación de las Empresas Descentralizadas"; estimo que la naturaleza y la esencia de este problema en la realidad mexicana él lo ha expuesto eficazmente. También deseo agradecer a los señores participantes ciertas observaciones que, desde luego, requieren de algunos comentarios. La primera de ellas se refiere a lo expuesto por el señor Dr. Briseño Sierra, quien ha dicho: "el control de las empresas descentralizadas del sector público no ha pasado de ser un intento clasificador". Esto simple y sencillamente revela el problema que tenemos en México de la falta de información. Porque no obstante que los órganos del Estado tratan de hacerlo, tal vez su esfuerzo no tenga la amplitud deseable en virtud de los pocos medios económicos de que se dispone, y hay un sector muy importante de la población, entre ellos dignos intelectuales, que carecen de esta conveniente información. Consecuentemente, me permitirán ustedes que me refiera a un aspecto práctico que hemos seguido para difundir esta labor que es un tanto compleja; es decir, lo relativo al control y coordinación de las empresas del Estado.

La Junta de Gobierno, como decía el Lic. Flores Saucedo, nació muerta, pero no así las Oficinas Técnicas de la Junta de Gobierno, cuya organización interna podríamos reducirla a tres grandes direcciones: la de control contable, la de estudios económicos y la de estudios técnicos. Contadores, economistas, licenciados en administración de empresas y abogados han trabajado intensamente han investigado, han viajado, han confrontado varios de ellos sus conocimientos con los del extranjero y, afortunadamente, han venido con el mensaje de que lo que estamos haciendo está correcto dentro de los lineamientos generales que se siguen en aquellas naciones que tienen una mayor experiencia que nosotros para el manejo de las empresas descentralizadas y de participación estatal. Cuando señalo empresas de participación estatal me refiero a aquellas en que el gobierno tiene una participación mayoritaria.

Hemos estado abiertos a las sugerencias y a las críticas de nuestros amigos y aun de aquellos que, probablemente por no tener toda la información necesaria, han expresado un tanto juicios adversos a nuestros procedimientos, pero estos procedimientos los hemos puesto el tapete de la discusión pública, como lo ha expresado el Lic. Martínez Cabañas. Hemos hecho publicaciones que por primera vez se hacen del conocimiento de las diversas clases sociales de nuestro país. Creemos sinceramente que los datos y los informes de las empresas públicas no son datos secretos, los debe conocer el pueblo y para ello hemos abogado porque los balances y las cifras se publiquen con toda la extensión y con todos los pormenores que ha sido posible hacerlo; tan es así que esta noche me voy complacido de todas esas cifras que ustedes han escuchado, y que estimo no equivocarme al expresar que se han obtenido de las memorias que ha publicado la Secretaría del Patrimonio Nacional, reunidas y tabuladas por la Oficina Técnica de la Junta de Gobierno.

El control no es una finalidad, es tan sólo un ins-

trumento. Se controla para corregir, para mejorar, para evitar el despilfarro de esfuerzo y de dinero, para evitar en una palabra, la ineficiencia; se basa en principios establecidos dentro de la administración de las empresas, sean públicas o privadas; dentro de este concepto nos hemos esforzado y hemos procurado, ante todo, tener información oportuna y conveniente.

Por ser de justicia, debo referirme a los Ferrocarriles Nacionales de México; institución de importancia primordial para la economía del país; la verdad es que al estar frente de ella un hombre capaz, un hombre que entiende el problema y que le ha dado toda la fuerza a la racionalización de la administración, hemos visto con agrado cómo los activos que no estaban contabilizados desde hace muchos años, debido a sus exigencias reales, esos activos actualmente están cuantificados y se ha creado la contraloría y auditoría interna, se han mejorado los controles, se han establecido procedimientos para supervisar y mejorar las técnicas de los almacenes, el manejo del personal, etc. Es decir, que el control principia por las propias empresas; se debe tener ante todo un control interno, un control descentralizado que maneje el director y que sea responsable de su eficiencia; este control interno es la base del control externo, porque con el control interno las cifras que se produzcan serán correctas o lo más aproximadas a la verdad y estas cifras que se rinden sirven de base precisamente para llevar a cabo el control externo que es el objeto de este comentario.

El control externo descansa sobre la información oportuna, como he dicho anteriormente: ¿cuál es esa información? Esta información está representada por los balances generales, los estados de pérdidas y ganancias, los estados de costos de producción, los estados de origen y aplicación de recursos, los movimientos del activo fijo y la explicación del movimiento del patrimonio propio o patrimonio social. Estos informes pueden rendirse semestralmente. Nos hemos conformado que hasta ahora sean anuales. Estos datos son los que han servido de base para consolidarlos por líneas de industrias y para agruparlos en un total que comprende a todo el sector público.

La obtención de esta información antes no se conocía; fue hasta que se organizaron las oficinas técnicas de la Junta de Gobierno cuando se contó con el personal especializado y con los investigadores necesarios. Es así como hemos podido dar principio a esta tarea y en la medida en que ha pasado el tiempo, se ha ido afinando el sistema informativo y podemos informar a ustedes que casi la totalidad de las empresas proporcionan los datos e información requerida.

Por supuesto que me estoy refiriendo a las empresas productoras de bienes y servicios, el resto de los organismos descentralizados que se dedican a servicios asistenciales, etc., no son materia de nuestro objeto por cuanto a que esas inversiones están vigiladas directamente por las Secretarías de Estado, sobre las cuales tienen competencia para supervisar tales inversiones.

Debo también hacer referencia a la contabilidad nacional, señalada en primer término por el Lic. Lobato, que apuntaba la necesidad de consolidar los datos del gobierno con los del sector público y el sector privado, lo que en términos contables a esta consolidación se le denomina contabilidad nacional. La del

sector público, por primera vez la han obtenido las oficinas de la Junta de Gobierno de las empresas estatales, requiere de una alta especialización; quienes han hecho este trabajo han ido a estudiar la materia, específicamente, a Holanda y los datos que tenemos con gusto los hemos llevado a un Congreso Internacional en que tanto los profesores universitarios como los funcionarios públicos, de diversas naciones, nos lo pidieron como guía de investigación en este campo.

Tuve la oportunidad de cambiar impresiones con alguno de los miembros que asistían a este Congreso de Administración Pública y él decía que ojalá que cada uno de esos países presentara esa información porque seguramente que ya no hablaríamos en teoría sino con los datos en la mano; me refiero al señor Lic. Martínez Cabañas, quien estuvo en esa ocasión en este grupo tan importante de hombres dedicados al estudio de esta disciplina.

Quiero referirme muy específicamente al concepto de economicidad o principio económico que debe regir los destinos de las empresas descentralizadas, al principio de la eficiencia, sin el cual no es concebible ni tendría objeto alguno el control. Quiero referirme a él porque todavía hay personas que escriben artículos apuntando que el término eficiencia es un término capitalista, es un término burgués y que no interesa si las empresas públicas descentralizadas pierden o ganan, lo que interesa es rendir el servicio.

Por último esta conclusión es errónea y nos hace transitar por caminos falsos. Toda empresa descentralizada, si es que cumple su cometido, debe tener en consideración que una de las finalidades del desarrollo económico es la edición de capital y no la sustracción de capital; sin embargo, por la propia naturaleza de las operaciones, de los servicios, muchas de esas empresas pierden dinero porque el costo de servicios es superior a sus ingresos; sin embargo, es política del Estado rendir servicios a esos costos, pero esas pérdidas no justifican de ninguna manera que se trabaje con ineficiencia, que se despilfarré el dinero y que no se conozca en qué consisten las pérdidas; muy por el contrario, deben de analizarse las causas, y he aquí el trabajo de los economistas, ellos son los que deben señalar precisamente las causas y los que deben establecer la política a seguir. El Estado, si quiere seguir dando ese servicio seguramente que tiene que dar subsidios, pero esos subsidios han de estar justificados por la naturaleza de las pérdidas, porque seguramente el Estado no va a dar dinero para que se despilfarré.

Estimo que una de las grandes tareas que se ha impuesto la Oficina Técnica de la Junta de Gobierno, es precisamente lograr justificar esas pérdidas a través del análisis de los estados financieros, con ello estimo contestar varias preguntas que aquí se formularon, en relación con la calidad, con los precios y otros objetivos.

Podría hablarse más sobre este tema, pero temo cansarlos a ustedes. Una idea que sí debe regir nuestro pensamiento es la siguiente; si queremos tener los pies en el suelo; todavía hay quien piensa en la desaparición de los organismos descentralizados; pero los hechos demuestran en las economías del mundo civilizado, que estas empresas en lugar de que desaparezcan van en aumento y he aquí que Hudson y Robson, los teóricos y los clásicos de esta materia, con razón han puntualizado que para algunos, empresa descentralizada es una nueva forma brillante de resolver los

problemas que tiene el Estado para satisfacer las necesidades de una población creciente.

Creo que la realidad afirma que un grupo de empresas podrá con éxito resolver los problemas que se presentan y ser la única forma de resolver esos problemas por el Estado, dado que los particulares por desgracia no tendrán ni los medios ni la organización, ni el poder para resolverlos. Este hecho lo podemos comprobar dentro de la economía inglesa. Consecuentemente, estimo que la teoría correcta a través de la cual deben estudiarse estos problemas están basados en la teoría de la complementariedad, es decir, que debe considerarse que las empresas descentralizadas son complementarias a la empresa privada.

Ahora bien, debo advertir que las empresas descentralizadas y de participación estatal en México, requieren de una depuración, requieren de una reestructuración la mayor parte de ellas y requieren también de la inyección de la juventud mexicana debidamente preparada para que venga a renovar los cuadros con nuevas ideas y nuevas proyecciones. Precisamente, dentro de estos grupos se ha observado que los canales han estado azolvados para que estos jóvenes penetren y con sus ideas renovadoras cambien el cauce de esas rutinas y de esos procedimientos un tanto obsoletos; por eso, señor Director, considero que usted ha tenido un gran acierto al traer a discusión estos temas tan importantes para la vida del país a la Universidad y a la Facultad de Leyes. Quiero cerrar mi plática con esta idea: si bien es cierto como se ha apuntado antes, que los problemas fundamentales del control son problemas de organización, de dirección y de administración, y se requiere, por tanto, que se lleven además a cabo investigaciones económicas y se les dé la interpretación económica correcta. Pero la fuerza para establecer ese orden que todos nosotros queremos, ese incremento de la productividad que todos deseamos y la reestructuración de las mismas, no podrá hacerse si no hay facultades para hacerlo y es la ley de control precisamente la que esperamos para llevar a cabo esos trabajos. Señores, por la representación que traigo, quiero llevar a su mente que quienes hemos tenido en nuestras manos esta grave responsabilidad, en verdad hemos dedicado nuestra vida al cumplimiento de ella y que nosotros dejamos un gran antecedente informativo en la Secretaría para quienes nos reemplacen la tomen de base y sigan adelante.

Pueden estar ustedes seguros que hay un grupo ya de técnicos mexicanos que superará esta situación, siempre con la mística y el ideal de servir a México.

#### **Ernesto Lobato**

Señoras y señores: El tema que estamos examinando me parece de la más alta significación política, jurídica, económica y administrativa. Es un tema tan amplio, tan complejo, que para los fines de un coloquio, como el presente, ha sido necesario parcelarlo un poco, a fin de distribuir algunos de sus aspectos entre los participantes. De tal manera, al que habla se le sugirió desarrollar preferentemente el punto de las relaciones entre la administración pública y el sector descentralizado.

Bien sabemos todos que las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados día a día han ido cobrando importancia en todo el mundo y desde luego en México. Así hemos visto que actual-

mente, en nuestro país, su número es alto, sus funciones muy variadas, su poderío económico muy significativo. El grupo de organismos descentralizados, considerado en su conjunto tiene un presupuesto bastante más elevado que el de la Federación. En muchos aspectos estos organismos son incluso más poderosos que algunas Secretarías de Estado por el monto de su inversión, por el personal que ocupan, por sus activos, por sus ingresos y sus gastos, etc. En México, por ejemplo, tenemos verdaderos gigantes como el Seguro Social, como Petróleos Mexicanos (considerado una de las sesenta negociaciones más destacadas del mundo por el orden de sus activos y la empresa no sólo más importante del país, sino de América Latina), como la Nacional Financiera (uno de los noventa bancos más grandes del planeta y también la institución de fomento industrial más importante de México y de Latinoamérica). Y así por el estilo.

Entre estos organismos descentralizados y la administración pública centralizada o tradicional, existe una serie de diferencias en su naturaleza, en su organización, en sus funciones, etc. Diferencias que algunas veces originan conflictos, divergencias en materia de política general, en materia de procedimiento y en otras materias. Tales aspectos de oposición y de conflicto son uno de los resultados del desarrollo tan considerable que ha registrado el sector descentralizado. ¿Está en decadencia la administración pública tradicional? ¿Ha creado un monstruo o un gigante que va a acabar por devorarla? Sabemos que en diversas instituciones descentralizadas se tiene mejor personal que en muchos sectores de la administración pública centralizada: gente más capaz y en mayor número, fenómeno no desligado de la circunstancia de que este personal recibe por lo común mejores sueldos en los organismos descentralizados que en la administración pública, tiene mayor seguridad en su empleo, mayores prestaciones sociales y también más facilidades, más recursos materiales para cumplir su trabajo.

Desde este punto de vista buen número de organismos descentralizados supera a la administración pública. Aparentemente, ésta se va quedando rezagada. ¿Ocurre en realidad tal fenómeno? Yo más bien pienso que esta proliferación de organismos descentralizados es un signo de los tiempos que estamos viviendo. La administración pública tradicional, como todos los entes sociales, se transforma, crece, varía en su forma.

Ha tenido necesidad la administración pública tradicional, de crear una serie de órganos complementarios, de aceptar nuevos brazos que le han salido. En el fondo la situación sigue siendo la misma de antes. Es del mismo viejo Estado del que han surgido y del que dependen todos estos organismos, nuevos o antiguos. Pero ha sido la especialización por descentralización tan importante, que se habla del sector centralizado y del sector descentralizado como si fueran cosas distintas, aunque es obvio que resultan un solo sector. Por eso lo común, desde hace bastante tiempo, es que en estudios de tipo político, económico, social y jurídico, sea cada vez más frecuente hablar del sector público como un todo. Cuando se calcula la inversión, cuando se mide el gasto, cuando se expresa la actitud estatal frente a la iniciativa privada en una serie de aspectos, se hace referencia genérica al sector público. Inclusive en varios países del mundo —Estados Unidos, por ejemplo— existe un presupuesto consolidado para el sector público: el presupuesto del gobierno incluye

tanto a la administración centralizada como a la descentralizada.

Soy un poco menos pesimista de lo que parece ser el Lic. Martínez Cabañas respecto a la situación de la administración pública centralizada. No creo que se esté quedando atrás. La influencia positiva, tanto del sector privado de la economía como del sector descentralizado de la administración pública, repercute favorablemente sobre la administración centralizada. Tan es así, que año tras año es mayor el personal de la administración pública centralizada, son mayores sus funciones, está más afinado y mejorado el instrumental de trabajo que utiliza. Creo que se registra un progreso paralelo en las formas de administración, de organización tanto del sector público tradicional como del sector descentralizado y del sector privado. Adviértase un progreso general en todos los campos. Estamos por supuesto, lejos de la situación ideal. Quedan muchos problemas. Pero si observamos en perspectiva, concluiremos que en todos los campos ha habido progresos.

Claro es que la existencia de dos grandes sectores de la administración pública, el centralizado y el descentralizado, este último producto del primero y consiguientemente hasta la fecha dirigido en lo general y en lo político por la administración pública centralizada, plantea una serie de problemas. Desde el punto de vista del gobierno, tal vez el problema principal sea la adecuada coordinación entre tantas empresas, tantos organismos con funciones diferentes, con organización distinta, con patrimonio desigual, etc. Este magno problema de la coordinación, parece resumirse en la palabra control en un sentido amplio, en un sentido que implica desde etapas previas de planeación y de armonización hasta etapas finales de control en sentido más concreto de vigilancia, de supervisión. Se plantea entonces el gran asunto —y esa es la principal preocupación que nos reúne esta noche— de cómo controlar a los organismos descentralizados. No se discute, como lo ha dicho el Lic. Martínez Cabañas, el principio, la necesidad de la intervención del Estado en la economía a través de estos organismos descentralizados. Tampoco se discute quién debe ser el contralor, el supremo contalor: obviamente, el jefe de la administración pública, el Ejecutivo, el Presidente de la República. El gran problema está en cómo controlar, qué instrumentos, qué métodos usar para controlar. Desde el punto de vista amplio, me parece que el instrumento más útil para ejercer el control del Ejecutivo sobre la administración pública es el presupuesto.

El presupuesto, desde el punto de vista técnico, hace mucho tiempo dejó de ser considerado como una simple lista de ingresos y de gastos. El presupuesto, modernamente concebido, técnicamente concebido, es un programa de gobierno, un plan de actividades, de metas; una estimación del costo que significa la consecución de los objetivos propuestos. Desde un punto de vista general, repito, el presupuesto se identifica con plan o programa y dentro del presupuesto no sólo tiene que planearse y después ejecutarse, sino también tiene que controlarse, para ver que las realizaciones se ajusten a lo previsto en el plan.

Desde el punto de vista de la Nación, el presupuesto es el programa, el plan. Y ello constituye la base indispensable del control. Porque, como aquí se ha dicho con acierto, no puede haber control sin plan. ¿Qué es lo que se va a controlar? Se controla que lo

que se está haciendo se ajuste a un plan o programa. Si no hay plan o programa no hay materia de control. Por lo que hace al presupuesto como instrumento de control nacional, surge la necesidad de que el presupuesto de la nación sea consolidado, de que sea el presupuesto de todo el sector público, no nada más de la administración centralizada, tradicional, sino también de los diversos organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Esto permite que al elaborarse el plan que es el presupuesto, se puedan coordinar las tareas, las funciones, las realizaciones tanto de la administración tradicional como del sector descentralizado. Tal vez podría dividirse el trabajo, en esta materia, en dos grandes ramas o capítulos. Podría elaborarse un presupuesto para la administración centralizada y otro para la descentralizada. Me parece que en principio, como aquí se ha expresado, este tipo de control a través del presupuesto debe estar en manos del Jefe de la Nación, en manos de la Presidencia de la República.

Opino, también, que debería añadirse al control que da el manejo del presupuesto el control estadístico. La estadística como sistema de registro, de medición o cuantificación de fenómenos económicos y sociales de todo tipo, es un gran instrumento de control social, ya que indica lo bueno y lo malo que está ocurriendo en el país en diversos campos de actividad. Semejante forma de control tal vez debería depender directamente de la Presidencia de la República, con un perfeccionamiento de nuestros sistemas estadísticos, que centralizara las normas, los principios técnicos para elaborar estadísticas, pero que descentralizara la ejecución de las mismas, como sucede en Estados Unidos, donde el Departamento de Agricultura elabora las estadísticas agrícolas, el Departamento de Comercio las estadísticas de comercio, etc., pero todos bajo la dirección técnica coordinada de una oficina que depende de la Presidencia de la República. Lo mismo ocurre en Estados Unidos con el presupuesto, que depende directamente de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Yo soy de las personas que tienen sus dudas —desde el punto de vista de la técnica administrativa— sobre la cabal eficacia de una Secretaría de la Presidencia. En México resulta difícil ejercer control sobre nuestros iguales en jerarquía. Un órgano al nivel ministerial, que trata de controlar a los demás ministerios, encuentra muchas dificultades en el ejercicio de sus funciones. Se trata, precisamente, de un principio que han observado desde hace mucho tiempo los Estados Unidos y hasta ahora con buenos resultados. Por eso no hay una Secretaría o un Departamento, como aquí los llaman, que controle a otros Departamentos. Los controla la Oficina Ejecutiva del Presidente. Es el Presidente mismo, con su fuerza y su investidura como Jefe del Gobierno, el que en realidad está controlando.

Desde este punto de vista, me permito manifestar la duda de hasta qué punto sería conveniente que el control del presupuesto y de la estadística fuera ejercido por una Secretaría de Estado, por la Secretaría de la Presidencia. Tal vez resultara preferible que dicho control lo ejerciera la Oficina Ejecutiva del Presidente de la República.

Por lo que hace al control del sector descentralizado, sí creo que podría la Presidencia delegar su autoridad a un órgano de Estado, a una Secretaría de Es-

tado, como ocurre ahora en México y como en forma parecida ocurre en Italia con los ministerios de participaciones estatales y los órganos de gestión.

Temo haberme excedido un poco en el tiempo de que disponía. Quiero concluir expresando la esperanza de que ahora, cuando el país ha seguido con tanto interés las posibilidades de programar la vida pública mexicana, ocupe un lugar destacado la atención, en sus diversos aspectos, de este problema tan importante del control de los organismos descentralizados. Muchas gracias.

**Humberto Briseño S.**

1 Ya se entienda que descentralizar es constituir la autoridad administrativa por designación de los interesados, o bien, sustraer del conocimiento de los funcionarios centralizados los actos de naturaleza técnica, o en fin, encomendar facultades de decisión, realización o consulta en determinados organismos formados por particulares, tal fenómeno se observa en las sociedades "vectigalium", encargadas por subasta, de la percepción de impuestos bajo la República romana, en las empresas colonizadoras de América, en las instituciones hospitalarias y benéficas de los siglos XVI al XVIII, en las prácticas castrenses mercenarias o en la reglamentación de patentes de corso.

Los ejemplos se multiplican, a medida que se busca la caracterización de los entes que, no previstos por el constituyente de 1917 como posibles agencias estatales, se han desarrollado para cumplir funciones de establecimientos públicos de tipo francés, comisiones autónomas de perfiles norteamericanos y empresas semioficiales de economía mixta.

Su crecimiento incontenible, al par que exige una justificación económica jurídica, demanda su caracterización teórica. Dos cuerpos legales establecen una clasificación incipiente, la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (30/XII/47), y la Ley de las participaciones estatales en empresas privadas (aprobada por el Congreso en sus sesiones de 1961, congelada por el Ejecutivo).

A primera vista, la diferencia entre ambas leyes radica en la circunstancia de que la primera habla de empresas de participación estatal, mientras la segunda, congruente con la realidad, les considera empresas privadas y se limita a regular la inversión. En la exposición de motivos de la última se indicó que se intentaba ajustar la legislación a la tradición mexicana, entendiendo los organismos descentralizados como entes con fines culturales, asistenciales, de seguridad o de servicio social. Empresas serían las dedicadas a la producción de bienes o servicios para el mercado.

Otra clasificación es la realizada por la Secretaría del Patrimonio, con apoyo en el Decreto que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, la cual, además de implicar la previa caracterización de cada grupo, tiene un sentido provisional que no prejuzga de la naturaleza de los entes, como se dice en el preámbulo de la publicación respectiva. Aquí se separan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, de los establecimientos públicos, comisiones, juntas e institutos dependientes del Gobierno Federal.

Sea cualquiera la importancia del esfuerzo legislativo y administrativo, no pasa del intento clasifica-

torio. Las circunstancias han determinado una revisión casuística, de manera que no se ha podido establecer siquiera el límite de resistencia a la intervención estatal, mencionado por la doctrina, el cual es necesario para determinar la eficacia del rendimiento, y para prever la producción de efectos contraproducentes a los fines perseguidos. En otra forma expresado, el conocimiento del llamado sector público descentralizado es una noción previa a cualquier plan, es igualmente indispensable para delimitar los campos económicos (así sea para distinguir los tipos por razones de rentabilidad, de plazos de recuperación, o la magnitud de las inversiones.)

El problema de la definición, en este caso, no es sino el mismo que tanto ha preocupado a los juristas que buscan separar los actos legislativo, administrativo y jurisdiccional. Las dificultades provienen, tanto del hecho de que las funciones no coincidan con la división de poderes, cuanto de la circunstancia de que aquéllas se realicen lo mismo por Estado que por los particulares.

Observadas sin prejuicio, no es fácil anticipar si a través de las organizaciones descentralizadas, el Estado invade la actividad privada, o son los gobernantes quienes se convierten en gobernantes. Uno, entre innumerables ejemplos, sirve para el caso. En el D.O. de 20/VII/64, se publica el Dictamen elaborado por la Comisión para la Protección del Comercio Exterior, sobre la queja presentada por una empresa mexicana contra un comerciante domiciliado en Holanda. Esta Comisión se integra por representantes de las Secretarías de Estado, de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, de las Confederaciones de cámaras industriales y comerciales, de las Cámaras de Comercio de la Ciudad de México y de la Industria de Transformación, y del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Las actividades de esta Comisión, difícilmente se pueden calificar de administrativas, ni siquiera son disciplinarias. Su procedimiento jurisdiccional tiene efectos transnacionales, pero su composición mixta le coloca en el segundo capítulo del Directorio formado por la Secretaría del Patrimonio.

La carencia de una definición de organismo descentralizado tiene, necesariamente, que trascender al momento de control, tiene que afectar la planeación general y es, forzosamente, el principal impedimento en los designos de la política legislativa.

2 Por si no fuera suficiente el problema elemental de la definición, la cuestión del control viene a aumentar la complejidad. La penetración recíproca de los órdenes gubernamental y privado, ofreciendo una variada gama de estructuras, requiere de control; pero este término es entendido de diversas maneras.

Entre las descripciones que sobre el punto se han elaborado, pueden considerarse dos de las más conocidas. La primera estima que "controlar no es otra cosa que comparar —de preferencia cuantitativamente— los resultados efectivamente obtenidos con los resultados previstos". La segunda afirma que sus etapas fundamentales son: "Conocimiento de los planes de acción, evaluación de la ejecución y corrección de las desviaciones".

En la primera se echa de menos la corrección de las desviaciones y el lugar destacado que en la segunda tiene los planes de acción, que no se confunden con

la simple previsión de un fin. Como sea, de ambas puede inferirse que el sector público descentralizado requiere, hacia lo inmediato, una sistematización de las actividades que forman los programas particulares de organismos y empresas; y, hacia lo mediato, una planeación general que justifique la regulación unitaria.

Las leyes mencionadas, de 1947 a 1961, contienen prescripciones destinadas a establecer las debidas conexiones entre el abigarrado conjunto. Pero ni ellas, ni el decreto de 1959 logran implantar una correcta distribución de competencias entre las Secretarías de Estado que primariamente deben intervenir, menos aun entre las dependencias que eventual o secundariamente participan del control.

Se explica que las Instituciones de Crédito estén controladas fundamentalmente por la Secretaría de Hacienda, porque así se respeta una tradición de política crediticia y financiera. Lo mismo acontece en el extremo de la Secretaría de la Presidencia, respecto a la autorización para aportar fondos, bienes y recursos federales en los organismos descentralizados, y las inversiones que el Gobierno Federal haga en empresas de tipo privado, o los programas de inversión de ambas entidades, el empleo de subsidios a las dos especies, y la vigilancia, conjuntamente con la Secretaría de Patrimonio, de la inversión de dichos subsidios. Pero si el control ha de comenzar por la formación de planes de acción, ya no resulta inteligible que el resto del sector público tienda a una constante descentralización que podría denominarse autónoma. Casi no hay Secretaría de Estado que no forme comisiones mixtas, sin perjuicio de las intersecretariales (como la destinada para formular planes nacionales para el desarrollo económico y social, 1/III/62, o la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado).

Ocurre preguntar si estando la vida política moderna en un estado de creciente complejidad, por la anexión de la economía a las decisiones técnicas, por la repercusión internacional de estas determinaciones y el incremento industrial, la distribución de bienes y servicios para el mercado, no es llegado ya el momento de que los órganos gubernamentales se apliquen al cálculo y planeación, con la mayor aproximación posible, de las condiciones de mantenimiento de la expansión social y económica del país. Posiblemente habría recibido mayor apoyo de la iniciativa privada la frustrada iniciativa de una Ley de Planeación, si en lugar de limitarse a la Administración activa, hubiera trascendido hasta los mismos gobernados, incluyendo el campo de la descentralización.

Después de todo, ello significaría una aplicación más de la idea institucional que permite dar estabilidad y eficiencia a las normas reguladoras de las actividades públicas y privadas, por la permanente y recíproca interacción de los efectos de un plan indicativo de alcance nacional, un plan que combine los medios autoritarios con reacciones espontáneas de las empresas y de los individuos en el mercado. Pero todo ello ha de partir de una primera definición de la naturaleza de sector público descentralizado, de la función del control, y una delimitación de las atribuciones, derechos y obligaciones de sus componentes, como un supuesto ineliminable del control, reducido a su verdadero sentido de verificación, a su destino significado de comprobación final.

## Roberto Flores Saucedo

Lic. César Sepúlveda, señor Subsecretario de Patrimonio Nacional, Lic. Sealtiel Alatríste, señor Lic. G.M.C., estimable auditorio. Quiero empezar por felicitar a la comisión organizadora por el interés que han despertado estos seminarios y agradecerles la oportunidad que nos brindan de establecer un cambio de impresiones, de ideas, de observaciones, de algunos problemas nacionales. Quizá mi intervención vaya a adolecer fundamentalmente del inconveniente de no poder abarcar en detalle todos los sugestivos e interesantes temas que plantea el maestro Martínez Cabañas; sin embargo, sobre la presentación del tema, quisiera comentar y profundizar un poco acerca de la importancia de los organismos descentralizados en los campos económicos y algunos datos de tipo financiero.

Quisiera añadir a lo que había dicho el maestro Martínez Cabañas, respecto al número de organismos descentralizados, que el valor agregado en 1960 por el conjunto de organismos y empresas del Estado, aumentó en 22%, pues pasa de 7,965 millones de pesos en 1959 a 9,321 en 1960, lo que originó que la contribución de tal sector al producto nacional bruto se elevara del 6.5% en 1959 a 7.2% en 1960, aumento que se debe en gran parte al valor agregado aportado por las dos compañías eléctricas, la del Centro y de otra compañía que el Gobierno Federal adquirió en 1960.

Cuando el ponente se refirió a los organismos descentralizados y decía que no se estaba invadiendo la economía nacional, quizás si la examinamos por sectores no resulte totalmente exacto. El sector descentralizado contribuye con el total de la producción petrolera, a partir de la nacionalización de la industria eléctrica la generación de la energía del sector paraestatal se ha incrementado de 23% en 1959 a 84.6% en 1960, en la actividad de comunicaciones y transportes el sector público participa con el 48% del total nacional, y aunque las empresas de participación estatal sólo contribuyen con el 3% de la producción nacional de manufacturas, dichas empresas tienen concentrada su actividad en industrias básicas para el desarrollo; esto lo cito únicamente para dar algunos ejemplos en donde intervienen los organismos de tipo descentralizado dentro de la economía nacional.

Por lo que se refiere a las fuerzas de trabajo nacional, si excluimos la agricultura, el 4% corresponde a personas empleadas en organismos y empresas estatales, aunque en cifras absolutas el volumen de empleo proporcionado beneficia a unas 200 mil personas. Se advierte que el significado económico de las empresas estatales, en relación con la actividad nacional, está acorde con el propio volumen de ocupación que generan. El total de remuneraciones ascendió en 1960, según estadísticas que aquí tengo, a 3,432 millones de pesos, lo que implica que la remuneración anual por empleado haya pasado de 18,400 en 1959 a 20,600 en 1960, como promedio de las actividades del sector. A este respecto se puede observar que existen grandes diferencias en la remuneración anual por empleado en las diferentes actividades, ya que en la industria de transformación es de 14,500, en cuanto que en la industria extractiva es de 27,000 pesos, advirtiéndose en esta última la gran influen-

cia de Pemex, donde tienen muy altos sueldos; respecto a la industria eléctrica hay un aumento importante en la remuneración anual por empleado, pues pasó de 16,300 a 24,000 en 1960; del total de trabajadores ocupados en estos organismos en 1960, el 71.4% fueron obreros, el 23.1% fue personal administrativo y el personal técnico ascendió al 5%.

La operación y funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal ha traído como consecuencia que el Estado lleve a cabo funciones que la iniciativa privada no está dispuesta a desarrollar, a que se inicien y estimulen aspectos básicos de la industrialización, ya que proveen a los conglomerados los servicios públicos que tradicionalmente se les han encomendado. Sin embargo, el carácter de independencia administrativa y financiera en que se basa la actividad de los organismos paraestatales, obliga a que se trate de definir algunos puntos básicos relativos a la operación financiera de esas instituciones.

Veamos algunas estadísticas respecto a la situación financiera: En el año de 1960 la estructura del pasivo de un grupo de 53 organismos y empresas del Estado se consideró adecuada en virtud de que el pasivo a largo plazo supera al de corto plazo; sin embargo, al analizar esta situación por actividades se aprecia que en la industria extractiva son bajas las proporciones del pasivo a largo plazo.

El grupo de organismos y empresas de la industria de transformación presenta también una situación financiera poco favorable; en cambio, en el grupo de comunicaciones y transportes y generación de energía eléctrica la mayor parte corresponde al pasivo largo plazo.

Según el estado de origen y aplicación de recursos, estos 53 organismos descentralizados analizados y empresas de participación estatal, obtuvieron en 1960 recursos por 9.191 millones de pesos que proceden en un 49.8% según estas estadísticas de sus propias operaciones, y en un 50.2% de fuentes ajenas, entre las que destacan los pasivos a largo plazo. Dichos recursos fueron aplicados en un porcentaje muy elevado, quizás un 99% a construcciones y adquisiciones de maquinaria y equipo. De esos 9.191 millones correspondientes a los recursos totales, el 43% está representado por el capital contable y los pasivos de las dos compañías eléctricas adquiridas por el Gobierno Federal en 1960. Respecto a los resultados de operación, podemos decir que los ingresos obtenidos por los organismos y empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios para el mercado, fueron en 1960 de 12,398 millones contra 9,913 millones en 1959, este aumento se debe principalmente a los ingresos que percibieron las dos empresas eléctricas, equivalente a 1,073 millones. Por lo que respecta a los costos y gastos de operación se manifiesta una disminución en 1960, ya que en este año esos conceptos representaron el 97.5% de los ingresos, en tanto que el 99.9% de los ingresos totales en 1959.

Los renglones de gastos más importantes son los relativos a materias primas y servicios comprados y los pagos por conceptos de sueldos, salarios y otras prestaciones de carácter social. El primer concepto aumentó 1,265 millones de pesos en relación con 1959, habiendo representado el 32% de los ingresos en 1960. El segundo concepto de los salarios aumentaron 333 mi-

liones y representó en 1960 el 28 % de dichos ingresos. De la comparación de estas cifras resulta un importante aumento de las utilidades, ya que en 1959 fueron de 5 millones de pesos de las 53 empresas analizadas, mientras que en 1960 ascendieron a 316 millones de pesos. El anterior aumento se puede deber a 3 cosas: Quizás en primer lugar a la reducción de las fuertes pérdidas en el grupo de transportes, a la incorporación de las empresas eléctricas en 1960 y al aumento de una mejoría general en los resultados del conjunto.

La anterior revisión sobre la situación financiera y resultados de operación, constituye un buen punto de partida respecto a la tesis de que los organismos descentralizados y empresas estatales, además de desempeñar adecuadamente las funciones asignadas deben de procurar un rendimiento para coadyuvar al financiamiento del propio desarrollo económico. En este punto quisiera presentar dos consideraciones: la primera es respecto a que un país en crecimiento como el nuestro requiere cada vez de un mayor grado de capitalización, si los organismos y empresas estatales debido a una política de precios, equivocada o no, tienen que operar a base de pérdidas, obviamente se les restan recursos no sólo para financiar sus propios planes de expansión sino aún más para sus propios gastos de operación, afectando en forma muy adversa la formación de capital. Ello originará que el déficit en que incurran sea cubierto a través de recursos fiscales, de ingresos impositivos ordinarios, o bien de carácter extraordinario.

En el primer caso, en el de que fueran por vía de impuesto de tipo ordinario considerando el carácter altamente regresivo de nuestro sistema impositivo, sí que afecta las capas de población de más bajos ingresos en relación con las de altos ingresos; en última instancia el financiamiento sería soportado por las clases económicamente más débiles.

En el caso de que la operación deficitaria del sector descentralizado y paraestatal sea cubierta por recursos fiscales no ordinarios, los resultados negativos serían todavía mayores, pues además de que ello implicaría una descapitalización de los propios organismos y empresas, las presiones inflacionarias que generarían sobre la economía serían muy agudizadas.

Así pues, el superávit de operación en empresas públicas ha sido una fuente de financiamiento que se ha desarrollado junto al establecimiento de un buen número de organismos descentralizados y empresas estatales. La segunda consideración es que al manejar el gobierno una empresa no le guía el propósito de lucro sino el de la utilidad social o económica, ya se trate de producir artículos básicos para el desarrollo cuya política de precios e inversiones deba estar programada centralmente. El problema está en que el superávit de operación, o sea el excedente de los ingresos netos sobre los gastos de operación de las empresas puede computarse, puede equivaler a un impuesto de carácter indirecto.

Los artículos producidos de esa manera llegan al mercado a un precio superior del que alcanzarían si todos los factores de la producción se retribuyeran a su costo, excluyendo al gobierno que es su propietario. De esta manera, tanto los técnicos mexicanos como los técnicos de las Naciones Unidas clasifican el superávit de las empresas públicas como verdaderos impuestos de carácter indirecto.

Si examinamos una investigación que se hizo el

año de 1962, respecto a cómo afectan los impuestos indirectos a la población de México, evaluaciones que se han hecho en ese estudio comparando los impuestos únicamente federales con el consumo ingreso familiar, nos revelan que por cada peso que pagaron los individuos de más bajos ingresos, los de medianas percepciones contribuyeron con \$0.52 y los de alta renta apenas con \$0.28. Ante esa situación, la interrogativa que se presenta es: ¿Convendrá seguir agudizando con déficit o superávit de las empresas estatales la carga que pesa sobre las familias de más bajos recursos?

Dentro de las inquietudes presentadas por el Lic. Martínez Cabañas y también por el doctor Briseño, se ha insistido en cuál va a ser el organismo que controle y vigile las operaciones de las instituciones descentralizadas. Se ha esbozado que en virtud de que la Junta de Gobierno, dependiente de la Secretaría de Patrimonio Nacional, ha sido un organismo que *propia-mente nació muerto*, quizás sea necesario crear una comisión especializada que se encargue de la planeación, coordinación y vigilancia de las instituciones del sector descentralizado y paraestatal, procurando que este órgano opere directamente dependiendo del Jefe del Ejecutivo; así lo recomendó el Lic. Martínez Cabañas y en ello coincidió el maestro Lobato, también se planteó que sería conveniente que órganos o entidades públicas como los entes de gestión italianos, de promoción, se dediquen al financiamiento y coordinación de las actividades de los organismos o empresas que tengan objetivos similares, así como procurar su control y vigilancia, a ello también se refirió el Lic. Lobato.

Por mi parte y para no cansarlos, con objeto de dar carácter constructivo a esta breve intervención, debo apuntar que si se desea utilizar a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal dentro del proceso del desarrollo económico del país, no sólo se debe mejorar y ampliar su administración, sino que conjuntamente y aquí me refiero a la coordinación y planificación a las que se refería el maestro Martínez Cabañas, es imperativa quizás también la coordinación con la Secretaría de Hacienda respecto a una reforma fiscal substancial que esté más acorde, quizás, a los ideales sociales presentes. Por otra parte, y finalmente, quizás el Lic. Martínez Cabañas exageró la nota respecto a que el problema era eminentemente de administración pública en general. Yo quisiera, para finalizar, referirme a Raúl Abara, que decía: "el que el grueso de la carga del sector público recaiga en amplia masa y no en las clases capitalista y feudal de los países subdesarrollados no es un problema de administración, esto lo determina la estructura de las sociedades y el carácter de clase de los gobiernos".

#### Roberto Anguiano Equihua

Señor Lic. César Sepúlveda, Director de la Facultad de Derecho, señoras y señores. Quiero, en primer término, dar las gracias a los organizadores de este seminario por la oportunidad que se me está dando de expresar mis puntos de vista en relación con el importante tema del control y la coordinación del sector público descentralizado dentro de la planeación socio-económica del desarrollo económico de México.

La presentación que del tema ha hecho el Lic. Martínez Cabañas, ha sido amplia y brillante y lo mismo los comentarios de los comentaristas que me han antece-



didado, de tal manera que me voy a permitir solamente hacer algunas consideraciones relacionando el tema que nos ocupa con la política fiscal y plantear al Lic. Martínez Cabañas algunas cuestiones relacionadas con la administración pública.

En la conferencia celebrada en Santiago de Chile a fines de 1962, bajo los auspicios del Programa Conjunto de Tributación de la Comisión Económica para América Latina, la OEA y el BID, y cuyo tema central fue la política fiscal para el desarrollo económico de América Latina, un economista mexicano presentó una definición de lo que puede o debe abarcar hoy en día el campo de la política fiscal en estos países. En esta definición se amplía el concepto de política fiscal que podríamos llamar tradicional, al considerar además de las medidas relativas al régimen tributario, el gasto gubernamental y el endeudamiento interno y externo del Estado tradicional, las medidas relativas a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos y paraestatales. Resulta así ampliado el conjunto de medidas en materia de política fiscal, por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos, como componentes del gasto nacional y sus efectos directos o indirectos en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado.

Ahora bien, en un seminario del tipo en que estamos participando, y al referirnos al tema del control y coordinación de los organismos descentralizados y empresas estatales, es necesario considerar además de la política fiscal, aspectos de la administración pública y del derecho administrativo que pueden o deben coadyuvar a la planeación del desarrollo.

Algunos de los aspectos de la política fiscal relacionados con el tema que nos ocupa, son los que se refieren a la consolidación de un presupuesto global consolidado, al cual hizo ya referencia el Lic. Lobato, o sea un presupuesto que incluye también el sector descentralizado, para poder conocer en su totalidad el monto y probables efectos del gasto público total y también conocer los aspectos relacionados con el financiamiento de este gasto público total. En relación con estos dos puntos, creo que es posible en la actualidad la elaboración de un presupuesto global consolidado del Gobierno Federal y de los organismos descentralizados y empresas estatales o de participación estatal.

Por lo que se refiere a los organismos descentralizados, es posible conocer el monto de sus gastos debido a que además del control que existe actualmente por la Junta de Gobierno, que depende de la Sría. del Patrimonio Nacional, es posible conocer el monto de sus gastos debido a que una gran mayoría de ellos, por ejemplo, las comisiones y otros organismos a que se refirió el Lic. Martínez Cabañas, opera con subsidio del Gobierno Federal o con créditos avalados por éste y aunque hay algunos organismos con ingresos y recursos propios como es el caso del IMSS, el ISSSTE y las Juntas Federales de Mejoras Materiales, el Gobierno Federal está en posibilidades de conocer el monto de sus ingresos y gastos a través de varios procedimientos.

El IMSS, por ejemplo, recibe participación tripartita del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, la parte del Gobierno Federal figura en su presupuesto, por lo que se conoce con precisión la magnitud de dicha aportación, y por lo que se refiere

a las aportaciones de patrones y trabajadores, están sancionados por la Ley de Ingresos de la Federación, de modo que si bien no puede exigirse al Instituto que canalice sus ingresos a través de la Tesorería, por lo menos puede pedírsele que informe a la Federación, sobre la magnitud y naturaleza de sus ingresos y gastos. En el caso del ISSSTE y de las Juntas de Mejoras Materiales, hay un conocimiento en el presupuesto federal o en las llamadas cuentas ajenas al presupuesto, que también maneja la Contaduría de la Federación, sobre las cantidades que ingresan a estos organismos, así como sobre sus gastos; de modo que puede afirmarse que por lo que respecta a los organismos descentralizados se está en posibilidad por parte del Ejecutivo de conocer sus ingresos y gastos. Por lo que hace a las empresas estatales o de participación estatal, también es posible hacerlo si se consideran dentro del gasto público únicamente los gastos de inversión de dichas empresas, ya que desde la creación de la Comisión de Inversiones, primero, y de la Dirección de Inversiones de la Sría. de la Presidencia posteriormente, la inversión de todas las empresas estatales y paraestatales se ha autorizado por estos organismos que conocen también las fuentes de financiamiento; sin embargo, surge el problema de los gastos corrientes, ya que si bien en opinión de los expertos en un cálculo cuantitativo de gasto público deben excluirse para formar parte del gasto de las empresas en general, sí tiene importancia el conocimiento y control de dichos gastos corrientes desde el punto de vista de la administración pública.

Pero también hay otro aspecto importante desde el punto de vista de la política fiscal, no sólo resulta necesario conocer la magnitud del gasto público total y su financiamiento con recursos ordinarios y extraordinarios, sino también la naturaleza y efectos de las funciones que realizan las diversas entidades que lo forman con el fin de que haya coordinación, de acuerdo con los objetivos que se persiguen.

Para el buen funcionamiento de un plan de desarrollo, considero que es muy necesaria la creación de un organismo que entre otras facultades tenga la de consolidar el presupuesto global del sector público y coordinar las actividades de los diversos organismos y entidades, ya que en la actualidad no existe una autoridad que pueda desempeñar estas atribuciones. Este organismo de acuerdo con la opinión del Lic. Martínez Cabañas y del Lic. Lobato, debería ser un estado mayor que dependiera directamente del Presidente de la República.

Como es obvio que el sector público en la actualidad opera con déficit, la consolidación del presupuesto del sector público y la coordinación de sus actividades, conducirían entre otras cosas a buscar medidas tendientes a reducir dicho déficit o, en su defecto, a buscar el financiamiento deficitario más conveniente. Estas medidas son del campo de la política fiscal, pero creo que también tiene mucho que hacer al respecto la administración pública; para la reducción de este déficit se puede acudir, como lo decía el Lic. Flores Saucedo, a una reforma fiscal que además de aumentar los ingresos fiscales haga menos regresiva la carga fiscal o mejor dicho, que la haga más progresiva.

Pero refiriéndose a la opinión pública, es precisamente donde deseo conocer la opinión del ponente, a quien formulo las siguientes cuestiones:

Primera. ¿Debe o puede la administración pública extenderse hacia el sector descentralizado y contribuir a reducir el déficit no sólo de su sector gubernamental sino de todo el sector público por medio de recomendaciones y medidas tendientes a solucionar el problema del desperdicio y mal aprovechamiento de los recursos?

Segunda. ¿Debe o puede también la administración pública contribuir a aumentar los ingresos o los recursos ordinarios del sector público por medio de medidas que tiendan a mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados o distribuidos por dicho sector y tendientes también a ajustar los precios de dichos bienes y servicios a los costos con objeto de que no haya pérdida?

De resultar afirmativa la respuesta, creo que la acción conjunta de la política fiscal y de la administración pública será positiva para el logro, por un lado de la absorción de mayores recursos por el Estado a fin de que éste los canalice de la manera más conveniente, de acuerdo con el plan o planes de desarrollo que se elabore y, por otro lado, para lograr una mayor eficiencia en la administración de estos recursos y un mejor efecto en los distintos sectores de la población, porque estos sectores de la población así como tienen la obligación de aportar mayores contribuciones al Estado, también tienen derecho a esperar de éste mejores servicios de todo tipo y a tener la confianza de que sus contribuciones están coadyuvando efectivamente a lograr una mayor tasa de desarrollo y una mejor distribución del ingreso nacional.

Desde el siglo pasado, por razones bien exploradas, el Estado clásico, heredero según Kelsen del derecho natural individualista, asume tareas que hasta entonces le eran extrañas. Nace así el intervencionismo estatal cuya justificación ya no se discute. Pero la evolución de las funciones del Estado se adelantó a la evolución de su correspondiente organización. El Estado clásico no estaba ni sociológica ni técnica ni económica ni jurídicamente preparado para realizar actividades tan diversas de las que por siglos venía ejecutando.

Por eso, el empleo de los antiguos moldes sólo podía conducir a un Super-estado, a una concentración de poder en detrimento de la dignidad del hombre, a un agobiante amontonamiento de tareas para la Administración, y a la angustiosa urgencia de allegarse recursos para afrontar un creciente gasto público.

Ante esa necesidad de transformación estructural hacen su aparición los organismos descentralizados. Primero, la simple desconcentración, o sea la distribución de facultades decisorias en órganos de la misma Administración centralizada. Luego, descentralización misma: técnica, y, sobre todo, orgánica. En torno a la personalidad jurídica del Estado, crea éste diversos organismos para el desempeño de atribuciones del propio Estado, con personalidad propia, con patrimonio afecto a fines específicos, con competencia oponible a la de los órganos centrales, y, además, provistos de una organización, de una técnica y de características financieras peculiares.

Pero estos organismos autárquicos debilitan la relación jerárquica que da unidad y cohesión a la Administración centralizada. Esta relación de jerarquía,

como es sabido, se integra con los poderes de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y de delimitación de competencia que el Jefe de la Administración, entre nosotros El Presidente de la República, ejerce sobre los titulares de los demás órganos de la propia Administración. Los organismos descentralizados hacen desaparecer algunos de esos poderes o los atenúan. Hay pues un debilitamiento del poder central, o, si se quiere, el poder público se diluye horizontalmente en un número cada vez mayor de personas públicas.

Cierto es que se descarga de labores a la Administración central; que la amenaza de un Superestado parece alejarse, y que la autosuficiencia financiera de los organismos descentralizados alivia el presupuesto general, pero los organismos descentralizados tienden a alejarse más y más de la Administración central. Los vínculos con la misma se van haciendo tan tenues que la autarquía toca las lindes de la independencia, con la consiguiente ruptura de la unidad estatal y el surgimiento de una forma de feudalismo. Los controles, aunque enérgicos en los textos legales, han resultado ineficaces en la práctica.

En nuestro medio, el crecimiento cuantitativo de tales entes autárquicos resulta sorprendentemente desmesurado; pero el problema se agrava si se tiene en cuenta que no hay orden ni concierto, aunque seguramente muy buena voluntad, en la multiplicación de los mismos. Su irreductibilidad a categorías dificulta el conocimiento de lo que son y de cómo actúan en la realidad. Esto es un obstáculo para que la Administración central sepa si viven y se desenvuelven conforme a la normación jurídica, individual, específica o general, establecida, y si efectivamente logran los objetivos que el Estado les ha asignado al crearlos. El doctor Navarrete nos ha señalado el caos que origina la diversidad de principios adoptados en materia contable. La pluralidad de criterios se manifiesta también en la adopción de doctrinas o de supuestos económicos, así como del empleo de procedimientos interpretativos de la legislación o la atribución de contenidos determinados a los conceptos jurídicos, etc. El agente de órgano de control, antes de practicar una auditoría, de iniciar una investigación o de estudiar un informe, tendrá que averiguar, según el organismo autárquico de que se trata cuáles son los supuestos contables económicos o jurídicos que sustentan y aplican sus Directivos. Los resultados de tal control son fáciles de imaginar.

Desde 1940, en el preámbulo de una Ley española, ya se expresa la necesidad de frenar esa fuerza centrífuga del crecimiento paraestatal, que no solamente lesiona la unidad esencial de la economía del Estado, sino que debilita su poder, su facultad de control y, lo que es necesario subrayar, vuelve irresponsable al poder central respecto a los fines encomendados a los entes autárquicos.

Urge una fuerza centrípeta que neutralice lo nocivo y que permita aprovechar lo incuestionablemente valioso de los organismos descentralizados. La planeación como una modalidad de la intervención estatal, debe participar en la tarea. Pero hay que partir de una base constitucional amplia y firme, y de un marco legislativo coherente y unitario como la razón, pero equitativo y flexible como la vida. Aquí se ha recordado que vivimos en un Estado de Derecho.

La violación del principio de legalidad nunca debe ser el precio de éxito en ninguna tarea.

Nosotros los Licenciados en Derecho, y creo que ustedes, los Licenciados en Economía, compartirán mi parecer. Nosotros, repito, rendimos culto a una

Divinidad, sea cual fuere su advocación: la Justicia; pero sólo debemos practicar su culto dentro de los severos cauces de una Ortodoxia, la Ortodoxia del Orden Jurídico, la Ortodoxia del Derecho.



## LA ESTRUCTURA DEL CONTROL EXTERNO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS \*

Por Sealtiel Alatríste Jr. \*

### I. INTRODUCCION

#### 1. Su importancia

El control estatal de los organismos descentralizados es un tema de interés no sólo nacional, sino también internacional, por la magnitud de los bienes económicos que abarca y la importancia social de sus funciones y de las finalidades que persigue. Por ello, el Estado moderno ha tratado de establecerlo de acuerdo con la organización jurídica, económica y social de cada nación. De aquí que el control de las empresas estatales tenga características y modalidades especiales en cada uno de los países como resultado de las necesidades de información que trata de satisfacer. Cada país ha tomado su propio camino siguiendo sus propios métodos. En la mayoría de las naciones desarrolladas se observa la tendencia a mejorar el control para convertirlo en instrumento eficaz de dirección y planeación.

#### 2. Objeto del estudio

Este estudio tiene por objeto precisar las ideas sobre la estructura del control externo adecuado a los organismos descentralizados dedicados a la producción de bienes y servicios para el mercado, teniendo en cuenta que en nuestro país no se ha llevado a la práctica esta clase de control para dichos organismos en los términos aquí señalados. Los esfuerzos por implantarlo datan de 1947, y aun cuando se han hecho progresos en ciertos aspectos, debemos reconocer que no se ha logrado establecer un conjunto coordinado de reglamentaciones precisas que lo hagan operante, por falta de la indispensable base legal en que fundarse.

#### 3. Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados son entidades creadas por el Estado mediante leyes o decretos; gozan de personalidad jurídica y su patrimonio proviene del propio Estado. Respecto a las empresas de participación estatal, que son sociedades organizadas conforme a la legislación mercantil, que están sujetas a dicha legislación y cuyo capital sólo en parte pertenece al Estado, no nos referimos a ella, porque su control externo requiere prácticas diferentes derivadas de su propia naturaleza jurídica. Dada la naturaleza, propósitos, finalidades y métodos de financiamiento de uno y otro tipo de empresas, es indudable que el procedimiento del control externo tiene que ser diferente. Por ello, conviene precisar y repetir que la estructura a la que nos vamos a referir es aplicable únicamente a las industrias productoras de bienes y servicios, con categoría de organismos descentralizados. Las instituciones de fomento cultural, investigación científica y asistencia social, quedan al margen de estas consideraciones, lo mismo que las sociedades mercantiles, cuyo capital pertenece parcialmente al Estado.

Según el autor inglés William A. Robson, "el organismo descentralizado es la innovación más importante del siglo xx en la esfera de las instituciones gubernamentales. Se encuentra en una u otra forma en muchos países diferentes por todo el mundo".<sup>1</sup> Por su parte, el autor norteamericano Harold Seidman agrega que "el organismo descentralizado es a la vez la institución innovadora más controvertible de nuestros tiempos"<sup>2</sup>. Estas dos opiniones opuestas las encontramos expresadas en casi todos los países democráticos.

347

\* Subsecretario del Patrimonio Nacional y Vicepresidente del Colegio de Economistas, A.C.

\* El Economista Mexicano. 1963 (pp. 15-43)

1 William A. Robson. Nationalized Industry and Public Ownership. George Allen & Unwin, Ltd. London, 1960.

2 Harold Seidman. The Government Corporation: Organization and Controls. Public Administration Review. Vol. XIV, Núm. 3, 1954.

Al mismo tiempo se observa que con el incremento de los organismos descentralizados y empresas del Estado se ha experimentado la necesidad de perfeccionar los métodos del control para fortalecer a estas entidades, consideradas como órganos de la administración pública y a la vez como instrumentos de desarrollo de la economía nacional. Nuestro país se encuentra dentro de este movimiento internacional que pugna por lograr que los recursos se empleen eficazmente y que se cumplan con plenitud las finalidades y objetivos de los organismos descentralizados.

En varios países democráticos de Europa y en los Estados Unidos, el control externo se encuentra considerablemente simplificado, porque se basa en el hecho real de que cada organismo descentralizado tiene una organización a la altura de las mejores, la cual es de la exclusiva responsabilidad de su director. El criterio básico para elegir al director es el de su capacidad. El secreto del buen éxito de las empresas, dicen en cada uno de estos países, consiste en poner la dirección en manos del más apto. Para usar la frase inglesa, en colocar "the right man in the right place", y esta capacidad que se presupone en el individuo a quien se confía la dirección de una empresa, deben confirmarla los resultados. Si éstos no corresponden a lo que razonablemente debería esperarse, se le sustituye por otro, que será sometido a la misma prueba. Con este método se simplifican considerablemente los problemas del control, en particular en la parte ejecutiva relacionada con la corrección de las deficiencias, porque éstas se reducen considerablemente.

348

#### 4. Evolución del control externo

En México, los organismos descentralizados nacieron autónomos para dotarlos de agilidad en su funcionamiento. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantenía relaciones de control en cuanto al ejercicio presupuestal relacionado con subsidios otorgados con aportación de fondos para incrementar el patrimonio neto de cada organismo y aprobación de financiamiento extranjero. También en el aspecto fiscal se ejercía control, en algunas ocasiones hasta nombrando a una delegación de inspectores, encargados de una vigilancia permanente.

Fue hasta diciembre de 1947 cuando se promulgó la primera ley que se refería a la supervisión financiera y control administrativo de los organismos descentrali-

zados y empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales<sup>3</sup>

Correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercer el control a que se refería esta ley que aún se encuentra vigente. Cabe preguntar: ¿cuál ha sido la experiencia habida con esta ley durante los quince años transcurridos? Puede afirmarse que hasta 1958, es decir, once años después de su promulgación, dicha ley, por lo que se refiere al control, no había entrado en vigor, pues si bien en 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones por Decreto Presidencial de 31 de enero, con finalidades específicas de control presupuestal, tuvo una vida precaria de escasos diez meses de actividad<sup>4</sup>. La propia Secretaría de Hacienda siguió ejerciendo cierto control financiero durante todo el lapso citado.

Al iniciarse 1959 fueron creadas la Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional que absorbió a la de Bienes Nacionales. Entre las funciones de la primera está la de "planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal"<sup>5</sup>.

Como función de la segunda, le corresponde el control financiero y administrativo de los organismos descentralizados. De estos resulta aparentemente una duplicación de funciones, que se evita al coordinarse ambas Secretarías y desempeñar cada una la parte que le corresponde de la función controladora.

La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, creada por Decreto del 13 de marzo de 1959 y formada con los titulares de las Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional, de Hacienda y de Industria y Comercio, y por el Director de Nacional Financiera, fue en verdad una comisión intersecretarial con facultades ejecutivas, que hubiera podido resolver múltiples problemas de los organismos descentralizados. A los tres años y medio de creada no había tenido una sola sesión. Independientemente de esta situación, se creó la Oficina Técnica Administrativa de la Junta de Gobierno, que ha conocido de los asuntos administrativos que implica el ejercicio del control, hasta donde sus facultades legales lo han permitido.

Puede aseverarse que en México no ha existido el control externo de los organismos descentralizados en forma coordinada, que permita obtener una información adecuada y oportuna, la que serviría de base para tomar las decisiones pertinentes, tanto en cada empresa aislada, como en el conjunto de ellas. Consecuente-

3 Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Diciembre de 1947, Art. 1o.

4 El Comité de Inversiones, creado por Acuerdo Presidencial de 9 de junio de 1953, que funcionó aproximadamente durante un año, y la Comisión de Inversiones creada el 7 de septiembre de 1954, y que se incorporó a la Secretaría de la Presidencia de la República como Dirección General de Inversiones Públicas, no ejercieron funciones controladoras, sino esencialmente de estudio y programación de la inversión pública.

5 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Diciembre de 1958. Art. 16. Fracc. V.

6 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diciembre de 1958. Art. 7o., Fracc. VII.

mente no se ha contado con una información acumulada, ni menos analizada e interpretada, que hubiera podido servir para estructurar y dirigir esta nueva fase del control externo a la que nos vamos a referir.

## II. BASES PARA EJERCER EL CONTROL EXTERNO

### 1. Planeación y control

La planeación y el control son funciones estrechamente relacionadas. No se puede controlar una actividad que no haya sido planeada. La planeación es la función relativa a la selección entre alternativas, objetivos, procedimientos y programas. Al ejercer el control se vigilan las operaciones y las actividades dentro de las previsiones hechas, corrigiéndose las desviaciones de los planes. En consecuencia, no puede existir el control si no se tienen los planes que determinan los estándares del mismo. La planeación busca la articulación, integración y consistencia de los programas a seguir, mientras que el control trata de lograr que los programas se cumplan dentro de ciertos márgenes de flexibilidad.

En términos generales puede decirse que para ejercer el control, es necesario tener un plan o programa a que sujetarse. Ahora bien, el control externo se ejerce desde afuera, y el control interno, como su nombre lo indica, se realiza dentro de la propia empresa. El control externo descansa básicamente en el interno. Este último es la infraestructura del primero. En otros términos, si no existen controles internos o éstos son deficientes, podrán tenerse serias dudas de la veracidad de la información rendida para los fines del control externo.

De aquí que el primer objetivo que persigue dicho control es el de contribuir a la organización y administración eficiente y económica de cada empresa descentralizada dedicada a la producción de bienes y servicios. Sólo partiendo de esta base se pueden comprender objetivos superiores, relacionados con el desarrollo económico en el que participa activamente cada organismo descentralizado, por cuanto a que este desarrollo se activará en la medida en que se ponga en acción el criterio de la eficiencia y la economía para oponerlos al despilfarro, al desperdicio y la ineficiencia.

Por otra parte, precisa señalar que quienes ejercen las funciones de control deben ser personas de capacidad, integridad, imparcialidad, sentido de responsabilidad y patriotismo reconocidos y deben, además, estar inspiradas en altos ideales de servicio público. Los frutos que se obtengan estarán en relación con la calidad moral de dichas personas, pues si ellas claudicaran en sus principios y usaran para fines aviesos las facultades de que estuvieran investidas, los resultados serían aún más perjudiciales que la falta misma de control.

### 2. Rendición oportuna de cuentas

Una de las fallas comprobadas de los organismos descentralizados ha sido la de obtener sus informes anuales con mucho retraso, de lo que se infiere que la información interna no es oportuna para el desempeño de las funciones de dirección, ni menos de control. Romper esta barrera requiere esfuerzos coordinados a diversos niveles de autoridad para organizar la concentración de datos de manera que los informes financieros se produzcan con oportunidad.

Alcanzar la meta anterior es condición *sine qua non* para establecer el control externo. Se podría decir que la estructura del control externo radica en los datos y cifras que proporciona la contabilidad. El pleno reconocimiento de que la contabilidad es un instrumento de control, de información y el lenguaje común de quienes formulan planes, programas y presupuesto, o de quienes ejecutan las órdenes recibidas, o de quienes tienen que emitir juicios de valor sobre lo que ha pasado, alcanza mayor significación en la medida en que transcurre el tiempo. En efecto, si se eliminan las cuentas y los informes correspondientes, se derrumbaría estrepitosamente todo proceso de planeación y de control.

Se requieren disposiciones legales que deberán referirse concretamente a la obligación de los organismos descentralizados para entregar una información trimestral al órgano controlador, así como cortar la contabilidad de manera que en un plazo de 45 días, después del cierre de las operaciones finales, se produzca el cuaderno de cuentas y estados financieros correspondientes de fin de año. Es tan vital esta disposición como que los auditores externos no podrán tener base para su dictamen y labores de revisión si no tienen dichas cuentas dentro de este período, para que a su vez entreguen su informe en un lapso razonable y oportuno que se estima en 45 días adicionales.

Hasta la fecha no ha existido una comunicación entre el organismo descentralizado y el órgano descentralizado y el órgano administrativo de control, de manera que el Director General de aquél se sienta obligado a dejar una constancia escrita de la marcha de la empresa. La obligación de que el organismo descentralizado informe al Gobierno periódicamente, debe instituirse como medida de orden, pues aun cuando los directores acuerdan directamente con el señor Presidente de la República, eso no los autoriza para que queden fuera de las medidas de control que el propio Ejecutivo ha establecido por medio de las leyes correspondientes.

### 3. Fortalecimiento de la auditoría interna y su coordinación con la auditoría externa

La auditoría interna es, en esencia, un control interno dedicado al examen y vigilancia de otros controles tales como los relacionados con la protección del patrimonio fijo y su debida contabilización; con el registro adecuado y oportuno de las transacciones, de manera que puedan descubrirse las operaciones fraudulentas e irregulares. La auditoría interna trata de proteger a la empresa contra el desperdicio, el fraude y las pérdidas. Su labor abarca a los departamentos de ventas, compras, producción, transporte, publicidad, etc. La constante preocupación del auditor interno es el funcionamiento correcto de los controles y procedimientos internos de la empresa.

Al promulgarse la ley de 1959, la situación que prevalecía en los más destacados organismos descentralizados era de completo abandono respecto de la auditoría interna; casi puede decirse que de una carencia absoluta de esta importante función. Después de tres años se han logrado progresos que no son aún satisfactorios, pues lo serán hasta que la ley vincule las funciones de la auditoría externa a través de su programa de trabajo. Es decir, el programa de la revisión interna debe prepararse y coordinarse con la auditoría externa

para obtener resultados más eficaces y económicos, Sólo la vinculación entre estas dos auditorías permite estructurar una base sólida para el control externo y esta vinculación, para que sea efectiva, debe establecerla la ley.

#### 4. Centralización del control externo

Aun cuando debe ejercerse la vigilancia de los organismos descentralizados por las Secretarías de Estado a diversos niveles, es conveniente centralizar el control externo en una sola Secretaría, sobre las bases que venimos estudiando. De esta manera se evitaría la redundancia de funciones y se fortalecería el principio de la unidad de mando.

Tres son las secretarías de Estado que tienen relación directa con los organismos descentralizados desde el ángulo del control financiero y patrimonial. La Secretaría de la Presidencia que planea y vigila la inversión; la Secretaría del Patrimonio Nacional que ejerce el control financiero y administrativo, y la Secretaría de Hacienda que interviene en las relaciones del ejercicio del presupuesto federal y del crédito público. La coordinación entre estas tres Secretarías es indispensable y básica. La centralización del control externo en una sola Secretaría para que ésta proporcione información a las dos restantes traería grandes ventajas administrativas y ejecutivas. Por ello se considera como condición del control externo el unificarlo y darle autoridad al órgano controlador para que lo ejerza con oportunidad. A la vez, es conveniente y necesario que los organismos descentralizados conozcan claramente sus obligaciones y responsabilidades para acatarlas con oportunidad.

#### 5. Resumen

El control implica la planeación; sin ésta no puede existir aquél. La rendición oportuna de cuentas, informes y estadísticas será la primera medida que deberá tomarse a fin de que los organismos descentralizados entren dentro de la órbita del control externo. Para que estos datos sean útiles deberán entregarse oportunamente al organismo controlador, fijándose plazos máximos de entrega. Al mismo tiempo, debe fortalecerse la auditoría interna que proteja contra el desperdicio, el fraude y las pérdidas. Coordinar la auditoría interna con la externa será otro paso fundamental dentro del proceso previo del establecimiento del control externo.

Dada la necesidad de la intervención de tres Secretarías de Estado, debida a las funciones que a cada una competen, el control financiero patrimonial sí es conveniente centralizarlo en una de ellas para establecer responsabilidades definidas y hacer de él un instrumento eficaz y económico.

### III. EL CONTROL FINANCIERO Y PATRIMONIAL

#### 1. Naturaleza del control financiero y patrimonial

Como el patrimonio de los organismos descentralizados es del Estado, y el Gobierno Federal tiene intervención directa en el financiamiento de capital dedicado al desarrollo de los mismos, el control financiero debe llevarlo a cabo el propio Gobierno, por medio de

la dependencia o dependencias que el Ejecutivo Federal señale.

El término *control financiero* es muy amplio, pues no tan sólo se refiere al cómputo anticipado de las necesidades de caja, sino también a la situación financiera que abarca los ingresos y los egresos, el activo, el pasivo y el patrimonio neto. El control financiero se lleva a cabo por medio de la información oportuna que debe suministrar el organismo a la Secretaría del Patrimonio Nacional por ser ésta la que por ley lo ejerce. Se utilizan como instrumentos principales: 1) el presupuesto y su ejercicio, lo que da lugar al control presupuestal; 2) los informes periódicos del Director General del organismo descentralizado; 3) los informes dictámenes y estados financieros de los auditores externos; 4) los análisis de costos y precios y 5) la vigilancia sobre la aplicación de las utilidades y pérdidas, las afectaciones de las cuentas de patrimonio neto y de las reservas de capital.

Toda esta información cubre las siguientes áreas: a) inversiones de bienes de capital; b) costos de operación; c) afectaciones a reservas de capital, al patrimonio neto, y a la aplicación de las utilidades o pérdidas del ejercicio.

El control patrimonial se refiere primordialmente a las inversiones de bienes de capital y en forma complementaria a los diversos renglones que afectan en última instancia al patrimonio neto.

El desarrollo de los programas de los organismos descentralizados requiere anualmente nuevas inversiones de capital. Ahora bien, dicho desarrollo es factor determinante del progreso nacional, ya que de su éxito o fracaso depende el desenvolvimiento tecnológico, el mejoramiento administrativo y la mejora de las condiciones de vida de la población. El capital necesario para programas de desarrollo puede obtenerse de los propios fondos de la empresa, pedirse prestado o recibirse como aportación o subsidio del Gobierno. En cualquiera de los tres casos, deberá vigilarse para lograr que la inversión se haga de acuerdo con el principio económico del máximo rendimiento.

#### 2. Formulación del presupuesto

El control financiero patrimonial implica el control presupuestal, lo cual significa que cada organismo descentralizado formulará anualmente su programa presupuestal que se dará a conocer a la Secretaría de la Presidencia, a más tardar el 30 de septiembre de cada año. Este programa deberá contener estimaciones comparativas de los años corriente y siguiente, así como los resultados del año anterior.

El programa presupuestal abarca estimaciones:

- a) de los gastos de operación;
- b) de las inversiones de capital;
- c) de los pagos de pasivo, y
- d) de las fuentes del ingreso correspondiente, expresando si son recursos propios, del Gobierno o de terceros.

Desde el punto de vista del control externo, la vigilancia de los gastos de operación se lleva a cabo por medio de coeficientes. Sería indeseable establecerlo detalladamente, porque tal procedimiento invalidaría la responsabilidad y libertad de los Directivos Generales de los organismos sujetos a control.

Es la vigilancia de las inversiones de capital, consis-



tentes en adquisición de equipos, terrenos, inmuebles y en general la adquisición de bienes de activo fijo, entre ellos las obras de construcción, lo que constituye el objetivo del control presupuestal referido a los organismos descentralizados, porque forman el renglón más importante. Interviene el control patrimonial, a la vez, por cuanto se refiere al incremento de los bienes de capital y su relación con las cantidades y calidades obtenidas que deberán ser vigiladas expresamente por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Al intervenir en las adquisiciones y en la inspección de obras, la Secretaría del Patrimonio Nacional aplica las técnicas ya experimentadas por la supervisión de las dependencias federales, que son eficaces y rápidas en su ejecución.

El cómputo previo del pago del pasivo es un renglón cuyo cálculo requiere particular cuidado, por tener relación con el cumplimiento de obligaciones contraídas a corto y a largo plazo. Las gestiones para transferir estos créditos con oportunidad, son el resultado de la planeación y el control financiero.

### 3. Control presupuestal

Corresponde a la Secretaría de la Presidencia aprobar el presupuesto de cada organismo descentralizado.

La Secretaría del Patrimonio Nacional debe recibir oportunamente y antes de que entre en vigor, el presupuesto ya aprobado por la Secretaría de la Presidencia; en el concepto de que si no lo recibe, no tiene medio para ejercer el control financiero pues carece de base para formular las confrontas de los diversos renglones que necesita vigilar, en particular el referido a las inversiones de capital que es el más importante.

Para efectos del control externo, cada tres meses se determinará la situación que guardan los gastos y las inversiones, comparando lo ejercido con lo presupuestado. Esta comparación se hará en un estado tabular que muestre el año corriente y el año inmediato anterior, lo que permite ir formulando el presupuesto del año siguiente. Esta técnica comparativa de tres diversos períodos no se aplica actualmente, pero constituye una innovación eficaz que el sistema para-estatal debe poner en práctica. Las desviaciones que resulten en el ejercicio corriente deberán ser investigadas.

Los organismos descentralizados sujetos a control enviarán cada tres meses a la Secretaría del Patrimonio Nacional el estado de su ejercicio presupuestal, en los términos descritos y abarcando grandes números, es decir, resúmenes, pues no es el objeto penetrar al análisis de los conceptos, por estar éste bajo la responsabilidad de cada organismo. De esta manera el control presupuestal es el instrumento más eficaz para llevar a cabo el control financiero-patrimonial de las actividades y operaciones corrientes.

### 4. Práctica de las auditorías externas

Los organismos sujetos a control deberán estar obligados a llevar el sistema de contabilidad adecuado a la naturaleza de sus operaciones, que les permita proporcionar la información correcta; asimismo deberán implantar el control patrimonial en la forma más eficaz que proteja los intereses de la nación.

Las cuentas serán auditadas por auditores externos designados por la Secretaría del Patrimonio Nacional, que deberán ser contadores públicos titulados, miembros de alguno de los Colegios de Contadores de la Re-

pública. Rendirán un informe a la misma Secretaría por cada una de las auditorías que practiquen, a más tardar 90 días después de la fecha del cierre del ejercicio anual. El informe contendrá el alcance de la auditoría, las anomalías encontradas y las recomendaciones del caso, además de los temas que el auditor considere necesario tratar. Incluirá el dictamen correspondiente, el balance general, el estado de pérdidas y ganancias, el estado de costo de producción, el estado de altas y bajas del activo fijo y el estado de origen y aplicación de fondos.

Los auditores externos tendrán acceso a todos los libros, cuentas, registros financieros, informes, expedientes y otros papeles, cosas y propiedades pertenecientes a los organismos, o en uso por los mismos, que sean necesarios para facilitar la auditoría. Deberán gozar de todas las facilidades para la verificación de las transacciones y de los saldos o valores que registre la contabilidad. Cada organismo descentralizado pagará el costo total de las auditorías practicadas.

Los informes de los auditores externos no tan sólo persiguen la finalidad de expresar su opinión sobre la situación financiera del organismo descentralizado sujeto a revisión, sino que además contendrán una serie de observaciones y recomendaciones sobre las deficiencias que hayan encontrado. El órgano controlador deberá entrar en estrecha relación con los funcionarios para corregir dichas deficiencias. En los países europeos en que intervienen los contadores públicos como auditores externos, se ha comprobado su mayor capacidad profesional en comparación con aquellos países en que se han utilizado otras formas de revisión llevadas a cabo por revisores escogidos entre el personal burocrático. Por ello debe referirse la ley a las funciones del auditor externo para que tenga las atribuciones y responsabilidades relacionadas con la inspección financiera y patrimonial de los organismos descentralizados.

### 5. Informes periódicos de los Directores Generales

A la fecha no se acostumbra que los Directores Generales de los organismos descentralizados rindan información periódica a ninguna autoridad gubernamental sobre la marcha de las operaciones practicadas. Seguramente se debe a que no existe disposición legal que la establezca y la obligue. Una síntesis trimestral que se refiera a la interpretación de la Dirección General sobre las operaciones practicadas y los resultados obtenidos sería de gran utilidad como información para el control externo. Consecuentemente debería establecerse la obligación legal por parte de los Directivos Generales de los organismos descentralizados dedicados a la producción de bienes y servicios, de informar sobre la marcha de éstos, trimestralmente cuando menos. Esta información deberá ser enviada al órgano controlador con el objeto de que éste acumule la estadística relacionada con la situación financiera de cada organismo.

### 6. Publicación anual de los informes

La publicación anual de los informes de los Directores Generales y de los consejos directivos, de los estados financieros dictaminados por los auditores externos y demás estadísticas e informaciones de cada organismo descentralizado, que apruebe la Secretaría del Patrimonio Nacional, significará un paso muy impor-

tante dentro del control externo.

La autorización previa de la Secretaría del Patrimonio Nacional se justifica desde el punto de vista general de conveniencia, oportunidad y forma de hacer las publicaciones anuales en cada caso. Si los organismos descentralizados manejan recursos patrimoniales de la nación y realizan funciones de interés público, deben tener la obligación legal de publicar la información antes señalada dentro de un plazo de 120 días a partir del cierre de sus operaciones para que ésta resulte oportuna.

#### 7. *Análisis de Costos y Precios*

Dentro del análisis financiero se encuentra la costeabilidad del organismo vigilado. Indiscutiblemente que corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional ejercer vigilancia sobre la costeabilidad de los organismos descentralizados, al través del análisis de los costos y de los precios de venta, en consideración a las funciones socioeconómicas que tiene asignadas cada organismo, con lo cual se estaría en posibilidad de juzgar la eficacia de cada uno y del conjunto, por lo que hace a los planes generales de desarrollo económico del país.

El criterio de eficiencia debe ser aplicado a los organismos descentralizados en el proceso productivo de bienes y servicios, así como en el administrativo y de distribución. El criterio de eficiencia y economía es válido tanto en la empresa privada como en la empresa pública. Ha prevalecido en el desarrollo histórico de los pueblos y se aplica como medida en el intercambio internacional. Permite la modernización del aparato productor, el aumento de la productividad y la relación equilibrada entre ingresos y costos.

La situación financiera de cada organismo descentralizado se ve afectada tanto por el nivel de los costos como de los precios. Ciertamente que existen diversos servicios sociales que deben considerarse incosteables, pero éstos deben conocerse y precisarse y a la larga, requerirán un ajuste, teniendo en cuenta los desequilibrios financieros que producen y los objetivos que se tratan de alcanzar.

El análisis de los costos y precios basado en el criterio antes señalado, no interfiere con la actividad de otros órganos del poder público que ejercen el control de precios con miras a regularizar el mercado interno.

#### 8. *Proyecto de la aplicación de utilidades y pérdidas, afectaciones a las cuentas del patrimonio neto y de reservas de capital*

Forma parte del control financiero la vigilancia sobre la aplicación de utilidades y pérdidas, las afectaciones de las cuentas de patrimonio neto y de las reservas de capital de las empresas descentralizadas. Antes de ser sometidos a los consejos directivos o de administración del organismo correspondientes, los proyectos a que se refiere este párrafo, deberán ser dados a conocer para su aprobación a la Secretaría del Patrimonio Nacional, a efecto de que esta dependencia del Ejecutivo tenga oportunidad de examinarlos y formarse juicio de su justificación, si se tiene en cuenta que el patrimonio de que disfrutan es propiedad del Estado.

Respecto de las cuentas de patrimonio neto y de las reservas de capital, o sean las utilidades acumuladas, debe consultarse su movimiento a la Secretaría del Patrimonio Nacional, por tratarse del campo en que di-

rectamente se puede afectar dicho patrimonio, que controla y vigila el Ejecutivo Federal precisamente a través de la mencionada Secretaría.

#### 9. *El mejoramiento de la organización y control interno de los organismos descentralizados*

Como una consecuencia del control externo que la Secretaría del Patrimonio Nacional ejercerá sobre los organismos descentralizados, se considera la posibilidad de encontrar formas más eficaces para influir en su racionalización. Esta posibilidad existe particularmente en el campo administrativo. Dado que una de las finalidades del control es la corrección de las deficiencias y el mejoramiento de la organización, ésta sería una actividad que significaría economías de consideración.

A la influencia del órgano controlador sobre el organismo descentralizado para que mejore su organización interna y a la intervención con fuerza legal para que se corrijan las anomalías, deberá agregarse la facultad para promover la reorganización o la liquidación en su caso.

#### 10. *Las cuentas nacionales del sector paraestatal*

La aplicación de la contabilidad nacional en sus varias formas como instrumento del proceso de planeación nacional es de reciente aplicación en los países democráticos, en varios de los cuales ha habido un progreso notable en la pasada década.

Si la ley le atribuye a la Secretaría del Patrimonio Nacional el control de los organismos descentralizados y de participación estatal, a esta Secretaría le correspondería, a la vez, la facultad de solicitar los datos y acumularlos para formar la cuenta nacional del sector paraestatal que permita el conocimiento de su actividad en la economía del país. Ya se ha iniciado esta labor, reconociendo las limitaciones, pero deberá fortalecerse al establecer por mandato legal la obligación por parte de aquellos organismos y empresas de que rindan periódicamente la información pedida.

#### 11. *Resumen*

El control financiero y patrimonial de los organismos descentralizados, es ejercido por el Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría del Estado a la que se confía tal facultad y responsabilidad. Este control se logra por medio de la información oportuna que se suministre al órgano controlador y que abarca tres áreas: a) inversiones en bienes de capital; b) costos de operación, y c) afectaciones a reservas de capital y al patrimonio neto y aplicación de utilidades o pérdidas del ejercicio. Para llevarlo a cabo, los organismos descentralizados estarán obligados a dar a conocer al órgano controlador los programas presupuestales antes de que entren en vigor, a fin de que se vigile su ejercicio, en particular el de las inversiones de capital. Se necesita, además, establecer la práctica de las auditorías externas y designar a los auditores externos; establecer la información periódica de los Directores Generales; publicar anualmente los informes de los Directores Generales de los Consejos Directivos, de los estados financieros dictaminados por los auditores externos y demás estadísticas que apruebe el órgano controlador; vigilar la costeabilidad; estar en antecedentes de la aplicación de las utilidades o pérdidas, de las afectaciones de las cuentas de patrimonio neto y de las reservas de capital.

El ejercicio del control externo permitirá el mejoramiento de la organización y control internos de los organismos descentralizados. La contabilidad nacional relacionada con el sector paraestatal podrá llevarse a cabo por conducto del órgano controlador que acumulará la información necesaria, la que servirá de base para los estudios económicos de diversa índole.

#### IV. EL ORGANISMO ADMINISTRATIVO DEL CONTROL EXTERNO

##### 1. Funciones y organización

Conviene recordar que el control externo de los organismos descentralizados, es llevado a cabo por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que recibirá la información periódica y básica que deba rendir cada organismo, según se ha dejado explicado. En consecuencia, se organizará de manera que acumule, ordene e interprete la información necesaria y obtenga las conclusiones pertinentes relacionadas con la actividad financiera y patrimonial de cada organismo y del conjunto, clasificado por grupos, según la naturaleza de la producción de bienes y servicios. Deben distinguirse dos clases de informaciones: las que se refieren a operaciones por practicarse y las de operaciones ya efectuadas. Dentro del primer caso se encuentran los contratos de obras y las adquisiciones de equipo y bienes permanentes, en que la Secretaría del Patrimonio Nacional debe intervenir previamente ejerciendo el control patrimonial.

Destacan claramente dos funciones del órgano controlador. La primera se refiere a la recepción, acumulación y confronta de datos, determinación de las desviaciones o excepciones y en general, al análisis de esta información desde el punto de vista del control contable, cuyo radio de acción está demarcado por la aplicación de la técnica contable, bastante explorada y avanzada en problemas del control presupuestal y patrimonial en las grandes empresas. La segunda función abarca todos los asuntos relacionados con la investigación.

El control contable será el instrumento para recabar, acumular, comparar y analizar la información que servirá de base para cubrir otros niveles de interpretación como son el económico y el legal. Precisa señalar que en el desempeño de estas funciones existe una labor administrativa y otra investigadora. En beneficio de las propias labores es conveniente separarlas por tener técnicas diferentes de trabajo.

El control patrimonial se refiere a funciones específicas relacionadas con el movimiento de los bienes de capital de los organismos descentralizados.

El control directo estatal que debe crearse, contrasta con las tentativas que hasta la fecha se han realizado en esta materia. Ahora se trata de establecer un control directo de la dependencia gubernamental sobre los organismos descentralizados, mientras que anteriormente se pretendía ejercer el control estatal en forma indirecta a través de un organismo intersecretarial, en cierta manera autónomo, con características, a su vez, de organismo descentralizado. (La desaparecida Comisión Nacional de Inversiones y la actual Junta de Gobierno). Lógicamente, el órgano administrativo de control externo debe ser parte integrante de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Podrán nombrarse las comisiones consultivas y los consultores y especialistas que se estime conveniente, pero la función ejecutiva

deberán ejercerla los funcionarios de dicha Secretaría, bajo la unidad de mando del Secretario del Ramo.

##### 2. El problema de la administración del control externo

En nuestro país constituye todo un problema establecer el control interno y administrar el control externo en los organismos descentralizados. Normalmente el control externo debería descansar sobre las bases que le suministrara el interno. Pero la realidad mexicana es que en algunos organismos sólo existe un rudimentario control interno, por tanto, el órgano llamado a ejercer el control externo tendrá que emprender la labor de influir para que se ponga en vigor el control interno, ya que a los propios organismos descentralizados es a quienes corresponde reorganizar y fortalecer dicho control; en muchos casos, casi podría decirse, crearlo. Porque cualquier procedimiento que se establezca deberá respetar el principio de la autoridad del Director.

Las labores administrativas que vienen aparejadas al ejercicio de las funciones que, según se ha expuesto, competen al órgano controlador, son en extremo complejas. Téngase en cuenta que existen 147 organismos descentralizados productores de bienes y servicios, de los cuales, 17 destinan su producción al mercado bajo un régimen de precios para el público. Sus operaciones abarcan los más variados campos de la actividad económica, desde la industria petrolera hasta la elaboración de artículos de tocador.

Los problemas que el control externo trae consigo no son estáticos; son por excelencia dinámicos. Los hechos demuestran que en la medida en que el país ha venido progresando, paralelamente se ha aumentado la inversión pública, de año en año, y de una manera notoria la que corresponde al sector paraestatal. Esta inversión, a la vez, ha dado lugar al nacimiento o al desarrollo de industrias privadas que giran alrededor del sector citado.

Por otro lado, han surgido y están surgiendo nuevas industrias paraestatales, como la especializada en la petroquímica; o bien, se han encontrado nuevas formas para la explotación de los bienes patrimoniales que antes estaban improductivos, y que ahora, con el concurso de la empresa privada, han entrado en actividad productora; o bien, el Estado ha sido el promotor directo de la creación de nuevas fuentes de trabajo. En todos estos casos, el control sobre las adquisiciones, las construcciones, la productividad, la costeabilidad, etc., requiere nuevas formas administrativas que el Estado debe conocer y poner en práctica para protección del patrimonio nacional. Es decir, no se trata únicamente de problemas del presente, sino de prever los que el futuro traerá consigo, no tan sólo por lo que respecta a los volúmenes de inversión, sino también a las formas de organización y reorganización de las empresas descentralizadas y del órgano controlador mismo, para que sean más útiles en el desempeño de su función.

##### 3. Control técnico

Aun cuando la Secretaría del Patrimonio Nacional no es la especializada para resolver los problemas de la producción y distribución de los bienes y servicios de los organismos descentralizados, sí debe tener la autoridad suficiente para promover dicho estudio, particu-

larmente cuando se presenten los problemas de incosteabilidad. En el caso de que esta Secretaría tenga que expresar su opinión sobre un problema de esta índole o de otra conexas, hará las consultas a los técnicos especializados en la materia de que se trate, que trabajen en la Secretaría o Departamento de Estado que atienda tal especialidad, o a profesionistas independientes. No sería posible que la Secretaría del Patrimonio Nacional contara dentro de su personal con técnicos especialistas en los más diversos asuntos, pues ni éstos abundan en nuestro país, ni se cuenta con presupuesto que permita cubrir sus honorarios. Por otro lado, no sería sensato conservarlos permanentemente en dicha Secretaría, cuando sólo en forma eventual se presentaría la ocasión de que prestaran sus servicios.

#### 4. Programas de trabajo

Los programas de trabajo están en relación directa con las facultades y responsabilidades que se otorguen por la ley para el desempeño del cometido. Por ser el control una función nueva, se carece de experiencia acumulada y por supuesto, de la información necesaria. Por ello, se ha pretendido estructurar provisionalmente un procedimiento sencillo que se presta a un desarrollo posterior. Los programas del trabajo iniciales, en consecuencia, se tienen que ajustar a las deficiencias de la situación existente, y las metas que se pretende alcanzar, son forzosamente modestas, pues de otro modo serían irrealizables. El objetivo central es dejar un programa básico adecuado a las necesidades, que pueda ser mejorado cuando se hayan superado las circunstancias actuales. Para entonces el personal del organismo administrativo del control, contará con mayores capacidades basadas en la experiencia.

#### 5. La coordinación entre Dependencias Oficiales

El órgano administrativo del control externo, es un instrumento a través del cual se precisa, se analiza e interpreta la información recabada de los organismos descentralizados, para transmitirla, ya elaborada, a las dependencias oficiales relacionadas directamente con esta función, como son las secretarías de la Presidencia y de Hacienda. También se dará a conocer dicha información a la Secretaría de Industria y Comercio por las funciones que tiene asignadas en la producción, distribución y consumo industriales y al resto de las secretarías de Estado, en la parte que les corresponda. Esta información se refiere específicamente al ejercicio presupuestal de cada organismo, relativo a la inversión de bienes patrimoniales, sobre los cuales la Secretaría del Patrimonio tiene la facultad de ejercer el control. La función controladora viene a complementar la función planeadora del Estado moderno. No puede vigilarse eficazmente la realización de un plan si no existe coordinación previa con el órgano controlador, al conocer éste los programas de inversión; coordinación concomitante por medio de la información obtenida a medida que se hace la inversión, y control *a posteriori* al dar por terminada la inversión y cotejarse los resultados finales con los proyectados.

La misma coordinación deberá establecerse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los fondos que proporciona y los créditos internacionales o nacionales que autoriza a los organismos descentralizados. Dada la magnitud de estas inversio-

nes, la intervención de aquella Secretaría es obvia e indispensable dentro de las funciones que desempeña.

Concebido el control externo en una de esas fases como una tarea coordinadora a diversos niveles, los resultados constructivos que de él se esperan dependerán en gran medida de la capacidad para coordinarse en esta nueva fase de la administración pública.

#### 6. Información al público.

Como resultado de la labor del órgano administrativo, se producirá un anuario que contenga el conjunto de informes, cuentas y estadísticas que serán de gran utilidad para orientar la opinión pública, tanto en relación con cada organismo descentralizado como con el conjunto de ellos. Esta información acumulada y comparada a través de los años, tendrá gran valor para juzgar de los resultados positivos o negativos, analizados por cada unidad productora de bienes o servicios y por el conjunto.

#### 7. Resumen

La eficacia del control externo depende de la organización que se implante en la dependencia encargada de su administración, de los métodos de trabajo que se utilicen, ajustándose a las necesidades cambiantes y del grado de coordinación intersecretarial que se lleve a cabo. Como no se improvisan ni el personal ni la experiencia, los programas de trabajo deben ajustarse a la realidad y tratar de alcanzar por lo pronto metas limitadas, dada la magnitud de los problemas para resolver.

### V. CONCLUSIONES

El control externo de los organismos descentralizados productores de bienes y servicios, es básicamente un problema de organización y coordinación. En este estudio sólo se han tratado los temas relacionados con su naturaleza, estructura y procedimientos, dejando fuera otros aspectos.

Dado que la finalidad perseguida es fijar las bases para coadyuvar a establecer los conceptos de una legislación adecuada, se considera pertinente formular las siguientes conclusiones:

a). El control estatal debe ejercerse directamente, de órgano de control gubernamental a organismos descentralizados, por ser ésta la forma más eficaz y económica. A través de cuerpos colegiados o de comisiones intersecretariales podrán establecerse grupos de consulta pero no ejecutivos.

b). Para establecer el control externo, es indispensable la coordinación entre las secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional. A la primera corresponde la planeación, a la segunda el financiamiento y a la última el control. Estas funciones están estrechamente vinculadas.

c). Por principio de unidad de mando, es indispensable la centralización del control externo en una sola Secretaría de Estado, la cual informará a las demás que intervienen a diferentes niveles en la operación de los organismos controlados. Por la naturaleza de sus funciones, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional ejercer este control financiero-patrimonial.

d). La estructura del control externo está basada en:

1. Las técnicas presupuestales y de información periódica rendida por el director de cada organismo.
2. La intervención en las nuevas inversiones de bienes de capital.
3. Las auditorías practicadas por Contadores Públicos independientes.
4. El fortalecimiento de la auditoría interna y su coordinación con la auditoría externa.
5. La autorización previa para la aplicación de las utilidades y pérdidas, afectaciones a las cuentas de patrimonio neto y a las reservas de capital.
6. El análisis de costos y precios que permiten medir la eficiencia y economía de cada organismo.
7. La promoción para el mejoramiento de la organización interna, reorganización o liquidación de cada organismo.
8. La publicidad de cuentas, informes y estadísticas para orientar la opinión pública.

cas para orientar la opinión pública.

e). La estructura del control externo descansa sobre la información oportuna rendida por los organismos descentralizados. Por tanto, teniendo en cuenta la realidad mexicana, es indispensable establecer en la ley la obligación que tienen los directores y los auditores externos de dichos organismos de entregar la información que les corresponde en los plazos que se les fijen.

f). El objetivo que persigue el control externo gubernamental es comprobar que los organismos descentralizados estén organizados y administrados en forma eficiente y económica, o promover que se organicen y manejen en dicha forma, si no lo están. Porque eliminando el desperdicio y el despilfarro y elevando su productividad, contribuirán más eficazmente al desarrollo económico del país.

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

### PRODUCTORES Y DISTRIBUIDORES DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO

1961

(Millones de pesos)

#### ANEXO 1

Establecidos por ley o decreto	Ingreso	Utilidad o pérdida	Activo	Capital contable	Empleados
<i>I. Industria Extractiva</i>					
1. Petróleos Mexicanos <sup>1</sup>	6 926.0	101.0	11 340.0	6 710.0	46 158
<i>II. Industria de Transformación</i>					
2. Guanos y Fertilizantes de México <sup>2</sup>	194.9	11.9	319.1	180.9	1 329
<i>III. Industria Eléctrica</i>					
3. Comisión Federal de Electricidad 1	1 056.6	230.5	7 270.2	4 969.6	7 510
<i>IV. Comunicaciones y Transportes</i>					
4. Caminos y Puentes Federales de Ingresos	56.4	36.6	688.9	469.9	574
5. Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.	307.1	(73.7)	1 541.0	791.4	9 109
6. Ferrocarriles Nacionales de México	382.5	(368.0)	6 069.6	3 881.1	55 430
7. Servicio de Transportes Eléctricos del D. F.	62.7	0.5	212.2	136.7	2 674
<i>V. Comerciales</i>					
8. Compañía Nacional de Subsistencias Populares	1 600.0	....	2 000.0	1 000.0	265
9. Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.	221.7	2.3	137.6	3.9	192
10. Sociedad Nacional de Productores de Alcohol, S.A.	164.1	86.1	84.9	16.5	101
11. Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A.	33.1	2.0	436.8	146.3	....
12. Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos	14.8	(4.3)	68.1	64.8	459
ESTABLECIDOS POR ACUERDO PRESIDENCIAL					
<i>II. Industria de Transformación</i>					
13. Henequén del Pacífico, S. A. de C.V. <sup>3</sup>	0.0	0.0	0.9	0.9	...
14. Industria Nacional Químico-Farmacéutica	69.7	(7.4)	88.1	75.9	1 398
15. Sociedad Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo, S. C. L., de P. E.	69.4	1.4	42.8	(2.0)	1 300
16. Talleres Gráficos de la Nación, S. C. P.E. R. S.	21.2	3.7	16.0	14.1	460
<i>IV. Comunicaciones y Transportes</i>					
17. Ferrocarril Chihuahua del Pacífico, S.A.	35.6	(23.1)	178.1	169.2	1 719

1 Preliminar sujeto a rectificación

2 A 30 de junio de 1961

3 Cifras de 1960

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CREADOS  
POR ACUERDO PRESIDENCIAL

ANEXO 2

- 356
1. PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO
    1. Industria Extractiva.
      1. Petróleos Mexicanos.  
Decreto del 8 de agosto de 1940.
    2. Industria de Transformación.
      2. Guanos y Fertilizantes de México, S.A.  
Decreto del 10 de junio de 1943.
    3. Industria Eléctrica.
      3. Comisión Federal de Electricidad.  
Ley del 14 de enero de 1949.
    4. Comunicaciones y Transportes.
      4. Caminos y Puentes Federales de Ingreso.  
Decreto del 25 de marzo de 1959.
      5. Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.  
Decreto del 26 de febrero de 1952.
      6. Ferrocarriles Nacionales de México.
      7. Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.  
Decreto del 31 de diciembre de 1951.
    5. Comerciales.
      8. Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Decreto del 2 de marzo de 1960.  
Decreto del 2 de marzo de 1960.
      9. Productora e Importadora de Papel, S. A.  
Decreto del 21 de agosto de 1935.
      10. Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos.  
Decreto del 30 de noviembre de 1939.
      11. Sociedad Nacional de Productores de Alcohol.  
Ley del 30 de diciembre de 1954.
      12. Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.  
Ley del 25 de agosto de 1938.
  - II. DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL.
    13. Comisión del Papaloapan.  
Decreto del 26 de febrero de 1947.
    14. Comisión de la Malinche.  
Decreto del 18 de abril de 1961.
    15. Comisión del Río Balsas.  
Decreto del 11 de noviembre de 1960.
    16. Comisión Forestal del Estado de Coahuila.  
Decreto del 10 de julio de 1961.
  17. Comisión Forestal del Estado de Durango.  
Decreto del 10 de septiembre de 1961.
  18. Comisión Forestal del Estado de Hidalgo.  
Decreto del 10 de julio de 1961.
  19. Comisión Forestal del Estado de Michoacán.  
Decreto del 23 de junio de 1961.
  20. Comisión Forestal del Estado de Puebla.  
Decreto del 19 de noviembre de 1961.
  21. Comisión Forestal del Estado de Sonora.  
Decreto del 15 de noviembre de 1961.
  22. 44 Juntas Federales de Mejoras Materiales.  
Ley del 13 de enero de 1948.
  23. Patronato del Puerto de Tampico.  
Decreto del 6 de noviembre de 1944.
  24. Comisión Forestal del Estado de Colima.  
Decreto del 21 de febrero de 1962.
  25. Comisión Forestal del Estado de Yucatán.  
Decreto del 3 de marzo de 1952.
- III. INSTITUCIONES DE CREDITO, SEGUROS Y FIANZAS.
    26. Banco de México, S. A.  
Ley del 25 de agosto de 1925.
    27. Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V.  
Decreto del 31 de diciembre de 1941.
    28. Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de Capital Variable.  
Ley del 30 de diciembre de 1955.
    30. Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.  
Ley del 30 de abril de 1941.
    31. Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C. V.  
Ley del 26 de diciembre de 1946.
    32. Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.  
Ley del 31 de diciembre de 1942.
    33. Fondo de Garantía y Fomento para la Mediana y Pequeña Industria.  
Ley del 28 de diciembre de 1953.
    34. Nacional Financiera, S. A.  
Decreto del 30 de agosto de 1933.
    35. Nacional Monte de Piedad.  
Decreto del 30 de diciembre de 1949.
    36. Patronato del Ahorro Nacional.  
Ley del 29 de diciembre de 1950.
    37. Seguros de México, S.A.  
Ley del 11 de abril de 1935.
  - IV. DE FOMENTO CULTURAL E INVESTIGACION CIENTIFICA.
    38. Centro de Adiestramiento de Operadores.  
Decreto del 22 de septiembre de 1954.
    39. Comisión Nacional de Energía Nuclear.  
Ley del 31 de diciembre de 1959.
    40. Comisión Nacional de Fruticultura.  
Decreto del 16 de agosto de 1961.

41. Comisión Nacional del Azúcar.  
Decreto del 24 de junio de 1960.
42. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.  
Ley del 23 de marzo de 1944.
43. Consejo de Recursos Naturales no Renovables.  
Decreto del 31 de diciembre de 1955.
44. Consejo Nacional Técnico de la Educación.  
Decreto del 12 de junio de 1957.
45. Instituto Federal del Capacitación del Magisterio.  
Ley del 26 de diciembre de 1944.
46. Instituto Mexicano del Café.  
Ley del 30 de diciembre de 1958.
47. Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas.  
Decreto del 5 de diciembre de 1960.
48. Instituto Nacional de la Investigación Científica.  
Decreto del 29 de diciembre de 1961.
49. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial.  
Ley del 6 de enero de 1948.
50. Productora Nacional de Semillas.  
Ley del 22 de diciembre de 1960.
51. Patronato del Maguey.  
Decreto del 13 de diciembre de 1960.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
Instituto Politécnico Nacional.

#### V. DE ASISTENCIA SOCIAL.

52. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.  
Decreto del 7 de agosto de 1920.
53. Central Pedagógica Infantil.
54. Consejo Nacional de Prevención de Accidentes.  
Decreto del 25 de julio de 1961.
55. Hospital de Enfermedades de la Nutrición.  
Ley del 10 de diciembre de 1944.
56. Hospital Infantil  
Ley del 31 de mayo de 1946.
57. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
Ley del 28 de diciembre de 1959.
58. Instituto Mexicano del Seguro Social.  
Ley del 19 de enero de 1943.

59. Instituto Nacional de Cancerología.  
Ley del 29 de diciembre de 1943.
60. Instituto Nacional de Cardiología.  
Ley del 23 de junio de 1953.
61. Instituto Nacional de Protección a la Infancia.  
Decreto del 31 de enero de 1961.
62. Instituto Nacional de la Vivienda.
63. Instituto Nacional Indigenista.  
Ley del 10 de noviembre de 1948.
64. Junta de Asistencia Privada.  
Ley del 31 de diciembre de 1942.
65. Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.  
Decreto del 25 de junio de 1951.

#### VI. OTROS.

66. Sociedad Nacional de Productores de Aguardiente y Productos de su Fermentación.
67. Comisión de Fomento Minero.  
Ley del 5 de febrero de 1961.
68. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.  
Decreto del 31 de diciembre de 1948.
69. Comisión Nacional Bancaria.  
Decreto del 24 de diciembre de 1924.
70. Comisión Nacional de Arbitrios.  
Ley del 28 de diciembre de 1953.
71. Comisión Nacional Consultiva de Pesca.  
Decreto del 8 de diciembre de 1961.
72. Comisión Nacional de Caminos Vecinales.  
Decreto del 10 de julio de 1960.
73. Comisión Nacional de Seguros.  
Ley del 26 de agosto de 1935.
74. Comisión Nacional de Turismo.  
Decreto del 8 de diciembre de 1961.
75. Comisión Nacional de Valores.  
Ley del 30 de diciembre de 1953.
76. Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante.  
Decreto del 5 de octubre de 1943.
77. Unión de Permisarios de Pasajeros en Camiones y Autobuses, del Distrito Federal.  
Decreto del 30 de diciembre de 1958.
78. Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.  
Reglamento del 21 de abril de 1950.

357

### ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CREADOS POR ACUERDO PRESIDENCIAL

#### ANEXO 3

Septiembre 11, 1962

#### I. PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO

##### 1. Industria Extractiva. .....

##### 2. Industria de Transformación.

1. Henequén del Pacífico, S.A.  
Acuerdo de la Secretaría de Hacienda, 1951.

##### 2. Sociedad Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo. Acuerdo del 27 de febrero de 1948.

##### 3. Industria Nacional Química Farmacéutica, S. A. de C. V. y P. E.

4. Talleres Gráficos de la Nación, S. C. de P. E. y R. S.  
Acuerdo del 13 de enero de 1938.

##### 3. Industria Eléctrica. .....

4. Comunicaciones y Transportes.

5. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A.  
Acuerdo del 11 de noviembre de 1963.

II. DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

6. Colonias Agrícolas Militares.  
Acuerdos del 6 de junio de 1941, y 11 de agosto de 1943.
7. Comisión Administrativa de Terrenos de Acaapulco.  
Acuerdo del 12 de junio de 1948.
8. Comisión del Río Fuerte.  
Acuerdo del 27 de junio de 1951.
9. Comisión del Río Grijalva.  
Acuerdo del 27 de junio de 1951.
10. Comisión de Agua Potable de Monterrey.  
Acuerdo del 7 de Mayo de 1954.
11. Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México.  
Acuerdo del 13 de junio de 1951.
12. Comisión Lerma-Chapala. Santiago.  
Acuerdo del 28 de noviembre de 1950.

III. INSTITUCIONES DE CREDITO, SEGUROS Y FIANZAS.

13. Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.  
Acuerdo del 26 de marzo de 1936.
14. Aseguradora Mexicana, S. A. de C. V.  
Acuerdo del 22 de abril de 1942.

15. Banco Regional Agrícola de Papaloapan, S. A.  
Acuerdo del 10 de junio de 1961.

16. Consorcio del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, S.A. de C.V.  
Acuerdo del 20 de julio de 1954.

17. Unión Nacional de Crédito de Productores de Plátano Tabasco, S. A. de C. V.  
Acuerdo del 10. de abril de 1959.

IV. DE FOMENTO CULTURAL E INVESTIGACION CIENTIFICA.

18. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.  
Acuerdo del 13 de febrero de 1959.
19. Instituto Nacional de Antropología e Historia.  
Acuerdo del 31 de diciembre de 1946.
20. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.  
Acuerdo del 31 de diciembre de 1950.
21. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.  
Acuerdo del 29 de agosto de 1953.
22. Consejo Nacional de Agricultura.  
Acuerdo del 2 de marzo de 1962.

V. DE ASISTENCIA SOCIAL.

23. Hospital General.  
Acuerdo del mes de octubre de 1952.
24. Comité de Importaciones del Sector Público.  
Acuerdo del 13 de enero de 1959.



## LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA \*

Por Francisco Ruiz de la Peña

Podemos afirmar sin lugar a dudas, que en el siglo pasado, hubiera sido un auténtico sacrilegio hablar de la responsabilidad del Estado, esto es la reparación de los daños que ocasiona a un particular con motivo de cualquiera de la actuación de sus poderes. A lo sumo se planteaba el problema de la responsabilidad de los funcionarios, más nunca la responsabilidad directa del Estado. El planteamiento del problema data de los tiempos actuales, si quisiera yo marcar cronológicamente cuándo se planteó en su verdadera proyección, en la doctrina este problema, no vacilaría en remitirme al año de 1913, época en que el fundador de la Escuela Realista León Duguit escribe "Las Transformaciones del Derecho Público". ¿Es, se pregunta este autor, el Estado responsable de los actos realizados en su nombre?, y prosigue "El sólo hecho de plantear la cuestión revela una transformación profunda en el derecho público. Se habrían asombrado los hombres de la Revolución si se hubiera planteado ante ellos cuestión semejante. Ni en las Declaraciones de derechos, ni en las Constituciones, ni en las leyes de la época revolucionaria, se encuentra ningún texto que haga alusión alguna a una responsabilidad general del Estado. Sin embargo, se afirma por todas partes que el individuo tiene contra el Estado derecho a la seguridad, es decir, a que se tomen las garantías en su favor contra la arbitrariedad. Pero estas garantías se ven en la separación de los poderes, en la repartición de las funciones, en la responsabilidad de los funcionarios. Nadie sueña que pueden encontrarse, que se encuentren ante todo y esencialmente en una responsabilidad del Estado. Hoy, por el contrario, no vemos mejor salvaguarda de esta seguridad del individuo, que una responsabilidad del Estado muy amplia y muy fuertemente sancionada. ¿Cómo se ha realizado la transformación?" (Op. cit. Pág. 331 y sigs.). Sin ánimo de hacer una exposición exhaustiva de la admisión de la responsabilidad del Estado, la del legislador, en Francia, se planteó por primera vez en dos famosas leyes, una que prohibía el uso a partir del año de 1909 de la pintura de Al-

bayalde, por considerarla nociva a la salud. Esta ley, vivamente discutida sobre si cabía una indemnización del Estado a los fabricantes, si bien planteó la cuestión, no la resolvió sino que usando una fórmula intermedia, pospuso la aplicación por 5 años, a efecto de no causar perjuicios patrimoniales. La otra, en 1915, y por motivos también de salud pública, prohibió la fabricación del ajenjo. Sin embargo, y en vista del indudable daño que la venta de tal licor causaba con la graduación alcohólica antes permitida, no reservó indemnización alguna al fabricante, pero sí acordó al cultivador una indemnización. Todavía en Francia, en esa época, y a virtud de que la teoría política consideraba los términos de soberanía del Estado y responsabilidad del mismo, como incompatibles, se optaba por la absoluta irresponsabilidad del Estado. Hoy en Francia, en esta época, y en virtud de que la teoría política consideraba legislador, cuando con motivo de una ley que prohíbe una actividad o la restringe, o que hace más onerosa la ejecución de obligaciones que derivan de un acto del Estado como es el caso de la concesión, ya se ha admitido que puede un juez acordar una indemnización por daño patrimonial en favor del afectado.

Es mi deseo simplemente plantear el problema entre nosotros. Salvo el caso de la Ley de Expropiación en que se reconoce el derecho al particular de una indemnización por el menoscabo de su patrimonio, sería difícil encontrar un juez que nos admitiera una demanda por los daños que hubiera causado una ley. Es de preguntarse lo siguiente: si el legislador expide una ley que causara un daño en los bienes o derechos de uno o varios particulares, ¿no sería responsable el Estado del daño patrimonial que nos ha causado? Como se expresó, quiero simplemente dejar planteada la cuestión, sin pretender dar una solución que si me la pidieran no vacilaría en afirmar que en ciertos casos sí debe existir la responsabilidad del Estado legislador. Sin embargo, como nuestro tema central es la responsabilidad de la Administración, veamos algo de ello: Pode-

359

\* Revista de Administración Pública Núm. 13 octubre-diciembre 1959, (pp. 37-47).

mos afirmar que la evolución de la responsabilidad del Estado por acto de la Administración, es más precisa y es digamos por hoy, admitida en muchos países, debido realmente a una evolución doctrinal y jurisprudencial. La vieja fórmula inglesa de que la Corona no puede equivocarse, obligaba en los Códigos de Derecho Privado a fincar la responsabilidad sobre el funcionario, toda vez se decía, que de causar éste un daño, ya no obraba en representación del Estado, sino en el suyo propio, aplicando en esta forma, la vieja teoría que inspiraba los principios del mandato, era por eso, que el daño que se causa al particular, era tratado en el Derecho Común y competencia de los jueces civiles. Sin embargo, en 1873 y en el célebre "Arret Blanco" citado por todos los autores que hablan de la responsabilidad de la Administración, el Tribunal de Conflictos y no el Consejo de Estado como se cree comunmente (error éste en que algunos autores incurrir), separó y segregó del Derecho Privado, el derecho a una indemnización pasándolo al Derecho Administrativo. Como simple información debemos aclarar, que una ley de 24 de mayo de 1872, dio una nueva estructura al Tribunal de Conflictos, cuya misión principal era resolver las competencias de cada poder, vigilando el principio de separación de poderes. Fue por esto que indicamos que en el asunto Blanco no fue al Consejo de Estado. En el asunto citado, se puso de relieve que no era posible aplicar las normas sobre responsabilidad que existía en el Código de Napoleón a la que derivaba de un hecho de la Administración. En el año de 1899, un particular en Francia, Lepreux, demandó una indemnización fundándose en el mal funcionamiento de la policía de seguridad, toda vez que había sido herido en la Plaza Alfort, alegando que de haber funcionado este servicio público no habría recibido el daño causado. El Consejo de Estado rechazó la acción de responsabilidad, invocando el viejo principio de que el Estado no es responsable por la culpa o negligencia de sus funcionarios. La resolución del Consejo de Estado fue vivamente criticada, invocando principalmente la teoría de la culpa en el mal funcionamiento de los servicios públicos. Los artículos y notas que comentaron esta sentencia, ejercieron indudablemente su influjo, pues años después en el asunto "Grecco" idéntico al anterior, a pesar de haber negado la reclamación, ya hubo un principio de responsabilidad. El asunto relatado por Leon Dugui (Op. Cit. Pág. 378), consistía en lo siguiente: Estaba en Argelia y en su cuarto, el Sr. Tomaso Grecco, de origen griego, pero nacionalizado francés, cuando oyó una gran alharaca y asomó a la ventana para ver que sucedía. El origen de ella, era la persecución que la multitud hacía de un toro bravo que se había escapado con la consiguiente alarma entre el vecindario. El curioso recibió el castigo a su curiosidad, cuando el agente de policía que perseguía al toro disparó sobre él, con tan mala fortuna que hirió a Grecco. Presentada su reclamación como ya dijimos se absolvió a la Administración, pero en los considerandos de la sentencia se dijo: "Considerando que de la instrucción no resulta que el accidente del cual ha sido víctima el requirente, pueda ser atribuida a una falta del servicio público, de que la Administración sea responsable, no es de tomarse en cuenta la petición requerida". Aquí podemos decir, se marcó el inicio de la

jurisprudencia francesa que se fincó sobre la responsabilidad de la administración por la culpa o mal funcionamiento en el servicio público. Sin embargo, había de ir más lejos la jurisprudencia del Consejo de Estado. Fijada ya la competencia del Consejo de Estado en esta materia, por el Tribunal de Conflictos que conoció el asunto Blanco, había de ir más lejos al reconocer, debido a los problemas que se suscitaron con motivo de la primera guerra mundial, los daños que se podían causar, merced a la teoría de la "Responsabilidad por Riesgo Excepcional". Hoy podemos decir que el principio de la responsabilidad del Estado, ha sido segregado en Francia, de la responsabilidad civil del Derecho Privado para fincarla en la Administración, separando, claro, los actos de autoridad de los actos de gestión. Esto es, un funcionario puede no estar ejerciendo sus funciones y ser responsable, pero ya en forma personal. Hoy, sin embargo, la jurisprudencia Francesa también, admite ambas responsabilidades a un mismo tiempo, merced de la presión que sobre un particular puede causar un funcionario valiéndose de un puesto que ocupa y este es actualmente el estado de la jurisprudencia francesa, si bien poco se puede decir de leyes que expresamente hayan admitido la responsabilidad de la Administración. Ha sido por tanto, y como ya apuntábamos, una evolución de la jurisprudencia francesa. En resumen se acepta ya la responsabilidad, no sólo por la culpa o mal funcionamiento del servicio público, sino la del riesgo extraordinario que no es otra cosa que el daño especial que más adelante trataremos. En Inglaterra, el problema ha sido más resistente a ser aceptado por el reino, debido al viejo principio ya enunciado de que la Corona no podía hacerle mal. Así, la Corona, no podía ser enjuiciada por los particulares, pues éstos deberían demandar directamente a los funcionarios, aplicando los principios del common law en materia de reclamaciones civiles. Sin embargo, el sistema actual de Derecho Inglés a partir de 1947, mediante una reforma a la *Crown Proceedings Act*, admite que la Corona en algunos casos de responsabilidad sobre todo contractual, puede ser demandada sin usar el antiguo procedimiento de petition of Right, merced al cual la Corona otorgaba su permiso para ser enjuiciada por esa responsabilidad.

En España, se puede decir, que merced a la nueva Ley de Expropiación de 17 de diciembre de 1954, fijó un nuevo rumbo en la historia del Derecho Español, ya que hizo extensiva la garantía de la expropiación a cualquier daño causado en el patrimonio de los particulares. Esta garantía se hace consistir en la reparación del daño que cualquier persona sufre en su patrimonio como consecuencia de la actuación administrativa, justificando la inclusión de la responsabilidad de la administración en la citada ley expropiatoria, afirmando que en realidad la expropiación tiene como principio el reconocimiento de una lesión individualizada, por lo que, dice la exposición de motivos de la citada Ley; "Llevando este principio a sus lógicas consecuencias, se ha intentado, finalmente, llamar la atención sobre la oportunidad que esta Ley ofrece, y que no debiera malograrse, de poner remedio a una de las más graves deficiencias de nuestro régimen jurídico-administrativo, cual es la ausencia de una pauta legal idónea que permita hacer efectiva la responsabilidad por daños causados por la Administración.

Bajo el imperio de criterios jurídicoadministrativos, que habían caducado ya cuando fueron adoptados por nuestro ordenamiento, los límites técnicos dentro de los cuales se desenvuelve entre nosotros la responsabilidad por daños de la Administración resultan hoy tan angostos, por no decir prácticamente prohibitivos, que los resultados de la actividad administrativa, que lleva consigo una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos, revierten al azar sobre un patrimonio particular en verdaderas injusticias, amparadas por un injustificado privilegio de exoneración. Se ha estimado que es esta una ocasión ideal para abrir, al menos, una brecha en la rígida base legal que, perjudicando el interés general, no puede proteger intereses de la Administración, insolidarios con aquél. . . Se ha entendido así, no sin hacerse cargo de que la Ley de Expropiación no puede ser, desde luego, la base normativa en que integran todos los preceptos jurídicos rectores a este respecto; pero sí, al menos, una norma que puede muy bien recoger una serie de supuestos realmente importantes, en los que, al margen de un estrecho dogmatismo académico, deba apreciar siempre el mismo fenómeno de lesión de un interés patrimonial privado que, aun cuando resulte obligada por exigencias del interés o del orden público, no es justo que sea soportada a sus solas expensas por el titular del bien jurídico dañado”.

Con base en tales consideraciones el Artículo 121 de la Ley Española citada, manifiesta: “1 Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento, toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo. 2 En los servicios públicos concedidos correrá la indemnización a cargo del concesionario, salvo en el caso en que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al concesionario y que sea de ineludible cumplimiento para éste”.

En Italia y a objeto de no dejar fuera este importante sector de la doctrina en materia de responsabilidad, los comentaristas de la Constitución Italiana como son: Colzi, Amorth, y muy especialmente Zanobini, han interpretado el texto del Artículo 28 de la Nueva Constitución Italiana de 1947, en el sentido de que la responsabilidad de la Administración, además de ser concurrente con la del funcionario público, se extiende a cualquier daño o perjuicio que haya tenido como consecuencia la violación de una norma de Derecho Objetivo, sin distinguir que se trate de una actuación lícita o ilícita, sin tomar en cuenta en tal virtud, si hubo culpa o dolo en dicho acto; dice el citado Artículo “los funcionarios y empleados del Estado y de los entes públicos son directamente responsables de acuerdo a las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos cumplidos con violación del derecho. En tales casos, la responsabilidad civil se extiende al Estado y a los entes públicos”.

En Alemania, y a través del Artículo 14 de la Nueva Constitución de Bonn, que no difiere en nada al precepto respectivo de la Constitución de Weimar y fundándose en el Apartado 3o. que manifiesta que la “Expropiación sólo será admisible cuando lo requiera el bien público y se hará efectiva por medio de la Ley

o sobre las bases de una ley que haya regulado la naturaleza y extensión de la indemnización. La compensación será determinada después de una justa consideración de los intereses generales y de los particulares. Por cuanto al monto de la indemnización, la apelación puede hacerse ante las cortes ordinarias en caso de disputa.” Sobre este precepto se han expedido leyes que regulan los daños causados por la Administración Pública, pero, repetimos es sobre la base de actuaciones previstas en la propia ley, pero no en aquellas en que el daño se ha causado con motivo de intervenciones de la Administración sin culpa, o por haber creado un riesgo objetivo para poder admitir esta responsabilidad. En el Derecho Alemán, el Tribunal Supremo de Reich ha tenido que hacer construcciones complicadísimas para fundar la procedencia de la indemnización. El ejemplo típico de estas interpretaciones lo relata Ernest Forsthoef (Tratado de Derecho Admvo. Cit. Pág. 468 y sigs. Madrid, 1958), los herederos de un individuo demandaron de la administración una reparación de daños por haber fallecido el de cuyos apuñaleado por una persona detenida que le había sido confiada por un policía para que la custodiase mientras iba a comunicar a la superioridad la detención del individuo. Como de acuerdo con las leyes no cabía una indemnización, se construyó toda una teoría para no sacrificar indebidamente a esos particulares, fundándose en que el policía al haber encargado la custodia momentánea al paisano que murió, hizo el papel de comitente y habiendo aceptado el encargo el particular, surgió una relación de mandato entre el apuñaleado y la autoridad a cuyo servicio estaba el policía, pero, como se estaba en presencia de un acto de soberanía, eran aplicables los principios de Derecho Público, pero como los preceptos del Código Civil Alemán en esta materia no pueden ser aplicados sino por vía analógica, surgió una nueva dificultad, pues conforme al mismo Código Civil Alemán vigente, el mandante responde de los daños que sufre el mandatario con motivo del encargo, pero esto sólo con respecto al mandatarario, pero no a sus herederos. En tal virtud y para no dejar en la indignancia a los herederos, el Tribunal dio por hecho que había habido un contrato de garantía relacionado con el de mandato. El Tribunal del Reich Supremo, hizo la suposición que el paisano que había aceptado el encargo de custodiar al detenido que lo apuñaleó, por simple sentido común, no hubiera aceptado el encargo si no estaba seguro que su familia quedaba en buena posición económica, en caso de que sufriera una desgracia y así el Tribunal hizo suponer la existencia tácita de dos contratos del Derecho Civil y acordó la indemnización.

En Estados Unidos y partiendo de la base Constitucional de que toda indemnización debe ser acordada por el Congreso, de acuerdo con los preceptos orgánicos de la Constitución Americana, surgió la costumbre de acudir al cuerpo legislativo, para que, si éste lo estimaba pertinente, votara la ley respectiva favorable al particular. Ante el creciente número de peticiones que se había elevado al Poder Legislativo, éste decidió crear una “Corte Federal de Reclamaciones” (Court of Claims) en 1855, cuyo papel en un principio era de mera consulta, proponiendo simplemente la procedencia o no de la reclamación, dejando la decisión al Congreso. Semejante estado de cosas que provocaba oraciones políticas y decisiones tratadas con igual

criterio político, hizo ver la necesidad de independizarle, llegando a constituir un Tribunal autónomo; sin embargo, la competencia del Tribunal sólo abarca las reclamaciones derivadas por daños contractuales en aquellos contratos en que interviene la Administración Federal. Charles Hughes Evans, en su libro sobre la Suprema Corte Americana, en 1921, todavía no consignaba el movimiento expansionista de la Corte de Reclamaciones, al conocimiento de los daños extracontractuales, toda vez que en esta materia prevalecían la vieja práctica de pedir al Congreso una "Private Bill", o ley individual podríamos decir para obtener una indemnización. No fue sino hasta 1946, cuando con motivo de la expedición de la Ley de Reorganización Legislativa, se incluyó una ley federal por reparación de daños extracontractuales (Federal Tort Claims Act.) Tort o sea el daño derivado de una conducta que no tiene su origen en un contrato. Se otorgó a la Corte de Reclamaciones la instancia de apelación pues la competencia está atribuida en primera instancia a los Tribunales Federales de Circuito.

En nuestro Derecho, como asienta Gabino Fraga (Op. Cit. Pág. 53), cabe asentar que el principio que rige en México, es el de la irresponsabilidad del Estado y salvo algunas excepciones, como las leyes que se expidieron por los daños causados en la Revolución, ha venido rigiendo el principio del Artículo 1928 del Código Civil que establece la responsabilidad subsidiaria del Estado y que sólo se hace efectiva si el funcionario directamente responsable no tiene bienes o éstos fueran insuficientes para responder del daño. El sistema establecido en nuestro Código es en principio inaplicable tanto en la práctica como en la teoría. En efecto, colocado el Artículo citado bajo el capítulo de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, que haya un obrar ilícito que no es otra cosa que la teoría de la culpa, cabe preguntar ¿a quién se imputa-, ¿al superior jerárquico? ¿al agente inferior jerárquicamente que simplemente cumple una orden? o de otro modo, cuando no existe negligencia o culpa es indudable que no se puede aplicar el Artículo de referencia, dejando así sin una verdadera garantía al particular. En Francia, para poder seguir admitiendo la noción de la culpa o falta en el servicio público, la jurisprudencia ha dado como presunta, la culpa en la actuación del agente, sin obligación por lo tanto, para el reclamante de probarlo. Por otro lado, colocando el precepto en el Código Civil, y siendo subsidiaria la responsabilidad del Estado, quiere decir que después de demandar al funcionario y esperar las resultas siempre dudosas de un dilatado juicio y sobre la base de la insolvencia del funcionario, la demanda contra el Estado se integraría ante la jurisdicción ordinaria civil de los Tribunales Federales, en los términos de la competencia que le otorga la Fracción I del Artículo 104 Constitucional, en relación con la competencia del Artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, examinadas las fracciones de éste último Artículo, nos encontramos con lo siguiente: No cabe en la Fracción I porque ella se refiere al caso en que el actor ha elegido el fuero federal, toda vez que se afectan simples intereses particulares. La Fracción II habla de los juicios que afecten bienes de propiedad nacional. La tercera se refiere a los conflictos que se susciten entre una Entidad Federativa y los vecinos de otra. La cuarta se refiere a los asuntos civiles concernientes al Cuerpo Diplomático y Consular. La quinta, a

las diligencias de jurisdicción voluntaria en materia federal. La sexta, a la competencia conforme a la Ley. Quizás en esta Fracción cabría fundar la demanda pero, como se trata de demandar al Estado, resulta que la Federación sería parte y ya conocemos la jurisprudencia de la Corte en el sentido de que ésta es parte cuando obra como persona de derecho privado, y que no sería precisamente el caso del Artículo 1928. En fin que la fórmula de este Artículo no es una garantía para el particular.

Ahora bien, las exigencias de dar a esta garantía no han dejado de marcar su influencia en nuestro derecho. Ya hay un resquicio abierto a la aceptación lisa y llana de la responsabilidad de la Administración; cuando menos hay ya un principio para resolver el problema. El Artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal del 31 de diciembre de 1931, prescribe: "Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2o., para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de Enero del ejercicio siguiente; cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos". De la lectura del Artículo anterior, resulta lo siguiente: son tres los supuestos necesarios para ejercer la reclamación por daños en los términos de dicho Artículo: a) Que los actos u omisiones sean de los que conforme a Derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado. b) Que acontezcan durante el funcionamiento o con motivo del funcionamiento de servicios públicos y c) Que esos actos u omisiones impliquen una culpa. Estimamos que el Artículo en sí no presta las garantías suficientes, ni va de acuerdo con las modernas tendencias doctrinales ni con los sistemas positivos vigentes en otros países, es decir, nos hemos quedado rezagados en este aspecto. No creo en realidad que sea suficiente la redacción del Artículo para aundar los posibles casos de responsabilidad civil de la administración.

En nuestro Derecho Civil, así como en la doctrina del Derecho Privado y salvo el caso de la responsabilidad objetiva derivada del uso de las cosas peligrosas, según la fórmula del Artículo 1913, es necesaria la culpa o ilicitud en el actuar o no actuar. Ahora bien, el primer obstáculo con que tropezamos en nuestro Derecho, es precisamente la culpa de que habla el Artículo 10. De acuerdo con los datos y citas que aporta A. Von Tuhr en su "Tratado de las Obligaciones" (Madrid 1934, Págs. 275 sigs.), por culpa debe entenderse *latu sensu* el comportamiento que el mismo Derecho Positivo reprueba y que tiene su fuente en un contrato o un acto ilícito civil. En consecuencia, existen dos modalidades que son lo que podríamos llamar los elementos morales de la culpa, o sean el dolo o la negligencia. Por dolo entendemos la intención del sujeto de violar o un derecho ajeno o la norma misma. La llamada auténtica culpa o negligencia, es para Von Tuhr lo siguiente: "el autor del acto, sin proponerse provocar un resultado antijurídico, no guarda la diligencia exigible, según la práctica, para evitarlo. La negligencia es consciente cuando el culpable cuenta con la posibili-

dad de que se produzca ese resultado, y confiado en que no sobrevendrá, omite las medidas y providencias necesarias para evitarlo. Es inconsciente, cuando el culpable no previó las consecuencias, pudiendo y debiendo prevenirlas; su culpa aquí, consiste en no esforzar todo lo que debió la voluntad y concentrar la atención. La negligencia puede residir en cometer actos imprudentes o en omitir las precauciones a que el sujeto agente venía obligado. Muchas veces, la negligencia está en ignorar circunstancias de hecho que no le es lícito desconocer ni dejar de tener presente. Por regla general, el error de Derecho se cuenta entre los casos de negligencia, toda vez que una persona medianamente diligente debe conocer el derecho que rige". Ahora bien, es posible aplicar la noción de culpa o sus dos elementos, el dolo o la negligencia, a los actos u omisiones de la administración, como lo quiere el Artículo citado, y que existen en los términos del Derecho Privado. Estimo que de una vez por todas debe excluirse el elemento de la culpa en los actos u omisiones de la Administración Pública que traen como consecuencia la responsabilidad del Estado. Efectivamente, para la formación del acto administrativo o su forma de externarse se requiere una serie de requisitos en los que por regla general intervienen varios sujetos, por lo que nos vemos casi en la imposibilidad de saber a cual de ellas hay que atribuir la negligencia o el dolo.

El Derecho Francés, como ya decíamos anteriormente, para no faltar a la tradición del Derecho Privado, ha dado por presunta la culpa sin necesidad de probarla por quién ha sufrido el daño.

Se trata de sustituir el elemento subjetivo por un elemento objetivo o sea la relación de causa a efecto: Causa, una actuación de la Administración como autoridad; efecto, el daño causado sin tener en cuenta otros elementos, salvo el principio de que el daño se haya ocasionado por imprudencia o negligencia inexcusable de la víctima.

Siendo un hallazgo moderno de la ciencia jurídica la responsabilidad del Estado, se ha buscado el fundamento de esa responsabilidad. Los administratistas se toparon y éste ha sido el principal obstáculo, con la tradición del Derecho Privado, en su teoría sobre la responsabilidad civil; pues bien, aun en Derecho Civil, la teoría de la culpa en innumerables ocasiones no alcanzaba los posibles eventos que pudieran acontecer, por lo que los códigos modernos no han tenido que elaborar una teoría general de la responsabilidad, sino consignar en forma casuística y detallada, el origen de esa responsabilidad; edificios mal contruados, animales que hacen daño, sustancias que envenenan, etc., es decir, tal parece y así se ha afirmado, que contando con una serie de soluciones detallistas, no necesita elaborar una teoría de la responsabilidad.

En Derecho Público se ha seguido, dice Eduardo García Denterría en su libro sobre "Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa Española" (Madrid 1956, Págs. 167 sigs.), el principio inverso "en efecto hubo de seguir en esto el método inverso al que se caracterizó como propio de la jurisprudencia romana: la teoría de la responsabilidad se inició en él de plano, por la admisión pura y simple del principio, siendo entonces el problema la mayor o menor extensión particular del mismo, su aplicación a los casos concretos. Ahora bien, la transformación social ha concluido por traer al Derecho Civil una preocupación análoga al hacerse insuficiente el viejo cuadro casuístico y alumbrarse la necesidad de extender la responsabilidad civil fuera de lo que parecerían justificar los clásicos principios. La aparición del principio llamado de 'riesgo profesional' en materia laboral, ha sido quizás el factor más visible, tras del cual se puso en evidencia la necesidad de una reconstrucción del sistema, que la tendencia creciente a extender la responsabilidad llamada objetiva no ha hecho sino agudizar".

Ahora bien, la teoría de la responsabilidad del Estado se ha fundado: primero, en la teoría del enriquecimiento ilegítimo insuficiente a todas luces, porque no en todos los casos de actuación de la Administración, ésta obtiene un acervo en su patrimonio; después se elabora la teoría de la igualdad ante las cargas públicas que ha tomado una fuerza extraordinaria. Tenemos otra teoría que es la de la lesión especial y extraordinaria, siendo la más moderna la que se ha tomado del Derecho Laboral en materia de riesgos profesionales, o sea el principio de que el empresario responda de cualquier daño que hubiesen sufrido sus trabajadores con motivo del trabajo que desempeñen. Se ha estimado que la administración a través de sus agentes, gestiona el beneficio general, por lo que tiene que responder de cualquier eventualidad.

Por otro concepto, se estima insuficiente el segundo párrafo del Artículo 10 de la Ley de Depuración de Crédito, por cuanto que se refiere a que el acto u omisión sea con motivo del servicio público. ¿Qué entendemos por servicio público?, ¿la teoría francesa que apoya en este principio la total actividad de la administración?, ¿la teoría de Fraga que reputa servicios públicos o actividades de carácter económico, cultural o material? Se necesitaría una larga interpretación jurisprudencial para delimitar el concepto de servicio público. Por eso creemos que la mejor solución es la que sigue la tesis de la nueva Ley Española que, después de haber analizado las diferentes posiciones del Derecho comparado, optó por el concepto transcrito en el Artículo 121 de la Ley de Expropiación, al acoger el de la lesión especial combinada con la teoría de la igualdad ante las cargas públicas.



## ORGANIZACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO\*

Por Hugo Margain

Entrar al estudio del contencioso administrativo requiere ver, por una parte, cuál es la naturaleza de los actos administrativos, y, por otra, cómo afectan el interés de los particulares. Dos son las características del acto administrativo. En primer lugar es ejecutivo, sin que sea necesaria la intervención de la autoridad judicial para conferirle este carácter, y, en segundo lugar, goza de una presunción de validez en su favor. Estas notas distintivas se han llevado del campo del derecho administrativo al del legislativo, y se ha afirmado que toda ley administrativa, por tender al beneficio general, tiene a su favor una presunción de legitimidad, de donde se concluye que estas leyes, una vez expedidas por el Legislativo, en ninguna forma pueden violar la Constitución.

Ahora bien, los actos administrativos, en relación con el interés de los particulares, pueden guardar una de estas tres posiciones: o están de acuerdo con él, o le son indiferentes o lo violan. En relación con esta última hipótesis se desarrolla todo el procedimiento de defensa del particular, denominado contencioso administrativo, mediante el cual es posible reparar la violación de los derechos de los administrados. Todo acto de la administración debe reunir ciertos requisitos legales, y en el momento en que no se cumplan, el interesado está capacitado para acudir, primeramente ante la administración y con posterioridad ante los tribunales, para exigir que el acto se realice de acuerdo con la ley.

La organización del contencioso administrativo en México reconoce antecedentes que se remontan hasta la época del Virreinato, citados por Carrillo Flores. Solórzano Pereyra da testimonio de ello en su Política Indiana, cuando afirma que cualquiera persona que se considerara agraviada por las resoluciones de virreyes y gobernadores, estaba capacitada para apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias. Una vez oída conforme a Derecho, la sentencia podía confirmar o modificar las resoluciones gubernativas. Este procedimiento establecido en las Leyes de Indias, se respetó en la Ordenanza que

creó las Intendencias en Nueva España, en 1786, y precisamente en el aspecto tributario organizó un Tribunal de Apelación, que formaba parte de la Junta Superior de Hacienda.

Desprendiéndolo de la instrucción reservada del Conde de Revillagigedo a su sucesor; Carrillo Flores saca la consecuencia de que desde entonces se intentó crear un recurso administrativo para estudiar las quejas de los particulares, segregado de lo que entendemos por recurso jurisdiccional. Sin embargo, citando el mismo autor a don José María Caballero Montes, infiere que no se habían determinado con claridad las órbitas de jurisdicción, no digamos ya por cuanto a lo administrativo, sino incluso por lo que toca a lo civil, a lo criminal y a las otras ramas del Derecho, debido, sobre todo, a una confusa idea de la división de la soberanía, más tarde aclarada con la división constitucional del Poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Carrillo Flores se refiere también a la Constitución de Bayona, que aun cuando no tuvo vigencia, ofrece un antecedente teórico, en su Consejo de Estado, de la organización del contencioso administrativo en nuestro medio. Concluye analizando brevemente la Constitución de Cádiz que estableció un Consejo del Rey, con jurisdicción revisora en asuntos de gobierno, aun cuando no creó un procedimiento adecuado para ventilar esta clase de asuntos.

Además de los antecedentes mencionados, la Constitución Federal Mexicana de 1824 organizó el Consejo de Estado, con atribuciones de consulta y revisión en asuntos administrativos. Fue hasta 1853, durante la Administración Centralista de Santa Anna, cuando la Ley Lares, conocida con el nombre de su autor, organizó la justicia administrativa en México, resolviéndose por la tendencia francesa, consistente en que a la propia administración se le confieren facultades decisorias en litigios con los particulares. El órgano encargado de resolver estas cuestiones fue una parte del Consejo de Estado, en primera instancia, y otra del Consejo de Ministros, en segunda instancia.

Según el criterio de Vallarta, la resolución dada por Teodosio Lares en torno al contencioso administrativo, trasgredía la fracción I del Artículo 97 de la Constitución de 1857, por virtud de la cual era atribución exclusiva del Poder Judicial Federal entender de las controversias provocadas en la aplicación de las leyes federales. Otorgar facultades decisorias en el campo administrativo a la propia autoridad ejecutiva, era tanto como violar el artículo 49, que prohibía la reunión en uno solo de los Poderes, de dos o más actividades correspondientes a los otros.

Según Fraga, las Constituciones de 1857 y de 1917 prohicieron una tendencia contraria a la organización de tribunales administrativos, apoyándose en la teoría de la División de Poderes, que impide reunirlos en un solo individuo o corporación; en el artículo que prohíbe los tribunales especiales; en el que se refiere a un juicio como indispensable para afectar bienes o derechos del particular en el que impide al Estado hacerse justicia por sí mismo.

Se señaló como solución de carácter jurisdiccional para combatir los actos de la administración, el juicio de amparo, procedente en materia administrativa de acuerdo con el artículo 103 de la Carta Magna, que autoriza a los tribunales de la Federación para resolver las controversias originadas por la actividad de la autoridad, cuando viola las garantías individuales.

#### INTERPRETACION SOBRE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES FEDERALES.

La competencia de los tribunales de la Federación para conocer de juicios sobre leyes federales, quedó regulada en el artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, que corresponde al artículo 104, fracción I, de la Constitución actual. Al aplicar esta fracción al ámbito del Derecho Administrativo, nos encontramos con cuatro diversas posiciones en la doctrina: la primera, representada por Mariscal, se pronuncia en el sentido de requerir, para lo que pretende Vallarta, una ley reglamentaria en donde se establezcan la acción y los requisitos procesales de su procedencia en materia administrativa, de suerte que mientras no exista la ley reglamentaria, no tiene aplicación la fracción I del artículo 97, a lo administrativo. La tercera opinión, sostenida por tratadistas como Rabasa y Fraga, considera aplicable la fracción mencionada a litigios entre particulares o bien particulares y Estado, cuando éste no actúa como soberano. La cuarta corriente interpretativa, representada por Carrillo Flores, coincide con la de Mariscal, y para ello se apoya en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de los Tribunales Federales, aceptando, desde luego, el derecho de los particulares a solicitar la revocación de una decisión administrativa, por vía judicial. Sostiene la indispensable existencia de una norma reglamentaria, como requisito previo de procedencia a toda impugnación judicial de un acto administrativo "pues no debe olvidarse —dice—, que la circunstancia de que un tribunal sea competente para conocer del ejercicio de determinada acción, no basta para inferir la existencia de esa acción, en ausencia de una norma legal que la atribuya a determinada persona." La ley reglamentaria del artículo constitucional mencionado, necesita sujetar a término el ejercicio de la acción reconocida al particular, dentro del cual puede combatir las decisiones administrativas. Si se dejara sin límite de tiempo en ejercicio de la acción, por no precisarlo la ley reglamentaria, como podría des-

prenderse de la interpretación de Vallarta, se destruiría la seguridad procesal de la organización jurídica.

Precisamente las anteriores ideas influyeron en la creación del Tribunal Fiscal en el año de 1936. Sólo que en vez de reconocer competencia en lo contencioso administrativo a los tribunales del Poder Judicial, se creó un tribunal especializado, de carácter administrativo, lo que no quebranta el artículo 14, cuando exige un juicio ante los tribunales previamente establecidos, ya que el Tribunal Fiscal tiene esta característica.

En el año de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, al crear el Tribunal Fiscal de la Federación, siguió los lineamientos del sistema francés, al optar por el establecimiento de tribunales administrativos.

En la exposición de motivos de esa ley se consignaron los argumentos constitucionales en favor de la solución adoptada. En ella se afirma que el artículo 14 no se viola, supuesto que la garantía del juicio se respeta, aun cuando el procedimiento no quede en manos del Poder Judicial. Queda aclarado que la existencia de un tribunal administrativo no va en contra del artículo 13 de la Carta Magna, por no tener dicho tribunal las características de los especiales, prohibidos en dicha norma constitucional. No se deja de cumplir, asimismo, con el artículo 17 de la citada Carta, en vista de que jamás el Estado se hace justicia por su propia mano, al ejercer las atribuciones y competencias creadas en la Ley Constitucional, refiriéndose dicha disposición únicamente a los particulares.

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS.** La actividad de las autoridades administrativas puede dar lugar a conflictos con los particulares. A fin de resolverlos se han establecido los recursos frente a la administración, que se desarrollan en dos fases: primero la oficiosa, en la cual la misma autoridad administrativa autora del acto decide, sin que en ese momento haya pugna con el particular, sobre la legalidad de dicho acto, y la contenciosa, dentro de la cual los actos de la autoridad quedan sometidos, para su correcta apreciación, a las normas procesales. Esta fase se inicia una vez que ha quedado firme el acto administrativo, al terminar el período oficioso, si el particular insiste en afirmar que se han lesionado sus intereses, la cual puede desarrollarse de dos maneras: o dentro de la órbita del Poder Judicial, sistema que pretende respetar la estricta división de poderes y que atribuye exclusivamente al Judicial la organización de tribunales encargados de resolver controversias, o bien, por virtud de una justicia peculiar al Derecho Administrativo, a través de tribunales administrativos.

En materia de Renta, al interponerse la reconsideración, el término para hacer valer el amparo queda interrumpido, no obstante que alguna ejecutoría considerara lo contrario, y haya tachado el recurso de procedimiento nocivo, que repugna a la fijeza y seguridad de las resoluciones administrativas.

La mencionada Ley de Justicia Fiscal, al concluirse el período oficioso de la relación administrativa, inicia la fase contenciosa ante un tribunal administrativo, independiente del Poder Público. Sus resoluciones las dicta por delegación el Poder Ejecutivo, según el sistema de justicia delegada, las cuales escapan al propio Poder Ejecutivo, ya que no necesitan refrendo por parte de la Secretaría de Hacienda.

Las resoluciones del Tribunal Fiscal declaran, en su caso, la nulidad del acto impugnado, la cual puede provenir de la incompetencia del funcionario, de la omi-



sión de las formalidades del procedimiento o de la resolución de la transgresión de la ley aplicable y, finalmente, del abuso de autoridad o desvío de poder. Los fallos del Tribunal Fiscal, o bien reconocen la legalidad del acto, o declaran la nulidad del mismo, sin que se le haya revestido de facultades para hacer decisivas sus resoluciones, lo que puede conseguirse a través del juicio de amparo.

El Tribunal Fiscal se vincula con los del Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, ya que en 1937 se frustró el intento del Ejecutivo de enlazar los tribunales administrativos al Poder Judicial, por virtud del recurso de súplica. No habiendo prosperado la iniciativa, quedó el amparo como único medio procesal de unión del contencioso administrativo con lo judicial.

Por lo que respecta a la autoridad competente que debe resolver los recursos, al aplicarse la teoría de la división de poderes en Francia, se desarrolló la idea de los tribunales administrativos, para evitar las intromisiones del Poder Judicial en el Poder Ejecutivo. Esta misma idea de la división de poderes en Inglaterra, determinó que el control de las resoluciones administrativas quedara en manos del Poder Judicial y no de tribunales de la administración. De aquí que existan dos escuelas que sostienen sistemas diferentes de administrar la justicia administrativa.

En nuestro medio —como se vió—, se ha seguido el sistema francés, aduciendo los argumentos de especialización de funciones como explicativos de que la justicia, en las cuestiones administrativas, se imparta por magistrados que no pertenezcan al Poder Judicial. Sin embargo, a través del control que se ejerce por virtud del amparo, en última instancia el Poder Judicial Federal conoce del Contencioso Administrativo en México.

**EL AMPARO EN LO ADMINISTRATIVO.** Se han señalado tres grandes órbitas de aplicación del juicio de amparo: la defensa de los derechos individuales consagrados en la Constitución, control de constitucionalidad; la debida aplicación de la ley secundaria a los casos concretos, control de legalidad y el instrumento de defensa de los particulares frente a los actos de administración, como parte integrante del contencioso administrativo.

Al admitirse el amparo como control de legalidad y, en consecuencia, al considerarlo como método judicial de impugnación de las sentencias judiciales, se llegó, por interpretación jurisprudencial, a aplicarlo como defensa en resoluciones que corresponden al ejercicio de las funciones administrativas.

Fue hasta el año de 1929 cuando se inició la ten-

dencia de servirse del amparo como defensa de los particulares frente a los actos de la administración. Antes de esa fecha, toda la polémica en torno a la integración de amparo versó sobre la extensión del mismo, tratando de que cubriera la vasta zona del control de legalidad en resoluciones jurisdiccionales. Es cierto que como antecedente del amparo administrativo puede citarse el proyecto de Urbano Fonseca apuntando, desde 1847, la necesidad de una reglamentación peculiar del amparo en la zona del contencioso administrativo, reglamentación que por no haberse realizado, impidió que se utilizara el amparo en materia administrativa.

Al cambiar la estructura de la Suprema Corte en el año de 1929, se creó la Sala Administrativa y se impulsó la tendencia de emplear el amparo en lo contencioso administrativo, ya que hasta esa fecha sólo en forma esporádica, como lo señala Moreno Cora en su tratado, fue utilizado.

La Sala Administrativa, apoyándose en el criterio del Ministro Cisneros Canto, estableció que el amparo era procedente, sólo como un recurso extraordinario, cuando se hubieran agotado los ordinarios, mediante los cuales se pudiera lograr la anulación o modificación del acto impugnado. La tramitación del amparo dió motivo a una polémica sobre la suspensión del acto reclamado, la que se resolvió admitiendo que mediante el otorgamiento de garantía, se podía detener la acción administrativa, hasta en tanto se resolviera el fondo del asunto.

La suspensión del acto reclamado en materia administrativa presenta muy peculiares aspectos. En efecto, como ya se dijo, todo acto administrativo tiene a su favor una presunción de validez y se supone, además, encaminado a promover el bien común, de donde resulta de interés para todos que se ejecute. La cesación de sus efectos, por lo tanto, puede lesionar el interés general, en cuyo caso la Ley de Amparo prohíbe conceder la suspensión; sin embargo, se otorga en vista de que el Estado ha de velar por el respeto de los derechos individuales.

La ejecutoriedad de los actos administrativos y la presunción de validez que los acompaña coloca a los particulares en una posición desventajosa frente al Estado, que sólo la enérgica decisión de someter las leyes y los actos administrativos a los cauces jurídicos, puede compensar. Un derecho administrativo, sin restricciones jurídicas ni medios de defensa en favor de los particulares produciría el nuevo despotismo a que hace referencia Herbart, y el cual entrañaría muy serios peligros para la sociedad.



## EL CONCEPTO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO\*

Por Antonio Carrillo Flores

El artículo 26 de la Ley Reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. constitucionales dice:

"Las autoridades judiciales y las que conocen de asuntos contencioso-administrativos rechazarán la intervención en calidad de patronos o asesores técnicos del o los interesados, de persona que no tenga título profesional registrado. El mandato para asunto judicial o contencioso administrativo determinado, sólo podrá ser otorgado en favor de profesionistas con título debidamente registrado en los términos de esta Ley".

Para la correcta aplicación de la Ley, debe precisarse qué es lo que se entiende por "asuntos contencioso-administrativos".

No sería posible, en estas breves notas, hacer la historia ni exponer las diferentes teorías que existen a propósito de lo contencioso-administrativo, por lo que nos limitamos a ofrecer las conclusiones de carácter general, de acuerdo con las necesidades y la situación del Derecho mexicano.

Conviene hacer notar, al principio de esta exposición, que una buena parte de los profesores contemporáneos utilizan el término "justicia administrativa", en lugar del "contencioso-administrativo", en lo que probablemente tienen razón, pues, en efecto, el propósito de la organización es defender el principio de la legalidad, ofreciendo a los particulares un tribunal que imparta justicia en las controversias que tengan con la administración.

1o. El término contencioso-administrativo es susceptible de recibir diversas acepciones.

En un sentido amplísimo, podría decirse que, siempre que ante la administración se discute algún asunto por uno o varios particulares, hay un asunto contencioso-administrativo. Ante las autoridades administrativas se ventilan numerosos asuntos, como resultado de la función administrativa que a aquéllas corresponde y es natural que, con motivo de esa administración, se afecten los derechos de los particulares. En consecuen-

cia, siempre que se discute un asunto, podría decirse que hay una controversia y utilizar el concepto contencioso-administrativo para toda controversia entre la administración y los particulares.

Semejante interpretación nunca se ha aceptado en la doctrina y en la práctica jurídica, de tal manera que debe, necesariamente, descartarse.

El primer criterio que puede proponerse para limitar el campo administrativo dentro de las posibles controversias que surjan entre los particulares y la administración, es el siguiente:

"Entretanto se esté ventilando un asunto ante la autoridad administrativa y existe la posibilidad de que la misma administración resuelva en sentido favorable a los intereses del particular o particulares afectados, el asunto es meramente administrativo y no queda incluido en el rubro de lo contencioso-administrativo."

En efecto, cuando la administración está tramitando un asunto y cuando existe la posibilidad de que la misma autoridad que dictó el acto o el superior jerárquico resuelvan el problema, y puedan, consecuentemente, rectificar o suprimir dicho acto, o lo que es igual, dar satisfacción al interés particular que se colocó frente al de la administración, el acto es puramente administrativo. Es un problema de administración, porque el administrador es quien juzga si sus actos fueron correctos, o si, a la inversa, lesionó derechos de particulares; y cuando reconoce esta lesión, el mismo administrador revoca su acto, que es tanto como acceder a la petición del particular.

La conclusión anterior no cambia en los casos en que la Ley concede un recurso ante la propia autoridad administrativa o ante el superior jerárquico, pues, en estos casos, es siempre la autoridad administrativa la que va a juzgar y resolver sobre sus actos. Esta tesis está sustentada por el señor licenciado Gabino Fraga y apoyada por la doctrina extranjera de Derecho Administrativo. El profesor Fraga sostiene que lo contencioso-administrativo puede únicamente abrirse cuando

\* Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia Núms. 25 al 28 enro-diciembre 1945.

el acto tiene, respecto a la administración, carácter definitivo, y agrega que los recursos administrativos no implican el ejercicio de una función jurisdiccional, pues "sólo significan una revisión que de sus actos hace la propia administración para deshacer los errores que hubiere".

2o. La idea de lo contencioso-administrativo es una consecuencia, según dijimos, del principio de legalidad y consiste esencialmente en la potestad que se da a un organismo para juzgar sobre la legitimidad de los actos administrativos; y por esto pensaron los grandes juristas de Francia que era necesaria la revisión de los actos administrativos, cuando lesionaban derechos de particulares.

Ahora bien, relacionando esta necesidad con la idea expuesta en el párrafo anterior y relativa a que la revisión que hace la administración de sus actos no tiene carácter contencioso, se puede proponer el siguiente concepto general de lo contencioso-administrativo.

"Se entiende por contencioso-administrativo la revisión, ante un tribunal judicial o administrativo, de los actos administrativos."

Naturalmente que no es posible entrar en el análisis detallado de los requisitos y condiciones que deben satisfacerse para la procedencia de lo contencioso-administrativo. Basta apuntar que la justicia administrativa está únicamente abierta para los actos propiamente administrativos, no para los actos políticos y todavía, entre los actos administrativos, es preciso distinguir aquellos que estén regulados por la Ley, únicos que dan origen al contencioso-administrativo, y los actos que dependen de un arbitrio de la administración, llamados también actos discrecionales.

Expuesta así, en grandes líneas, la idea general de lo contencioso-administrativo, se puede agregar que siempre que ante un tribunal, judicial o administrativo, se ventile la revisión de las resoluciones administrativas, se estará en presencia de un asunto contencioso-administrativo. Esta misma tesis es la que se desprende de las enseñanzas del profesor Mauricio Hauriou en sus *Elementos de Derecho Administrativo y de Derecho Público*, edición de 1921, cuando dice:

"On entend par contentieux administratif l'ensemble des règles relatives aux litiges organisés que suscite l'activité des administrations publiques, quelles que soient les juridictions devant lesquelles les litiges sont portés".

3o. El profesor Carlos García Oviedo, en su libro de Derecho Administrativo sostiene que, lanzada la idea de la revisión necesaria de los actos administrativos hubo de examinarse a quién correspondería esa revisión. Los sistemas adoptados, según el profesor García Oviedo, son tres: a) De acuerdo con un primer sistema, la propia administración juzga y resuelve las cuestiones en que está interesada. Se alega en favor de esta tesis, el principio de la división de poderes, según el cual no podría subordinarse la actividad de la administración a las decisiones de un poder ajeno a ella. El sistema se subdivide en dos formas, llamadas por García Oviedo justicia retenida y justicia delegada, en la primera, se reserva la administración activa la facultad de resolver estos juicios, tan tanto que en la segunda encomienda la propia administración a organismos a los que se reconoce la debida independencia, la facultad de resolver los juicios. b) El segundo sistema es el judicial, que consiste en admitir la intervención del Poder Judicial para resolver en definitiva las contro-

versias que surgen entre los particulares y la administración c) El tercer sistema es llamado por García Oviedo "Sistema Mixto" y sería, entre otros, el propuesto por Santamaría de Paredes, consistente en atribuir a organismos independientes de los poderes Administrativo y Judicial la decisión del contencioso-administrativo.

4o. De los sistemas apuntados que, en realidad, son cuatro, sistema administrativo de la justicia retenida, sistema administrativo de la justicia delegada, sistema judicial y sistema mixto, el primero ha sido desechado en los Estados contemporáneos en atención a que no es posible reservar a la administración la decisión final de las controversias que se susciten con los particulares, porque no se puede ser juez y parte al mismo tiempo; el principio de legalidad se sentiría dañado y los derechos de los particulares no quedarían suficientemente garantizados.

Los sistemas segundo y tercero son los que normalmente se han practicado. Francia señaló el camino en el primero de dichos dos sistemas, creando el Consejo de Estado, tribunal administrativo al que corresponde el conocimiento de todos los negocios contencioso-administrativos.

Algunos países han seguido su ejemplo; sería imposible citarlos a todos, pero, por ejemplo el artículo 1o. de la Ley de Colombia, que tomamos del Libro del profesor Carlos H. Pareja. *Curso de Derecho administrativo teórico y práctico*, dice:

"La jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general o de las personas que se crean vulnerables en sus derechos, en los caso y dentro de los límites señalados en la presente Ley."

Como resultado de todo lo expuesto creemos que es posible sentar las dos conclusiones siguientes: a) Lo contencioso-administrativo supone la existencia de un acto definitivo de la administración que lesiona un interés peculiar. b) El conocimiento de la controversia debe llevarse ante un tribunal judicial o administrativo pero independientemente en todo caso, de la administración.

5o. Las ideas expuestas en los párrafos anteriores son las que, en concepto de esta Comisión, pueden utilizarse para interpretar el artículo 26 de la Ley Reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. constitucionales.

En el Derecho mexicano, salvo algunas disposiciones que durante la Colonia atribuyeron a la administración el conocimiento de los negocios contencioso-administrativos, se ha reconocido, por regla general, la potestad de los tribunales judiciales para conocer de esas controversias. Esta intervención de los tribunales judiciales explica la Ley de 25 de mayo de 1853 y su Reglamento, por virtud de los cuales, don Antonio López de Santa Anna impuso en México el sistema de tribunales administrativos, creando una sección dentro del Consejo de Gobierno. Pero derogadas estas disposiciones, volvió nuestro país, particularmente después de 1857, al sistema de tribunales judiciales. Esta solución derivada de la misma Constitución de 1857, fué sostenida por los grandes maestros mexicanos de Derecho administrativo, Castillo Velasco, Cruzado, Jacinto Pallares y Algara. Pero se discutió en los finales del siglo la forma del conocimiento de estos negocios por

el Poder Judicial; algunos autores, Algara y Cruzado, sostuvieron que los tribunales judiciales conocían de esas controversias por los procedimientos ordinarios, en tanto que don Jacinto Pallares y don José María del Castillo Velasco se inclinaron por la tesis de que era el juicio de amparo el que permitía la revisión de los actos administrativos.

Cualquiera que sea la solución, lo cierto es que, como se expresó con anterioridad, las ideas generales acerca de lo contencioso-administrativo permiten interpretar el artículo 26 que se viene estudiando. El precepto establece que las autoridades judiciales y "las que conozcan de asuntos contencioso-administrativos", frase esta última que indica, sin lugar a duda, que lo contencioso-administrativo se define en razón de la materia, independientemente del tribunal a quien corresponde conocer de él.

El señor licenciado Gabino Fraga, en su *Tratado de Derecho Administrativo*, sostiene que el término contencioso-administrativo puede definirse desde los puntos de vista material y formal. En el terreno material, lo contencioso-administrativo es toda controversia sobre la legitimidad de un acto definitivo de la administración, cualquiera que sea el tribunal que conozca de ella, en tanto que, desde un punto de vista formal, el contencioso-administrativo sería la controversia llevada ante tribunales administrativos.

Piensa la Comisión que el artículo 26 de la Ley Reglamentaria de las Profesiones adoptó el primero de los criterios, pues lo contencioso-administrativo se considera en sí mismo, independientemente del órgano que conozca de la controversia.

60. Las ideas que preceden necesitan, sin embargo, ampliarse con una nueva noción.

Las constituciones mexicanas, desde 1824, consignaron como se sabe, la doctrina de la división de poderes. De esta doctrina fluye el principio de que las controversias entre particulares pueden únicamente resolverse por el Poder Judicial. Este principio se observó estrictamente en México, durante el siglo pasado y los primeros años de éste. La consecuencia era que siempre que surgía una controversia entre dos particu-

lares, debía llevarse el negocio al conocimiento de los tribunales judiciales.

Ejemplos importantes de esta situación eran los juicios de oposición en asuntos mineros y los problemas suscitados entre dos o más personas con motivo del registro de patentes o marcas comerciales, casos todos en los cuales se abstenía de conocer la administración y esperaba la decisión del tribunal judicial competente.

Una tendencia bastante generalizada en el Derecho mexicano de los últimos años, consiste en atribuir a la administración el conocimiento de estas controversias que se susciten con motivo y en aplicación de leyes de carácter administrativo. Son diversas las razones que han llevado al Congreso Federal a proceder en estos términos, pudiendo citarse, principalmente, las dos siguientes: en primer término, el mejor conocimiento que tiene la administración de las leyes administrativas, misma razón que adujeron los juristas de Francia para crear los tribunales administrativos. En segundo lugar, la brevedad de los procedimientos.

Ahora bien, los actos de esta naturaleza, esto es, todos aquellos casos en los cuales dos o más particulares discuten ante la administración acerca de sus derechos, tienen, evidentemente, el carácter de actos contenciosos. La función que la administración desarrolla en estos casos no es administrativa; es una actividad típicamente jurisdiccional, pues tiende a decidir sobre relaciones jurídicas entre particulares.

La Comisión estima que la idea de lo contencioso-administrativo debe ampliarse a estas situaciones. Como se expresó, la administración ejerce en estos casos función jurisdiccional, o sea actúa como tribunal y por las razones apuntadas, mejor capacitación y brevedad en el procedimiento para decidir los conflictos. El mismo artículo 26 de la Ley Reglamentaria de las Profesiones justifica los puntos de vista de la Comisión, pues, en efecto, son actos formalmente administrativos, pero materialmente jurisdiccionales, de tal manera que quedan comprendidos dentro del rubro general de contencioso-administrativo. Son contiendas que se ventilan ante autoridades administrativas y jurisdiccional por la circunstancia de que sean llevadas al conocimiento de autoridades administrativas.



## REFLEXIONES SOBRE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO\*

Raquel Gutiérrez A.

### Introducción

*El contencioso administrativo.* La justicia es el valor máximo a que aspira el derecho en general; "jus summius tribuere" afirmaban los romanos. Y, cuando la administración pública realiza actos sin apearse al principio de legalidad, trayendo como consecuencia una desprotección a los administrados, es cuando ellos pugnan por que la justicia sea impartida en la debida forma.

Es evidente que el problema de la defensa de los particulares frente a la administración, nos pone en contacto con otros temas sumamente interesantes, los que desafortunadamente sólo veremos en forma muy sintética, tales como lo que la doctrina del derecho conoce con el nombre de lo contencioso administrativo o justicia administrativa. Al respecto, no hay acuerdo entre estas dos locuciones divergentes entre sí, por ejemplo: nuestro jurista Antonio Carrillo Flores y el alemán Otto Mayer, el primero distingue los conceptos anteriores afirmando que "lo contencioso administrativo es una expresión más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados en el rubro de la justicia administrativa. Lo contencioso administrativo, es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la administración pública, tanto en su seno como fuera de ella. La justicia administrativa en cambio, se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la administración pública activa, sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales".<sup>1</sup> Para el autor alemán la justicia administrativa es "la actividad que tiende a realizar

un acto administrativo con la admisión de los interesados como partes y con el efecto de que el acto pueda entrar en autoridad de cosa juzgada, todo esto en el sentido del procedimiento civil".<sup>2</sup>

Nava Negrete afirma que "el contencioso administrativo es un control jurisdiccional exclusivamente y la justicia administrativa otro tanto, sólo que como ya hemos convenido, su estudio puede abarcar también los recursos administrativos, no porque éstos sean un control jurisdiccional, sino por cuanto que con ellos el administrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en un campo administrativo de una autoridad administrativa y con apoyo en el derecho administrativo, sólo por esto y nada más".<sup>3</sup>

*Medios de control de los actos de la administración.* La administración pública de todos los países debería de pugnar por obtener no sólo prerrogativas propias, sino por garantizar en la debida forma los derechos de los particulares. Cuando la actividad de la administración no se desarrolla dentro del marco señalado por las condiciones legales, el particular puede oponerse por haber sido lesionado en sus intereses o derechos, los cuales tienen la protección necesaria para su legítima reparación, reformando o anulando el acto violatorio. Los medios fundamentales que los autores reconocen para el logro de este objetivo, pueden dividirse en: directos e indirectos.

### Los indirectos

Estos medios sirven como garantía a la buena marcha y actividad reguladora de la administración, a través de un control de sus autoridades subordinadas, es-

373

\* Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo. Nos. 26, 27 y 28. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México 1965 — 1966 (pp. 97-164)

1 CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México. Ediciones Porrúa, México, 1939, pág. 156.

2 Citado por Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1959, pág. 110.

3 NAVA NEGRETE, ALFONSO, Obra citada, pág. 111.

to es, la autotutela que desarrolla en su propio seno para la protección de los derechos de los administrados o para perseguir el fin que juzgue el interés público. Es obvio que estos medios tienden a garantizar la eficacia de la administración.

#### Los directos

Son los que la ley establece en función de proteger en forma inmediata, los intereses de los particulares, pudiéndose clasificar "según las autoridades que deban intervenir en remedios o recursos administrativos y en recursos y acciones jurisdiccionales. Estos últimos, a su vez, se subclasifican en dos grupos: en los recursos o acciones jurisdiccionales ante tribunales administrativos y los recursos o acciones jurisdiccionales ante los tribunales comunes".<sup>4</sup> Mas los recursos no bastan para que exista verdadero control de los actos de la administración; es necesario buscar la forma en que estén mejor garantizados los intereses de los particulares a quienes la administración está obligada a servir, creándose órganos distintos a ella para que puedan decidir con autoridad de cosa juzgada las controversias suscitadas. Es evidente que de nada serviría que tuviesen una buena preparación técnica los encargados de hacer efectivo el derecho, si no tienen libertad e independencia para imponer su criterio. A pesar de que este problema en todos los países tuvo el mismo origen, no existe uniformidad en las legislaciones acerca de los órganos que deben controlar, la actividad administrativa, en el aspecto jurisdiccional, pues mientras en algunas apenas existe una diferencia en el aspecto interno de la administración, en otras dicho control se encomienda a los tribunales ordinarios.

El distinguido autor don Andrés Serra Rojas los enumera en forma amplia y clara de la siguiente forma:

- a) La propia administración emplea dicho control.
- b) El sistema angloamericano. Quedando en manos de los tribunales ordinarios.
- c) El sistema francés. Recae en tribunales administrativos desvinculados de la administración.
- d) Un sistema mixto en el que los organismos actúan en forma independiente, de los poderes Ejecutivo y Judicial y en absoluta independencia.<sup>5</sup>

Es así, como el establecimiento de un control jurisdiccional, a su vez, genera el nacimiento de concepto tan trascendental como lo es el del contencioso administrativo.

El contencioso administrativo se origina en Francia después de la gran revolución al implantarse en la práctica la teoría de la separación de poderes, en la Asamblea General de 1789, ya que sobreviene una total desconfianza para los tribunales judiciales, lo que a su vez trajo como consecuencia la separación de las autoridades jurisdiccionales y administrativas. Es adecuado afirmar con Waline: "no hay cuestión más importante para una nación que la independencia de sus jueces".<sup>6</sup>

En este país encontramos una clara separación entre el contencioso administrativo y el contencioso juris-

diccional, pues existe una diversidad de órganos con facultades jurisdiccionales; es decir, tienen los franceses una jurisdicción administrativa común al lado de jurisdicciones administrativas especiales.

La influencia francesa ha sido tan motivadora, que la noción que comentamos de lo contencioso administrativo ha pasado a la mayoría de los países europeos, y más aún, de los países árabes como Siria, Egipto e inclusive a los americanos en los que ha sido implantado.

**Conceptos y definiciones.** El concepto de lo contencioso administrativo difiere en cada tratadista y, así, siguiendo a Gascón y Marín, vemos que nos otorga algunos criterios, los que varían de acuerdo con la época y el sistema preponderante al que cada sistema pertenece. Santamaría lo define como "reclamación que se interpone después de agurada la vía gubernativa contra una resolución dictada por la administración pública en virtud de sus facultades regladas, y en la cual vulnera un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente en favor del reclamante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo". Esta es una definición que conviene a la noción positiva de la ley de 1888 en España. Demasiado amplio, es el concepto de Hauriou: "Conjunto de reglas relativas a los litigios organizados que suscita la actividad de las administraciones públicas". Definición casi análoga a la de Laferrrière: "Lo contencioso administrativo es la contienda administrativa entablada entre la administración y los particulares, en la que se discute la eficacia jurídico-legal de una resolución administrativa que ha causado estado y puede ofrecer manifestaciones diversas fundamentalmente diferentes, pues cabe que la contienda verse acerca del reconocimiento de un derecho administrativo en favor del reclamante, contencioso subjetivo, o simplemente acerca de si la autoridad obró o no dentro de sus facultades legales y para el fin que se fueron conferidas, contencioso objetivo". En el primer caso agrega este autor, "será declarado el derecho del particular por la jurisdicción competente y en el segundo se limitará a anular la resolución judicial".<sup>7</sup>

Appleton anota un concepto general: conjunto de litigios concernientes a los servicios públicos.

Se ha llegado a tal extremo que algunos autores manifiestan que es imposible definir lo contencioso administrativo, como A. González que considera este concepto como indefinible.

En nuestro derecho, lo contencioso administrativo es conceptualizado ya sea desde el punto de vista formal o bien desde el material, mismos que pasamos a apuntar brevemente.

En el concepto formal se origina en razón de los órganos que vienen a constituir verdaderos tribunales administrativos, con competencia para conocer de las controversias que provoca la actuación administrativa.

Por lo que respecta al concepto material, partiendo de este punto de vista, aparece el contencioso administrativo cuando hace una disputa entre un particular que ha sido afectado en sus derechos y la administración, es decir, este concepto se refiere a la controversia

4 FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1955, pág. 556.

5 SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Edit. Manuel Porrúa, México, 1959, pág. 791.

6 Cita de González Pérez J. "Consideraciones sobre el Contencioso Francés". Revista de Administración Pública, Núm. 15. Sept-Dic., 1954, pág. 15.

7 GASCON Y MARIN, JOSE. Tratado de Derecho Administrativo, tomo I. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1955, pág. 534.



misma. El maestro Serra Rojas al referirse a este particular, analiza una serie de elementos para que pueda constituirse, mismos que estimamos pertinente enunciarlos a continuación:

- 1o. Un conflicto jurídico con carácter de *definitividad*.
- 2o. Provocado por un acto de la administración pública en uso de facultades regladas.
- 3o. Que lesiona a un particular u a otra persona o autoridad autárquica.
- 4o. Que vulnera derechos subjetivos.
- 5o. O agravia intereses legítimos.
- 6o. Que infringe la norma legal que regula su actividad.
- 7o. A la vez protege tales derechos e intereses.<sup>8</sup>

Podríamos afirmar que este concepto nace o se origina cuando al efectuarse un acto administrativo afecta a un particular en sus derechos y surge la controversia.

*El contencioso en el derecho mexicano. Fases históricas.* Para el conocimiento del contencioso administrativo material se han adoptado dos sistemas que correspondan al de los tribunales administrativos y al de los ordinarios. Aceptando nuestra realidad social, la existencia de los primeros, que surgió no debido a la desconfianza de los tribunales judiciales sino más bien, a la necesidad que impera en todo Estado de Derecho de tener órganos con un conocimiento completo y verdadero de la administración pública para que pueda lograrse su mejor funcionamiento, traducido en una plena protección a los intereses de los administrados.

La evolución histórica en México del contencioso administrativo tiene tres fases principales que pueden enunciarse como sigue:

- 1a. No intervención del Poder Judicial.
- 2a. Intervención del Poder Judicial.
- 3a. Organos dentro de la organización del Poder Ejecutivo, dotados de jurisdicción, cuyas resoluciones son revisables por el Poder Judicial. (Tribunal Fiscal de la Federación).

Es necesario conocer estas fases de evolución para una mejor comprensión de la materia que estamos desarrollando y que seguidamente pasamos a explicar.

*Primera fase.* En la época independiente al acogerse la Constitución de Cádiz de 1812, es trasplantado a nuestro país el sistema de lo contencioso francés, mas no es sino hasta el año de 1853, en que aparecen nuestros tribunales administrativos, cuando el gobierno de la República Central expidió la "Ley y el reglamento para el arreglo de lo contencioso administrativo", que separa en su artículo 1o. las autoridades administrativas y judiciales, negándole así al Poder Judicial la facultad de conocer de las cuestiones administrativas y entregándolas a los ministros de Estado, al consejo y a los gobernadores de los estados y distritos, así como a los jefes políticos de los territorios, con la advertencia de que al emitir cualquiera de ellos su resolución tendrá que hacerlo fundándose en los requisitos y formas que lo prevenga el reglamento que juntamente con esta ley se expidió. La ley señala dentro del consejo una sección compuesta de 5 consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República y que tendrá como misión la de conocer de lo contencioso. Además, nadie podía demandar al gobierno, estados, ayunta-

mientos, etc., sin que con anterioridad se hubiese presentado a la administración una memoria en que se expusiera el objeto y motivos de la demanda (señalando como límite un plazo de 40 días para esperar la autorización del ministro respectivo).<sup>9</sup>

El desarrollo del procedimiento contencioso en la legislación citada, era a grandes rasgos el siguiente:

Primeramente debía presentarse una reclamación o memoria al ministro respectivo, si dentro de un mes no hubiese arreglo entre los interesados, se pasaría a la sección de lo contencioso del consejo, dando aviso al autor y al procurador general, debiendo éste contestar la reclamación en un plazo de 20 días. Ya corrido el traslado de la contestación al reclamante y despachado por éste, se recibirían las pruebas y alegatos debiendo ser dictada la resolución dentro de un plazo de 15 días, notificándoseles ésta a las partes, más una copia de ella a todos los ministros. En caso de que los ministros o las partes estuvieran inconformes con la resolución, lo podían manifestar en un término de 10 días para estudiar una nueva; ejecutándose sin recurso alguno, excepto el de aclaración y nulidad, los que eran resueltos por el mismo consejo. Pasado el término anterior sin mostrar inconformidad la resolución del consejo quedaba firme. Tuvo esta ley sobre lo contencioso administrativo, una vigencia sumamente corta, pues fue derogada en el año de 1855.

*Segunda fase.* Cuatro años más tarde del nacimiento de la citada ley (1853), surge la Constitución de 1857 y vuelve otra vez a manos del Poder Judicial lo contencioso administrativo, considerándose a los tribunales administrativos como inconstitucionales; es en esta fase donde aparecen opiniones críticas para tratar de sostener la inconstitucionalidad de la actuación de los tribunales administrativos, así don Ignacio L. Vallarta afirmó que la autoridad administrativa carece de competencia para ejercer las funciones judiciales; en uno de sus votos sostuvo que de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución de 57, fracción I "Los Tribunales Federales conocerían de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales", provocando esto una violación a la Carta Suprema, pues el querer establecer un sistema contencioso administrativo a semejanza del europeo iba en su contra por la prohibición existente de reunir dos o más poderes en uno o en varias corporaciones; "porque el conocimiento de las autoridades administrativas del contencioso gubernativo era contrario al artículo 16, pues ninguna ley sin violar este precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle, decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades". (Votos I, II, citado por Fraga, *Opus cit.*, pág. 141). Otro de sus argumentos, los basaba en la violación del Art. 13 constitucional, según el cual nadie puede ser juzgado por tribunales especiales y sólo subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, sostenía "refiriéndose a las diputaciones de minería para conocer juicios de oposición que ningún tribunal merece mejor la calificación de especial en el sentido de constitucional que el formado por una au-

8 SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. cit., pág. 795.

9 GONZALEZ MEZA, CARMEN. Papel y funciones del Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los tribunales administrativos de México. Tesis. México, D. F., 1949, pág. 35.

toridad administrativa sólo para negocios especiales". (Fraga, *Opus cit.*, pág. 575.)

Igualmente se argumentó que constituían una violación al artículo 14 como al 17 constitucional supuesto que el primero al referirse que "nadie puede ser privado de la vida, libertad, etc.", sino mediante juicio ante los tribunales previamente establecidos se consideró que se refería exclusivamente a los tribunales judiciales y no a los administrativos. En cuanto al artículo 17 se aducía que si la administración juzgaba, se estaba haciendo justicia por propia mano, lo que de acuerdo con la Constitución no es posible.

Estas fueron las principales razones aducidas para sostener la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, mas las soluciones que se dieron para determinar la manera como debían resolverse los casos de lo contencioso administrativo se reducen a dos principalmente: la primera sostiene que el Poder Judicial de la Federación es el tribunal establecido con el fin de juzgar las controversias surgidas con motivo de la actuación de la administración pública y que el procedimiento para resolverlas, es el establecido para todas las otras controversias de que conoce el mismo poder. La otra tesis sostiene que si bien la justicia federal substituye a los tribunales administrativos, sólo se resolverán mediante el juicio de amparo.

Representante de la primera solución lo es Cruzado quien en su *Elementos de Derecho Administrativo* afirmaba que: "era materialmente imposible a la luz de la Constitución establecer un Tribunal Administrativo continental europeo que hace la Administración juez de las contiendas que se originan en los contratos que ella celebra";<sup>10</sup> así pensó que deberían ser los tribunales federales el órgano jurisdiccional.

Por el contrario, Algara manifiesta que el sustituto del sistema Lares lo fue la justicia federal, mas supo distinguir la diversa función del artículo 97 en su fracción I y los artículos 101 y 102 de la Constitución de 57; el uno para el control de la legalidad y el otro para el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades administrativas.

La otra solución representada por don Jacinto Pallares afirma que en nuestro medio el recurso de amparo viene a ser el sustituto de lo contencioso administrativo, convierte el amparo "en una panacea conservadora de la integridad de todo el Derecho", mas es verdad que el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad frente al juicio contencioso administrativo que no debe olvidarse es un medio de control de la legalidad de los actos de la administración pública.

Actualmente nuestra Constitución vigente en su artículo 104 fracción I es diferente que la de 57, pues mientras esta última generalizaba (Art. 97) en la vigente especifica las controversias que corresponde a los tribunales de la Federación conocer: del orden civil o criminal, no se refiere a las administrativas.

Los argumentos expuestos con anterioridad fueron combatidos severamente, al través de los siguientes conceptos:

La división de poderes no debe ser considerada en forma rígida sino más bien en tanto elástica en cuanto por ejemplo, no sólo el Poder Judicial realiza exclusivamente su función específica, sino también el Poder

Legislativo puede en determinadas ocasiones realizar un acto jurisdiccional al erigirse en gran jurado, así también la facultad reglamentaria que corresponde al Poder Ejecutivo y que sin embargo, es de naturaleza legislativa, etc., etc.

Los tribunales administrativos no son especiales, pues éstos son los que conocen de un solo caso o conjunto de casos determinados y creados para ese momento.

El juicio no únicamente se lleva a efecto ante autoridades judiciales.

Afirmar que si la administración juzga se está haciendo justicia por su propia mano, también el Estado se haría justicia por su propia mano, por los tribunales judiciales, que son parte del poder del Estado.

*Tercera fase.* El año de 1936 se expide la "Ley de Justicia Fiscal", creando al Tribunal Fiscal de la Federación, que origina con su aparición, una nueva interpretación para el surgimiento de órganos especializados que resuelvan las controversias que se suscitan de la actuación de la autoridad administrativa, cuando surjan controversias con los particulares, enmarcándose dentro del Poder Ejecutivo tales como: las Comisiones Agrarias Mixtas, el Cuerpo Consultivo Agrario, la Comisión Nacional Bancaria, La Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Seguros, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, la Comisión de Fomento Minero, la Comisión de Aforos y Subsidios, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Tribunal Fiscal de la Federación, etc., etc.

En la actualidad, el problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos ha quedado dilucidado, pues de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 104, párrafo segundo, que fue adicionado por decreto de 16 de diciembre de 1946, dice: "En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos" se reconoce implícitamente su constitucionalidad.

Dentro de esta última fase evolutiva de lo contencioso administrativo, se enmarcan los llamados Tribunales de la Administración Pública, dentro de los cuales, algunos de ellos no sólo están encaminados a solucionar conflictos entre la administración y el particular o propiamente contencioso administrativo, sino que otros resuelven controversias de particulares entre sí con un contenido social y jurídico especial.

*Trayectoria de la condición del servidor público en México.* El precedente más inmediato del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje lo es el Tribunal de Arbitraje cuya aparición data a raíz de que se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión por decreto del 27 de septiembre de 1938, el que junto con el Tribunal Fiscal dieron nacimiento a una nueva corriente o fase dentro de lo contencioso. Sin embargo, para que esta institución poseyera los perfiles jurídicos que ahora presenta fue necesario que los trabajadores al servicio del Estado pasaran por un sinnúmero de vicisitudes a través del tiempo, por lo que estimo conveniente hacer una breve

10 CRUZADO. Cita de Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Edit. Porrúa, México, D. F., 1959, pág. 284.

trayectoria histórica de la situación del servidor público, hasta nuestros días en que se vislumbra ya no sólo una seguridad jurídica o cobertura legal de la burocracia sino una seguridad social cada vez más amplia y completa. Ambas, cobertura legal y seguridad social de la burocracia se apuntalan evidentemente en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, para comprender mejor la evolución de las condiciones del servidor público en México, estimamos necesario iniciar nuestros lineamientos con la sociedad precolonial, luego la colonial, la liberal, la revolucionaria, hasta llegar al análisis jurídico de la institución que vela en caso de conflicto y quebrantamiento de los derechos de este trascendental sector de nuestra sociedad.

En la época precolonial el poder de mando recaía en el Rey, monarca absoluto, que era auxiliado en sus funciones por los nobles, la clase sacerdotal y la militar. Los mejores puestos estaban ocupados por parientes del monarca o bien por nobles emparentados por lazos de sangre.

Dentro de nuestra antigua organización prehispánica es necesario traer a colación el Consejo Tlatocan que se componía de cinco cámaras:

- La de los Cuatro Grandes Electores
- La de los Cuatro Grandes Calpullis
- La de los Grandes Jefes Guerreros
- La de los Cuatro Grandes Ejecutores o Ministros, y
- La de los Cuatro Grandes Jefes.

La Cámara de los Cuatro Grandes Electores estaba integrada por hermanos o hijos del Rey designados por éste. Y tenían como función principal la de nombrar entre ellos al monarca.

La Cámara de los Cuatro Grandes Calpullis, se formaba por los jefes de los cuatro grandes calpullis, electos por el Consejo entre miembros de la familia real, teniendo principalmente facultades guerreras.

La Cámara de los Grandes Jefes Guerreros, constituida por cuatro miembros con el mando de las fuerzas de los calpullis mayores.

La Cámara de los Cuatro Grandes Ejecutores o Ministros compuesta de dos sacerdotes y dos guerreros. Eran los encargados de llevar a cabo los sacrificios y de aplicar penas a personas distinguidas.

Y la Cámara de los Cuatro Grandes Jefes, con funciones de carácter judicial.

Además, debemos citar la figura importante del Cihuacoatl con funciones muy numerosas, en algunas ocasiones históricamente se nos presenta como una autoridad igual al Rey, sin cuyo consentimiento no podía actuar el gobierno; era designado por el monarca y asumía funciones de éste cuando abandonaba por necesidades de guerra el lago, pues ejercía el mando en forma absoluta, poseía facultades judiciales, resolvía en apelación los negocios criminales, decididos: por la cámara correspondiente, o por miembros del Consejo; también era quien manejaba la hacienda pública, auxiliado por el Petlalcatl y los Calpique, el primero era jefe de los segundados, los que administraban los almacenes en que se depositaban los tributos. Los calpiques o mayordomos eran de distintas clases, unos encargados de recoger los tributos, otros se adelantaban al ejército para preparar víveres, otros repartían vituallas, etc. La administración de justicia, dice Mendieta y Nú-

ñez, "correspondía a tribunales de diversa categoría cuya competencia se regía por la naturaleza de los asuntos y la importancia de ellos. En cada Tribunal había un Ejecutor encargado de hacer cumplir las sentencias y los mandatos judiciales".<sup>11</sup>

Los servidores del Estado durante la sociedad precolonial fueron objeto de especial atención por lo que respecta a su preparación, pues existieron escuelas destinadas expresamente a formarlos. Por lo que respecta a su sentido de responsabilidad en la función pública, fue estricto. Afirmaba el padre Sahagún, en su *Historia General de las cosas de la Nueva España*: "mirábase que estos tales —se refería a los funcionarios— no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados".

El mérito fue el mejor conducto para llegar a los puestos públicos, la ausencia de valores aniquilaban al aspirante. Se castigaba, aun con la muerte, al servidor deshonesto, pero también se estimulaba y recompensaba en ocasiones al que prestaba buenos servicios.

En la Colonia la organización de la administración pública estaba compuesta por diversas personas y órganos en forma jerárquica. Mendieta y Núñez les enumera en la forma siguiente: 1. El Rey. 2. El Consejo Real de Indias. 3. Las Audiencias Reales. 4. El Virrey. 5. Los Gobernadores y Adelantados. 6. Los Intendentes. 7. Los Corregidores y los Ayuntamientos.<sup>12</sup>

Siguiendo en esta exposición al autor mencionado, pasamos a explicar brevemente a esas partes fundamentales de la administración colonial.

*Los Reyes.* A partir del trascendental conflicto entre España y Portugal, se dicta por el papa Alejandro VI la bula que lleva su nombre, quien dilucidó y otorgó a los reyes españoles la propiedad de las tierras conquistadas, pudiendo ejercer en ellas todos los poderes sin límite legal, lo que trajo con posterioridad un abuso desmedido de algunos señores mercedados y encomenderos que se alejaron de los fines de estas instituciones, abusando de la situación precaria en que vivían nuestros indígenas y sobre todo de su ignorancia.

*El Consejo Supremo de Indias.* Esta institución tenía autoridad para conocer los problemas de América y Filipinas, usando facultades administrativas, legislativas y judiciales. Proponía nombramiento de virreyes e integrantes de las audiencias, legislaba, cuidaba de las flotas de los indios y expedía nombramientos para los cargos eclesiásticos. Aprobaba en lo relativo a las cuestiones de Indias los Concilios Provinciales, que eran celebrados cada doce años en España, etc.

El número de personas que formaba este Consejo variaba, no era fijo, funcionaba en forma colegiada. Formado en 1542 por un Presidente del Consejo, un gran Canciller de las Indias, con el carácter de Consejero; ocho Consejeros letrados, un fiscal, dos secretarios, un teniente del Gran Canciller, tres relatores y un escribano de cámara de justicia; cuatro contadores de cuentas, un tesorero general, dos solicitadores fiscales, un Cronista Mayor cosmógrafo, un catedrático de Matemáticas, un tasador de los procesos, un abogado, un Procurador de Pobres, un capellán para que dijera misa en los días de Consejo, cuatro porteros y un alguacil.

Para que las resoluciones de este órgano pudiesen ser cumplidas, era necesario la autorización del Rey, el

11 MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. La Administración Pública en México. México, 1942, pág. 25.

12 MENDIETA Y NUÑEZ. Ob. citada, pág. 27.

que en algunas ocasiones dictaba resoluciones sin tomar en cuenta al Consejo.

**Los Gobernadores.** Eran designados por el Virrey para ejercer el mando en cada provincia y dependían políticamente de éste, por regla general pertenecían a la nobleza, y en algunas ocasiones el puesto era transmitido de padres a hijos.

**Audiencias Reales.** En cumplimiento a lo ordenado en la Cédula expedida por Carlos V, en 13 de diciembre de 1527, se fundó en México una de las dos audiencias que funcionaron durante la sociedad colonial, propiamente era un tribunal formado por un Presidente y cuatro Oidores; años más tarde, en 1548 se instituyó la Audiencia de Nueva Galicia con sede en la ciudad de Guadalajara. Sus labores eran fundamentalmente en un principio judiciales y administrativas pero al pasar el tiempo perdieron su primera atribución para convertirse en órganos judiciales exclusivamente.

**Virrey.** Constituía el órgano de gobierno por excelencia, tanto en lo político como en lo administrativo. El primero en la Nueva España lo fue el ilustre don Antonio Mendoza designado en 1530. El Virrey representaba una gran autoridad debido a la concentración de facultades tan diversas que concentraba en sus manos, tales como las políticas, judiciales, eclesiásticas, militares, hacendarias, pues al mismo tiempo que era el Presidente de la Real Audiencia mediante su voto en los asuntos judiciales, era Capitán General y Gobernador de los Distritos y Provincias y tenía a su mando a los otros Gobernadores.

**Los Intendentes.** Se creó esta jerarquía administrativa y política por Ordenanza de 1786; inicialmente eran doce y con posterioridad fueron modificados para estructurar políticamente a la República Mexicana. Los Intendentes no necesitaban el requisito nobiliario y en algunos casos adquirieron estos puestos mediante la compra de ellos.

**Corregidores y Ayuntamientos.** Los Corregidores eran Jueces de Indios; bajo su jurisdicción se encontraban los pueblos de naturales (Ley III Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias. Libro V, Tít. I, pág. 168); no era necesario, al igual que los Intendentes, que perteneciesen a la nobleza.

A la llegada de los españoles y en virtud de que la conquista fue hecha principalmente con fondos de particulares y no del gobierno, era costumbre en el estado español, quien carecía de fondos, que cuando se sometía a un pueblo indígena el botín se repartía entre capitanes y soldados en proporción a su categoría, instituyéndose para ello las mercedes reales. En seguida se empezaron a fundar pueblos de españoles mediante capitulaciones que eran contratos celebrados entre el colonizador y el Reino Español, comprometiéndose el primero a llevar un número determinado de colonos dividiéndose la extensión de tierra en cuatro partes: una para el que había obtenido la capitulación y las tres restantes para repartirse entre los pobladores. Entre las facultades que poseía quien estaba posibilitado para celebrar capitulaciones se encontraba la de nombrar Ayuntamientos y Gobernadores.

Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba, quien envió a Hernán Cortés a nuestro suelo, no tenía facultades para celebrar capitulaciones y en consecuencia estaba impedido para celebrar conquistas, situación que aprovechó don Hernando para fundar la Villa Rica

de la Veracruz y como él si podía celebrar capitulaciones, nombró el Ayuntamiento de la ciudad antes dicha. Cita muy importante al respecto es la que el administrativista, Jorge Olivera Toro, nos añade: "En la apasionante aventura del alcalde mayor de Santiago de Cuba a Tenochtitlán, el Conquistador traía como bagaje jurídico la organización municipal de la época de oro, por ello estableció Hernán Cortés el primer Municipio en México en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519. Es indudable que la organización municipal en México fue una transculturación de España, pero en el camino perdió la tónica original y además después reflejó los síntomas de agonía del municipio de la Península, cuyo esplendor había recibido el golpe de gracia en la batalla de Villafar."<sup>13</sup>

Durante la época colonial existieron dos instituciones para juzgar la actuación de los funcionarios públicos: el Juicio de Residencia y el de las Visitas.

El primer juicio se le denominó de residencia porque el funcionario que debía responder de los actos ejecutados durante el ejercicio de su función, con la obligación de no abandonar un determinado lugar el que no podía dejar sino hasta que fuese sentenciado ya absolviéndolo o condenándolo. Para este juicio se nombraba un Juez designado por la autoridad que en orden jerárquico estuviese sobre el sometido a dicho juicio. Para iniciarse era necesario que el funcionario hubiese terminado su encargo, el Juez publicaba la orden y llamaba a las personas que tuviesen cargos en contra del residenciado para que presentasen sus acusaciones y pruebas correspondientes. Fueron sometidos a estos juicios personas de mucho renombre como Nuño de Guzmán presidente de la Primera Audiencia y don Hernán Cortés; sin embargo, era una institución no lo suficientemente eficaz para evitar los abusos e inmoralidades de los funcionarios públicos.

Como ya se afirmó además de la Residencia, existía la otra institución de mayor temeridad que eran las Visitas.

Las Leyes de Indias otorgaron facultades al Consejo de nombrar visitadores para que les informasen de la situación reinante en cada jurisdicción, mediante una minuciosa inspección; tenían facultades tan amplias que ni el Virrey podía interferirlas.

Es así como en la época de la Colonia ya se empieza a exigir a los funcionarios una actividad más honesta y, en consecuencia, se van garantizando aunque sea en forma imperceptible los derechos de los particulares.

La época independiente se caracterizó por un sinnúmero de luchas y un verdadero caos en la administración, por lo que los servidores públicos vivían en inseguridad constante; al aparecer la Constitución de 1824, en ella se reglamentan por primera vez las responsabilidades de los servidores del Estado mediante un procedimiento de responsabilidad tanto del Presidente de la República como en los ministros de la Suprema Corte, gobernadores de los estados y secretarios de despacho; pero sin tener aplicación como ya se afirmó, por las constantes asonadas que asolaron al país.

Otros antecedentes: años más tarde, después de iniciarse la guerra con los texanos, y del reconocimiento que España hizo de la independencia de nuestro país, son dictadas las 7 leyes Constitucionales de 1836 las

que aparte de las aportaciones que nos trajeron en materia de amparo, consagraron un Supremo Poder Conservador y establecieron el concepto de responsabilidad oficial, aun cuando sólo referido a los funcionarios y no a los empleados, leyes que por limitar el poder de Santa Anna tuvieron que desaparecer, siendo substituidas por las Bases Orgánicas de 1843. Lógicamente en esta época dictatorial imperaba solamente el capricho de Santa Anna quedando los servidores del Estado en situaciones deplorables. Sin embargo, cabe citar como dato curioso que Santa Anna se proponía significarse como un buen administrador a fin de asentarse vitaliciamente en el poder, y al dictar el decreto de 22 de abril de 1853, que crea las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", en el artículo 4o, afirma que: "Los empleados en esta oficina serán considerados según sus méritos". Se refería seguramente a que no serían desplazados de sus puestos, al crearse la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que vino a substituir a la Dirección de Industria y Colonización.<sup>14</sup>

La reacción no se hizo esperar, se promulga nuestra Constitución de 1857, producto de hombres ilustres como Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, etc.; sin embargo, ésta tenía las mismas disposiciones que la constitución anterior refiriéndose exclusivamente a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Más tarde, llegó al país Maximiliano de Austria y durante su estancia en el poder se publica en 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en donde también se señalaron algunas responsabilidades en que podrían incurrir los funcionarios públicos, creándose el Tribunal Especial de Cuentas, que conocía de delitos cometidos por los que manejaban los fondos estatales; este Estatuto duró poco, pues al subir al poder Juárez se dicta en 1870, la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación, teniendo importancia porque no sólo regula los delitos, sino las faltas cometidas por los funcionarios, otorgándoles diversas sanciones como: pérdida del empleo, multas, responsabilidad civil, etc.

Empieza con la reelección de Juárez otra época de descontento y de sublevaciones, hasta subir al poder Porfirio Díaz quien logra una época de calma. Se dicta durante el Porfiriato la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, la que es el antecedente inmediato de la Ley de Responsabilidades. Los años de calma desaparecen y sobreviene la Revolución.

Después de muchas vicisitudes, aparece pues entre los trabajadores estatales el deseo de organizarse, adquiriendo poco a poco conciencia de clase; iniciándose esta lucha desde 1918, época en que los maestros empiezan a organizarse, estallando la primera huelga por ellos planteada en el puerto de Veracruz.

En 1934 Abelardo Rodríguez dicta un reglamento para tratar de contener los abusos en contra de estos servidores, mismo que viene a ser el primer intento serio que reglamenta sus derechos.

Empiezan las asociaciones de trabajadores a aumentar y es cuando "frente a la creciente organización de los trabajadores el gobierno de Cárdenas adopta la única postura consecuente con el contenido ideológico de nuestra Revolución. Promueve la idea de expedir una Ley que garantice a los trabajadores además de sus derechos individuales, sus derechos colectivos".

"Una ley así presupone varios elementos substanciales, entre ellos la existencia de un Tribunal autónomo, capaz de hacer valer sus resoluciones en contra de las arbitrariedades de los funcionarios."<sup>15</sup>

Es así, como antes se afirmó, que nace el documento que viene a ser el triunfo máximo de la burocracia. No es ahí donde terminó la lucha, pues tanto el estatuto de referencia como su reforma de 41 fueron duramente atacados por no tener, según se afirmaba, ningún fundamento constitucional, lucha que carece de actualidad por haber sido elevado a rango constitucional con la reforma del artículo 123, apartado B).

*Breves antecedentes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.* Es con el primer estatuto con quien nace, se estructura y otorga competencia al Tribunal de Arbitraje.

En la exposición de motivos del proyecto de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión con fecha 1o de noviembre de 1937, presentado a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal, representado por el general Lázaro Cárdenas y Silvestre Guerrero, Presidente de la República y Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, respectivamente, se establecían: "de los conflictos entre el Ejecutivo y sus servidores. Debiendo conocer, para la mejor garantía de los empleados, un tribunal de Arbitraje especial y Juntas Arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal y de sus unidades burocráticas, y con individuos designados de común acuerdo por los Representantes Oficiales y de los Trabajadores".<sup>16</sup> Es así como aprobado este proyecto del Ejecutivo, por unanimidad de votos, es turnado a la Cámara de Diputados el 22 de diciembre de 1937 para ser discutido y aprobado, enviándose nuevamente a la Cámara de Senadores hasta que por fin fue expedido el 27 de septiembre de 1938, trayendo como consecuencia que en un principio fue creado el Tribunal de Arbitraje como de revisión o segunda instancia, pues los conflictos entre los servidores del Estado y cualquiera de los tres poderes, eran planteados ante las Juntas Arbitrales, las que había una en cada unidad burocrática, apareciendo así una duplicidad en la instancia y el retardo en la solución de los problemas porque en el artículo 99 del estatuto se estableció como regla general el que las Juntas Arbitrales serían competentes para conocer de los conflictos individuales suscitados entre un funcionario de una unidad burocrática y sus trabajadores, lo mismo que los conflictos intersindicales de esa unidad; por su lado, el Tribunal era también competente para resolver en revisión las condiciones individuales que se suscitaban entre el Estado y sus representantes y sus tra-

14 ITURRIAGA, JOSE E. "La administración pública durante la dictadura santanista". En Revista de Administración Pública, Núm. 3. Julio-Sept. de 1956, México, pág. 8.

15 SANCHEZ MIRELES, ROMULO. "El Movimiento Burocrático en México". 50 años de Revolución, FCE, pág. 204.

16 Proyecto de la Ley del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal, de fecha 1o. de noviembre de 1937.

bajadores, además de los casos establecidos en las fracciones II, III y IV para conocer y resolver los conflictos colectivos que surgieran entre las organizaciones al servicio del Estado y el mismo, los conflictos intersindicales entre las organizaciones al servicio del Estado, registro de los sindicatos y su cancelación.

El artículo 44 en su fracción V, enumera los casos en que el titular de una unidad puede acudir ante el Tribunal de Arbitraje en demanda de cese de un trabajador. Si surgía un conflicto individual debía conocer en primera instancia la Junta arbitral, lo que conforme con el artículo 99, establecía la regla general y por otro lado, el Tribunal podía conocer también de ello de acuerdo con lo establecido por el Art. 44, por lo que en un principio ambos, las Juntas y el Tribunal se declararon competentes hasta que al declararse apto el Tribunal para los procesos relativos a la fracción V del artículo 44 se nulifica lo actuado en las Juntas, siendo ratificada esta tesis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias.

Sin embargo, esta duplicidad sólo se remedió hasta la reforma del 7 de abril de 1941, día en que fueron las Juntas suprimidas, pasando el Tribunal de Arbitraje ya no a ser tribunal de revisión sino de única instancia.

*Conflictos suscitados entre los trabajadores del Poder Judicial Federal y el Estado.* Al ser creado el Tribunal de Arbitraje, en un principio era competente para resolver los conflictos que surgieran entre el Estado y los trabajadores del Poder Judicial; sin embargo, años más tarde, siendo Presidente el Gral. Manuel Avi-la Camacho, se promovieron reformas al Estatuto Jurídico, las que con posterioridad dieron lugar al promulgado en 1941; es entonces cuando la Suprema Corte consideró oportuno presentar al Ejecutivo diversas sugerencias que consideró como necesarias para que fuesen tomadas en cuenta en el momento propicio. Para este efecto el Presidente de la Corte con fecha 18 de mayo de 1941 envió un documento al encargado del Poder Ejecutivo redactado de la siguiente manera: "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentos los términos en que está concebida la iniciativa del Ejecutivo de la Unión enviada al H. Poder Legislativo, sobre reformas al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, encuentra de su indeclinable deber hacer a usted, Señor Presidente, sus observaciones y sugerencias conducentes, a fin de conservar la efectividad del régimen constitucional en lo que al Poder Judicial le confiere la Constitución.

En efecto, la supremacía judicial, principio fundamental de nuestro sistema de gobierno republicano, democrático, popular y federal, significa con las facultades limitadas y expresas de los Poderes Federales además de su independencia entre sí, que sólo en los casos expresamente determinados en la propia Constitución, y no en las leyes secundarias que no pueden ni deben contrariarlas, los actos de un poder, dentro de su soberanía, están sujetos a la revisión o nulificación por cualquiera de los otros poderes, dentro de las normas jurídicas que la Constitución señala (juicio de amparo, enjuiciamiento por particulares del gobierno federal, sobre reclamaciones patrimoniales, etc.)

En otros términos, los actos del Poder Ejecutivo y los del Legislativo quedan sometidos al Judicial por la Constitución, en tanto que los actos de este último poder nunca y en ningún caso (aparte de las responsa-

bilidades individuales oficiales) pueden ser revocadas o anuladas por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo; siendo esto así, reconociendo sin discusión alguna no podría, sin violación de nuestra Ley Fundamental, Ley de todas las leyes, ser sometida la Suprema Corte de Justicia, órgano máximo del Poder Judicial Federal a un Tribunal, que como el de Arbitraje, no es ni puede ser constitucionalmente, no sólo superior en soberanía, ni siquiera igual en categoría a la Suprema Corte de Justicia. Por otra parte fácil es deducir los absurdos que tanto a la luz de la Constitución como del más sencillo criterio, resultarían en someter al más alto tribunal de la nación a uno que la Constitución no autoriza, pues aparte de violarla, con mengua de la responsabilidad de la Suprema Corte, se crearía un poder superior al Judicial y ya no serían intocables y definitivos los actos de aquélla. Aun en un juicio de amparo que se entablara contra el Tribunal de Arbitraje, sería la misma Suprema Corte juez y parte para decidir de sus propios actos de autoridad, cosa inadmisibles hasta en los principios elementales del derecho. En esta virtud este alto Tribunal sin prejuzgar cualquier cuestión que el Estado Jurídico entrañe y limitándose ahora al grave aspecto señalado, ruega con toda atención al distinguido y recto señor Presidente, que encontrando de gran trascendencia las observaciones que esta Suprema Corte hace con la única y sincera mira de velar por la soberanía de la Constitución y responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia y demás Tribunales Federales, se sirva hacer conocer al H. Poder Legislativo, para que se enmiende el articulado respectivo en el sentido de prevenir que el Poder Judicial de la Federación no sea objeto de enjuiciamiento ante el Tribunal de Arbitraje. . . " 17

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, no estaba de acuerdo con la opinión de la Corte y adujo lo siguiente:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación incurre en inexactitudes legales y de hecho al presentar objeciones al Proyecto de Estatuto Jurídico en lo que se refiere a sus relaciones con sus trabajadores porque: 1o. En sus relaciones con sus servidores no actúan como autoridad jurisdiccional sino como parte, en una relación de trabajo, y las consecuencias a que llega, por lo que toca a que no puede someterse al Tribunal de Arbitraje, siendo ella el más alto Órgano del Poder Judicial, es resultado de confundir la función jurisdiccional propia de la Corte, con su actividad como parte, caso en que sí puede someterse a la jurisdicción del Tribunal de Arbitraje."

Sin embargo, el criterio expuesto por la Corte, se impuso, y en Declaratoria oficial de ella, desconoce al Tribunal de Arbitraje como competente para conocer de los conflictos suscitados entre los Trabajadores del Poder Judicial y el Estado.

El señor Máximo Morín Castillo, trabajador del Juzgado Segundo de Distrito en el Distrito Federal en materia Penal, interpuso demanda ante el Tribunal de Arbitraje, contra actos de la Suprema Corte y del referido juzgado. El expresado Tribunal mandó emplazar en su oportunidad al Alto Tribunal, quien con ese motivo con oficio de fecha 11 de julio de 1941 hizo saber al Presidente del Tribunal de Arbitraje el siguiente acuerdo:

17 SANCHEZ DIAZ, ALFONSO. Los conflictos de los trabajadores del Poder Judicial Federal. Tesis. México, 1962, pág. 54.

“Di cuenta al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con el oficio de usted de fecha 19 de junio último que me fue entregado el día de hoy por el Secretario Particular de esta Presidencia, funcionario con quien se entendió la notificación hecha el mismo día de hoy en que fue recibido el citado oficio de usted girado bajo el número 2491, expediente 811-941. En el referido oficio se me comunica que por vía de notificación, la resolución dictada por ese Tribunal de Arbitraje con fecha 12 de junio último, por lo que el Tribunal que usted preside, manda tener por presentada la demanda del señor Máximo Morín Castillo, contra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Juez segundo de Distrito del Distrito Federal en material Penal, y se ordena, a la vez, correr traslado a esta misma Suprema Corte, para que en el término de tres días conteste.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación enterado que fue de tal emplazamiento acordó por unanimidad de votos se contestara a usted lo siguiente:

Que no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo ni bajo cualquier aspecto que el Tribunal de Arbitraje tenga facultad alguna conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema a la que deben ajustarse no sólo los actos de cualquier autoridad por elevada que sea, sino aun las mismas leyes que expida el Congreso de la Unión, para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los órganos del Poder Judicial Federal, y especialmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Que tal emplazamiento y sometimiento a juicio tratándose del Tribunal Máximo del país sobre el cual no puede ni debe estar tribunal alguno, conforme a nuestro régimen constitucional, es no sólo ilegal sino altamente violatorio de la misma Constitución y de la soberanía que como Poder le confiere la Carta Magna, pues aunque sea penoso por tratarse de un diverso Tribunal, de categoría inferior recordar los principios o preceptos elementales de la Constitución, se ve en la necesidad de hacerlo esta Suprema Corte, bastando para el efecto mencionar: Que el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo, Judicial (Art. 49), que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo el poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio (Art. 39), que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Nación, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos establecidos por la propia Constitución Federal (Art. 41), que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, y en Juzgados de Distrito (Art. 94), que entre las atribuciones y deberes que tienen los Tribunales de la Federación, y en especial la Suprema Corte de Justicia no está en manera alguna ni podrá estar, la de comparecer como demandado o someterse a cualquier otro Tribunal respecto de los fallos, acuerdos y resoluciones que dicte la Suprema Corte de Justicia, pues como Tribunal máximo del país ningún otro Poder de los instituidos por la Constitución puede revisar o juzgar de sus resoluciones que constituyen el ejercicio pleno de su soberanía y que por lo tanto, menos puede un Tribunal secundario como es el de Arbitraje que

usted preside, tener facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte ni a cualquier Tribunal Federal, tanto más que la propia Constitución no autoriza en materia alguna al establecimiento de ese Tribunal de Arbitraje en forma que puede violar la soberanía del Poder Judicial de la Federación, pero ni siquiera autoriza la misma Carta Magna el establecimiento del propio Tribunal de Arbitraje cuyas funciones no se compaginan con la división de Poderes ya que no forma parte del Judicial, único Poder que puede resolver acerca de controversias entre particulares o entre éstos y autoridades.

En tal virtud, y siendo flagrantemente violatorio el acuerdo de ese Tribunal de Arbitraje, de los preceptos constitucionales que se han mencionado, esta Suprema Corte ha tenido a bien acordar, como ya se dijo, se conteste el pretendido requerimiento del Tribunal de Arbitraje, en el sentido de no reconocer en él autoridad ni competencia alguna para poder emplazar a esta Suprema Corte, como se ha hecho, ni menos en consentir cualquier violación so pena de incurrir en grave responsabilidad, por parte de cualquier autoridad de la soberanía del Poder Judicial Federal, respecto a la cual, esta Suprema Corte de Justicia tiene el elemental deber de hacerla respetar en todo tiempo.

Igualmente acordó este Alto Tribunal, devuelva a usted, para su archivo la copia del auto de emplazamiento de la pretendida demanda del señor Máximo Morín Castillo que acompaña usted al oficio que contesto. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, S. Urbina.”<sup>18</sup>

Es así como desde entonces carece de competencia el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos de los trabajadores del Poder Judicial. Después de la reforma del Artículo 123 constitucional, apartado B, establece en su fracción XII lo siguiente:

“Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Al entrar en vigor la Ley Reglamentaria, manda la creación de la Comisión Substanciadora integrada con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial Federal y un tercero ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos, la cual ventilará todos los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Dicha Comisión ya integrada formulará su Reglamento Interior (Art. 4o. Transitorio de la Ley). En consecuencia, la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deja sin efecto el “Reglamento para la tramitación y resolución de los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores de base”, al que se sujetaban para la resolución de las controversias.

Los actuales conflictos están pendientes de resolución en virtud de que aún no se forma la Comisión Substanciadora, la cual está a punto de organizarse, pues hasta el momento según informes obtenidos directamente de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

381

ción está por aprobarse el presupuesto relativo a dicha Comisión.

*Estructura actual del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.* Al dictarse el 28 de diciembre la nueva Ley Reglamentaria, abroga ésta en su artículo 2o. Transitorio al Estatuto estructurando al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la siguiente manera: "Art. 118. Lo organiza en forma colegiada estando integrado por un Magistrado, representante del Gobierno Federal que será designado por éste; un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un Magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como Presidente."

A este Magistrado tercer árbitro en la práctica se le llama Presidente del Tribunal de Arbitraje, el que en los términos del artículo 120 de la Ley que se está analizando, durará en su cargo seis años, disfrutando de emolumentos iguales al de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiendo ser removidos sólo por delitos graves del Orden Común o Federal, los otros integrantes podrán ser removidos libremente por quienes lo designaron.

Para designar nuevos Magistrados en casos de vacantes se sigue el mismo procedimiento del Art. 118.

En seguida la ley nos enumera los requisitos necesarios para ser magistrado (Art. 121):

1. Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles.

2. Ser mayor de veinticinco años, y

3. No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El Presidente deberá ser licenciado en Derecho.

El Magistrado representante de los trabajadores deberá haber servido al Estado como empleado de base, por un período no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

El Art. 122 nos enumera el personal necesario para su funcionamiento, el que estará integrado por un Secretario General de Acuerdos, Secretarios, Actuarios y el personal que sea necesario. Los secretarios, actuarios y empleados del Tribunal estarán sujetos a la presente Ley; pero los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo. Los secretarios deben ser licenciados en Derecho.

Art. 123. El Tribunal nombrará, removerá o suspenderá a sus trabajadores en los términos de esta ley.

Los gastos que origina el funcionamiento del Tribunal serán cubiertos por el Estado consignándose en el Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El análisis de los artículos relativos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que faltan se irán llevando a cabo en los dos últimos capítulos de este trabajo.

## **NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**

*Recapitulación. Necesidad de estudiar la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para*

*la mejor comprensión de la del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.* En el capítulo anterior de esta tesis de mencionaron aquellos tribunales que están enmarcados dentro del Poder Ejecutivo que se encargan de solucionar los conflictos que se le presenten, no sólo los suscitados entre la administración y el particular, sino aquellas controversias con un contenido social y jurídico especial de particulares entre sí; entre ellos se encuentran las Juntas de Conciliación y Arbitraje

Haremos una breve exposición de los Tribunales de Trabajo para una mejor comprensión del Tribunal objeto de nuestra tesis, para la cual estimamos pertinente aludir a las opiniones de nuestros más destacados juristas sobre la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La justicia obrera en el mundo entero tuvo que irse adaptando en la medida en que aparecieron los diversos conflictos en materia de trabajo; en un principio, en los primeros años del siglo XIX la principal preocupación de esta justicia, la cual constituían exclusivamente los conflictos individuales los que se llevaban para ser solucionados ante la esfera del derecho privado, siendo Francia el primer país que estableció una jurisdicción especial para resolverlos: los Consejos de Prudentes; sin embargo, al aparecer las controversias ya no sólo de tipo individual, "las que ponen en juego los intereses de los trabajadores individualmente considerados, frente a su patrón; sino también las colectivas, las que afectan a un grupo de trabajadores, no como una simple suma de individuos o como un conjunto de intereses individuales, sino como organismo social",<sup>1</sup> el Estado en un principio se negó a intervenir para dar una mejor solución a ellos, "mas la violencia de las luchas sociales y los daños que resentía la economía nacional lo obligaron a mediar entre los grupos obreros y los patronos estos conflictos, particularmente los de naturaleza económica, eran radicalmente distintos a los conflictos individuales de trabajo y hubo necesidad de adaptar las instituciones o a crear nuevas. De aquí nació la complejidad de los organismos para la administración de la justicia obrera".<sup>2</sup>

Problemas de sumo interés para el Derecho del Trabajo lo constituyen como ya se enunció: el de la competencia constitucional de las Juntas y el de su naturaleza jurídica. Para el objeto de este estudio sólo las veremos en forma breve.

Al tratar de establecer en 1917 el alcance del artículo 123 en sus dos fracciones, XX y XXI, se motivaron diversas discusiones; fracciones que transcribimos a continuación:

"Fracción XX. Las diferencias o los conflictos entre el Capital y el Trabajo se someterán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno."

"Fracción XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses; de salario; además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo."

1 ZEPEDA VILLARREAL, RODOLFO. Apuntes del Segundo Curso de Derecho del Trabajo.

2 DE LA CUEVA, MARIO. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Edit. Porrúa, México, 1949, pág. 923.



*Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* Después de 1917 la Suprema Corte sostuvo que las Juntas de Conciliación y Arbitraje estaban destinadas a mediar en los conflictos colectivos, principalmente en los de naturaleza económica, pero que no les correspondía conocer de los conflictos jurídicos, trayendo esto como consecuencia que las Juntas no eran tribunales y carecían de imperio para ejecutar sus resoluciones.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia en los años de 1917 a 1924 *negó a las Juntas su carácter de tribunales*, sentando Jurisprudencia al tratar de interpretar las fracciones XX y XXI en diversas ejecutorias y estableciendo así la naturaleza jurídica de las Juntas reconociendo que sólo estarían facultadas para conocer de los conflictos colectivos entre el capital y el trabajo como son las huelgas y los paros, más no de los individuales, dejando a la competencia del Poder Judicial su resolución.

Una vez sentada esta jurisprudencia en la que se le niega la categoría de tribunales a las Juntas, las legislaciones de los diversos Estados trataron a todo trance de eludirla, dando competencia a sus Juntas para conocer de todos los conflictos, incluso de los individuales esto fue lo que principalmente hizo que la Suprema Corte el 1o. de febrero de 1924 cambiase su criterio en la Ejecutoria que se pronunció con motivo de la revisión de la sentencia que el Juez de Distrito del Estado de Veracruz dictó en el amparo interpuesto por "la Corona", S.A., afirmando que las Juntas no eran tribunales especiales sino auténticos tribunales con imperio para ejecutar sus resoluciones, misma que para mayor claridad del tema, transcribimos seguidamente:

Ejecutoria de 1o. de febrero de 1924, La Corona, S. A.:

"El Juez del Distrito *a quo*, para conceder a la Compañía quejosa el amparo de la Justicia Federal, tuvo como razón capital para fundar su sentencia, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al pronunciar sus laudos, vienen a constituir verdaderos tribunales especiales los cuales han sido expresamente prohibidos por el artículo 13 de nuestra Constitución que establece que sólo subsiste el Fuero de Guerra para los delitos y faltas cometidos contra la disciplina militar. Nada más erróneo que este concepto, porque las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son Tribunales especiales: 1. Porque la Constitución expresamente las ha establecido en su artículo 123, fracción XX, y en las fracciones subsiguientes se determinó de una manera general las atribuciones que les competen, las cuales toca reglamentar a las Legislaturas de los Estados. Por tal concepto, no puede afirmarse que dichas Juntas obren como tribunales especiales al dictar su sentencia, porque no están en pugna con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, desde el momento en que el legislador constituyente las estableció en el mismo Cuerpo de Leyes fijando los lineamientos generales, de acuerdo con los cuales deben funcionar, tocando a los Estados reglamentar, de una manera amplia y precisa, de qué casos deberán conocer sin estorbar las atribuciones de los otros Tribunales que funcionan en cada Entidad, y es lógico suponer que el constituyente no fue inconsecuente al establecer disposiciones contradicto-

rias en el mismo Cuerpo de Leyes, toda vez que existe un principio de hermenéutica que dice:

"En el caso de que en un mismo código existan disposiciones aparentemente contradictorias, deberán interpretarse de manera que ambas surtan sus efectos porque no es posible que el legislador se contradiga en la misma ley." II. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje no vienen a constituir tribunales especiales, porque si es verdad que están destinadas para resolver las cuestiones que surjan de las diferencias o del conflicto entre el capital y el trabajo, también lo es que por razón de la materia de que conocen, no puede concluirse que vienen a constituir tribunales especiales, pues las leyes orgánicas de cada Estado, por razón de la materia y a fin de limitar la jurisdicción o competencia de cada tribunal, han establecido tribunales penales, civiles, mercantiles, etc., que no porque conozcan de asuntos relativos a determinada materia, vienen a ser tribunales especiales, sino que por razón de método se les ha clasificado en esa forma, a fin de que cada uno de ellos tenga cierta jurisdicción a efecto de que la justicia se imparta de una manera más rápida, por razón de que cada tribunal sólo conoce de asuntos de su competencia; y en este caso la Legislatura del Estado de Veracruz, dentro de su facultad de reglamentar, ha expedido su Ley del Trabajo y en ella se ha establecido que las Juntas de Conciliación y Arbitraje deben resolver casos como el que nos ocupa." (De la Cueva Mario. *Op. cit.*, pág. 942.)

*Tesis de diversos autores: Narciso Bassols, De la Cueva, Trueba Urbina, Castorena. Ponderación.* Esta ejecutoria trajo como consecuencia un descontento principalmente entre los abogados patronales, abriendo la Confederación de Cámaras Industriales un concurso sobre el tema: "Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, interpretación de las fracciones XX y XXI del Art. 123 Constitucional" el 20 de febrero de 1924, saliendo premiado el trabajo de Narciso Bassols, cuyo lema era:

"El obrero no necesita ayuda de la complacencia o de la ignorancia. Le basta con su mejor aliada: La Justicia."

Parte su estudio de tres argumentos: 1. Interpretación auténtica. 2. Interpretación comparada y 3. La racional directa.

*Interpretación auténtica.* Inicia su estudio remontrándose a los antecedentes del Art. 123, a los primeros dictámenes presentados por la Comisión de Constitución sobre el Artículo 5o. del Proyecto de don Venustiano Carranza, en el cual por ningún motivo se tuvo la intención de que fuesen rotos los moldes clásicos de toda constitución, "fue en este caso la incultura la que, como siempre, hizo posible con su audacia, una alteración de las ideas e impuso como parte de la Constitución el artículo 123".<sup>3</sup>

En las discusiones ante el congreso del artículo 5o. se presentaron como es bien sabido dos iniciativas, la de Veracruz con los diputados Aguilar, Jara y Góngora y la de Yucatán, esta última al aceptar que se establecieran tribunales del trabajo se debería a continuación modificar el artículo 13 constitucional, iniciativa que fue desechada aprobándose las de Aguilar, Jara y Gón-

3 Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos. "Concurso abierto sobre el tema: Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, interpretación de las fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional." Narciso Bassols. México, D. F., 1924, pág. 26.

gora. Continuaron los debates y es, según afirma Bassols en las ideas de Macías donde se basa para este primer argumento.

Entra a una exposición metódica de las diversas partes de las leyes sobre el trabajo y al referirse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje tiene palabras preciosas para nuestro objeto. Dice así: "Vienen luego las Juntas de Conciliación y Arbitraje. He oído en las diversas iniciativas que se han presentado a la Cámara sobre el problema obrero, hablar de Juntas de Conciliación y Arbitraje; he oído hablar de tribunales de arbitraje; he oído de arbitradores, quieren meterse en el artículo 13.

"A la verdad señores, sin ánimo de ofender a nadie, todo esto es perfectamente absurdo si no se dicen cuáles son las funciones que han de desempeñar estas juntas porque debo decir a ustedes que si esas juntas se establecieran con la buena intención que tienen sus autores y no se llegase a comprender perfectamente el punto, serán unos verdaderos tribunales más corrompidos y más dañinos para los trabajadores, que los tribunales que ha habido en México; sería la verdadera muerte del trabajador y lejos de redimir a esa clase tan importante vendrían a ser un obstáculo para su prosperidad. . ." Añade: "No son tribunales y voy a demostrar que si se convirtieran en tribunales sería contra los obreros." Para concluir su examen Macías resume lo dicho así: "Pero sería después de esto muy largo hablar a ustedes de todas las funciones de las Juntas de Arbitraje, sin decir antes de pasar adelante, que es indudable, para que estas Juntas de Conciliación sean efectivas que no sean tribunales." (Confederación de Cámaras Industriales, *Op. cit.*, pág. 30.)

Es así como después de brillantes discursos fue retirado el artículo 5o. y se acepta sin discusión el artículo 123 con todas sus fracciones.

Bassols denominó a su segundo argumento de:

*Interpretación comparada.* Comparando las legislaciones extranjeras buscó el modelo que la nuestra tomó como base para crear dichas juntas. Se concretó a dos sistemas: el general, al que pertenecían todos los países europeos y los Estados Unidos y el excepcional que exclusivamente estaba en vigor en las partes civilizadas de Oceanía.

El primer sistema se caracteriza porque en él las funciones jurisdiccionales en materia de contrato de trabajo se distinguen de las de pura conciliación y arbitraje, sin riesgo de confundirse, pues las judiciales tienen el carácter de impuestas o de forzosa realización, en tanto que las de arbitraje y conciliación, jamás derivan fuerza de ejecución obligada siendo ejecutadas las primeras por los tribunales y las segundas por los consejos de conciliación y arbitraje.

Agrupando dentro de este sistema los países en tres grandes grupos: "1. Competencia dividida entre verdaderos jueces para los conflictos individuales y órganos de conciliación y arbitraje para los conflictos colectivos sin que estos últimos puedan ejecutar forzosamente sus decisiones. 2. Funcionamiento preferente de tribunales de competencia específica; el contrato de trabajo, que fallan en los conflictos individuales y subsidiariamente en los colectivos; tipo alemán, de tribunales industriales. 3. Adecuación preferente de los órganos establecidos para intervenir en los conflictos colectivos y sólo de modo secundario en los individuales." (Confederación Nacional de Cámaras Industriales. *Op. cit.*)

Al primer grupo pertenecen la legislación francesa y la belga, las que tomamos como modelo en cuanto a las atribuciones que el artículo 123 concede a las juntas. Se descarta por el contrario toda semejanza con las del segundo grupo, es decir, con tribunales industriales alemanes. Por último el tercer grupo pertenece a las legislaciones angloamericanas, las que han formado comités de conciliación y arbitraje muy semejantes a nuestras juntas, pues están designadas a solucionar los conflictos colectivos. Macías en uno de sus discursos se refirió a la influencia de dichos comités, lo mismo que a la influencia franco-belga para conocer de los conflictos colectivos y para considerar que el arbitraje no era forzoso.

Al lado del sistema universal o general se encuentra el excepcional que es obligatorio en las partes civilizadas de Oceanía en donde para que el asunto se someta a la decisión de la Corte, es preciso que se tramite en dos instancias: una de carácter privado, y otra de carácter oficial, de lo que deduce Bassols que esta organización no viene a ser sino una reproducción de los consejos de prudentes franceses, distintos éstos de los organismos de la conciliación y arbitraje, pues estos consejos en la legislación francesa eran considerados como tribunales. Concluyendo que si el estudio comparado nos revela las diferencias entre dos instituciones, no puede tomarse la primera como antecedente de la otra a menos que se demuestre que nuestro constituyente tuvo a la vista el modelo neocelandés, lo que es contrario a lo expuesto por Macías en su discurso.

El último argumento de Bassols fue denominado *interpretación racional o directa*. En él analiza la doctrina y jurisprudencia primitiva de la Corte, pues lo que sucedía, según afirmaba, era que ambas no habían entendido el problema, supuesto que la Corte había resuelto que las juntas no podían ejecutar sus resoluciones, sólo por el hecho de no ser tribunales cuando de lo que debían haberse ocupado era de fijar y establecer la clase de conflictos que podían conocer.

De todo lo expuesto Bassols llega a la final conclusión de que si la interpretación racional concuerda con la auténtica y con la comparada, lógico era concluir que nuestras juntas fueron creadas sólo para prevenir, conciliar y resolver conflictos colectivos de trabajo, dando por terminado su estudio proponiendo que se crearan tribunales de trabajo, que coexistiendo con las juntas, conozcan y resuelvan de los conflictos individuales.

Aun cuando las ideas de este jurista son importantes en cuanto que es el primero que inicia las polémicas refiriéndose a la competencia constitucional de las juntas en otros aspectos, ya no es posible aceptarse, pues carece de lógica que estos tribunales de trabajo exclusivamente se ocupen de un tipo de conflictos y dejen a un lado los otros. Sin embargo, años más tarde Bassols escribe un artículo en la *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, ampliando su criterio respecto a la naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Analiza dos ejecutorias, las que a pesar de que fueron dictadas con sólo unos días de diferencia se contraponen entre sí: la primera niega a las juntas el carácter de tribunales considerándolos como "un organismo administrativo de índole completamente diversa"; la segunda ejecutoria por el contrario, les da competencia para conocer de los conflictos señalados por el artículo 123 encuadrando las juntas dentro de los

"Tribunales creados por la fracción XX del citado artículo 123".<sup>4</sup>

En este artículo Bassols va desde el análisis de la palabra tribunal desde dos puntos de vista: el formal y el material; los rasgos característicos que la Corte les atribuye hasta el examen de lo que en la doctrina mexicana y respecto a la procedencia del amparo se llama "Competencia constitucional", ya que la Corte se ha visto obligada a decidir que las cuestiones de competencia entre las juntas de dos estados, se diriman en la vía del amparo.

Las conclusiones a las que llega son:

"1. Deben definirse en forma categórica que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son los tribunales mexicanos del trabajo.

"2. Aceptada esa conclusión debe llegarse a todas las consecuencias implícitas en ellas, como son, principalmente, las que tanto en las formas de su funcionamiento, como en los problemas referentes a sus relaciones con otros tribunales, federales o locales, las juntas han de ser tratadas y organizadas como tribunales que son.

"3. Es conveniente que se conserve en pie la doctrina de derecho público mexicano que establece que por la vía del amparo sólo deben resolverse las cuestiones de competencia constitucional y no las de competencia ordinaria.

"4. Por lo mismo, sería ventajoso que la Suprema Corte, siguiendo el camino que ya inició, de caracterizar a los tribunales material y no formalmente, aceptara que tiene facultades para resolver las competencias de Estado a Estado. Artículo 106 de la Constitución, en que las juntas sean una parte contendiente o las dos.

"5. Para la clase obrera, en vez de ser perjudicial, será ventajoso que se reconozcan las juntas como tribunales y se las organice conforme a este criterio, porque las consideraciones históricas y sociales del país, llevan a una época en que la clase obrera necesitará usar de todos los medios de defensa contra el capital y el Estado y es menester que los tribunales de trabajo no queden a merced de los representantes del gobierno, pues éstos seguirán la línea de protección a los capitalistas que el Estado les impondrá.

"6. Introducir organización en los procedimientos de las juntas, no es tanto como instaurar en ellas las formas anticuadas de procedimiento civil; no son incompatibles estas dos nociones: derecho procesal y rapidez en los procedimientos.

"7. La exigencia fundamental, en que sobre todo, en los centros obreros más importantes, se organicen las juntas como tribunales de trabajo, conforme a un sistema inteligente que las saque de la situación precaria en que han vivido hasta hoy, sostenidas por una jurisprudencia que las considera facultadas para fallar, pero al mismo tiempo les niega la capacidad indispensable para interpretar las leyes y aplicarlas debidamente en cada caso diciendo que "cuando se trata de cuestiones en las que es indispensable aplicar las leyes que rigen los contratos de donde mana o surge el conflicto, no deben considerarse capacitadas las Juntas de Conciliación y Arbitraje para resolver". (Amparo citado de Gómez Ochoa y Cía.)

"8. Si en un período breve no se garantiza a los obreros dentro de las juntas para que no queden como están a merced de los representantes del gobierno acontecerá lo que la invasión capitalista próxima hace inevitable: Que los gobernantes, en los tribunales del trabajo, ayudarán al capital contra el trabajo, sin que esto tenga siquiera, la protección que un sistema legal bien definido significa como escudo y arma de lucha." (*Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, estudio Cit., pág. 210.)

A la anterior síntesis del pensamiento de Bassols sobre la naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, agregaremos para mayor claridad, las reflexiones que al respecto hacen los maestros Mario de la Cueva Alberto Trueba Urbina y J. de Jesús Castorena.

Mario de la Cueva afirma que hay que solucionar diversos problemas enunciándolos así: A) Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, órgano del Estado y B) Las Juntas, Tribunales de Equidad.

A) Comienzan haciendo una división de las funciones que realizan las juntas, en jurisdiccionales y legislativas, sin que ello implique que sean parte ni de uno ni de otro poder, resta una tercera solución que consiste en incluir a las Juntas de Conciliación y Arbitraje entre las autoridades administrativas por el hecho de estar formadas por número igual de trabajadores y de los patronos más uno del gobierno, lo que hace pensar que el término gobierno significa Poder Ejecutivo; sin embargo, toda autoridad administrativa lo mismo que los distintos órganos que integran los poderes estatales, viven en un orden jerárquico en relación con el Poder Ejecutivo, subordinación que no puede admitirse en las Juntas de Conciliación y Arbitraje y afirma: "De estas premisas desprendemos que las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen una actividad propia, que no se confunde con la Actividad del Poder Ejecutivo y de las autoridades administrativas y que, aun en el supuesto de que, formalmente, formen parte de éstas, no están en relación jerárquica, ni se encuentran sometidas al criterio de los titulares del Poder Ejecutivo, y finalmente, que sus decisiones son autónomas sin otro límite que el respeto al orden jurídico" en consecuencia, sigue diciendo, "por su actividad material, ejercen funciones legislativas y jurisdiccionales, están ligadas al Poder Ejecutivo, porque a él toca designar la presentación del Estado, pero no le están sujetas jerárquicamente; y están obligadas a seguir, con las naturales variantes que determinen la especialidad de los asuntos, las normas del proceso judicial". (De la Cueva, Mario. *Op. cit.*, pág. 952.)

B) Pues bien, De la Cueva considera a las juntas como órganos del Estado, añadiéndoles la característica de ser tribunales de equidad, no de derecho que buscan más que la interpretación abstracta de la ley, la justicia del caso concreto.

En síntesis, el maestro Mario de la Cueva señala a nuestras juntas su competencia constitucional para resolver conflictos individuales o colectivos, jurídicos o económicos; actúan como tribunales de equidad, distintos de los del orden común, los que desde el punto de vista formal constituyen órganos del Estado.

El licenciado Alberto Trueba Urbina, en relación con este tema, inicia su disertación con la siguiente

4 *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*. Año I, No. 2, México, D. F., 1930. Narciso Bassols "Qué son por fin las Juntas de Conciliación y Arbitraje", pág. 185.

frase: "Pero, ¿qué clase de tribunales son las Juntas de Conciliación y Arbitraje? Según la Suprema Corte son tribunales administrativos con funciones jurisdiccionales denominados también tribunales de conciencia." El citado autor refuta lo establecido por nuestro máximo tribunal de la siguiente manera:

"La doctrina legal inserta, entraña dos conceptos erróneos: que las juntas son tribunales administrativos y que obran como tribunales de conciencia cuando fallan un conflicto aplicando por insuficiencia de la ley, sus fuentes supletorias"; continúa diciendo: "las Juntas de Conciliación y Arbitraje constituyen tribunales que pertenecen a una jurisdicción especial —la del trabajo— distinta de la judicial y de la competencia administrativa".

Y no son tribunales administrativos porque la jurisdicción administrativa tiene por objeto someter a la administración al régimen jurídico o estado de derecho, a efecto de que oriente sus actividades con arreglo a normaciones jurídicas. Precisamente la jurisdicción administrativa —dice Fleiner— significa jurisdicción sobre la administración; su misión consiste en una revisión judicial de los actos administrativos; determinar judicialmente lo que es de derecho en los litigios que se le someten.

Los órganos de esta jurisdicción son los típicos tribunales administrativos. En otras palabras la jurisdicción administrativa entraña una garantía en favor de los particulares, para reclamar la ilegalidad de actos administrativos que les perjudique; por tanto, los tribunales administrativos se significan por su competencia para conocer de cuestiones entre particulares y la administración.

Las juntas son tribunales, pero no administrativos, por cuanto que su jurisdicción no alcanza a revisar disposiciones de la administración; su función es jurisdiccional, de competencia específica sobre el contrato de empleo y a cuyo conocimiento se sujetan las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo: "conflictos de clases sociales, colectivos o individuales", en los que no interviene la administración en defensa de sus actos de autoridad.

"Es igualmente descartado el criterio de la doctrina jurisprudencial que declara que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales de conciencia, cuando resuelven conflictos en que aplican principios no consagrados en la Ley del Trabajo sino por sus fuentes supletorias. Porque esos principios supletorios concretados en normas jurídicas individualizadas vienen a ser Derecho. Y si aplican el Derecho escrito, consuetudinario y equitativo, conforme al artículo 16 de la Ley en todo caso son Tribunales de Derecho y no de conciencia."<sup>5</sup>

Sintetizando los anteriores conceptos, para este autor las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son tribunales administrativos sino que poseen funciones jurisdiccionales constituyendo tribunales especiales (no de los prohibidos por nuestro Art. 13, sino que pertenecen a la jurisdicción del trabajo); tampoco son tribunales de conciencia sino de Derecho.

Finalmente, la opinión del maestro Castorena es la siguiente:

"Si una vieja observación ha podido establecer que ninguna autoridad es exclusivamente administrativa, ni

exclusivamente jurisdiccional, ni exclusivamente legislativa, sino que cada una en particular ejercita al mismo tiempo que una función principal funciones de distinto orden y jerarquía, tratándose de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuyas funciones son múltiples, el fenómeno resulta singularmente complejo. Es tal la suma de facultades y tan importantes, unas y otras, que no se resiste la tentación de considerarlas como un tipo peculiar de las autoridades. A la función jurisdiccional cierta, se añade la legislativa indiscutible y a una y a otra la típica administrativa, y por si esto no fuera bastante, se les atribuye la facultad de homologar los reglamentos interiores de trabajo; su composición sugiere tanto la decisión del Estado de allegarse al consejo, la experiencia, el conocimiento de las clases en pugna, como el propósito de compartir la función de hacer justicia, propia del Estado, con las partes en pugna o con las clases sociales en conflicto.

"El problema de la naturaleza se vuelve de difícil captación. Se trata desde luego de autoridades o sea de entidades en las que el Estado delega el dominio, o sea el ejercicio de una función pública; la función pública delegada por el Estado en las Juntas, consiste: 1o. en hacer justicia, o sea en decir el derecho en todas aquellas controversias que provienen de la aplicación de una norma preestablecida 2o. En reducir a términos jurídicos la lucha de clases, o sea la función de establecer nuevas condiciones de trabajo o nuevas normas para regir las relaciones de las partes. Ahora bien para lo primero, las dota el Estado de un poder jurisdiccional; para lo segundo, de facultades legislativas y administrativas, las necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

"Se trata pues de autoridades llamadas a lograr la pacificación social en los conflictos de trabajo, ya conciliando, ya arbitrando, ya imponiendo las fórmulas de convivencia.

"No se puede decir que se trata de una autoridad exclusivamente jurisdiccional; por lo complejo de sus funciones requiere de todos los poderes, de todos los métodos y de todas las fórmulas de intervención para hacer frente a su objetivo. Es, pues, una autoridad que con relación a los problemas de trabajo está investida de todos los poderes del Estado."<sup>6</sup>

Es así como hemos analizado las opiniones de nuestros más insignes tratadistas en materia laboral, pudiéndose llegar a la conclusión de que las juntas son verdaderos tribunales creados en nuestro país dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, con multitud de funciones por realizar y cuya misión principal viene a ser la resolución de los conflictos tanto individuales como colectivos dados en la relación que se suscita por los prestatarios del trabajo por cuenta ajena, conflictos que tienen un contenido social y jurídico especial, sin que se trate, como en los tribunales administrativos de un problema entre la administración activa y un particular.

#### **NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**

El estudio de este capítulo se inició con la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales se consideraron como un "tipo peculiar de

5 TRUEBA URBINA, ALBERTO. Derecho Procesal del Trabajo. Tomo I, México, 1941, pág. 237.

6 CASTORENA, J. JESUS. Procesos del Derecho Obrero. México, D. F., págs. 90-91.

autoridades" por la diversidad de funciones que realizan, puesto que son jurisdiccionales cuando por ejemplo resuelven sobre los conflictos entre el capital y el trabajo; legislativas, cuando establecen nuevas condiciones de trabajo; administrativas, al llevar a cabo el registro de los sindicatos. También el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje posee una diversidad de funciones teniendo una naturaleza mixta semejante no idéntica a la de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, lo cual no es de extrañarse pues en varias ocasiones se ha equiparado a los servidores del Estado con los demás prestatarios de trabajo al servicio ajeno.

En efecto la justicia social, preocupación fundamental en estos últimos años, es lo que ha hecho que en cierta forma se equipare a los trabajadores al servicio del Estado con los demás trabajadores, otorgándoles las garantías del Artículo 123 constitucional, para lo cual el 7 de diciembre de 1959 el Presidente de la República don Adolfo López Mateos presentó ante la H. Cámara de Senadores la iniciativa que junto con su exposición de motivos a continuación se transcriben:

***Iniciativa de ley adicionando el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores  
al Congreso de la Unión,  
Presente.

Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 10. de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares:

jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

Se reitera en el Proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje, al que, además se le asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.

Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la ley reglamentaria establece.

La iniciativa también prevé que, a reserva de que ese H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando, como normas reglamentarias vigentes, las disposiciones del actual Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se opongan a la adición que se ha proyectado.

Por lo expuesto, y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del Artículo 71 de la Constitución General de la República, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la siguiente iniciativa de

387

***Ley que adiciona el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

ARTICULO 123. El Congreso de la Unión expedirá, de acuerdo con las siguientes bases, leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. El de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los

derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos;

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación de utilidades que será regulada como indica la fracción IX;

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. La fijación del tipo del salario mínimo, y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará con Comisiones Especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que se establecerá en cada Estado. En defecto de esas comisiones, el salario mínimo será fijado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva;

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancía, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en esta clase de trabajo;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego al azar;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun

en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos o materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía, compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno;

XXI. Si el patrono se negara a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita estará obligado, a elección del trabajador a cumplir el contrato, o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso, o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares

o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles, dichas deudas, por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo, o por cualquiera otra institución oficial o particular;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato:

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento de contrato, o por despedirse de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales, ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos;

XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados, y

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que

actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fije la ley respectiva.

B. El de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fija para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Gozarán de vacaciones que nunca será menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo fijado para los trabajadores en general en el Distrito Federal;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. No podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, sino en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o despedidos por causa justificada, en los términos que fija la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a reinstalación en su empleo o a la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos consignados para ellos en este artículo;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas;

XII. Los conflictos individuales, colectivos o inter-sindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria;

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;

b) En caso de accidente o enfermedad, se conser-

vará el derecho al empleo por el tiempo que determine la ley;

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;

d) Las familias de los empleados públicos tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;

e) Para beneficio de los empleados y sus familias, se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas;

f) Conforme a los programas previamente aprobados, se proporcionarán a los empleados públicos habitaciones baratas en arrendamiento o venta;

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes;

La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

### TRANSITORIOS:

1. Esta adición entrará en vigor en la fecha de su publicación.

2. Entre tanto se expide la respectiva ley reglamentaria, subsistirá la vigencia del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente adición.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D. F., 7 de diciembre de 1959.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Adolfo López Mateos*. Rúbrica.

*Ideas previas.* Para determinar la naturaleza del tribunal que nos ocupa expondremos algunas ideas previas al respecto.

El principio de la legalidad es la base de todo Estado de Derecho por lo que cuando la administración realiza actos violándolo, los administrados cuentan para que les sea reparado el daño causado con medios indirectos y directos.

Los primeros, consisten en la autotutela que la propia administración realiza encaminada principalmente a garantizar su buena marcha.

Los segundos están destinados en forma mas inmediata a satisfacer el interés privado en tal forma, que la autoridad ante la cual se hacen valer debe en forma obligatoria examinar la legalidad del acto. Estos medios directos pueden ser de carácter administrativo (recursos) o de carácter jurisdiccional, comprendiendo el maestro Fraga dentro de este último grupo, los recursos y acciones ante tribunales administrativos y los recursos y acciones ante tribunales comunes.

Siendo insuficientes los recursos para otorgar al particular una protección adecuada, se ha establecido un control jurisdiccional de los actos de la administra-

ción mediante órganos ajenos e independientes a ella que puedan juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración, con motivo de los actos de ésta. No todos los países adoptan el mismo sistema respecto a dicho control, en algunos se les otorga a los tribunales ordinarios y en otros a tribunales independientes del Poder Judicial o sea a los tribunales administrativos.

El nacimiento del control jurisdiccional de la administración es lo que ha dado lugar al concepto de lo contencioso administrativo que ya ha sido estudiado en la primera parte de este estudio, definiéndose desde dos puntos de vista, el formal y el material.

*Formal.* Se definió en razón del órgano competente para conocer de las controversias que provoca el actuar de la administración, cuando estos órganos son tribunales especiales llamados administrativos.

*Material.* Existe, cuando hay una controversia entre un particular que ha sido afectado en sus derechos y un acto de la administración. Es decir, para que surja el contencioso material es necesario que exista: un acto administrativo, la administración con carácter de poder público y un particular que resulta lesionado por el acto administrativo.

El acto que provoca la controversia debe ser un acto administrativo con caracteres especiales: definitividad, en uso de facultades regladas (excepcionalmente discrecionales), legitimidad, etc.

"La Administración —afirma el maestro Fraga— puede realizar actos bien con el carácter de poder público, bien en su aspecto de persona sujeta o a la legislación común o a la legislación civil especial."

Desde luego, respecto de los primeros parece indudable que forman materia de la contención administrativa.

Respecto de los segundos, creemos que quedan fuera de ellos pues aunque sea la misma administración la que intervenga, el régimen legal de los actos respectivos tiene soluciones que bastan para proteger los derechos que con ellos se estiman lesionados, sin que necesiten tener la consideración de un régimen especial, como lo es el del contencioso administrativo. (G. Fraga, *Op. cit.*, pág. 568.)

La otra parte en la contención es el particular lesionado. Sobre este particular afirma el maestro citado: "Es evidente que cuando hay una lesión de un derecho existe lo contencioso, pero también, en un régimen de legalidad debe admitirse que exista cuando hay violación a un interés, siempre que éste sea personal y directo, pues de otro modo se llegaría hasta la admisión de la "acción popular" como vía legal para remediar las ilegalidades de la Administración". (G. Fraga, *Op. cit.*, págs. 568-569.)

A partir de 1864 va a surgir una tendencia a distinguir entre el contencioso llamado de "anulación" y el de "plena jurisdicción". El primero ocurre cuando las actividades administrativas han violado un derecho objetivo con agravio del interés legítimo; en cambio, en el contencioso de plena jurisdicción el acto administrativo trae como consecuencia la lesión a un derecho subjetivo. Argañarás nos otorga diferencias entre estos dos tipos de contenciosos, las que a continuación se transcriben:

"Dase así el contencioso de plena jurisdicción y el contencioso de anulación. Su utilización no es indiferente, pues uno y otro tiene diferencias substanciales:



a) En cuanto a su finalidad, pues mientras el uno persigue el reconocimiento o reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, el otro se da en protección del derecho objetivo a fin de restablecer el imperio de la legalidad infringida por el acto administrativo. b) En cuanto al procedimiento para conseguir una u otra finalidad, pues mientras el contencioso subjetivo requiere un régimen procesal análogo al juicio civil, en el objetivo de anulación no es menester el juicio pleno; ni la autoridad administrativa, cuyo acto fue impugnado, tiene la amplia participación que se le reconoce en el de plena jurisdicción. c) En cuanto a la sentencia, es de condena en el de plena jurisdicción y meramente declarativa en el de anulación. d) En cuanto a los efectos del pronunciamiento jurisdiccional, lo explica Gascón y Marín de acuerdo con la doctrina común diciendo: "Los efectos de las sentencias dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo serán distintos, según la índole de los recursos entablados. Si el recurso es de nulidad y la sentencia es confirmatoria, la cosa juzgada existiría sólo para el recurrente y por el motivo que basó el recurso, si anula la resolución administrativa, el efecto de la cosa juzgada es *erga omnes* anulándose los efectos producidos por las resoluciones." <sup>7</sup>

**Funciones contenciosas, jurisdiccionales y administrativas.** Tomando como base o como punto de partida los anteriores conceptos, trataremos de establecer de la manera más clara posible la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Desde el punto de vista formal es un tribunal administrativo organizado en forma colegiada (3 magistrados).

En cuanto a la materia, desempeña una diversidad de funciones: contenciosas, jurisdiccionales y administrativas; su competencia es compleja. El Art. 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado le otorga la siguiente competencia: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores.

II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y la organización de los trabajadores a su servicio.

III. Conceder el registro de los sindicatos, o en su caso, dictar la cancelación del mismo.

IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales.

V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

El inciso I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores. Trae, en algunos casos, como consecuencia la aparición de lo contencioso administrativo; ya antes se afirmó que en la mayoría de los países se ha implantado un sistema de control jurisdiccional de los actos que realiza la administración pública mediante órganos ajenos a ella (en este caso el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) y que cuando surge una controversia entre un particular que ha sido afectado en sus derechos por un acto de la administración

nos encontramos dado lo anterior, en algunas ocasiones que el Tribunal de que nos venimos ocupando asume funciones contenciosas cuando, por ejemplo, un titular de cualquier unidad burocrática que sin haber obtenido resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, realiza actos motu proprio (despedir a un servicio público); estos actos son reclamables ante dicho Tribunal siendo él quien estime y decida sobre su legalidad así como del pago de las cantidades dejadas de percibir.

En este caso considero que aun siendo un acto de la administración no puede hablarse propiamente de acto administrativo, porque no deriva de una norma de acción sino de relación que la administración infringe y que al presentarse la demanda del empleado este pretende la reparación de un derecho a través de una sentencia condenatoria y no de una meramente declarativa o de anulación, en este caso. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje actúa como Tribunal de Plena Jurisdicción.

Inciso II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de los trabajadores a su servicio; aquí está realizando funciones meramente jurisdiccionales. Eduardo García Máynez al estudiar la función jurisdiccional nos dice: "Cuando la solución de las controversias y en general, la tutela del derecho, queda encomendada al Poder Público aparece la función jurisdiccional. Resulta de la substitución de la actividad de los particulares por la del Estado, en la aplicación del Derecho Objetivo a casos concretos. En vez de que cada presunto Titular de Facultades jurídicas decida acerca de la existencia de las mismas y pretenda hacerlas valer por medio de la fuerza, el Estado se sustituye a él y, en ejercicio de su soberanía aplica el derecho al caso incierto o controvertido. El pretensor y no pudiera, de acuerdo con este orden de ideas, hacer justicia por su propia mano, sino que tiene que ocurrir a los órganos jurisdiccionales, a fin de que éstos determinen si las facultades que el reclamante se atribuye existen realmente y en caso necesario, ordenen su satisfacción, incluso por medios coactivos". <sup>8</sup>

El maestro Fraga caracteriza la función jurisdiccional por su motivo y fin, es decir, para que exista es necesario un conflicto que no puede dejarse su solución a las partes, así como la necesidad de dar protección al derecho con una sentencia para evitar la anarquía social.

Incisos III y V. Que se refieren al registro, cancelación de los sindicatos; y las condiciones generales de trabajo. Es evidente que nos encontramos ante funciones administrativas.

Por último, el inciso IV relativo a conocer de los conflictos sindicales e intersindicales. Aquí, al igual que en el inciso II realiza el tribunal funciones jurisdiccionales.

Es así como se ha podido señalar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano con diversidad de funciones: contenciosas, jurisdiccionales y administrativas.

Sólo nos resta decir que la idea del maestro Nava Negrete como "inaplazable de crear un Tribunal Administrativo Federal con jurisdicción de Tribunal de

7 J. ARGANARAS, MANUEL. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Editorial Ediar, págs. 19 y siguientes.

8 GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1955, pág. 228.

anulación y de Tribunal de plena jurisdicción"<sup>9</sup> me hace pensar en la posibilidad de que se incluya dentro de él al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que —como el citado maestro afirma— cuando este Tribunal Federal elabore jurisprudencia lo hará para proteger al administrativo frente a la administración pública.

### EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

*Proceso y procedimiento.*— Rama ambiciosa que diría Garrido Falla de muy reciente creación y con tendencia a buscar su autonomía del Derecho Procesal Civil, la constituye el Derecho Procesal Administrativo.

Se ha considerado pertinente hacer una serie de aclaraciones de conceptos que conducen con frecuencia a confusiones; se habla así de proceso y de procedimiento, en forma idéntica.

Todos los fenómenos conocidos por el hombre tanto los naturales, sociales y humanos no vienen a ser sino el resultado de un proceso; es decir, tienen un inicio, un desenvolvimiento y un desarrollo. Proviene de la palabra proceder, avanzar, marchar, ir adelante.

Dentro del campo netamente procesal y no administrativo, conviene hacer un deslinde entre proceso y procedimiento y para tal efecto han surgido dos grupos de pensamiento que pueden agruparse en tesis que confunden proceso y procedimiento, y la que los distingue, misma que pasamos a explicar, siguiendo a los procesalistas y en particular a González Pérez quien critica a los autores que ninguna diferencia encuentran entre proceso y procedimiento al afirmar que "La posición de éstos no resiste la más débil crítica, ya que al no tomar en consideración la diferenciación entre proceso y procedimiento, parten de la identificación de ambas instituciones, lo que equivale a ignorar el problema, a eludirlo, a hacer supuesto lo que es cuestión".<sup>1</sup> En consecuencia, debemos de distinguir claramente entre proceso y procedimiento pues "mientras aquél es un concepto especialmente teleológico, éste lo es de índole formal. El proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones, precisamente aquel sistema que confía la satisfacción de pretensiones a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes. El procedimiento, por el contrario es un concepto formal: es la serie o sucesión de actos regulada por el Derecho". (González Pérez, Jesús, *Op. cit.*, pág. 47.)

Es así como debemos de seguir conservando el criterio diferencial entre proceso y procedimiento.

*El procedimiento del acto administrativo. Características.* Pero antes de continuar, es preciso señalar que la serie o sucesión de actos que anteceden al acto administrativo, se denomina procedimiento propiamente administrativo y no debe confundirse con las del proceso contencioso. Por ello se ha dicho "el procedimiento administrativo no nos lleva al aula magna de la Justicia Administrativa, sino solamente a su vestíbulo".<sup>2</sup>

Por lo anterior veremos dicho procedimiento administrativo, antes del que se refiere al contencioso administrativo.

El maestro Gabino Fraga en su *Derecho Administrativo* dice: "procedimiento administrativo, es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo".<sup>3</sup>

Gascón y Marín parte de la distinción que para él es fundamental, "que existe entre la manera de obrar la Administración para la realización de los diversos servicios, lo que podemos considerar como procedimiento técnico de cada uno de ellos y la de relacionarse con los particulares en la efectución de los actos administrativos, relación sometida a garantías formales, de que no puede prescindirse, y que determinan lo que se llama procedimiento jurídico administrativo a seguir por la administración para dictar sus resoluciones al ejercitar función en cierto aspecto jurisdiccional. Este procedimiento, denominado administrativo, puede considerarse: a) Como forma jurídica a que debe sujetarse la Administración para que produzcan sus actos efectos jurídicos; b) Como reclamaciones o recursos que pueda entablar, el particular contra una resolución de la Administración; c) Como ejercicio de la potestad disciplinaria o correctiva, procedimiento sancionador".<sup>4</sup>

Nava Negrete afirma: "Conceptuamos el procedimiento administrativo como el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración. Quedan incluidos procedimientos de producción, ejecución, autocontrol, impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa".<sup>5</sup> Don Andrés Serra Rojas nos ha dicho: "En el Derecho Administrativo, el procedimiento tiene su peculiar significación: nos referimos a la tramitación o substanciación total, trámites y formalidades legales exigidas, para la realización de un acto, administrativo. Frente a aquella acepción general, debe mencionarse una acepción restringida, colimante con recurso, de tal manera que se alude al procedimiento administrativo como un conjunto de inconformidades del interesado frente a las consecuencias lesivas de un acto administrativo".<sup>6</sup>

El procedimiento administrativo al igual que todo

- 9 NAVA NEGRETE, ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1959, pág. 346.
- 1 GONZALEZ PEREZ, JESUS. Derecho Procesal Administrativo. Tomo I. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955, pág. 46.
- 2 ROYO VILLANOVA, SEGISMUNDO. El Procedimiento Administrativo como garantía jurídica. "Revista de Estudios Políticos". Madrid, Tomo 48, pág. 118.
- 3 FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1955, pág. 160.
- 4 GASCON Y MARIN, JOSE. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1955, pág. 512.
- 5 NAVA NEGRETE, ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1959, pág. 77.
- 6 SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit., pág. 512.

procedimiento, posee diversas características denominadas por la doctrina, como tradicionales a saber:

1a. Una mayor rapidez. Se supone que todos los negocios administrativos que arreglan intereses públicos ameritan una mayor celeridad.

2a. Una menor formalidad. Menores formalidades que las exigidas en el procedimiento judicial.

3a. Un sigilo del procedimiento administrativo. Es decir, se trata de un procedimiento casi secreto limitándose a los particulares para impedirles el acceso a la producción del acto administrativo, concretándose su intervención a formar, a acatar requisitos, a colaborar, etc.

4a. Una falta de adherencia. Este principio de adherencia significa que "la persona física o personas físicas (si es un cuerpo colegiado) productora del acto sea la misma quien conozca de todo el procedimiento, desde su iniciación, duración y fin"<sup>7</sup> observándose este principio en algunos procedimientos judiciales de tipo oral, donde hay identidad física inclusive entre las partes interesadas y el que tramita el negocio, no así en el procedimiento administrativo que se ha caracterizado por su desvinculación, ya que se presentan casos como dice Carrillo Flores, que quien decide no ha tenido contacto absoluto con el asunto.

5a. Falta de clasificación y enumeración de las pruebas. Que tanto el particular como la administración puedan aportar.

6a. Incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento, largo silencio de la administración, decisiones no bien motivadas.

7a. Falta de una sistematización jurídica exacta en cuanto a los medios y recursos para impugnar las decisiones administrativas. El procedimiento administrativo ha ido adoptando poco a poco los rasgos que lo diferencian de las otras clases de procedimientos; sin embargo, todavía no encontramos en nuestra legislación vigente una ordenación sistematizada del procedimiento administrativo; sólo en algunas materias como en la rama fiscal que desde 1925 en la Primera Convención Nacional Fiscal se propugnó que los Estados unificasen su procedimiento.

El "due process of law". *Requisitos constitucionales.* El estudio del procedimiento administrativo plantea cuestiones de suma importancia no sólo para el derecho administrativo, sino desde el punto de vista constitucional, por lo que se ha creído conveniente en esta parte incluir las normas constitucionales que protegen al individuo contra las arbitrariedades de la administración, debiendo ésta sujetarse a ciertas "formalidades esenciales" en el procedimiento.

En el derecho norteamericano tienen la garantía del "due process of law" consignada primeramente en la Enmienda V de su Constitución y posteriormente en la XIV. Esta garantía fue traída a Estados Unidos desde Inglaterra en donde en el año 1215 reinaba Juan sin Tierra quien era odiado fuertemente por los señores feudales por las arbitrariedades cometidas. Se unen los barones ingleses contra él y desconocen el pacto de obediencia hacia el monarca imponiéndole la famosa *Carta Magna Libertatum*, documento escrito en latín vulgar que constaba de artículos tanto de fondo como de procedimiento, así, establecía en su artículo 39:

"Ningún hombre libre sea detenido, reducido a prisión o desposeído de sus bienes, o desterrado o en cualquier modo destruido, ni podremos ni haremos poner mano sobre él, a no ser por el juicio legal de sus pares y la ley de la tierra". (Charles Evans Hughes, cita de Nava Negrete, *Op. cit.*, pág. 85).

Este principio "Ley de la Tierra" fue trasladado a Norteamérica sustituyéndose por la expresión conocida como "due process of law" en la Enmienda V y posteriormente como ya antes se indicó en la XIV; la finalidad de esta garantía era eliminar la forma arbitraria de actuación del Poder Legislativo y Ejecutivo siendo interpretada esta expresión ampliamente por la Corte norteamericana reconociendo como obligatoria para el legislador establecer en sus leyes un debido proceso legal, "cuando la Suprema Corte de los Estados Unidos tuvo que establecer en qué consistían estas garantías del proceso debido" y de la Ley de la Tierra dijo: "Determinado lo que es el due process of law en las Enmiendas V y XIV la Corte debe de referirse a los modos de procedimiento consagrados antes de la emigración de nuestros antepasados que, no siendo inadaptables a su condición civil y política han continuado aplicándose en nuestro país"<sup>8</sup>

El maestro Alfonso Noriega en forma sintética nos da los elementos de que consta el "debido proceso legal".

1a. El due process of law se impone a todos los poderes.

2a. El debido proceso legal tiene dos aspectos: uno de forma, otro de fondo. El de forma consiste en el respeto de los viejos principios fundamentales que deben observarse en todo proceso. En lo que se refiere al fondo, se ha transformado de una simple institución defensora en contra de las arbitrariedades del poder público en una defensa de los derechos privados.

3a. ¿A quién toca determinar cuando se violan esos principios fundamentales de justicia y libertad, que son la base de la organización constitucional norteamericana? Es la Corte Federal la que tiene la facultad omnipotente para ello.<sup>9</sup>

En México el Artículo 14 constitucional, segundo párrafo establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Así, las formalidades esenciales del procedimiento están constituidas principalmente por la posibilidad de defensa, presentar pruebas y de que sea dictada una resolución conforme a la ley.

El procedimiento administrativo para que llene los requisitos constitucionales, no es necesario que sea llevado en forma de juicio (sin embargo, en ocasiones encontramos que se amolda perfectamente al judicial), sino que puede usar cualquier medio siempre y cuando se respete la garantía de audiencia y defensa. Al respecto el maestro Fraga dice: "No es necesario que el procedimiento administrativo sea en forma de juicio, porque de ser así, con dificultad podrían explicarse la atribución al Poder Administrativo de determinadas facultades, si se le obliga a ejercitarlas en los términos

7 NAVA NEGRETE. *Op. cit.*, pág. 82.

8 OLIVERA TORO, JORGE. *Manual de Derecho Administrativo. Primer trimestre.* México, 1963, pág. 130.

9 NORIEGA CANTU, A. *Apuntes, Garantías y Amparo.* pág. 178.

mismos del procedimiento judicial sino se admite que el Poder Administrativo pueda realizar sus actos siguiendo un procedimiento especial, sería más lógico conservar al Poder Judicial todas las facultades que hayan de realizarse en los términos del procedimiento judicial.”<sup>10</sup>

Sólo hay dos excepciones en las que a pesar de que existe una privación a la propiedad, se ha considerado que no es necesario el juicio previo del Art. 14 y son: la expropiación por causa de utilidad pública y el ejercicio de la facultad económica coactiva.

Otro artículo constitucional que consagra la garantía de la legalidad es el 16 que dice: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

El maestro Jorge Olivera Toro, analiza en su libro de derecho administrativo el citado artículo en la forma siguiente:

“Por mandamiento escrito se entiende un documento en que la resolución aparezca de manera fehaciente.

La autoridad competente es la legalmente constituida y que actúa dentro de la órbita de las facultades que le asignan la Constitución y Leyes secundarias.

Fundar la resolución significa apegarse a los términos de mandato de Derecho, expresando éste. Basarse en una disposición normativa general.

La motivación consiste en la exposición de las razones que han movido a la Administración a tomar el acuerdo en que el acto consiste.”

El maestro Ignacio Burgoa establece que debe existir una concurrencia de fundamentación y motivación, o sea que debe existir una ley que autorice la actuación de la autoridad y que además el caso preciso al que se pretende aplicar la norma deba estar comprendido dentro de ella; que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadran dentro del marco general correspondiente establecido por la ley. La enunciación de los hechos es la “justificación” del acto; la norma aplicable, el título o causa para la actuación de la administración. El vínculo de unión entre unos y otra es la “motivación”. (Olivera Toro. *Op. cit.*, pág. 152.)

Es así como en el procedimiento administrativo deben tenerse muy en cuenta estos dos artículos para evitar que se lesione en forma arbitraria a los particulares.

*Procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.* Sentada la diferencia anterior, podemos abordar la materia de las formalidades derivadas del proceso seguido ante el tribunal que tiene por objeto principal, resolver las controversias que se suscitan entre los servidores públicos y la administración.

De esa suerte pasamos al ambicioso campo procesal administrativo, sin que por ello toquemos o abarquemos “cuestiones absolutamente extraprocesales, cuyo natural alojamiento es el Derecho Administrativo material”.<sup>11</sup> Así, nos referiremos al procedimiento que surge con motivo de la actividad de la administración, en que los servidores públicos consideran que se les

han vulnerado sus derechos subjetivos, estableciéndose así el conflicto respectivo.

El estatuto encargado anteriormente de reglamentar este procedimiento, exclusivamente le otorgaba al Tribunal de Arbitraje la facultad de arbitrar; sin embargo con la Ley Reglamentaria del Artículo 123, Apartado B, se le otorga la facultad conciliatoria para tratar de avenir en los conflictos colectivos a las partes. El procedimiento que debe seguirse ante este tribunal es regulado por la mencionada ley en los artículos 125 y siguientes los que a continuación serán sintetizados.

“En el momento en que es recibida la primera promoción relativa a un conflicto colectivo, el Presidente del Tribunal citará a las partes dentro de las 24 horas siguientes a una audiencia de conciliación que se llevará a cabo dentro del término de tres días a partir de la citación, en esta audiencia se tratará de avenir a las partes: de celebrarse convenio se elevará a la categoría de laudo que las obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. Si no se avienen, remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que se proceda al arbitraje de conformidad con el procedimiento que establece este capítulo.” (Art. 125 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Art. 123 constitucional.)

Por su parte el artículo 127 afirma: “El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: A la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución salvo cuando a juicio del propio tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas, se dictará laudo.”

Todas las actuaciones a seguir ante este tribunal se efectuarán con la asistencia de los magistrados, siendo válidas si concurren dos de ellos, sus resoluciones se dictarán por mayoría.

En el procedimiento ante el tribunal no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

En seguida, la mencionada ley señala los requisitos que debe contener la demanda, a saber: “Art. 129:

- I. Nombre y domicilio del reclamante.
- II. Nombre y domicilio del demandado.
- III. Objeto de la demanda.
- IV. Relación de los hechos y
- V. La indicación del lugar donde puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiese aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funda su demanda, y las diligencias cuya práctica solicita con el mismo fin.

A la demanda se acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurren personalmente.”

El término que se da para la contestación de la demanda es de 5 días, ampliándose cuando el deman-

10 FRAGA, G. Ob. cit., pág. 170.

11 GARRIDO FALLA, FERNANDO. Régimen de impugnación de los actos administrativos. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1956, prólogo, pág. 1.

dado se encuentra fuera del lugar en que radica el Tribunal a un día por cada 40 Km. de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Una vez recibida la contestación o pasado el plazo para ello ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias, citará el Tribunal a las partes para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución. (Art. 131).

Las pruebas que admite el Tribunal serán las que estime pertinentes y desechará las notoriamente inconducentes o contrarias a la moral, al derecho o que no tengan relación con la litis. Se desahogarán primero las del actor, después las del demandado.

Podrán aceptarse pruebas supervenientes dándoseles vista a la parte contraria siempre que sean ofrecidas antes de cerrarse la audiencia.

En caso de no contestarse la demanda o si resulta mal representada se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo.

El Tribunal para estimar las pruebas presentadas las apreciará en conciencia y sus resoluciones serán a verdad sabida y buena fe guardada.

Los magistrados podrán en casos que estimen conveniente para mejor proveer realizar todas las diligencias necesarias.

Artículo 139. Si de la demanda o durante la secuela del procedimiento, resultare a juicio del Tribunal, su incompetencia la declarará de oficio.

Artículo 140. La caducidad en el proceso se producirá cuando cualquiera que sea su estado, no se haya efectuado algún acto procesal ni promoción durante un término mayor de tres meses, así sea con el fin de pedir que se dicte el laudo.

No operará la caducidad aun cuando el término transcurra por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas.

A petición de parte interesada, o de oficio, el Tribunal declarará la caducidad.

Los incidentes suscitados se resolverán de plano.

Las notificaciones serán personales por los Actuarios del Tribunal o mediante oficio con acuse de recibo. La demanda declaratoria de caducidad y laudo serán personales.

El Tribunal sancionará las faltas de respeto con multa que no pase de cincuenta pesos si es trabajador ni de quinientos si es funcionario.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrá condenar al pago de costas.

Sus miembros no podrán ser recusados.

Las resoluciones dictadas son inapelables.

Tanto las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal para que se respeten sus soluciones cuando fueren requeridas para ello.

## DE LOS MEDIOS DE APREMIO Y DE LA EJECUCION DE LOS LAUDOS

### Capítulo I

Artículo 148. El Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos.

Artículo 149. Las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación, para lo cual el

Tribunal girará el oficio correspondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.

### Capítulo II

Artículo 150. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

Artículo 151. Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que se cumpla la resolución, apercibiéndola de que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior.

### Título Décimo

## DE LAS CORRECCIONES DISCIPLINARIAS Y DE LAS SANCIONES

### Capítulo Unico

Artículo 162. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje impondrá correcciones disciplinarias:

- a) A los particulares que faltaren al respeto y al orden debidos durante las actuaciones del Tribunal, y
- b) A los empleados del propio Tribunal, por las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones.

Artículo 163. Las correcciones a que alude el artículo anterior serán:

- I. Amonestación.
- II. Multa que no podrá exceder de cien pesos, y
- III. Suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por tres días.

Artículo 164. Las correcciones disciplinarias se impondrán oyendo al interesado y tomando en cuenta las circunstancias en que tuvo lugar la falta cometida.

Artículo 165. Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción, se castigarán con multa hasta de mil pesos.

Las sanciones serán impuestas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

*Necesidad de superar conforme a las modernas técnicas de la administración, el equipo humano administrativo que labora en el Tribunal*

La anterior síntesis de los artículos (124-165) de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos da un panorama muy breve pero concreto del procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, estimamos pertinente afirmar que fuera de la problemática jurídica que puede presentar todo procedimiento como ya se indicó, el del tribunal, es claro y conciso y más que del aspecto típicamente legal, su mayor eficacia dependerá del aspecto humano, mismo que implica movimiento, acción continua, llevada por hombres, y para hombres. Y, si los que tienen en sus manos esta trascendental misión, poseen las virtudes necesarias para lograr no sólo los valores que la justicia implica, sino la belleza y estilo que debe encerrar la actividad jurisdiccional, entonces

aminorarán los problemas de fondo y de forma, alejando a esta noble función de la tradicional posición burocratizada, lográndose a la postre que el procedimiento constituya el filtro al través del cual pasen y se hagan efectivos los principios generales de justicia y equidad.

Lo anterior podrá lograrse si también tomamos en cuenta los problemas de administración que no sólo afectan al tribunal objeto de nuestra tesis, sino a otros tribunales y aun al mismo Poder Judicial, pues es evidente que los problemas administrativos de este poder tampoco se han atacado en la debida forma como otros tantos que existen en la rama del Ejecutivo.

Una justicia pronta y expedita requiere además de la estructura jurídica del equipo humano, que responda a las modernas técnicas de planificación, administración de personal, organización y métodos, en una palabra, superar el elemento humano del tribunal, lo que implica reforma, pero más que reforma legal, humana, pues no olvidemos que junto a los que dictan justicia existe un considerable número de empleados y

funcionarios, sin cuya presencia y actividad no sería posible llevar adelante el procedimiento.

La función del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es de gran importancia para la comunidad y conlleva la responsabilidad de proteger los derechos del servidor público, mismo que tiene en sus manos parte de la felicidad de la Nación.

Debe procurarse antes de que se generen conflictos entre la administración pública y sus componentes, superar a toda costa sus relaciones sobre una base de selección, capacitación y estímulo al mérito, política que puede prever en gran parte los posibles conflictos y por otra, afinar la función pública, es decir, más vale evitarlos a través de esta acción preventiva que motivar dificultades en la administración pública y si éstas llegasen a ser objeto de consideración de parte del tribunal estudiado, debe estarse no sólo a la aplicación prístina de las normas pertinentes, sino también a una elevación permanente de la calidad humana y técnica del equipo administrativo de este organismo sobre las bases apuntadas.

## EL CONTROL DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO\*

Por Eugenio Arriaga Mayés

### I. INTRODUCCION

Hemos mencionado en las notas introductorias a este trabajo de derecho comparado, que una de sus finalidades es precisamente la de pretender hacer una breve y clara descripción del funcionamiento del control de los organismos públicos en los diversos países y ahora que examinamos esta institución en el derecho mexicano, considero que debe ser en igual forma, con un fin descriptivo y además, si es posible, hacer una relación con las características del sistema en otros países y aquellos puntos en los cuales podríamos mejorar el control sobre los organismos públicos nacionales.

Debemos considerar, por otra parte, al igual que un ilustre tratadista mexicano,<sup>53</sup> que en nuestro medio no se ha podido ejercitar el control externo sobre los organismos públicos, porque no hemos podido tener una regulación coordinada que establezca en forma positiva la manera de actuar.

Es a partir de los dos últimos decenios cuando se ha pretendido establecer alguna forma de control externo sobre los organismos públicos, pues con anterioridad el mismo se verificaba en forma por demás desorganizada y leve, principalmente desde el punto de vista financiero, a través de nuestra Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es así como en el año de 1947 se expidió la ley reguladora de la materia, conocida como la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que se refirió exclusivamente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal dedicadas a la prestación de bienes y servicios de carácter público, excluyéndose a las instituciones culturales y universitarias.

Sin embargo, como ya lo hemos mencionado con anterioridad, la propia denominación de control se ha considerado como extraña a nuestro medio y más aún

a nuestro lenguaje, pues tiene muchos y muy amplios significados; nuestra ley utiliza la palabra sobre todo con el sentido de vigilancia, dirección, administración y fiscalización de las empresas.

Igualmente, en nuestro medio se hace difícil la clasificación de los organismos sobre los cuales se va a establecer el control, por la vaguedad que existe en la terminología del derecho administrativo mexicano, y que en materia de descentralización es más grave aún, pues en muchas ocasiones se confunden elementos fundamentales y se pretende establecer el control con bases en la denominación de las empresas que unas veces se denominan empresas de servicio público, empresas descentralizadas, empresas de interés público, comisiones, institutos, asociaciones, patronatos y otras denominaciones más, por lo que es difícil precisar en términos generales sobre qué empresas o sobre qué tipo de empresas se establece el control, pues al no poderse formular una clasificación sistemática de las mismas, tampoco se puede llevar a cabo en una forma organizada y sistemática su respectivo control.<sup>54</sup>

397

### II. ANTECEDENTES

Por lo precisado anteriormente diremos que en la materia no tenemos grandes antecedentes, por lo cual podemos partir de la ley de diciembre de 1947 y las consecuencias de la misma.

Con posterioridad a la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se expidió el 31 de enero de 1948 el decreto presidencial creando la Comisión Nacional de Inversiones, que se encargaría, de acuerdo con lo precisado en dicha ley, de orientar y vigilar las inversiones que llevaran a cabo las empresas a las cuales se refería la ley. Lamentable fue el resultado de esta comisión, pues nunca tuvo éxito ni eficacia.

\* Tomado de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2o. número extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal 1966 (p.p. 85 — 139).

53 "La estructura del control externo de los organismos descentralizados". Sealtiel Alatríste. En la Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 51, julio-septiembre, 1963, págs. 56 y siguientes.

54 Inclusive la reciente ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, en su artículo 2o. confunde a las comisiones, juntas, patronatos, instituciones, etc.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público seguía llevando a cabo su dirección y cierto control exclusivamente financiero.

A raíz de la expedición de esta ley se expidió posteriormente un decreto del presidente de la República, el 20 de diciembre de 1957, en el cual se obliga a todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a adquirir como parte integrante de sus reservas monetarias o de las cantidades dedicadas a la inversión, los bonos financieros emitidos por Petróleos Mexicanos o el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, ya que se consideró que el fomento de estos dos organismos descentralizados podía lograrse con la compra de los valores que emitiesen.

Estas modalidades también fueron impuestas para los fondos afectados en fideicomiso por el gobierno federal en las instituciones de crédito. Con el decreto anterior se pretendió regular y planificar las inversiones de los organismos públicos, llevadas a cabo principalmente dentro de actividades financieras, realizadas por otros organismos del mismo sector paraestatal.

*Creación de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado.* A reserva de mencionarlo más adelante, pero dentro de la evolución histórica de la regulación positiva sobre la materia, podemos considerar el decreto presidencial expedido y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 31 de marzo de 1959, mediante el cual se creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, como el órgano administrativo encargado de la vigilancia y administración de este tipo de empresas. Mediante esta disposición gubernamental se creó la institución colegiada o Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados, con funciones especiales y propias de la administración pública, consignadas a través de una junta especial que se integró con la representación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, Hacienda y Crédito Público y director general de Nacional Financiera, además de otros miembros alternos y ocasionales según el tipo de negocios. Las facultades de esta junta fueron sumamente amplias, lo cual fue verdaderamente la causa misma por la cual nunca pudo funcionar ni ha podido hacerlo, pues nunca se reunieron los importantes miembros de la misma.

Otro acto de tipo administrativo de vital importancia que regula la organización y control de estas empresas, se refiere al acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de agosto de 1962, mediante el cual se dispuso que todas las empresas descentralizadas y de participación estatal que funcionaran bajo la forma de sociedad anónima, deberían reunirse en sus consejos de administración cuando menos una vez al mes, lo cual tendería a una regularidad en el funcionamiento de las juntas directivas para mantener un ritmo adecuado de actividad y la satisfacción de los programas gubernamentales.

*Importaciones del sector público.* Desde el año de 1954 se realizaron los primeros intentos para lograr un control administrativo sobre las importaciones del sector público, a fin de conocer la parte del gasto público

y nacional destinada a la adquisición de bienes en el extranjero, a fin de poder conocer en forma exacta su influencia en los sectores de población y la participación de dicho sector en la composición de la balanza comercial del país conociendo además la orientación que se diere a estas inversiones, en dos clases de bienes, de inversión y de consumo. Al efecto, mediante un acuerdo del secretario de Hacienda y Crédito Público se obligó a los integrantes de este sector público y a todos los funcionarios aduanales, el cumplimiento de ciertos requisitos, demasiado simples para lograr un control de estas actividades, como era el de redactar el pedimento de importación impreso "en una hoja de papel color azul", sin cuyo cumplimiento no se daría trámite a ninguna importación siendo motivo de imposición de las sanciones respectivas a los funcionarios aduanales, por las violaciones en que incurrieren.<sup>55</sup>

Posteriormente se creó el Comité de Importaciones del Sector Público, mediante decreto presidencial,<sup>56</sup> presidido por el director general del Banco Nacional de Comercio Exterior y participación de representantes de diversas secretarías de Estado. Se tomó en cuenta para su creación, el crecimiento constante de las importaciones del sector público, en el cual se comprendía a la federación, estados y municipios, además de los organismos descentralizados, lo que había motivado la dispersión constante de las compras en el exterior, con efectos limitativos en la oferta y la demanda, afectando igualmente a la producción nacional y a la política financiera del país. Se consideró además que era una obligación de todos los integrantes del sector público, de adquirir y consumir, en forma preferencial, toda la producción nacional y sólo excepcionalmente permitir las importaciones de productos extranjeros que no se fabricaran en el territorio. Para lograr esto último se estableció el permiso previo de importación de este comité, incluyéndose las importaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Las resoluciones de este comité, después de seguir un breve procedimiento (artículo 5o.), deberían ajustarse a los lineamientos generales de la política financiera trazada por las autoridades hacendarias, tomando en cuenta las tendencias generales de la producción, ocupación, precios, los saldos de las balanzas comerciales y de pagos, posibilidades de trueque o intercambios compensados, productividad e importancia de las inversiones, así como sus efectos económicos y sociales. Aprobada la importación por este comité, el citado decreto establecía la obligación de obtener la aprobación específica de las secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio, a fin de lograr el cumplimiento de los programas generales de actividad y de inversión que se hubieren autorizado al importador. Además se estableció que en caso de requerirse algún financiamiento para lograr el pago de las importaciones, debería ser precisamente con intervención del Banco Nacional de Comercio Exterior. Por otra parte, se estableció la prohibición para todas las autoridades, de autorizar programas, inversiones e inclusive trámites aduanales, en todas las operaciones de importaciones del sector público que se realizaran en contravención a

55 Importaciones del sector público, comprendiendo federación, estados, municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que trataron de regularse mediante el acuerdo del secretario de Hacienda, transmitido a todas las autoridades hacendarias en la circular núm. 301-I-13254, del 9 de marzo de 1954, de la Dirección General de Aduanas, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Código Aduanero, tomo II, pág. 7264, Editorial Información Aduanera, México, D.F.

56 Comité de Importaciones del Sector Público, Diario Oficial del 29 de enero de 1959.



dicho decreto, haciéndolas responsables de su violación.

*Disposiciones para los programas de actividad de los organismos descentralizados.* Mediante acuerdo presidencial,<sup>57</sup> se fijaron en forma normativa las instrucciones precisas a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, obligándolas a preparar con anticipación sus programas de actividad y en especial de obras materiales, para los siguientes ejercicios fiscales, tomando en consideración que era imprescindible armonizar las fechas en las cuales se iniciaban las actividades de dichos organismos con aquellas de las dependencias gubernamentales, que en muchas ocasiones se paralizaban durante cierto tiempo. Por ello, los organismos descentralizados, a través de sus directivos, deberían enviar a la Secretaría de la Presidencia, órgano adecuado de planeación de las actividades de los mismos, a más tardar el 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones para el siguiente ejercicio fiscal. La Secretaría de la Presidencia aprobaba lo anterior y lo remitía a la Secretaría de Hacienda, la cual daba a conocer a los organismos interesados a más tardar en la primera decena de diciembre sus programas aprobados, a fin de que iniciaran de inmediato las obras que habían recibido su aprobación.

Dentro de este programa general de coordinación y planificación de las inversiones de las empresas de participación y organismos descentralizados, tocó el turno de la reglamentación a las instituciones nacionales de crédito y sus organismos auxiliares, al crearse el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito,<sup>58</sup> mediante reglamento presidencial.

Este comité coordinador tiene funciones principalmente de tipo consultivo en la organización y coordinación de todas las instituciones gubernamentales dedicadas al crédito y a sus servicios conexos; además delimitaba las competencias entre unas y otras y servía como órgano de consulta a la Secretaría de Hacienda. Se integró dicho comité mediante la representación de los directores generales de las siguientes instituciones: Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas.

Es también con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida y publicada en el *Diario Oficial* el 24 de diciembre de 1958, en donde se pretendió volver a regular la materia, cuando en su artículo 7o., fracción XII, atribuyó a la Secretaría del Patrimonio Nacional el control y vigilancia financiera y administrativa de la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen o que exploten bienes o recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que el gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o

subordinados a otra secretaría o departamento de Estado; y además, con el artículo 16, que consagró como facultad de la Secretaría de la Presidencia, en su fracción V, el planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Con ello se pretendió buscar nuevas formas de organización y de control, sin haberse logrado de acuerdo con estas facultades orgánicas.

En el año de 1964 hubo nuevos intentos a fin de regular la materia, habiendo aprobado el Congreso una nueva ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la que formalmente se convirtió en ley,<sup>59</sup> al haber sido aprobada por el Congreso y no objetada por el ejecutivo dentro de los términos de ley. Sin embargo, la realidad y la política mexicana y las diferencias de criterio entre los propios funcionarios de las secretarías de Estado interesadas en el problema, influyeron para que el ejecutivo de la Unión no publicara lo que formalmente era ya una ley.

En el mismo año de 1964, al emitir el Congreso de la Unión las Leyes de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal correspondiente al año de 1965, reguló en una forma bastante amplia los ingresos y egresos del grupo más importante de corporaciones del sector paraestatal, al incorporarlos al presupuesto nacional y establecer la concentración de todos sus ingresos en la Tesorería de la Federación, la que se encargó de verificar por su cuenta todos los pagos que estuvieren previstos en el presupuesto de egresos correspondiente a cada una de estas personas morales. Por haberse repetido el sistema para el presente año, de 1966, se hará un análisis detallado de sus características en el desarrollo subsecuente de este capítulo.

Además, tenemos finalmente las últimas tres leyes que se han publicado relativas al "control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal";<sup>60</sup> la segunda de ellas denominada Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas,<sup>61</sup> y la tercera conocida como Ley de Inspección de Adquisiciones,<sup>62</sup> las cuales vienen a constituir la mejor expresión acerca de las necesidades de vigilar y controlar en una forma mucho más eficaz todas las actividades del sector paraestatal, pues cada día adquiere una importancia mayor en el desarrollo de la vida social, económica y política de la nación y nos indica la poca atención que había recibido al respecto con anterioridad, lo cual nos abre igualmente un mayor interés para el conocimiento de estas instituciones del derecho administrativo.

### III. CREACION DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS

Se ha señalado que los organismos públicos, con su carácter de empresas descentralizadas, no están aceptados constitucionalmente, cuestión que no compete

57 Diario Oficial de la Federación, 10 de noviembre de 1959.

58 Reglamento expedido el 23 de junio de 1959.

59 Inciso b) del artículo 72 constitucional.

60 Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sancionada por el Congreso el 23 de diciembre de 1965, promulgada por el presidente de la República el día 27 del mismo mes y año y publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1966. Se entenderá en el desarrollo de este trabajo, como la ley actual, o la ley de control.

61 Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, sancionada por el Congreso el 21 de diciembre, promulgada por el presidente de la República el 24 del mismo mes de 1965 y publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1966.

62 Ley de Inspección de Adquisiciones, publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1965.

tratar en este breve trabajo; sin embargo, se puede mencionar que nuestra Constitución consagra expresamente en el artículo 28 la existencia del Banco de México, como banco emisor único, propiedad del gobierno con función de la emisión de papel moneda y controlado por el gobierno federal, siendo una facultad del Congreso el legislar a fin de establecerlo, de acuerdo con la fracción X del artículo 73 de nuestro ordenamiento máximo. Además, la fracción XXXI del artículo 123 de nuestra Constitución, fija como competencia de los tribunales federales del trabajo, conocer de los conflictos obrero-patronales o simplemente del trabajo, cuando las empresas responsables sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal. Algunos autores<sup>63</sup> han considerado que se puede desprender la naturaleza constitucional de estas empresas, con base en lo dispuesto en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución, de acuerdo con la facultad general legislativa para todos los asuntos de interés nacional; además, con la facultad presidencial de nombrar a los empleados de la Unión y vigilar el cumplimiento de las leyes, en los términos de la fracción II del artículo 89 constitucional. Sobre este último aspecto considero que no se puede desprender de su naturaleza constitucional de estas simples facultades.

Se podría investigar su naturaleza constitucional analizando debidamente el contenido de su creación mediante acto legislativo, afectando un patrimonio determinado a un fin de interés público o económico, al cual el Estado le puede otorgar una personalidad determinada, tal y como lo ha hecho con la persona jurídica de tipo privado.<sup>64</sup>

El Código Civil como ordenamiento general y regulador de las personas, inclusive de las personas morales, reconoce como tales a la nación, los estados, municipios y corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.<sup>65</sup> Establece que las personas jurídicas, incluyendo a las de derecho público, se obligan por medio de sus organismos representativos, sea por disposición de la ley o por sus cláusulas sociales y contractuales.

Tenemos, además, que conforme al artículo 28 de este ordenamiento se establece que las personas morales se rigen por sus respectivas leyes, lo que indudablemente es un camino abierto al legislador para emitir una regulación normativa acerca de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y cualquiera otra que se les asimile, fijando detalladamente el control que se ejerce sobre los mismos.

Como antecedentes legislativos sobre la creación de los organismos públicos de tipo descentralizado los tenemos entre nosotros desde hace más de 100 años, con la creación del Banco de Avío, en el cual el gobierno de aquella época tuvo un importantísimo papel en su función. Este banco tuvo un gran éxito y es el antecedente remoto que podemos encontrar para las instituciones especializadas para la agricultura, como son el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que se han dedicado

principalmente al avío y refacción de las actividades agropecuarias.

Por otra parte, nuestros legisladores han venido usando en forma constante, a través de sus normas creadoras, la constitución o creación de organismos públicos o empresas descentralizadas, encomendándoles la realización de un servicio público o bien una actividad económica de interés para la colectividad. Podríamos citar infinidad de leyes emitidas por nuestro legislador creando este tipo de instituciones,<sup>66</sup> pero la misma evidencia de su existencia ante la cantidad numérica, nos evita hacer tal comentario.

Podemos considerar también que otros organismos descentralizados y la mayoría de las empresas de participación estatal, se han constituido mediante la forma de sociedades mercantiles, principalmente la sociedad anónima, teniendo sus propias escrituras constitutivas, estatutos y una variada reglamentación de tipo administrativo. Para estas empresas no se requiere analizar su fundamento constitucional, pues en ellas el Estado participa de acuerdo con la teoría de la doble personalidad del Estado, es decir, participa como entidad privada, aportando un capital determinado y emitiendo su voto a fin de elaborar sus respectivas cláusulas estatutarias. Una vez creadas y con participación del Estado, tendrá el derecho de vigilarlas e intervenir en su administración y control.

#### IV. CONTROL LEGISLATIVO

Podemos considerar que en nuestro medio no existe ningún control directo del legislador, respecto a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a no ser en las empresas que tienen su origen por un acto creador de dicho legislador, en las cuales ha fijado las bases sobre las cuales se desarrollaron. Pero una vez creadas pierde la vigilancia, administración y control, que es función del poder ejecutivo.

Indirectamente y por este propio poder creador del legislador puede dictar, una vez constituido el organismo, las modalidades que estime pertinentes, pero lo cual no deja de ser más que una posibilidad para este importante poder jurídico, y de ninguna manera es un control directo.

El poder legislativo interviene en otros cuatro aspectos a fin de controlar algunas cuestiones de los establecimientos públicos, a saber: 1o. discusión y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación; 2o. igualmente al discutir y aprobar la Ley de Egresos de la Federación; 3o. al examinar la cuenta pública que rinda el Ejecutivo, y 4o. al llamar a cuentas, solicitándoles datos, informes o documentos a los secretarios de Estado y directores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De acuerdo con los preceptos constitucionales que establecen la obligación del Congreso de reunirse anualmente a partir del día 1o. de septiembre, a fin de discutir los negocios públicos,<sup>67</sup> se encuentra la obli-

63 Control de los organismos descentralizados por servicios. Roberto Casas Hernández. México, 1949.

64 Título segundo del Libro primero del Código Civil.

65 Artículo 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

66 Informes de la Secretaría del Patrimonio Nacional, sobre la existencia de 429 organismos, a los que no fijaba especie.

67 Artículo 65, fracción II de la Constitución.

gación de discutir los ingresos del Estado para el siguiente ejercicio fiscal, oportunidad en la cual podrán discutirse los alcances de los ingresos de los establecimientos sujetos a control y la conveniencia de aumentarlos o disminuirlos según las necesidades de la nación. En efecto, y de acuerdo con las últimas modalidades, el presupuesto de ingresos de ciertos establecimientos debe incluirse en la Ley de Ingresos de la Federación,<sup>68</sup> la cual será discutida y aprobada por el Congreso, el que podrá establecer las modalidades que estime pertinentes.

Al discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la federación, la cámara de diputados<sup>69</sup> tendrá oportunidad de planificar y regular las actividades de todas las corporaciones del sector paraestatal, regulando detalladamente los egresos de los mismos y que se hubieren incorporado al presupuesto nacional de egresos, de acuerdo con los estudios previos elaborados por la Secretaría de Hacienda y el proyecto de Ley de Egresos que le hubiere sometido a su consideración el ejecutivo,<sup>70</sup> lo que ha permitido el rápido crecimiento del erario federal con cuantiosas aportaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.<sup>71</sup> En esta ley se podrán formular todas las especificaciones que desee el órgano legislativo, para vigilar y controlar con mayor eficacia la buena administración de este valioso patrimonio nacional.

Como consecuencia de lo anterior, el poder ejecutivo y en cumplimiento de los mandatos constitucionales,<sup>72</sup> anualmente debe presentar al Congreso de la Unión un informe detallado de la cuenta pública, en la cual deberán estar precisados los egresos de aquellos establecimientos públicos del sector paraestatal que fueron regulados previamente por la Ley de Egresos de la Federación del mismo ejercicio fiscal,<sup>73</sup> ocasión en la cual el legislativo revisará la legalidad de los egresos llevados a cabo por la administración pública y el citado sector, sancionando y aun rehusando la aprobación total o parcial de esta cuenta, cuando no se ha ajustado a lo previsto por la ley reguladora de sus egresos.

Otro control indirecto que tiene el poder legislativo y excepcionalmente ejercitado, consiste en el derecho que tiene de llamar a los secretarios de Estado para que le rindan cuenta del estado que guarden los negocios correspondientes a su secretaría; además, existe el derecho de llamar a estos altos funcionarios para que presenten todos los informes y aclaraciones que sean necesarios cuando se discuta un negocio o ley de dicha dependencia.<sup>74</sup>

Como un caso insólito se puede recordar cuando la cámara de diputados, en el ejercicio correspondiente a la XXXVII legislatura, llamó a cuentas al secretario de Hacienda y Crédito Público y al director general del Banco Nacional de Crédito Ejidal, para que le precisaran algu-

nos puntos de su incumbencia, cuando se discutían problemas relativos al crédito agropecuario, pero lamentablemente sin resultados positivos.<sup>75</sup>

Es, pues, a partir de diciembre de 1964 cuando se sometió a la consideración del Congreso los proyectos de leyes de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal del año de 1965, cuando el poder legislativo ha tenido conocimiento y acceso a la administración financiera de una parte del grupo paraestatal; es decir, cuando se les han dado a conocer a los representantes populares las bases generales de estas leyes. Creo que a pesar de nuestro sistema presidencial, convendría que el Legislativo tuviera una mayor participación en el control y vigilancia de las actividades de todos estos organismos, conociendo sus programas, presupuestos, estados financieros y los informes necesarios para que se pueda percatar de su función y trascendencia en la vida nacional, además tendría oportunidad, al conocer la situación anterior, de regularlos en una forma más detallada y más técnica; esta participación podría ser directa, o bien por conducto del poder ejecutivo.

## V. CONTROL ADMINISTRATIVO

En México, país presidencialista por excelencia, la administración pública es la que ejerce el control absoluto sobre todos los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal, muchas veces desde el acto mismo de su creación, designación de funcionarios, programas de actividad, control sobre los actos, contratos y contabilidad, esta última a través del examen previo y a posteriori de los conceptos de egresos y sus registros contables.

La administración pública tiene la facultad de designar inspectores y comisarios, a fin de lograr un control externo; liquidar los organismos cuando no conviene así a sus intereses o bien transformarlos en su estructura. En fin, la administración total de estas instituciones.

Lamentablemente la administración pública no ha contado con los instrumentos eficaces a fin de lograr este control, pues en muchas ocasiones cada organismo público funciona con una plena independencia de la autoridad administrativa, apartándose de sus planes y en otras ocasiones siguiendo una línea de conducta contradictoria a los propios intereses nacionales. A fin de resolver los problemas anteriores, se han propuesto diversas innovaciones, creando organismos de control, atribuyendo nuevas facultades a las Secretarías de Estado y disminuyendo la autonomía de los organismos que se controlan, pues así han sido las finalidades de la ley aprobada en 1964, las de ingresos y egresos de 1965 y 1966 y la nueva Ley de Control de 1965.

El poder ejecutivo federal cuenta con tres de sus dependencias a fin de ejercitar el control directo sobre

68 Artículo 50, párrafo VI de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1966.

69 Artículos 74, fracción IV, y 75 de la Constitución.

70 Artículo 50. de la Ley de Egresos de la Federación, de 1966.

71 \$52,383.326,000.00, monto total del presupuesto de egresos, de los cuales la cantidad de \$32,251.074,000.00 corresponde al sector paraestatal.

72 Artículos 65, fracción I, y 73, fracción XXVIII, relacionados con el 93 de la Constitución.

73 Artículo 50., párrafo 1o., de la Ley de Ingresos, de 1966.

74 Artículo 93 de la Constitución.

75 Don Eduardo Suárez, como secretario de Hacienda y Crédito Público y el Ing. Julián Rodríguez Adame, como director general del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en relación al problema del crédito agropecuario de la Región Lagunera.

estos organismos, a saber: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia y Secretaría del Patrimonio Nacional. Cada una de ellas cuenta a su vez con las diversas direcciones, departamentos, juntas o comisiones necesarios para el desempeño de estas funciones.

Otras dependencias interesadas en el funcionamiento específico de una institución descentralizada o de participación estatal, podrán participar directamente en la misma, controlar parte de sus actividades, intervenir en su administración, y aun fijar su línea de conducta a seguir; pero en general, el control externo no les corresponderá, el que será ejercitado por las tres secretarías de Estado citadas en el párrafo antecedente.

En lo que corresponde al ámbito estatal, en el que también se han creado variadas empresas descentralizadas y de participación estatal, la vigilancia, administración y control corresponderá a la administración pública de estas entidades. En la mayor parte de los casos, se ejerce directamente este control por los ejecutivos estatales. <sup>76</sup>

## VI. SUJETOS DEL CONTROL

Hemos venido mencionando en una variedad de ocasiones, la existencia de los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, pero no hemos mencionado qué es lo que entienden nuestras leyes por tales instituciones. Trataré de señalar tales conceptos.

A. *Organismos descentralizados.* La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 trató de definirlos en su artículo 2o. de la siguiente manera: "...son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión, o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan..." los requisitos que señala la ley.

La actual ley, introduciendo algunas modificaciones, los define así: "...son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos..." Es criticable la definición en relación a la anterior, ya que no se precisó el origen creador del Estado que al desarrollarse las atribuciones generales del mismo, por conducto de cualquiera de los poderes, dan lugar a la creación específica de estos organismos; y además es igualmente criticable porque el ejecutivo federal debe actuar siempre en ejercicio de sus facultades administrativas y en la nueva ley se omitió este valioso concepto;

una y otra son criticables porque aceptan como organismos descentralizados, con independencia de la forma o estructura que adopten, a aquellas organizaciones que tengan su nacimiento en una ley o en un decreto. Una mejoría del actual ordenamiento es que al menos se precisó que los de origen administrativo requieren un decreto del ejecutivo. <sup>77</sup> En cuanto a los demás elementos para identificarlos, coinciden en todos sus términos.

En efecto, entre los diversos requisitos que se señalan, en uno y otro ordenamiento se precisa que el patrimonio constitutivo del organismo descentralizado haya sido proporcionado total o parcialmente por el gobierno federal, sea en la constitución directa del capital social, de aportación de bienes, concesiones o derechos, otorgamiento de subsidios presupuestales o el aprovechamiento de un impuesto, contribución o derecho específico. <sup>78</sup>

Otro requisito que se señala consiste precisamente en la especialización de un servicio público o social, explotación de recursos naturales, renovables o no, y la prestación de servicios de asistencia social.

Como se puede ver, se acepta expresamente por la ley que estas instituciones pueden tener un origen legislativo o bien mediante acto administrativo, lo que indica la ambigüedad que señala en su tratamiento, lo que naturalmente refleja graves errores técnicos y que se han tenido que pagar posteriormente las consecuencias de los mismos, ante la falta de precisión y la imposibilidad de sistematizarlos en una forma adecuada.

La especialización económica es fundamental en los organismos públicos descentralizados, pues se considera que una de sus funciones es la de sustituir el Estado cuando éste no quiere o no le conviene prestar directamente un servicio que interesa a la colectividad, lo que es característica de la descentralización por servicio.

En forma lógica considera como organismos públicos descentralizados, de tipo federal, aquellos en los cuales el gobierno federal hubiere ministrado la totalidad o parte del patrimonio constitutivo de dicho organismo, pues siendo el Estado el titular de un patrimonio podrá disponer de él en la forma que se estime pertinente, afectándolo a un servicio público. <sup>79</sup>

Por todo lo anterior que hemos venido exponiendo podemos definir a la empresa pública como un patrimonio público personalizado y afectado a una tarea o fin económico de interés colectivo. <sup>80</sup>

B. *Empresas de participación estatal.* a) *Concepto.* Empresa de participación estatal o sociedad de economía mixta, como se llama en algunas ocasiones, que se puede asimilar por muchos conceptos a la empresa pública, es aquella organización con personalidad jurídica propia, organizada bajo la forma de sociedades de tipo privado, con participación en su capital del Estado, sea

76 En el campo estatal han proliferado los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como los institutos de bienestar familiar, de la vivienda, de protección a la infancia, de desarrollo agropecuario, las universidades autónomas e inclusive empresas comerciales para la producción y venta de artesanías y certificación de semillas.

77 La ley actual, en su artículo 2o.

78 Efectivamente, el Código Fiscal, como el ordenamiento fundamental en esta materia, en su artículo 6o, permite el destino directo o finalidad específica de un ingreso federal. Como ejemplo de las cuotas fiscales obtenidas por la importación de mercancías y destinadas en forma especial a las Juntas Federales de Mejoras Materiales, según lo dispuesto por su ley creadora, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1944.

79 Artículo 2o, fracción III, de la Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial del 26 de agosto de 1944; idem en su artículo 22, fracción VII.

80 Delion, op. cit., pág. 15.

absoluta, mayoritaria o aun en condiciones de minoría, por lo que el Estado puede intervenir en su administración, sea designando a alguno o algunos de los miembros del consejo de administración, director, o participe a través de acciones especiales nominativas e intransferibles a su favor o bien cuente por disposición de ley, con preferencias a fin de llevar a cabo las operaciones comerciales a las cuales está dedicada.

En estas empresas el Estado no es el propietario de las mismas, solamente es el titular de los derechos o acciones en la proporción en que hubiere participado inicialmente, pero nunca será el propietario del patrimonio general de la empresa; para ello hay que distinguir por completo la persona jurídica, con autonomía e independencia, diferente al Estado, que actúa por su propio derecho y según sus intereses, sea que los haya trazado por sí misma o bien hubiere recibido dichos lineamientos del exterior, es decir, de la administración pública.

La ley de la materia no contiene ninguna definición sobre lo que se debe entender por empresas de participación estatal y se concreta a señalar en su artículo 3o. las características que deben reunir a fin de considerarse como tales, pudiéndose comentar en forma separada cada una de estas características que integran a este tipo de empresa. Paso a comentarlas a continuación con independencia del orden seguido por el ordenamiento que venimos comentando.

b) *Propiedad.* Señala la fracción I del artículo 3o. que será característica de las empresas de participación estatal que el gobierno federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones de dicha empresa. La disposición legal considero que es demasiado limitativa, pues la participación estatal en una empresa y por consiguiente la administración, vigilancia y control sobre la misma, puede establecerse sobre una organización en la cual participe con una mínima parte, el 1% o aun en menor cantidad, puesto que en la misma se encuentra invertida una parte del patrimonio nacional, de la propiedad y de los bienes nacionales, los cuales deben ser vigilados en beneficio general de la colectividad que los ha depositado en la administración pública a fin de que satisfagan las necesidades de la misma, relacionándose el grado de control con la proporción del capital propiedad estatal.

El espíritu de este inciso señala que se pretendió legislar solamente cuando el Estado fuera mayoritario tomando en cuenta el 51%; para lo anterior no era necesario organizar un régimen especial, puesto que, con la simple regulación mercantil, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, podía lograr el control y encaminar la empresa en las condiciones que deseara el titular de este 51%, por ello, considero que la titularidad de este porcentaje no nos viene a definir a una empresa de participación estatal o economía mixta.

El porcentaje en el cual intervenga el Estado en una empresa determinada servirá de base para regular la fuerza de las propias decisiones que adopte el titular de este porcentaje, sea el 1%, 51% o 99%, pues a mayor porcentaje en el capital y en las acciones, el poder de regulación que la administración pública establezca sobre la misma será mayor.

Una empresa en la cual el Estado cuenta con el 1% de su capital o de sus acciones, podrá ser intervenida por el gobierno en algunos casos, simplemente a fin de

regularizar alguna situación de tipo general, pero de ninguna manera le dará derecho a dominarla o establecer sus propias orientaciones, porque su participación es minoritaria y en el caso vendría a ser lo que los franceses han llamado empresa privada con participación estatal, correspondiendo al sector privado y mayoritario el poder sobre decisión de la misma.

A la inversa, cuando la participación estatal es mayoritaria, no se diga total, el Estado podrá imponer su propia dirección y línea de conducta a seguir, con las bases que estime pertinentes, las que deberán seguirse fielmente por la empresa por varios conceptos: 1o., por ser el titular mayoritario; 2o., por la regla numérica de porcentaje, y 3o., por el poder de decisión que tendrán los propios directivos designados precisamente por el titular del porcentaje mayoritario. Lo anterior es característico de las empresas estatales o de economía mixta, con participación mayoritaria estatal.

En otros casos en los cuales el Estado ha organizado una empresa pública, sujetándola a un régimen determinado de beneficio fijado por la ley, y además fijando previamente dentro de su regulación estatutaria las características y normas de conducta a seguir; el Estado, en esas condiciones, podrá dar cabida con su participación al sector privado, lo que vendrá a constituir una empresa pública con participación privada y en la cual el Estado por haber sido el creador y además por haberse reservado previamente dentro de su clausulado normativo las facultades especiales que considere convenientes, será el factor decisivo para la marcha de esta empresa.<sup>81</sup>

c) *Designación de administradores.* Se establece dentro de este ordenamiento, al igual que en la ley anterior, que será considerada como empresa de participación estatal aquella en la cual el gobierno federal pueda designar la mayoría de los miembros integrantes del consejo de administración o junta directiva, designar al gerente o director; como segunda parte se establece el derecho de veto a las decisiones que adopte la junta directiva.

Para lo anterior son aplicables los comentarios del inciso precedente, en relación al porcentaje de las acciones o capital del que es titular el gobierno federal. En efecto, si el gobierno es titular de un porcentaje determinado, tendrá, conforme al mismo, el derecho a participar en la designación de los gerentes, administradores o miembros del consejo de administración, lo que en realidad no viene a ser característica especial de estas empresas. Lo especial de una empresa de participación estatal, es que, con independencia en el porcentaje del capital o en las acciones de que sea titular el gobierno, tenga el derecho de designar a un número determinado de miembros del consejo de administración o a sus órganos directivos y ejecutivos, pues bien puede ser el Estado titular de un porcentaje mínimo y tomar para sí este derecho, lo cual debe de estar fijado dentro de las cláusulas estatutarias, pues de otro modo sería una violación a dicho pacto y una arbitrariedad en perjuicio de los demás socios de esta empresa. Por ello la terminología de la ley es completamente errónea al respecto.

Otro aspecto que también es característico, es el derecho de veto a las decisiones adoptadas por los administradores, personalmente o bien en forma colegia-

81 Por ser actividades de tipo mercantil y reguladas por la legislación comercial, se puede citar el artículo 78 del Código de Comercio.

da, porque este derecho sólo puede ser fijado por la ley, o bien por el clausulado contractual y solamente en los casos muy especiales señalados por la ley. De acuerdo con esto, el derecho que toma para sí el Estado llega a constituir el factor decisivo de una empresa denominada de economía mixta, pues a pesar de que el grupo privado tenga la mayoría y adopte un acuerdo determinado, si va en perjuicio de la administración pública, ésta lo podrá vetar, por lesionar sus propios intereses. Esto solamente podrá fijarse en determinadas empresas.<sup>82</sup>

d) *Acciones especiales.* Se señala como una característica de las empresas de participación estatal, en las cuales se establezca dentro de su propia reglamentación o estatuto una serie especial de acciones, nominativas e intransferibles, que solamente podrán ser titularidad del gobierno federal.

La práctica ha venido indicando que en estas empresas en las cuales se emita una serie especial, llamada principalmente "serie A", el Estado aporta una parte determinada del capital, generalmente mayoritario, a fin de evitar el comercio y especulación de las mismas, conservando en forma indefinida la titularidad de las mismas. Se fija un porcentaje determinado o un número de acciones de esta serie y que pueden ser absorbidas de inmediato por el Estado o bien por emisión posterior.

Se adoptan para el resto de las acciones una categoría general o bien categorías especiales B y C, adoptadas principalmente en las instituciones bancarias, la "B" para los asociados a la red bancaria y "C" con oportunidad general de acceso al público, el que puede adquirirlas en el mercado libre.<sup>83</sup>

Para el resto de las acciones se adoptan diversas categorías de las mismas, en forma progresiva A, B, C, D, E, etc., las cuales serán adquiridas por una categoría especial de personas. Según la institución y su reglamentación normativa, cada serie de acciones puede ser suscrita en algunos casos por estados, Departamento del D. F. y ayuntamientos; en otros casos por todas las instituciones bancarias, que operan con el Banco de México; en unos más por los Bancos del Ahorro y Préstamo para la Vivienda; alguna otra institución consagra que un tipo de acciones serán adquiridas por una categoría especial de personas, mismas que disfrutan de los beneficios de la institución, o bien que operan con ella; y como la categoría más general de acciones, se establecen aquellas que pueden ser adquiridas por el

público en general en el mercado libre y de acuerdo con el precio que adquieran en la bolsa. Esas clasificaciones han sido adoptadas tanto para las instituciones bancarias, aseguradoras o industriales. Esta división del capital en acciones, indudablemente que será nominativa, debiéndose registrar en los libros sociales el traspaso o cambio de propiedad de un sujeto a otro pudiéndose exceptuar aquellas que están destinadas al público.<sup>84</sup>

e) *Asimilación.* Un grave error de la actual ley fue la redacción y el sentido del artículo 4o, que asimiló a las empresas de participación estatal a aquellas en la que hubiere participado en mayoría cualquiera de las personas morales sujetas al control administrativo. La ley se excedió en los alcances de su reglamentación, pues una cuestión es la participación estatal en la primera empresa y otra muy diferente son las inversiones que haga en cualquier otro negocio o empresa en la cual el Estado ya no interviene directamente.

Por si fuera poco el error anterior, cuando la primera empresa asimilada (segunda en la relación) participa en una nueva empresa o sociedad (tercera en la relación), aportando un capital determinado, esta nueva empresa será asimilada igualmente a las de participación estatal. Por ello considero que la ley da lugar a múltiples asimilaciones, de primera, segunda, tercera o indefinida relación de participación de una empresa en otra, de ésta en una diversa, la que participa a su vez posteriormente en la organización e integración del capital de una más y así indefinidamente, formando una larga cadena de asimilaciones a las empresas de participación estatal, porque inicialmente la administración pública o alguno de sus organismos descentralizados, aportaron o adquirieron una proporción determinada en una sociedad de economía mixta.

En este caso de grave error y reiterando conceptos anteriores, si la administración posee realmente la mayoría del capital en la primera empresa de participación estatal y sucesivamente en las que ésta participa, con ello será suficiente para imprimirle a cada una de ellas la orientación y dirección que crea conveniente por la simple regla numérica y mayoritaria de la propiedad del capital.

Estos errores pueden ser aún de más graves consecuencias, cuando se trata de sociedades con acciones al portador y en las cuales permanece ignorada por el público o por sus accionistas la titularidad de un lote determinado de acciones o la naturaleza jurídica de

82 Artículo 9o. de la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, "uno de los consejeros de la serie "A", facultado expresamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá vetar las resoluciones del consejo, relativas a: I. Aprobación de créditos y operaciones por cantidades mayores de \$50,000.00. II. Aprobación de créditos para obras públicas, cualquiera que sea su importe. III. Emisión de títulos de crédito en serie. IV. Aprobación de créditos a plazos mayores de cinco años, cualquiera que sea su importe o su destino. V. Aprobación o modificación del reglamento de operaciones de la institución. VI. Cualquiera otra operación que en su concepto ponga en peligro la estabilidad financiera o el prestigio de la institución, o que sea contraria a la política monetaria del gobierno federal. El veto deberá ser opuesto en la misma sesión en que se discuta el asunto o se tome el acuerdo respectivo. El efecto del veto será impedir que el asunto de referencia se someta a votación a fin de ampliar las deliberaciones del consejo, o de que el acuerdo a que se refiere no se considere aprobado. El veto podrá ser retirado".

En igual sentido el artículo 27 de la Ley del Ahorro Nacional. Diario Oficial del 2 de diciembre de 1949.

Igualmente el artículo 17 de la ley constitutiva del Banco de Pequeño Comercio. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1948.

Idem para el artículo 12 de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero expedida el 29 de diciembre de 1961.

83 Al respecto se pueden citar las siguientes disposiciones: artículo 3o. de la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas; artículo 7o. de la Ley del Banco del Pequeño Comercio; artículo 5o. de la Ley del Banco de Fomento Cooperativo; artículo 6o. de la Ley del Banco del Ejército y la Armada; artículo 7o. de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

84 Artículo 23 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y artículo 128 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

una diversa empresa que ha participado en la integración de su capital que a la postre resultó ser de origen estatal.

Por ello sostengo firmemente la necesidad de derogar y suprimir este precepto por antijurídico e injusto.

f) *Preferencia en las operaciones.* Un grave error que tenía la ley anterior, superado en la actual, consistía en señalar como otra de las características que pueden adoptar las empresas de participación estatal, el que gozaren por medio de una disposición de carácter general, de una preferencia para realizar operaciones o negocios con el gobierno federal o con los organismos descentralizados o bien con diversas empresas de participación estatal, con lo cual se pretende señalar como una característica de las mismas.

Considero que lo anterior no podía ser determinante y exclusivo de este tipo de sociedad de economía mixta, pues tales preferencias pueden otorgarse a una empresa de tipo privado en la cual el gobierno no participa en su capital, ni en sus acciones, simplemente por medio de un acuerdo, convenio o concesión.

Suponiendo que una empresa netamente privada goza de estas prerrogativas, no puede estar sujeta por ningún motivo a la revisión, vigilancia y control de las autoridades administrativas, sobre sus propios actos, pues una cosa son los efectos de sus operaciones y otra muy distinta su organización interna, de neta incumbencia de la misma.

Cuando existe una empresa de participación estatal con cualquiera de las características mencionadas, goce o no de estas prerrogativas y ventajas de la contratación, seguirá siendo una sociedad de economía mixta, pues por su propia naturaleza no requiere de este elemento adicional, por fortuna suprimido en la actual ley.

C. *Fideicomisos.* La actual ley ha suprimido del control estatal a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuando como fideicomitente del gobierno federal,<sup>85</sup> lo que ha venido a constituir un retroceso en relación a la ley anterior, permitiendo por otro lado la multiplicación, desarrollo y existencia tal vez de otros controles sobre estos fideicomisos.

En efecto, la ley anterior, de 1947, consideraba como sujetos al control gubernamental, a los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, fuera directamente o con intervención de alguna institución nacional de crédito y cualquiera que fuere el origen de los fondos destinados a dicho fideicomiso, fijando para ello la creación de un comité técnico que manejaba dicha operación bancaria, la cual tendría la representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultando a esta dependencia para la designación de comisarios, verificar auditorías en forma periódica y además aprobar previamente los presupuestos de gastos y los programas de los mismos, en la forma que se puede detallar más adelante y como se reglamentó en las leyes constitutivas o decretos, por medio de los cuales se formalizaron este tipo de fideicomisos.

De lo expuesto se consideraba en una forma adecuada que los cuantiosos fondos que se han venido

destinando y afectando por el gobierno federal, necesitaban de una adecuada vigilancia y control gubernamental. Con la reforma a la ley se deja exclusivamente la vigilancia a aquella que estuviere señalada en las normas constituidas o estatutarias de cada fideicomiso, sin tener un sistema uniforme para fijar las características y estructura que deben tener, lo cual significa por otro lado una mayor complicación en su manejo y operación, con detrimento de un eficaz control y dando oportunidad a que por algún error se omita la formulación de las respectivas normas estatutarias para este control y una posterior dispersión de las actividades de los múltiples fideicomisos.

Sin embargo, conviene analizar la forma en la cual se pueden vigilar y controlar este tipo de operaciones bancarias, constituidas con anterioridad y para las cuales existe una reglamentación especial para cada caso, en unos derivada de la ley, en otros de decretos presidenciales, en unos más por un reglamento administrativo y algunos otros por las normas estatutarias formuladas en la escritura pública constitutiva del fideicomiso, además de aquellas que se pudieren crear posteriormente, siguiendo el ejemplo de las experiencias recibidas y reguladas por una reglamentación específica para cada caso.

Conviene, pues, precisar de cualquier manera el concepto que del fideicomiso tiene nuestra Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pues en su artículo 346 señala que "en virtud del fideicomiso el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización del mismo a una institución fiduciaria". De acuerdo con nuestro sistema legal, al respecto se señala que pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, los cuales se consideran afectados al fin específico a que se destinan, pudiendo ejercitarse en relación a los mismos todos los derechos y acciones relacionadas directamente a ese fin.<sup>86</sup> Además, que la institución fiduciaria desempeñará todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento de este fideicomiso y sus finalidades, de acuerdo con las propias limitaciones establecidas en el acto constitutivo del mismo, o bien en forma legal.<sup>87</sup>

De acuerdo con lo anterior podemos desprender claramente que el gobierno federal destina una parte del patrimonio nacional a la realización de un fin específico, que se llevará a cabo por intermedio de una institución crediticia, de las autorizadas expresamente para realizar este tipo de operaciones, pudiendo crear para el manejo del mismo un comité técnico, el cual será el órgano decisivo para la realización y ejecución de todas las operaciones destinadas a cumplir con las finalidades del fideicomiso, salvo las limitaciones expresamente señaladas. Se ha mencionado que el fideicomiso es un patrimonio de afectación o bien un patrimonio personalizado, pero cualquiera de estos dos conceptos que se quiera aceptar, de sus elementos constitutivos se puede desprender claramente que se destina un bien o un conjunto de bienes a la realización de un fin específico, creando un consejo técnico especializado encargado de dirigir sus operaciones.

85 Ley de Control, "Artículo 1o. Quedan sujetos al control y vigilancia del ejecutivo federal en los términos de esta ley los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, con excepción de: III. Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del gobierno federal; y. . .".

86 Artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

87 Artículo 356 del ordenamiento anterior.

Por ello se puede considerar que este destino y funciones especializadas que se organizan expresamente, deben ser sujetos a un control determinado, pues de otra manera pueden dar lugar a que los propios fines que se hubieren señalado dentro de dicho acto constitutivo del fideicomiso no se cumplan, o bien se distorsionen en su aplicación y ejecución. La citada personalización de un patrimonio, con un grupo determinado de consejeros, no es más que la especialización de una actividad determinada, por la cual se ha interesado la administración pública y que por las necesidades del momento no le conviene gestionar directamente, ni crear empresas u organismos descentralizados especiales, bastando para el efecto que se destine el patrimonio indispensable para lograrlo y designando el conjunto de miembros técnicos, consejeros y asesores que resuelvan sobre la forma concreta de ejecución de las finalidades que se han señalado.

El Prof. Antonio Martínez Báez,<sup>88</sup> en una brillante conferencia, se consideraba partidario del control de estos fideicomisos, pues se había llegado a una situación en la cual se han constituido infinidad de fideicomisos ante instituciones bancarias, que no son controlados directamente por la administración pública, lo que en muchas ocasiones ha dado lugar a que los interesantes propósitos con los cuales fueron constituidos, con el transcurso del tiempo se hayan perdido o tergiversado, destinando esos fondos a otras finalidades.

Por mi parte, considero que la creación cada vez creciente de este tipo de fideicomisos, nos ha venido a señalar que la administración pública nacional en determinados aspectos está incapacitada para llevar a cabo por sí, o sea directamente, los propósitos que le ha encomendado el pueblo mexicano, para beneficio de la colectividad, requiriendo entonces el auxilio de las instituciones bancarias. Una vez reconocida la necesidad de ejecutar un propósito determinado y la conveniencia de llevarlo a cabo, la administración pública debe decidir si ejecuta directamente la prestación de este servicio o la concesiona a los particulares si lo considerare conveniente, o bien que se creen organismos públicos especializados, que tengan una verdadera responsabilidad, no sólo mercantil en los términos del fideicomiso, sino una responsabilidad pública, igual a la que los empleados y funcionarios de la administración pública se encuentran sujetos; o bien, como medida sumamente adecuada a estos casos, que se adopten a las providencias necesarias de estímulo, para que los particulares lleven a cabo este tipo de actividades y no seguir creando estos fideicomisos que diluyen la responsabilidad de la administración pública, se pierde el control, en muchas ocasiones llevan a cabo actividades contrarias a la línea de conducta trazada por la administración pública y además los funcionarios carecen de responsabilidad ante la colectividad.<sup>89</sup>

Estos fideicomisos son variados, entre los cuales podemos mencionar el denominado Fondo de Garantías y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, constituido por el gobierno federal ante la Nacional Financiera, en cumplimiento de la ley respectiva expedida por el Congreso.<sup>90</sup> Se constituyó este fideico-

miso con la cantidad de 50 millones de pesos, que fue la aportación inicial del gobierno federal, facultando al fiduciario a realizar una serie de operaciones de tipo crediticio a fin de lograr el financiamiento de la industria mediana y pequeña. Se creó un comité técnico, con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Economía, hoy Industria y Comercio, Banco de México, Nacional Financiera, Confederación Nacional de Cámaras Industriales y de la Cámara Nacional de la Industria y de la Transformación, que tiene como finalidades aprobar los créditos que se otorguen y que sean garantizados por el fondo, aprobar las inversiones y las operaciones que proponga el fiduciario, aprobar el presupuesto anual de gastos del fideicomiso y en general, las facultades que le atribuyan expresamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quien se le facultó expresamente para dictar las medidas de tipo general encaminadas a lograr la canalización de fondos privados destinados específicamente a este fideicomiso. Además se le facultó para que dictara las medidas necesarias de tipo general, para la regulación y clasificación de las industrias medianas y pequeñas y también para que fijare en el contrato de fideicomiso todas las reglas de operación que se estimaren pertinentes a fin de lograr el mejor desarrollo de las actividades indicadas por dicha ley. Además, en forma expresa, se determinó que no tendría aplicación para los organismos descentralizados y de participación estatal.

Otro fideicomiso que ha tenido un gran movimiento es el denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, constituido por el gobierno federal ante el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Se creó un comité técnico, encargado de la vigilancia de estos fondos, que podría formular planes particulares de fomento económico ejidal de regiones o grupos de población, planes generales de fomento económico ejidal y además colaborar en la planeación general de los programas que lleven a cabo en la materia las autoridades agrarias. Se le otorgó la facultad consultiva de varios aspectos, entre ellos la procedencia de permutas y expropiaciones ejidales, determinación sobre su valor e indemnización por pagar, reglamentación para las zonas urbanas ejidales; se le dio además, como facultad específica, el establecer las bases generales de contratación de algunos productos de explotación colectiva ejidal, como maderas, resinas, canteras, etc.; se le facultó expresamente a que elaborara su presupuesto anual de gastos con cargo al fondo de fideicomiso, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; este fideicomiso con la descripción de las finalidades para las cuales fue constituido, indica claramente que muchas de ellas corresponden netamente a la administración pública, y su delegación a través de un fideicomiso merece analizarse detalladamente sobre su legalidad, en otro tipo de estudio.<sup>91</sup>

El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura fue constituido igualmente mediante fideicomiso otorgado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del gobierno federal, ante el Banco de México, con un capi-

88 Conferencia del Dr. Antonio Martínez Báez, en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., el 29 de junio de 1965.

89 Hay varios ejemplos, como el FOVI, agricultura, industria pequeña, etc.

90 Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1963.

91 Fondo Nacional de Fomento Ejidal, creado el 15 de abril de 1959, mediante decreto presidencial; reformado en su organización el 28 de junio de 1961.



tal inicial de 100 millones de pesos y las múltiples aportaciones y productos de la misma operación bancaria, señalándose como finalidades del mismo, garantizar a las instituciones de crédito, los préstamos otorgados para la avicultura, el descuento a las instituciones crediticias. En cumplimiento de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y de Participación Estatal, se creó el comité técnico correspondiente a este fondo, integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Agricultura y Ganadería, Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Asociación de Banqueros de México, Aseguradora Agrícola, un representante de los ejidatarios, otro de los avicultores y uno más de los ganaderos, que tiene como facultades aprobar las operaciones que se realicen a cargo de dicho fondo, su presupuesto anual de gastos y otras de tipo general de resolver las consultas en relación a los problemas de tipo agropecuario.<sup>92</sup>

Otro fideicomiso constituido también con una importante aportación del gobierno federal, por la cantidad de 5 millones de pesos, es el llamado Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, constituido de acuerdo con el decreto legislativo correspondiente,<sup>93</sup> mediante el cual, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrató con Nacional Financiera el presente fideicomiso, también con importantes finalidades, muchas de ellas correspondientes al Departamento de Turismo, entre ellas el estudio y desarrollo de nuevos centros turísticos, el estímulo de la afluencia turística nacional y extranjera, en coordinación con las autoridades, organismos estatales y empresas privadas, el fomento y desarrollo de las empresas o actividades de este tipo. Se creó un comité técnico, integrado por representantes de varias secretarías de Estado, que tiene como finalidades aprobar la realización de los estudios, para lo cual está constituido el presente fideicomiso; autorizar las operaciones del mismo, y aprobar el presupuesto anual de gastos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en combinación con la Secretaría de Gobernación están facultadas de acuerdo con el artículo 15 de este decreto, a dictar las reglas conforme a las cuales se debería regular el presente fondo de garantía y fomento al turismo, lo que en realidad fue una facultad administrativa de tipo general, que no requería de la presente autorización.

De la reseña que hemos hecho de unos cuantos de los fideicomisos constituidos por el gobierno federal ante diversas instituciones crediticias, de diferentes naturalezas y funciones especializadas, podemos llegar a la conclusión de que nunca se ha seguido un régimen uniforme sobre la constitución de estos fideicomisos, que cuentan con valiosos e importantes capitales constitutivos, mucho más cuantiosos que los presupuestos anuales de egresos de la mayoría de los estados de la República, que se organizan bajo forma diferente, unas veces mediante expedición de un decreto legislativo, lo cual es la situación correcta, pues este poder es el que autoriza el destino de los fondos públicos en la Ley de Egresos de cada ejercicio fiscal; otros fideicomisos se han constituido mediante simple disposición administrativa presidencial, sea por decreto o mediante la ex-

pedición de un reglamento, adoptando para sí facultades de disposición de los fondos públicos que constitucionalmente no le corresponden.

Naturalmente que estas importantes erogaciones de los fondos públicos deben merecer siempre una mayor atención del legislador, a fin de reglamentarlas debidamente, tanto en sus finalidades como en su organización, control y vigilancia, pues de otro modo seguirá existiendo el caos en la materia, pues no existe un control sobre estas operaciones, ni mucho menos son conocidas por el pueblo de México, que tiene el derecho a conocer el destino que se da a los fondos que por diversos conceptos entrega al gobierno federal para la administración del gasto público, en interés de la colectividad.

## VII. DESIGNACION DE LOS ADMINISTRADORES

*A. Nombramiento de los consejos de administración.* Para poder tratar el problema de la designación de los administradores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, se debe hacer un tratamiento de tipo general para ambos sistemas, pues nuestras leyes son sumamente ambiguas para su regulación. He mencionado ya con anterioridad que no existe un trato sistemático para una y otra clase de empresas, sino que se confunden muchas veces, siendo necesario establecer una distinción; sin embargo, esto no puede lograrse en forma terminante, mucho menos para la designación de los administradores, incluyéndose la forma de integración de los consejos de administración.

En relación a los organismos descentralizados la ley de la materia no establece ninguna característica en especial para la designación de los miembros integrantes de los consejos de administración, consejos directivos o juntas directivas, según la determinación especial que adopte cada organismo, por lo que es necesario acudir a las leyes específicas de cada uno de ellos a fin de encontrar la forma de designación de estos consejeros.

La casi totalidad de los establecimientos públicos, de carácter descentralizado por servicio, con su personalidad jurídica propia, y de acuerdo con sus leyes constitutivas, se reserva la facultad de designación de los miembros integrantes del consejo de administración al poder ejecutivo federal, sea directamente por el presidente de la República o bien por conducto de cualquiera de sus secretarías de Estado. La excepción, como en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, es que la designación de los miembros integrantes del órgano máximo, equivalente a un consejo de administración, como lo es la junta de gobierno, son designadas en forma especial por conducto del consejo universitario, lo cual significa el grado máximo de autonomía de una institución.

La designación de los miembros consejeros de los órganos máximos de administración de los organismos públicos descentralizados más importantes: Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, merece cada uno de ellos un comentario especial.

92 Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura creado mediante la ley respectiva. *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1954.

93 Fondo de Garantía y Fomento del Turismo creado mediante decreto legislativo, del 14 de noviembre de 1956.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como autoridad suprema a la asamblea general, integrada por 30 miembros, de los cuales 10 son designados por el ejecutivo federal, otros 10 por los organismos patronales y otro número igual por las organizaciones de trabajadores. Como los representantes de los grupos patronales y de trabajadores siempre tienen puntos opuestos sobre las cuestiones a resolver, el factor decisivo ha sido siempre el voto de los consejeros que tienen la representación del poder ejecutivo federal. Esta forma mixta de integración de la asamblea general, tiene su origen precisamente en la forma en que se constituye el patrimonio de dicho instituto, o sea con las aportaciones patronales, de los trabajadores y del Estado.<sup>94</sup>

La ley institutiva del organismo público descentralizado "Petróleos Mexicanos",<sup>95</sup> prevé la integración de su consejo de administración, con la designación de los consejeros que haga el gobierno federal, del grupo mayoritario; los restantes serán designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

En el caso de los Ferrocarriles Nacionales su ley prevé<sup>96</sup> que los integrantes de su consejo de administración, en su grupo mayoritario, serán designados por el ejecutivo federal; los restantes serán designados por diversos grupos corporativos de tipo profesional y vinculados estrechamente a la marcha y funcionamiento de esta institución.

Para el caso de las empresas de participación estatal, se prevé dentro de la ley de la materia y además en forma específica dentro de las normas estatutarias de las mismas, que los miembros integrantes de su consejo de administración serán designados por el gobierno federal, sea como facultad expresa del mismo, o bien tomando en cuenta su participación mayoritaria; en otros casos, por la titularidad del ejecutivo federal de una serie especial de acciones que lo faculte para hacer tales designaciones. Como ejemplo nos basta el artículo 5o. de la ley orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas que fija que su consejo de administración estará integrado por ciertos consejeros propietarios de la serie "A", que corresponden en forma exclusiva al gobierno federal.<sup>97</sup>

B. *Los directores.* Igualmente la Ley sobre el Control de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, no tiene regulación especial para la designación de los directores o presidentes del primer tipo de instituciones, sino que hay que acudir a las leyes orgánicas de cada una de ellas a fin de encontrar la forma en la cual se designan los directores de las mismas.

En todos los casos de los establecimientos públicos, es facultad de designar a su director o presidente del mismo, al ejecutivo federal, sea directamente o por conducto de sus diversas secretarías de Estado. También la excepción es la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde su rector es designado por la junta de gobierno, conquista máxima de la autonomía universitaria lograda después de mucho tiempo.

En el Instituto del Seguro Social su director es designado directamente por el presidente de la República, debiendo ser de los miembros integrantes del consejo de administración que representan al gobierno federal.<sup>98</sup> Naturalmente que su director deberá ejecutar la línea de conducta trazada por el gobierno federal, sea por el presidente de la República en su calidad de titular del poder ejecutivo federal, o bien en cumplimiento de los planes de desarrollo que se hubieran trazado;<sup>99</sup> es práctica establecida que su director "acuerda" directamente con el presidente de la República, del que recibe las instrucciones generales sobre la línea de conducta a seguir por el establecimiento público descentralizado. Estas consideraciones son aplicables a los demás organismos que se puedan citar.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia, también un organismo público con personalidad jurídica propia, reúne estas características, pues su director general es nombrado y removido libremente por la Secretaría de Educación Pública.<sup>100</sup>

La Administración Nacional del Petróleo, antecedente de Pemex, también se regulaba por estas mismas directrices, pues su director general era designado por el presidente de la República.<sup>101</sup> Al organizarse más tarde Petróleos Mexicanos, se reguló igualmente con estas características, ya que el presidente de la República no sólo designa al director general de la institución, sino también a los diversos subdirectores, que tienen funciones especializadas.<sup>102</sup>

En los Ferrocarriles Nacionales de México la denominación cambió por la de gerente general, pero, sin embargo, las funciones son las mismas, las de un órgano unipersonal, con facultades ejecutivas y de dirección general de la empresa y ejecución de las decisiones adoptadas por el consejo de administración; es designado también por el presidente de la República.<sup>103</sup>

En el caso de las empresas de participación estatal, el ya citado artículo 3o, fracción III, de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, por parte del gobierno federal, fija como una característica de este tipo de sociedades, que su presidente, director o gerente, sean designados por el gobierno federal, lo que deberá cons-

94 Artículo 110 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

95 Artículo 4o. de la Ley de Petróleos Mexicanos.

96 Artículo 8o. de la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México.

97 En igual forma el artículo 8o. de la Ley del Banco Nacional de Fomento Cooperativo; ídem para el artículo 9o del Banco del Ejército y la Armada.

98 Artículo 112 de la Ley del I.M.S.S.

99 Los planes sexenales que adoptamos hace tiempo obligaban en su cumplimiento al gobierno y a las empresas descentralizadas. Igualmente opina así Sealtiel Alatríste, op. cit., pág. 563.

100 Artículo 8o. de la Ley del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Diario Oficial del 3 de febrero de 1939.

101 Artículo 4o. del decreto creador de la Administración Nacional del Petróleo. Diario Oficial del 2 de marzo de 1937.

102 Diario Oficial del 20 de julio de 1938, en su artículo 5o. de la Ley de Pemex, reformado posteriormente.

103 Artículo 18 de la Ley de los Ferrocarriles.

tar expresamente en las normas estatutarias de dicha empresa, sea que tenga su origen en una ley creadora o bien en una cláusula contractual.

Cada una de las empresas de participación estatal o economía mixta, en su reglamentación va señalando las formas en las cuales se designarán a los directivos, principalmente en los altos puestos. Como muchas de estas sociedades tienen su origen en una ley denominada generalmente "orgánica" de la institución, conforme a dichas normas legales se llevará a cabo el nombramiento. Insistiendo nuevamente en la organización del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, su director, conforme al artículo 12, inciso *i*), será nombrado por el consejo de administración igual que los otros altos puestos; como en el consejo existe mayoría representativa del gobierno federal, por conducto de sus acciones serie "A", naturalmente que este grupo mayoritario será el factor decisivo en la designación del director y los altos funcionarios de la empresa; debemos tomar en cuenta además el derecho de veto que tiene el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en un caso dado podría vetar la designación de un director que hubiere sido nombrado por los grupos diferentes a los del gobierno federal, en el caso de que éstos hubieren logrado reunir la mayoría de las acciones en una asamblea determinada. Por tanto, el gobierno federal tiene siempre protegido su derecho a designar al director y a los altos funcionarios de la empresa.<sup>104</sup>

C. *Los comisarios.* Para los establecimientos públicos de tipo descentralizado se establecen diversas formas de vigilancia interna sobre los actos de la institución, a través de comisiones de vigilancia, financiera, adquisiciones o presupuestos, según el tipo de organismo, pero en todas ellas, con independencia de su nombre, sus funciones son principalmente de vigilancia y auditoría.

En el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México, el consejo de administración designa una comisión financiera, de adquisiciones y presupuestos, que se encarga de vigilar activamente las operaciones de la gerencia general y de las diversas dependencias de la empresa, a fin de informar posteriormente al consejo de administración y de que éste adopte las medidas que estime pertinentes en relación a los informes que le son proporcionados.<sup>105</sup>

La comisión de vigilancia del Instituto Mexicano del Seguro Social sigue también la organización tripartita de su asamblea general y del consejo técnico, con participación en partes iguales de los representantes del gobierno federal, sector patronal y organizaciones obreras, al igual que para sus suplentes, y tiene como funciones vigilar las inversiones del instituto, de acuerdo con la ley y sus reglamentos; practicar la auditoría sobre los balances; comprobar los avalúos, sobre los bienes materia de las operaciones que lleva a cabo el IMSS; proponer a la asamblea general y al consejo técnico las medidas que estime pertinentes a fin de mejorar el funcionamiento de la institución; y, en forma similar, al comisario de la sociedad anónima, citar a asamblea general extraordinaria.<sup>106</sup> De lo anterior se

desprende que las funciones de la comisión de vigilancia, son exactamente iguales a las de un comisario, es decir, el representante de la asamblea a fin de que vigile las operaciones que llevan a cabo los órganos ejecutivos.<sup>107</sup>

Por lo que se refiere a las empresas de participación estatal o sociedades de economía mixta, podrá tener sus propios comisarios, que realizarán las funciones de "auditoría interna", que tendrán las funciones que les sean señaladas por sus normas estatutarias y reglamentarias, designados por las juntas directivas o consejos de administración, los cuales deberán rendir los informes que recaben en el ejercicio de sus funciones de vigilancia. En algunos casos, pueden existir dos o más comisarios, en representación de cada uno de los grupos de accionistas que integran el capital de la sociedad a fin de que puedan tener también sus propios representantes de vigilancia y auditoría interna, ante la importante participación que tengan en el capital y dirección de la empresa.<sup>108</sup>

Por otra parte la Secretaría del Patrimonio Nacional tiene la facultad de dictar las medidas necesarias de vigilancia y de disposición, para que todos los establecimientos públicos sujetos al control adopten los mejores sistemas de contabilidad y prácticas de auditoría interna, los que estarán obligados a seguir las disposiciones que al efecto dicte dicha dependencia, conforme a lo dispuesto en los artículos 7o, fracción I, y 8o, fracción V, de la ley de la materia. Considero que las medidas que dicte esta autoridad deberán ajustarse en primer lugar a las propias disposiciones normativas o estatutarias que regulen los sistemas de vigilancia interna de cada uno de los establecimientos, pues de otro modo estaría dando lugar a una grave violación a estos preceptos, lo cual resultaría contradictorio con la misión que se le ha encomendado a esta secretaría de Estado.

409

## VIII. PRESUPUESTOS

De acuerdo con la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados, se establece que es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la revisión, vigilancia y reformas a los presupuestos y programas anuales de erogaciones e inversiones de los establecimientos públicos (artículos 5o y 6o). Esta facultad fue confirmada por la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1966.

A la Secretaría de la Presidencia le corresponde según la Ley de Secretarías de Departamento y Estado (artículo 16, fracción V), planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por otra parte, por medio de un decreto presidencial se creó la junta de gobierno de los organismos y empresas de Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que teóricamente tiene como funciones proyectar las normas para el control de este tipo de establecimientos y ser el órgano consultivo del gobierno federal, sobre los programas generales de actividad y sobre los aspectos financieros de los mismos,

105 Comisarios o Comisiones de Vigilancia; artículo 14 de la Ley de los Ferrocarriles.

106 Artículos 164 y 166, fracción VI, de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

107 Comisión de Vigilancia del IMSS, artículo 113.

108 Comisarios Internos, artículo 16 de la Ley del BANTECARIO.

presupuestos periódicos de gastos y costos de operación.

La Secretaría del Patrimonio Nacional tiene también intervención a fin de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, según la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (artículo 7o, fracción XII). Ahora bien, de acuerdo con la ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establece el mismo principio de intervención en los presupuestos de ingresos y egresos de los integrantes del sector paraestatal y a la vez la obligación de éstos de presentar oportunamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional sus presupuestos y programas anuales de operación (artículos 5o y 8o, fracción II).

¿O sea, a quién le corresponde el manejo de los presupuestos? Para obtener la respuesta se requerirá conocer el resultado de las profundas diferencias políticas y administrativas de estas tres dependencias del gobierno federal; las tres quieren manejar los presupuestos de los organismos descentralizados, nada menos que 30 mil millones de pesos, cantidad superior al presupuesto de egresos de la administración pública federal.

Por esta serie de disposiciones contradictorias, podemos llegar a la conclusión de que no ha existido en nuestro medio ninguna regulación uniforme y sistemática para lograr el control de los presupuestos de egresos del sector paraestatal, por varios motivos, entre ellos el desconocimiento sobre las funciones, organización y estructura de este tipo de instituciones; la importancia de las actividades de las mismas y el deseo jurídico de cada una de las dependencias de Estado citadas, de asumir la administración, vigilancia y control de este cuantioso volumen patrimonial de los establecimientos públicos y sociedades de economía mixta; por la falta de una adecuada y sistemática regulación positiva en la materia, pues las normas existentes, simplemente complican más esta actividad; y, por tanto, por la falta de los instrumentos legales adecuados a fin de lograr este control.

Lo que parece más paradójico, no logrado en el cumplimiento de las leyes y decretos citados, es que por medio de un acuerdo presidencial, dado a las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público,<sup>109</sup> en lo que solamente es un acuerdo administrativo de carácter interno, ha tenido mejores resultados en la vigilancia de los fondos y programas de los organismos descentralizados, al fijar dicho acuerdo que las empresas de participación estatal y organismos descentralizados deben enviar anualmente y hasta el 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones para el siguiente ejercicio fiscal, los que deben ser aprobados previamente por el presidente de

la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia y, obtenida la aprobación comunicarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que logre los ajustes necesarios en los presupuestos de egresos de la federación y logre la combinación de ambos, con lo que se han obtenido resultados positivos, pues al menos se puede conocer globalmente el importe de las futuras operaciones comerciales que realicen estos organismos. Lo anterior no es suficiente para lograr un control y por lo tanto resulta insuficiente.

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1965, confirmada por la correspondiente al año de 1966, estableció que los presupuestos de ingresos elaborados por los integrantes del sector paraestatal, deberían ser revisados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de incorporarlos en aquellos casos señalados expresamente por la ley, a los presupuestos de la federación y someterlos posteriormente a la consideración del Congreso.<sup>110</sup> En los mismos ordenamientos anteriores y siguiendo una práctica establecida se autorizó a la misma dependencia a transferir las partidas de egresos, según las conveniencias y necesidades de estos establecimientos sujetos a control,<sup>111</sup> además de un control específico sobre la disposición y ejercicio de cada una de las partidas presupuestales que se hubieren aprobado.

Los mismos ordenamientos y la ley de control, han establecido que todos los ingresos que obtengan los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mencionados expresamente, deben concentrarse en las oficinas recaudadoras de Hacienda, las cuales podrán llevar así un control sobre los ingresos y egresos, puesto que todos los pagos se harán por igual conducto. En forma específica corresponderá a la Tesorería de la Federación, la administración de estos fondos y valores, pues están precisados en la Ley de Ingresos,<sup>112</sup> e igualmente hacer los pagos autorizados con cargo al presupuesto de egresos de la federación,<sup>113</sup> considerándose como organismos auxiliares de la Tesorería a todos los organismos descentralizados y sociedades de participación estatal,<sup>114</sup> lo cual me parece que es contrario a la naturaleza y funciones de este tipo de establecimientos, pues su obligación de depositar todos sus ingresos y verificar sus pagos por conducto de la Tesorería Federal, deriva precisamente del interés que tiene el Estado en su funcionamiento, a los cuales ha dotado de autonomía y personalidad jurídica, la cual se menoscaba por el contenido de disposiciones secundarias y al considerarlos como un organismo auxiliar. Con la concentración anterior de ingresos se ha logrado incorporar al presupuesto de la administración pública federal el valioso e importante volumen de ingresos y egresos de los establecimientos más importantes, pero a la vez se ha complicado su funcionamiento y no ha sido la solución definitiva para lograr un control sobre sus presupuestos y actividades.

109 Acuerdo presidencial, publicado en el *Diario Oficial* del 10 de noviembre de 1959.

110 Artículo 5o, párrafos 5 y 6, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1966 y artículo 5o de la Ley de Egresos.

111 Artículo 6o, párrafo 1o, de la Ley de Egresos de 1966.

112 Artículos 2o, fracciones II y IV, y 8o de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación (*Diario Oficial* del 24 de diciembre de 1959), relacionados con el artículo 6o de la Ley de Control.

113 Artículo 2o, fracción V de la ley anterior.

114 Artículo 5o, fracción II, *idem*.

115 Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México. Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Figueroa. Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Economía. México, 1962, págs. 170, 175, 176 y 183.

La combinación de estas medidas, aunque cada una de ellas sea positiva por sí misma, de ninguna manera logra integrar un sistema completo de programación, administración, vigilancia y control de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, pues han sido solamente paliativos o medidas provisionales, con las cuales se ha pretendido solucionar el grave problema que venimos comentando, lo cual ha significado ya un adelanto y la realización de proyectos y sugerencias existentes desde hace tiempo.<sup>115</sup>

La formulación de un presupuesto, sea de ingresos o egresos, actuando como instrumento jurídico una vez que ha sido aprobado debidamente y como instrumento económico al constituirse como parte integrante de un programa de trabajo, requiere de la intervención de la autoridad administrativa competente y especializada para conocer de las funciones encomendadas al establecimiento, es decir, la intervención, vigilancia y control de la secretaría de tutela, lo cual queda pendiente para el siguiente apartado.

### IX. PROGRAMAS

Los establecimientos públicos de cualquier clase deben elaborar su propio programa de actividad, como un programa de trabajo encaminado a lograr el cumplimiento de las finalidades que se le han encomendado y siguiendo los lineamientos generales que le hubiere señalado la administración pública. Para su preparación se harán todos los estudios técnicos, económicos y sociales que sean necesarios, sea por parte de su personal especializado o auxiliar y los datos que recabe de las dependencias administrativas, a fin de lograr su aprobación por sus propios órganos internos y directivos.

El programa del ente paraestatal deberá formularse a largo plazo, tomando en cuenta el desarrollo y actividades que puede tener; por otra parte, deberá dividirse en anualidades para poder valorizar periódicamente sus avances y hacer los ajustes que se estimen pertinentes, en relación al mismo programa y a las propias necesidades sociales.

¿Y qué autoridad administrativa se encargará de vigilar que el programa concreto, de un ente paraestatal, se ajuste a los lineamientos generales que se le han señalado y que se propone alcanzar el gobierno como entidad política? He ahí un grave problema que no ha sido resuelto en forma adecuada por el derecho administrativo mexicano.

Volvemos al mismo problema. En efecto, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,<sup>116</sup> le corresponde a la Secretaría de la Presidencia planear y vigilar las inversiones de los organismos des-

centralizados y empresas de participación estatal y elaborar posteriormente el plan general de desarrollo nacional. A la Secretaría del Patrimonio Nacional, en el mismo ordenamiento y en la ley de control, se le otorgan facultades para igual finalidad.<sup>117</sup>

La práctica y la costumbre mexicana nos muestran, por otro lado, que la aprobación de los programas de actividad del sector paraestatal se hace por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. Por conducto de esta última, el ejecutivo federal, como titular de dicho poder y de acuerdo con nuestro sistema presidencial y unipersonal, es el que señala la política y actuación a seguir de los integrantes del sector paraestatal, aprobando finalmente el programa de trabajo presentado por un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal. Igualmente nos señala la práctica que algunos directivos de los organismos descentralizados más importantes<sup>118</sup> recaban directamente del señor presidente de la República su opinión y acuerdo sobre la línea de conducta general que debe seguir el organismo que dirigen;<sup>119</sup> pero, sin embargo, se requiere de una mayor orientación para poder seguir una política a nivel nacional y coordinada con las actividades de otras dependencias de la administración pública.

Señalada ya la situación existente y sus inconvenientes, considero oportuno precisar cuáles serían, en mi opinión, los pasos a seguir para una adecuada planeación de las actividades de este importante sector paraestatal, tanto en forma concreta como global y en forma coordinada con los programas nacionales de desarrollo socioeconómico, que podrían concretarse en las siguientes etapas:

1o. Elaboración y aprobación interna por parte del establecimiento de su programa de actividad.

2o. Aprobación o modificación, en su caso, por una secretaría de tutela, que se haga responsable de sus efectos y ejecución del programa.

3o. Incorporación del programa del establecimiento paraestatal aprobado por la secretaría de tutela, al que ella hubiere formulado por sí, a fin de formar un programa global.

4o. Aprobación posterior del programa global de la secretaría de tutela, por parte del presidente de la República.

5o. Formulación de un programa nacional de desarrollo por la Secretaría de la Presidencia, que incluya los programas globales de cada una de las principales dependencias de la administración pública.

6o. Vigilancia permanente de la secretaría de tutela sobre el cumplimiento y ejecución del programa específico del establecimiento público.

7o. Coordinación general de la Secretaría de la Pre-

411

116 Facultades de la Secretaría de la Presidencia consagradas en las fracciones II y V del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

117 Artículo 7o, fracción XII, de la ley anterior, y artículos 6o, 7o y 8o de la Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Al respecto dicen: "Artículo 7o. La Secretaría del Patrimonio Nacional deberá: . . .IV. Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de cada organismo o empresa. . . Artículo 8o. Los organismos y empresas están obligados a: . . .II. Presentar oportunamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional sus presupuestos y programas anuales de operación".

118 La prensa nacional nos informa periódicamente de las entrevistas o acuerdos que sostienen los directores de los organismos descentralizados más importantes, como Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Compañía Nacional de Subsistencias Populares y algunos otros, con el señor presidente de la República.

119 Sealtiel Alatríste, op. cit.

sidencia con todas las demás secretarías de Estado, a fin de lograr el cumplimiento y ejecución de los programas globales de cada una de ellas.

8o. Y además la vigilancia final del presidente de la República sobre la marcha general de cada una de las secretarías de Estado y de su propia Secretaría de la Presidencia, valorizando sus actividades, desarrollo e influencia en la vida de la nación.

Se puede ahora hacer un breve análisis de cada una de las etapas señaladas, a fin de describir mejor la función de los programas globales y de las secretarías de tutela.

1o. Elaboración interna del programa individual del establecimiento. Dadas las características de la descentralización administrativa por servicio y al crearse los organismos adecuados, todos ellos autónomos, con su personalidad jurídica, etc., implica gran responsabilidad el trazar los programas de trabajo que considere convenientes, de acuerdo con las finalidades que se le han señalado.

Su programa deberá ser detallado, referido a la expansión y mejoramiento de su producción y de los servicios que preste, ampliación de sus instalaciones o de su personal, inversiones que se proyecte y, en fin, la indicación precisa de los medios técnicos y económicos con los cuales se puede contar a corto y a largo plazo; como consecuencia del programa general de trabajo, se deberán elaborar los presupuestos correspondientes.

En la elaboración del programa de trabajo deberán participar los propios elementos del establecimiento público, sea descentralizado o empresa de economía mixta, que serán precisamente los que podrán conocer detalladamente las necesidades actuales y futuras del establecimiento. La dirección u órgano ejecutivo del mismo se encargará de precisar y orientar los trabajos previos de elaboración del programa.

Posteriormente será el órgano máximo, consejo técnico, consejo de administración, junta directiva, o cualquiera que sea el nombre, el encargado de aprobar en forma definitiva el programa del establecimiento paraestatal; y, una vez aprobado, deberá convertirse en la meta u objetivo a alcanzar, exponerlo a las autoridades de tutela o contraloras de su actividad, a fin de lograr su aprobación total, defendiéndolo ante cualquier oposición que surja.

La autonomía de la gestión de los establecimientos del sector paraestatal, es precisamente la que tienen para autogobernarse y señalar la forma concreta de realización de las finalidades que se le han encomendado en el acto de su creación o posteriormente.

2o. La aprobación o modificación, en su caso, por una secretaría de tutela<sup>120</sup> o secretaría interventora o de intervención, como aquella dependencia de la administración pública que está ligada directamente a las finalidades del establecimiento público, por señalarlo así las normas reguladoras de la competencia adminis-

trativa entre las diversas secretarías de Estado, pues no debemos olvidar que la prestación de los servicios públicos, corresponde nominalmente al Estado y cuando éste se ha interesado o requerirlo así las necesidades económicas, participa directamente en el campo de la producción, sea directamente o por conducto de las empresas en que interviene; o sea, el Estado, en representación de los intereses del pueblo, quien reclama siempre un mejor aprovechamiento de su patrimonio, es el responsable políticamente del funcionamiento de todos los organismos del sector paraestatal; conforme a la política dominante y mayoritaria, se debe orientar, controlar y vigilar su funcionamiento.

No puede dejarse al azar el funcionamiento de este importante sector de la actividad económica nacional o exclusivamente bajo la responsabilidad de sus directivos, ya que no se trata del caso de empresas individuales que buscan su propio beneficio. Al contrario, están ligadas a los intereses nacionales, para los cuales el Estado y sus órganos son los mejores exponentes.

En consecuencia, debe existir un responsable directo del funcionamiento de todos los establecimientos públicos en general; un responsable política y administrativamente. En la administración pública activa bajo los lineamientos de centralización, con una línea ascendente y jerárquicamente superior en cada paso, existe en cada etapa un responsable de las actividades que le están encomendadas a él y a sus subordinados. Por el contrario, en la descentralización por servicio, lo que se busca es la independencia en la prestación de la actividad requerida; es una cierta libertad de acción, pero siempre bajo los lineamientos que el Estado les ha señalado.

Por otra parte, sabemos perfectamente que el Estado actúa por conducto de sus órganos representativos, uno de ellos será la administración pública, la que a su vez cuenta con sus diversas dependencias especializadas; y así, deberá ser por su conducto como se expresen los lineamientos a seguir del establecimiento, como se presenten al conocimiento público y la forma en la cual participen en un programa nacional de desarrollo socioeconómico.

Será igualmente la secretaría de tutela o de intervención, la dependencia administrativa con el equipo técnico y humano, adecuado y suficiente, la encargada de juzgar de los alcances y efectos en la vida nacional del programa elaborado en forma interna por la colectividad del sector paraestatal, correspondiéndole a la misma aprobarlo o modificarlo y a partir de ese momento hacerse responsable de su cumplimiento.

3o. Formación de un programa global, que comprenda el especial de la colectividad paraestatal y el de la secretaría de tutela o de intervención, es otro de los requisitos necesarios a fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y económicos con que cuenta el país; en primer lugar, para que se coordinen las actividades del establecimiento público con la

120 Consciente de los inconvenientes de la palabra o calificativo de secretaría de tutela, pero entendida como aquella palabra proveniente del latín *tutelar*, que guía, ampara, protege y defiende, que se puede referir exactamente a las funciones de una secretaría de Estado, en relación a los establecimientos públicos conectados con sus actividades, pues será la encargada de trazar la línea de conducta a seguir por la colectividad paraestatal, a la cual protegerá con sus actos administrativos. O bien si se aplica en forma analógica el sentido de la tutela en el derecho civil y consagrado positivamente en el artículo 449 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en toda la República en materia federal, puede referirse a la guarda de la persona jurídica y sus bienes y de la incapacidad política de gobernarse por sí misma.

autoridad administrativa, pues la experiencia nos demuestra las múltiples contradicciones en las actividades, procedimientos y formas de lograr la realización de un propósito común entre aquéllos y ésta; para que se unifiquen criterios entre los diversos establecimientos de un mismo género y de ninguna manera se establezcan competencias desleales entre unos y otros. Y, también, lograr que una secretaría de Estado tome soluciones unitarias sobre los problemas que se le presentan, contando con sus recursos directos y de los organismos que controla.

4o. Aprobación del programa global por el señor presidente de la República, tomando en cuenta que es el representante unipersonal del poder ejecutivo, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>121</sup> y el responsable final de la conducta y resultados de toda la administración pública. Característica del sistema presidencialista, es que su titular asume la dirección general y conducta a seguir de cada una de las secretarías de Estado; y, a la vez, es una obligación de cada secretario de Estado el ajustarse a los lineamientos anteriores, poniendo en ejecución todos los medios que estén a su disposición para lograr dichos propósitos.

5o. La planeación socioeconómica del país, indispensable a fin de lograr un desarrollo armónico de las diversas regiones y sectores de población nacionales, corresponde a la Secretaría de la Presidencia, la cual se encargará de encauzar las actividades especializadas de cada una de las dependencias administrativas, a fin de resolver integralmente determinados problemas que aquejen al país, o a una zona determinada o un especial sector de la población. Para ello deberá proponer, a cada una de las secretarías de Estado, las medidas pertinentes para lograr un programa nacional de desarrollo socioeconómico, con la participación de cada una de ellas.

6o. La vigilancia de la secretaría de tutela sobre el cumplimiento y ejecución del programa específico de cada establecimiento, es una consecuencia de lo expuesto con anterioridad, ya que esta autoridad será la responsable de la marcha eficiente de los organismos paraestatales, actividad de vigilancia que deberá relacionarse con los actos más importantes del ente que controla, como se menciona más adelante.

7o. Igualmente corresponderá a la Secretaría de la Presidencia coordinar con todas las secretarías y departamentos de Estado sus actividades, a fin de lograr el cumplimiento del programa nacional de desarrollo socioeconómico, pues al emprender su ejecución surgirán los problemas del momento, que se hará necesario vencer con la participación conjunta de estas autoridades.

8o. El mencionado régimen unipersonal del poder ejecutivo y al ser responsable una sola persona de la marcha y desarrollo de la actividad administrativa, convierte al señor presidente de la República en el supervisor general de los resultados de cada una de las secretarías de Estado valorizando sus actividades, desarrollo e influencia en la vida de la nación; señalará a la vez los errores y formas de mejorar sus actividades, al igual que de los organismos paraestatales que con-

trolan, sin necesidad de entrar a los detalles mínimos de funcionamiento, pues su misión debe ser a un nivel nacional.

Finalmente, mientras no se obtenga la coordinación de los programas de un establecimiento público con los de la secretaría de tutela, los primeros seguirán llevando siempre una línea de conducta independiente, desconectada y en muchas ocasiones contraria a la que se ha trazado la autoridad administrativa, pero sin permitir, por el otro extremo, que una sola secretaría de Estado asuma para sí el control de todas sus actividades.

Y así, como ejemplo típico de un control de tutela por la autoridad administrativa especializada y en ejercicio de sus facultades,<sup>122</sup> y como uno de los intentos para resolver este tipo de problemas, lo tenemos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que puede intervenir en la programación general de las actividades de las empresas de participación estatal que están dedicadas a las cuestiones financieras, incluyendo los diversos bancos del sector público, aseguradoras, financieras, etc., pues están ligadas íntimamente a esta secretaría de Estado, y por tanto, le corresponderá la tutela de la misma, sin necesidad de excluirlas del objeto de la actual ley de control. Sobre esto último, hace tiempo se expidió un reglamento a fin de regular las actividades de las instituciones nacionales de crédito y sus organizaciones auxiliares,<sup>123</sup> creándose un comité coordinador de sus actividades, con participación de los representantes del Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, bajo la presidencia directa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el que tiene entre otras, las siguientes funciones: consultivas a fin de delimitar la competencia de las instituciones crediticias del sector público; considerar planes conjuntos de financiamiento de las mismas, de acuerdo con las condiciones económicas generales del país; coordinar la actividad de las instituciones crediticias del sector privado con las del sector público, en relación a los programas de promoción y financiamiento de tipo general o nacional; dictar las reglas generales para el otorgamiento de los créditos de las instituciones crediticias del sector público a favor de la banca privada; recomendar las actividades económicas primordiales a las cuales debe prestar atención la banca pública; "procurar la mayor cooperación" entre las diversas instituciones crediticias del sector público sobre sus propias investigaciones, a fin de evitar que las mismas se dupliquen, mejorando sus medidas de trabajo y el intercambio oportuno de informaciones; además, propugnar la realización de los programas de este tipo de instituciones, sobre bases no inflacionarias.

La propia creación de este comité y sus facultades nos da una idea clara de la gran desorganización que ha existido entre las diversas empresas de participación estatal, incluyendo el sector bancario, que es de los mejor organizados. Sin embargo, para resolver este mal son insuficientes las facultades consultivas que se han otorgado a este comité, debiéndosele otorgar una mayor fuerza y obligatoriedad en relación a las instituciones crediticias del sector público por varios conceptos:

121 Artículo 80 de la Constitución: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"."

122 Artículo 6o de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

123 Artículos 2o. y 3o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

en primer lugar por la propiedad pública del banco, la sanción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el poder de nombramiento y revocación sobre los miembros directivos de las instituciones que no cumplan exactamente con los puntos señalados en los acuerdos de este comité y, además, el poder que tiene el gobierno de remover a los funcionarios que no cumplan exactamente estas indicaciones sobre la política crediticia nacional. Mientras no se imponga en una forma enérgica el cumplimiento de los acuerdos de este comité o de cualquier otro en las ramas más diversas, o bien, se adopten decisiones enérgicas por las autoridades administrativas competentes, seguirá existiendo la desorganización en las actividades de las empresas públicas, pues nunca se podrán vigilar, ni controlar, perdiéndose con ello, en muchas ocasiones, los nobles propósitos por lo que fueron creadas.

## X. SANCION DE SUS ACTOS

A. *Intervención administrativa.* Aparte de las diversas autorizaciones previas que requieren los organismos públicos, como la aprobación de programas y presupuestos, existe una serie de actos que llevan a cabo, que requieren la intervención o sanción de la autoridad de tutela o bien, la intervención de otra autoridad o institución diversa y que se especialice en el acto específico que se está realizando.

En efecto, algunos actos de vital importancia, como contratos, créditos o actos especiales, deberán ser sancionados previamente por la autoridad de tutela, pues de otro modo carece de validez. Así, tenemos el artículo 114 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que requiere la sanción previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los actos de este instituto y que tienen gran relevancia, por sus efectos económicos o sociales.

Los acuerdos aprobados por la Junta Directiva de la Dirección de Pensiones Militares, que es el organismo descentralizado de tipo federal que se encarga de algunas de las prestaciones sociales a favor de los miembros de las fuerzas armadas nacionales, son sancionados posteriormente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 11 de las normas jurídicas que la regulan.<sup>124</sup>

La sanción previa de la Secretaría del Patrimonio Nacional, para la realización de todo acto que afecte el patrimonio de las instituciones objeto de la ley que hemos venido comentando, que incluye bienes muebles e inmuebles y para éstos requiere la coparticipación de la Secretaría de la Presidencia,<sup>125</sup> lo cual es una exageración, pues en el caso de que el objeto del ente paraestatal sea precisamente la enajenación de bienes, complicaría y anularía su funcionamiento. Considero que deben interpretarse estos preceptos referidos a los bienes que están dedicados al servicio del

mismo establecimiento, para su funcionamiento, como parte de su capital fijo y no a los actos ordinarios de administración, relacionados con las actividades y finalidades del establecimiento.

La sanción e intervención previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la realización de todos los contratos de crédito de los organismos descentralizados y empresa de participación estatal, está regulada ampliamente por la Ley de Ingresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal de 1966,<sup>126</sup> la que se encarga de vigilar que los financiamientos, que se obtengan, se ajusten a los programas de inversión aprobados con anterioridad, que el tipo de interés pactado no exceda del normal y además, que la capacidad de pago de los mismos sea adecuada para liquidar los compromisos contraídos, sin que se afecte su estabilidad económica. Para lograr lo anterior, esta secretaría de Estado puede requerir al acreditado, a fin de que le proporcione los estados financieros, presupuestos y en general todos los datos que sirvan para precisar su situación económica y en especial el activo y su pasivo.

La Nacional Financiera, como órgano representativo del gobierno federal en el manejo del crédito internacional del país, debe intervenir en todos los contratos en que participen los establecimientos públicos y empresas de participación estatal, cuando se obliguen a la adquisición de equipos materiales, ejecución de obras o prestación de servicios, o contraigan obligaciones crediticias en el exterior, so pena de nulidad de dichos actos, lo cual nos indica la gran intervención que tiene esta institución, con la sanción de este tipo de actos.<sup>127</sup>

La sanción de los actos de las organizaciones del sector paraestatal, implican un control sobre la legalidad de sus actos por parte de la administración pública. Para ello se producen dos actos jurídicos diferentes: el primero de ellos dictado por el establecimiento público, apegado a sus propias disposiciones; el segundo, autónomo por sí mismo, dictado por la autoridad administrativa, que tiende a darle eficacia al primero. Es lo que se ha llamado como el acto administrativo complejo.

Por todo lo anterior vemos cómo los actos más importantes de la vida de estas instituciones, requieren la sanción previa de la autoridad de tutela o un órgano delegado en forma específica, lo que nos parece adecuado pues es una forma de controlar las actividades de las mismas y vigilar que se apeguen siempre a la línea de conducta que se hubiere trazado por el ejecutivo federal o en los planes de desarrollo general de la nación.

B. *Vigilancia en los contratos administrativos: de adquisición y de obras.* Dos leyes recientes, la de Inspección de Contratos y Obras Públicas, y la de Inspección de Adquisiciones, han establecido una serie de disposiciones generales a fin de vigilar y controlar las diversas clases de contratos administrativos que celebren los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal, a los cuales da un

124 Artículo 11 del decreto creador de la Dirección de Pensiones Militares, como organismo descentralizado federal (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1955), que requiere la sanción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

125 Artículos 15 y 16 de la actual Ley de Control.

126 Artículo 35 de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1966.

127 Artículos 2o y 4o de la Ley Reformatoria de la Orgánica de la Nacional Financiera. Diario Oficial del 30 de diciembre de 1947.



trato igual, sin distinción alguna, cometen los mismos errores de asimilación que contiene la ley de control, por parte del gobierno federal, de las personas jurídicas del sector paraestatal.

Lo importante de estas dos leyes, aunque hubiere sido mejor un sólo ordenamiento, es que establecen un control y vigilancia sobre los contratos administrativos que celebren las empresas del sector paraestatal. Esta intervención se divide en dos partes: antes y después de la celebración del contrato. Veamos sus diversos aspectos.

Se establece un registro de contratistas de obras públicas y de proveedores, que controla la Secretaría del Patrimonio Nacional, requiriéndose una serie de datos inherentes a las actividades de los constructores y comerciantes, así como inscripciones en los catastros fiscales y de seguridad social, perteneciente a la cámara gremial respectiva, así como los documentos justificativos de la personalidad jurídica de las personas morales, en su caso. Con ello se pretende llevar una supervisión y control sobre las personas que contratan con la administración pública y las empresas del sector paraestatal, <sup>128</sup> obligándoseles a celebrar sus contratos con aquellas personas que se encuentran inscritas y registradas en estos padrones, so pena de nulidad del acto jurídico celebrado, por falta de cumplimiento de los requisitos que señala la ley; <sup>129</sup> es un retorno a la época del formalismo en los contratos.

El control es mucho muy amplio, pues comprende todas las obras en construcción, instalación y conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la adquisición de mercancías, de bienes muebles y de materias primas, por parte de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, actos en los cuales se requiere una constante intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional, con la finalidad de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos económicos, buscando siempre los mejores precios y calidades.

Los precios y la exagerada intervención de esta última secretaría de Estado, es la preocupación primordial de estas dos leyes, olvidándose toda la autonomía de este tipo de empresas.

En efecto, más que la calidad de los productos o de las obras, la ley se interesó en la reducción de los precios, estableciendo los precios unitarios para la construcción de obras y la confrontación de precios para las adquisiciones; por ejemplo, en los artículos 16 de la Ley de Contratos de Obras, y 15 a 17 del ordenamiento regulador de los contratos de suministro y compraventa, con base en las ofertas y propuestas recibidas de los interesados, que muchas veces son simples intermediarios que abusan de sus relaciones políticas, en vez de que se hubieran tomado en cuenta las investigaciones del mercado, tanto en cuestiones de calidad, puntualidad en la entrega de la obra contratada u objeto adquirido, seriedad del empresario, así como los precios en las diferentes modalidades de las operaciones. Se debe de tomar en cuenta, por otra parte, que muchos contratistas y comerciantes sólo operan bajo pedido concreto y en muchas ocasiones exigen el

precio de contado y su pago con anticipación, los cuales no tendrán necesidad comercial de inscribirse en el padrón de contratistas y comerciantes, situaciones en que las empresas del sector paraestatal requerirán de sus servicios, encontrándose imposibilitadas legalmente para celebrar estas operaciones.

Para las obras públicas, se constituyó la Comisión Técnica Consultiva de Contratos y Obras Públicas, integrada por funcionarios públicos, y representantes de diversos organismos descentralizados, 2 ordinarios y 4 especiales, cuando versen negocios que se refieran a su institución. ¿Y los demás organismos? ¿Y las empresas de participación estatal? Esta comisión recomienda las bases y normas a que se sujetarán las contrataciones, resolviendo en definitiva las secretarías de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional.

Como requisitos previos se exige: que en las obras públicas exista autorización previa de la Secretaría de la Presidencia y después el proyecto detallado (incluyendo planos, especificaciones y presupuestos), resultando el orden de enumeración contradictorio, pues primero se requiere un proyecto, ajustado a un programa de actividad, tal y como se ha venido exponiendo y después su aprobación por la Secretaría de la Presidencia, todo lo cual se dará a conocer a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Para las adquisiciones, se requiere que una vez formulado un pedido, se avise a esta última dependencia, a fin de que inscriba y autorice la operación y sus consecuencias posteriores, como la entrega y el pago.

Entre los requisitos a posteriori, exigidos para este tipo de operaciones, se requiere la inscripción del contrato de obra o los informes sobre aquellas obras por administración o ejecución directa, en los registros de obras que lleve la autoridad administrativa; la rendición de informes mensuales sobre el avance de las obras y su costo; la autorización de las estimaciones presentadas por los contratistas y su inscripción en el registro anterior; la necesidad de comunicar cualquier cambio en las especificaciones del contrato o de la obra; la cancelación del pedido, cuando el comerciante no satisfaga los requisitos señalados por la ley o cometa irregularidades en la entrega de las mercancías; la facultad de exigir muestras de los objetos propalados en venta; la obligación de comunicar cualquier cambio en la calidad o cantidades de las mercancías contratadas.

Es de vital importancia la facultad, de dicha autoridad administrativa, de vigilar la entrega de las obras o mercancías, su calidad y cumplimiento de las obligaciones contractuales, así como dictar las medidas necesarias para lograr su cumplimiento, las que serán obligatorias para las empresas controladas y las otras partes contratantes. Me parece exagerada la facultad que se le otorgó de vigilar la aplicación o destino final de las mercancías adquiridas, pues es una misión que corresponde a la secretaría de tutela, dada la especialidad técnica y la responsabilidad de la marcha de los establecimientos públicos que están bajo su dirección.

La nulidad de pleno derecho, establecida para aquellos contratos de obra o adquisición celebrados en

128 Artículos 5o y 9o de la Ley de Contratos de Obras Públicas y 3o, 5o, 14, 15 y 16 de la Ley de Inspección de Adquisiciones, que establecen y regulan el registro de contratistas y proveedores.

129 Artículos 37 y 26 de las Leyes de Inspección de Contratos de Obras Públicas y de Adquisiciones, respectivamente, que establecen la nulidad de pleno derecho para los actos celebrados en contravención a sus disposiciones.

contravención a lo señalado por los ordenamientos que se han venido mencionando, es simple y sencillamente obstaculizar la marcha de las empresas paraestatales, el desconocimiento del sistema de las nulidades, aun dentro del propio campo del derecho administrativo; así, nunca podrá perfeccionarse ningún error cometido, pues una simple operación mercantil se ha convertido en un largo y complicado procedimiento administrativo, que al fin de cuentas encarece y aumenta el costo de operación de las empresas que se han venido comentando. Al contrario, deberá respetarse al máximo la autonomía de las mismas y facilitarles sus operaciones con procedimientos sencillos y breves, reforzando o mejorando la función de la auditoría.

## XI. AUTORIZACION DE PAGOS

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en todo aquello que se refiera a los aspectos financieros y económicos de los establecimientos del sector paraestatal, en todo su movimiento presupuestario, comprendiendo ingresos y egresos según lo dispuesto por el artículo 5o de la actual Ley de Control; 5o y 35 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1966 y 4o de la Ley de Egresos para el mismo año; la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, mencionada con anterioridad; Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos; artículo 1o de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, y artículo 1o de la Ley de Inspección de Adquisiciones, autoridad que intervendrá autorizando los pagos de los establecimientos públicos más importantes de México.

De acuerdo con las líneas generales que se han venido señalando, una vez que exista una programación general de actividades para todas las entidades que forman parte del sector paraestatal y aprobados sus presupuestos, ningún pago que no esté señalado en los mismos, será autorizado por los órganos directivos, so pena de responsabilidad personal de quien lo autorice.

<sup>130</sup> Los pagos especiales o de una mayor cuantía deberán ser analizados previamente por la secretaría de tutela, antes de que sean pagados directamente por el organismo, cuando maneja libremente sus ingresos; pero, cuando el presupuesto del establecimiento se encuentra englobado en el de una secretaría de tutela y por tanto en el presupuesto de egresos nacional, los pagos deberán llevarse a cabo según lo señalado en las normas jurídicas relativas al presupuesto.

En efecto, el artículo 4o de la Ley de Egresos de 1966 dispone terminantemente:

"La administración, control y ejercicio de los ramos de inversiones, erogaciones adicionales, deuda pública y erogaciones adicionales de organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal, estarán encomendados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. . ."

La Ley de Control, congruente con los conceptos anteriores, reconoce las normas reglamentarias que al respecto dicte la autoridad anterior, así como las medi-

das necesarias para disponer oportunamente de las asignaciones presupuestales señaladas para cada establecimiento paraestatal, en los casos que se encuentran englobados en los presupuestos de cada secretaría de Estado.<sup>131</sup>

O sea, cuando un establecimiento público (organismo descentralizado o empresa de participación estatal) se encuentre comprendido en la Ley de Ingresos de la Federación, de los 21 que se mencionan en el artículo 5o párrafo 8o, o precisado posteriormente por el Ejecutivo, se regularán todos sus pagos en igual forma que los correspondientes a la administración pública federal, con la salvedad de que sólo se pagarán las cantidades que se alcancen a cubrir con los fondos recaudados y depositados, en forma específica por el ente paraestatal. Por ello, la Secretaría de Hacienda es la administradora de los ingresos y egresos de este tipo de empresas. La ley aplicable para todos estos casos será la orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en combinación con el ordenamiento regulador de la Tesorería Federal.

Las Leyes sobre Contratos de Obras Públicas y de Adquisiciones fijan la intervención obligatoria de la autoridad administradora de la hacienda pública, en todos aquellos casos en que los pagos relativos a los contratos de obra o adquisiciones, celebrados por los establecimientos públicos, deban cubrirse con cargo al presupuesto federal;<sup>132</sup> también la Ley de Ingresos de la Federación para 1966 contiene igual sentido y además reenvía a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos.<sup>133</sup>

En relación a los pagos del personal de las empresas cuestionadas, se harán de acuerdo con lo estipulado en los contratos colectivos de trabajo de cada una de ellas y hasta los alcances de sus depósitos o ingresos recaudados.<sup>134</sup>

Pero aparte de los casos anteriores, señalados en forma limitativa por la Ley de Ingresos, se hace necesaria la intervención de la secretaría de tutela, a fin de vigilar y autorizar los pagos de mayor cuantía de las empresas que controla, revisando su oportunidad y legalidad, de acuerdo con los programas que le hubiere aprobado y las disposiciones normativas de la materia.

La solución anterior, de concentrar todos los ingresos y egresos de las empresas paraestatales, por conducto de la administradora de la hacienda pública, significa un adelanto a fin de lograr el control sobre sus erogaciones; sin embargo, no es la solución definitiva, pues ha centralizado las actividades económicas de las mismas, lo que va en contra de su naturaleza: la autonomía de sus actividades.

## XII. AUDITORIA EXTERNA

La antigua ley para el control de las empresas descentralizadas señalaba que era una característica de este tipo de sociedades el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pudiera designar un representante para cada empresa, el cual podría asistir a las delibera-

130 Artículos 38 de la Ley de Contratos de Obras Públicas, 8 y 27 del ordenamiento regulador de las inspecciones y adquisiciones, ya mencionado.

131 Artículos 5o y 7o de la Ley de Control de los entes paraestatales; artículo 5o de la Ley de Ingresos de 1966 y 5o de la correspondiente Ley de Egresos.

132 Artículos 23 de la Ley de Contratos de Obras Públicas y 6o, 10, 18 y 25 de la Ley de Inspección de Adquisiciones.

133 Artículo 5o, párrafo 4o, de la Ley de Ingresos de 1966.

134 Artículo 8o de la Ley de Egresos de 1966.

ciones de las asambleas, consejos de administración, con derecho a voz y con las facultades de los comisarios, independientemente de los funcionarios de estas características con que contara cada empresa según sus respectivas y especiales leyes.

Estos funcionarios —inspectores— realizaban las funciones de auditores externos de la sociedad, en representación de la secretaría de Estado que lo había designado. Por ejemplo, los comisarios externos designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar la actuación de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.<sup>135</sup>

De acuerdo con la vigente reglamentación de este tipo de personas jurídicas, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional el Control y vigilancia, inspección técnica, además de otras facultades tendientes a verificar el adecuado aprovechamiento de todas sus inversiones, pudiendo designar y remover libremente al auditor externo del establecimiento, el cual será independiente del mismo.

A pesar de la grave confusión de conceptos que contiene la ley, entre auditoría y vigilancia técnica, se pueden desprender algunos elementos relativos a las funciones exclusivas y propias de la auditoría externa.

Considero que las funciones de la auditoría externa son fundamentales para la buena marcha de los establecimientos públicos y de las empresas de participación estatal, pues a través de ellas se puede lograr que los administradores traten de ajustarse siempre a las finalidades de la institución, que sus gastos los hagan siempre de acuerdo con los presupuestos de egresos que tengan y en general que todos sus actos sean llevados siempre con un afán de servicio directo a la empresa que les ha otorgado su confianza y que representan.

Con la auditoría externa es más fácil descubrir las anomalías que existen en el desempeño de las actividades del organismo o empresa que se vigila, y así las autoridades de tutela podrán tomar las medidas que estimen pertinentes para evitar estos desvíos de actividad y de fondos, en vista de los resultados de la auditoría.

Por ello se hace necesario establecer la diferencia entre las diversas facultades que consagra el artículo 5o del ordenamiento vigente, entre la auditoría permanente o externa y las funciones de inspección y vigilancia técnica, pues son completamente diferentes y no se compaginan en una misma secretaría de Estado.

Las funciones de auditoría consisten en vigilar el destino adecuado de todas aquellas inversiones que realice la persona o empresa sujeta a control, revisando su contabilidad, sus estados financieros y todos aquellos documentos complementarios, vigilando el cumplimiento de los presupuestos de ingresos y egresos aprobados con anterioridad, sin poder discutir la legalidad de una partida o concepto de gasto erogado conforme a los presupuestos previos y aprobados por la autoridad correspondiente. Estos aspectos sí están reglamentados por las fracciones II, IV y párrafo V del artículo 7o. de la ley.

La autoridad a la cual está encomendada la auditoría externa debe estar facultada para dictar las normas necesarias para reglamentar el trabajo y funciones específicas de los auditores, sin pretender uniformar los sistemas contables a semejanza de la contabilidad pública, pues se perderían las ventajas que reportan la autonomía de este tipo de establecimientos, aspecto que ha sido regulado parcialmente en la fracción III del artículo 7o.

El establecimiento sujeto a control deberá darle al auditor todas las facilidades necesarias para que realice sus actividades y funciones, siendo responsables sus directivos en caso de no hacerlo así.

Por la diferencia que considero ha de existir entre la auditoría externa y la vigilancia técnica, por otro lado, que corresponderá a la autoridad de tutela, una vez que se hayan examinado los resultados de los informes de los auditores y después del análisis de los estados financieros, se deberá informar por la autoridad de auditoría, a la de tutela, sobre los resultados obtenidos por sus auditores; en el caso de encontrar anomalías, cantidades faltantes, inversiones desviadas o improductividad, deberá hacerlo notar a la autoridad tutelar, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para evitar las deficiencias anteriores y mejorar el funcionamiento de estos organismos.

En caso de persistir el desempeño de estas dos funciones completamente diferentes, auditoría y vigilancia técnica, señaladas a una sola autoridad, seguirá existiendo una desorganización, pues la misma pretenderá imponer orientaciones técnicas especiales para las cuales no tendrá la capacidad técnica y especializada que se hace necesaria, y el equipo humano requerido, con menoscabo de las funciones técnicas de la secretaría de tutela.

### XIII. INFORMES PERIODICOS

Para la buena marcha de cualquier organización del sector paraestatal, se requiere que elabore informes periódicos sobre sus actividades y estados financieros, los que serán consultados, observados y sancionados por el órgano de tutela y la autoridad financiera.

Me parece adecuada la fracción segunda del artículo 7o de la ley de la materia, que establece la facultad de la Secretaría del Patrimonio Nacional de solicitar a los organismos que regula dicha norma, los informes financieros sobre el resultado de sus actividades, pues es una misión de su neta incumbencia y a la vez su obligación de rendirlos.

Es también facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el requerir a las empresas objeto de este trabajo, la presentación de los informes técnicos, estados financieros y sobre la situación de activo y pasivo, en todo aquello que se refiere a la contratación de créditos por las mismas, como requisito previo a fin de autorizar estas operaciones,<sup>136</sup> además de aquellos datos que puedan servir para formular análisis económicos de tipo general.

Al analizar dichos informes financieros, las autoridades deben contar con las facultades necesarias para

135 Comisarios externos designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como en el caso de la Aseguradora Agrícola, según lo establecido en el artículo 13 de su ley.

136 Artículo 35 de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1966.

sancionarlos y adoptar las medidas que se estimen pertinentes en caso de encontrarlos incorrectos. Para lograrlo deben reunirse previamente varios elementos, como programas de trabajo, presupuestos aprobados por las autoridades de vigilancia y tutela y un sistema adecuado de auditoría.

Estimo que si no se reúnen los elementos anteriores, no puede funcionar ningún sistema de control, pues se puede argumentar que los actos que se pretende rechazar fueron adoptados discrecionalmente en el ejercicio de la autonomía de los organismos y como sus autoridades son las máximas, no puede haber ninguna que esté por encima de ellas y pretenda posteriormente reprobado un acto suyo.

Los informes periódicos deben de contener todos los datos generales sobre las actividades del establecimiento, apegadas siempre a sus propias finalidades y a la línea de conducta que se le hubiere trazado, a fin de que las autoridades de tutela o superiores que lo vigilan puedan conocer en detalle su normal funcionamiento.

Los informes financieros y de actividades deben tener una constante regularidad, de un mínimo mensual y además formularse uno anual que será sometido a igual revisión.

En relación a estos informes financieros y de actividades, debemos distinguir dos aspectos sobre su divulgación, uno de ellos relativo a las obligaciones de toda empresa mercantil y el segundo aspecto referido a su naturaleza de empresas públicas.

La legislación mercantil, en especial la Ley General de Sociedades Mercantiles,<sup>137</sup> establece la obligación de todas las empresas mercantiles de publicar sus balances una vez que hayan sido aprobados por las asambleas de socios; reiterándose, en forma especial, para las instituciones bancarias y las organizaciones auxiliares de crédito,<sup>138</sup> una vez que han sido aprobados por la Comisión Nacional Bancaria; el ordenamiento regulador de las instituciones de fianzas establece igual disposición, una vez que el balance ha sido aprobado previamente por la Dirección General de Crédito, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;<sup>139</sup> la aprobación previa de la Comisión Nacional de Seguros, a los balances formulados por las instituciones de seguros, es otra obligación legal establecida por la ley de la materia.<sup>140</sup> Como todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal actúan en el campo comercial, realizando una serie variada de operaciones mercantiles y muchas de ellas están organizadas bajo la estructura de la empresa privada, considero que debe ser una obligación de su parte, publicar los balances de sus actividades económicas y además, inscribirlos en el registro público de comercio del lugar en donde tengan su domicilio social.<sup>141</sup>

Su naturaleza de empresa pública exige la presencia de ciertos requisitos especiales para los mismos efectos de divulgación de sus informes financieros y de actividades. Así, la ley de la materia exige<sup>142</sup> la publicación anual de sus balances, dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación de sus ejercicios sociales, requiriéndose la autorización previa de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional. Considero que el balance e informe de actividades de las empresas públicas debe ser aprobado previamente por los órganos directivos y superiores de la misma, inclusive con anticipación a la aprobación de las autoridades administrativas.

Los informes de actividades no tienen en la ley de la materia, disposición alguna que obligue su publicación, lo cual me parece que es una omisión pues dadas sus características especiales de empresas públicas, el pueblo mexicano tiene derecho a conocer en forma detallada los informes de sus actividades y no solamente un balance contable, que requiere de altos conocimientos técnicos para una adecuada interpretación de los mismos.

Sealtiel Alatraste habla de la recopilación posterior de estos informes anuales y su publicación en forma conjunta,<sup>143</sup> para efectos de estudio y divulgación, lo que me parece adecuado, además de que es conveniente se adicione con los informes de los respectivos órganos de vigilancia y el análisis final que hubiere formulado la autoridad de tutela y siempre dentro de un período cercano a la conclusión del ejercicio social que se informa, pues mientras más pasa el tiempo, se va perdiendo el interés en conocerlos.

#### XIV. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Ninguna norma que pretenda el control sobre las actividades de este tipo de instituciones podrá ser eficaz, mientras no se aplique la responsabilidad personal de los administradores por el manejo indebido de las empresas que se les han encomendado bajo su dirección, pues siempre quedarán impunes sus actos arbitrarios o delictivos.

La ley de la materia señala en su artículo 21 que los altos funcionarios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal serán responsables de las empresas y de las violaciones de dicha ley. Las leyes de inspección de los contratos de obras públicas y de inspección de adquisiciones, contienen preceptos similares sobre la responsabilidad de los altos funcionarios de las empresas públicas, por violación específica de dichos ordenamientos.<sup>144</sup>

Por otra parte, se prohíbe expresamente la realización de ciertos actos estipulados por la ley, por lo

137 Artículo 117 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

138 Artículo 95 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

139 Artículo 88 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

140 Artículo 113 de la Ley General de Instituciones de Seguros.

141 Joaquín Rodríguez y Rodríguez, Tratado de sociedades mercantiles, tomo II, Editorial Porrúa, México, 1959, págs. 285-318, que analiza detalladamente los efectos del balance de las sociedades, su publicación e inscripción en el Registro Público de Comercio.

142 Artículo 12 de la actual Ley de Control.

143 Sealtiel Alatraste, *op. cit.*

144 Artículo 38 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, así como el 8o y el 27 de la Ley de Inspección de Adquisiciones.

que su ejecución deberá ser siempre motivo de responsabilidad para quien lo hubiere ordenado.

La antigua ley señalaba a que era facultad expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>145</sup> ejercitar las responsabilidades en que hubiere incurrido el cuerpo de funcionarios sujetos a control. Estas responsabilidades, inclusive actualmente, se pueden dividir en dos partes, una exclusivamente de tipo civil y administrativo y la otra de tipo penal, que por la sucesión de las competencias administrativas corresponderá ahora a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En el primer caso, la citada dependencia de Estado podrá imponer las sanciones administrativas que estime pertinentes y además ejercitar la acción de responsabilidad civil en contra de los infractores, liquidando el importe exacto de la misma.<sup>146</sup>

Cuando exista responsabilidad penal, la autoridad administrativa se concretará a denunciar el caso al Ministerio Público Federal, por ser del conocimiento federal,<sup>147</sup> aportando los elementos probatorios que tuviere a su alcance. Y, en el caso de los organismos que controla directamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de la exclusión que al respecto señalan las leyes de la materia, corresponderá esta facultad en forma concreta a la Procuraduría Fiscal de la Federación.<sup>148</sup>

Como una disposición contradictoria a las normas anteriores, corresponde al artículo 11 del decreto constitutivo de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, que señala como facultad de dicho órgano colegiado el determinar los casos en que exista violación a las disposiciones de tipo general y obligatorio para los establecimientos sujetos a control, exigiendo o sancionando las responsabilidades que hubiere a cargo de los altos funcionarios, resoluciones que serán sancionadas posteriormente por el ejecutivo federal. Me parece que a la disposición anterior no puede reconocérsele validez, pues jerárquicamente es inferior en varios grados a la ley reguladora de la materia; además de que esta disposición de tipo administrativo no puede derogar a la ley, ni tiene por qué requerirse la intervención de la más alta autoridad del país para determinar en forma administrativa que existe responsabilidad por los actos de un funcionario.

En los casos de responsabilidad civil o penal de los empleados ordinarios del organismo o empresa estatal, estarán sujetos a las leyes ordinarias, correspondiendo el ejercicio de este derecho de responsabilidad a los órganos directivos del establecimiento.

A pesar de lo anterior me parece que el sistema es incompleto, pues solamente es adecuado en lo que se refiere al ejercicio de las responsabilidades económicas que resulten a cargo de los altos funcionarios del sec-

tor paraestatal. En cambio, la responsabilidad por violación a las reglas generales que rigen el funcionamiento de sus establecimientos no tienen sanciones adecuadas, pues ni la secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni la SePaNal, ni la junta de gobierno de los organismos y empresas de estado, podrán tener capacidad técnica para resolver cuándo existen violaciones específicas a los programas o reglas de actividad, mucho menos responsabilidades profesionales de tipo técnico, pues tendrían que ser dependencias del Estado con universalidad del conocimiento, lo que simplemente no se puede lograr.

Por esto último se requiere urgentemente la intervención, vigilancia y control de las secretarías de tutela, las que sí tienen la capacidad técnica y humana para lograr los propósitos anteriores. De otro modo seguiremos buscando pequeñas e ineficaces soluciones.

## XV. LIQUIDACION DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

A. *Empresas de participación estatal.* En la ley que hemos venido comentando, sobre la materia del control, nos señala que es facultad de la Secretaría del Patrimonio Nacional<sup>149</sup> ponerlas en liquidación, lo que en realidad significa el fin de la intervención del Estado cuando ya no llenen las funciones de beneficio colectivo o económico conforme a las cuales fueron creadas o bien existan empresas de tipo privado que desempeñen eficazmente la misma función.

Lo anterior se entiende perfectamente, de acuerdo con la exposición que hemos venido haciendo, pues si la función de estas sociedades de economía mixta es la del desarrollo de una actividad de utilidad pública, económica o de beneficio colectivo, al no cumplirla se hace innecesaria y por tanto conviene que el Estado recupere los fondos invertidos y se desembarace de una actividad que lo complica en su funcionamiento administrativo.

Además, en los casos en los cuales las empresas de participación estatal están organizadas bajo la forma de sociedades mercantiles, tendrán siempre el derecho de disolverse y ponerse en liquidación cuando reúnan las condiciones señaladas en la Ley General de Sociedades Mercantiles.<sup>150</sup> Además, expresamente así lo señalan ciertas leyes orgánicas de algunas de las empresas de este tipo.<sup>151</sup>

Por tanto, si el gobierno pretende liquidar una empresa de estas características, por convenir así a sus intereses, podrá lograr este propósito de control usando cualquiera de los medios señalados anteriormente.

B. *Organismos descentralizados.* Sobre los organismos descentralizados la ley señala la competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional para intervenir en

145 Antigua Ley de Control de los Organismos Descentralizados, en su artículo 5o, fracción VI.

146 A su vez el funcionario tendrá el derecho de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación a reclamar la ilegalidad de dicha liquidación, conforme al artículo 160, fracción II del Código Fiscal de la Federación.

147 La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, *Diario Oficial* del 26 de noviembre de 1955, al referirse al concepto de las instituciones o servicios, comprende a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal por quedar comprendidos, en términos generales, como los intereses de la Federación, según lo dispuesto por los artículos 15, fracciones XIV y XV, 18, fracción II, y 26, fracción III. Existen otros preceptos relativos a las facultades del Ministerio Público y del Procurador General de la República referidas a este tipo de empresas públicas, como lo señalado en el artículo 1o fracción IV, 41 y 102 de la citada ley.

148 Artículo 4o, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Federación, *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1949.

149 Artículos 13 y 14 de la actual Ley de Control.

150 En los términos de los capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

151 V.gr. BANTECARIO, Ejército y Armada, Pequeño Comercio etc.

todo aquello que se refiera a la modificación de las estructuras, organización o liquidación de los organismos descentralizados; además, habrá que acudir a la teoría general del derecho administrativo para investigar cómo se liquidan este tipo de establecimientos.

Cuando un organismo de este tipo sea innecesario para la realización de sus finalidades u objeto social, o su funcionamiento no convenga para la economía nacional o interés público, la Secretaría del Patrimonio, en combinación con otras dependencias conectadas con esta actividad, lo pondrá en conocimiento del señor presidente de la República, para que formule la iniciativa de ley o dicte el acuerdo administrativo correspondiente de liquidación del mismo.

Como la regla es que los establecimientos públicos tienen su origen en una ley, será igualmente el legislador el que, en cumplimiento del mandato constitucional de seguir el mismo procedimiento de su creación, cuando pretenda derogar una ley,<sup>152</sup> emitirá una nueva disposición normativa derogatoria de la anterior.

Así, puedo señalar el caso de los Ferrocarriles, de Petróleos Mexicanos, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y el de la Universidad Nacional Autónoma de México, organismos descentralizados creados por ley, que requerirán una nueva ley para ser disueltos y puestos en liquidación.<sup>153</sup>

Para los organismos que tienen su origen en un acto administrativo, de cualquier clase, se requerirá para su modificación o liquidación de un nuevo acto del mismo tipo y de la más alta autoridad ejecutiva que así lo acuerde, siguiendo el principio de la misma formalidad de los actos administrativos para su modificación o revocación; o bien, la emisión de una ley que así lo establezca.

Se completa así una visión panorámica del control de los establecimientos públicos en el derecho mexicano, en sus diversos aspectos, lo cual nos pone de manifiesto los errores y los aciertos y algunos caminos que se pueden seguir para lograr su mejor funcionamiento y cumplimiento de las finalidades de interés social, económico o material que se les han encomendado.

## CONSIDERACIONES FINALES

Al concluir el rápido análisis de los sistemas de control de los establecimientos públicos en el derecho comparado, conviene hacer un resumen final de las características primordiales que encontramos en cada uno de ellos, principalmente en sus aspectos positivos.

Conforme han avanzado los sistemas económicos y políticos de los pueblos, el Estado ha requerido participar en una serie bastante amplia de actividades económicas o de servicios públicos y sociales, unas veces directamente y otras por conducto de los organismos auxiliares que ha creado: establecimientos públicos u organismos descentralizados y empresas de economía mixta o de participación estatal.

Para estos organismos auxiliares, dotados siempre de su personalidad jurídica, autonomía y capacidad de

gestión de las actividades que se les han encomendado, y en las cuales tiene interés la colectividad para su eficaz desarrollo, han formado su patrimonio con las aportaciones recibidas del Estado, que en la generalidad de los casos se convierten en permanentes, en una forma u otra, a fin de lograr su incremento patrimonial.

Por eso el Estado, desde el momento mismo de la creación del organismo auxiliar, puede fijar, en forma detallada, cuáles serán las finalidades del mismo, su estructura y organización, autoridades y medios jurídicos de que dispondrá a fin de lograr su realización, reservándose el derecho de vigilar y controlar sus actividades, modificar su estructura y finalidades y aun disolverlo cuando lo crea conveniente.

¿Pero cuál es el órgano del Estado con facultad para crear este nuevo tipo de organismos auxiliares? Una pregunta interesante para la cual no existe una respuesta uniforme en el derecho comparado; en unos países se crean, por ley; en otros, por reglamentos y hasta por simples actos administrativos; en México se han seguido todos los sistemas.

Considero que debe ser el poder legislativo el creador de las normas generales y reglamentarias de los establecimientos públicos, fijando cuáles deben ser, en primer lugar, los límites dentro de los que pueden actuar, la limitación de campos de actividad, su estructura básica y formas generales de organización, vigilancia y control, pues de acuerdo con los principios constitucionales que regulan los países estudiados, incluyendo el nuestro, señalan como una facultad del poder legislativo el dar las leyes, emitiendo una serie de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, dirigidas tanto a los ciudadanos como a toda clase de autoridades, sin olvidar, además, el principio de legalidad a que se encuentran vinculadas estas últimas. Por ello se hace necesaria la existencia de una ley que regule todos estos aspectos, a la que podríamos llamar, desde ahora, Ley Orgánica de los Establecimientos Públicos.

Fijado lo anterior, el mismo legislador podría más fácilmente crear, en forma específica, cualquier establecimiento público, conforme a las reglas jurídicas que ha emitido con anterioridad. O bien, facultar al poder ejecutivo para que en un acto administrativo concreto, establezca los establecimientos públicos (organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en términos generales) que se hagan necesarios, dentro de las categorías y límites fijados por el legislativo, lo cual vendría a ser un acto de estricto cumplimiento y ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y en cumplimiento de las funciones administrativas que se le han señalado constitucionalmente.

Por otro lado, dentro de la proyectada Ley Orgánica de los Establecimientos Públicos se podrían señalar, detalladamente, cuáles serían sus actividades, las que se sujetarán a la vigilancia y control, por parte de las autoridades administrativas, dejándose cualquier detalle a las normas estatutarias del organismo auxiliar.

Al surgir a la vida jurídica una nueva persona moral, auxiliar de la administración pública, requerirá de un patrimonio para poder satisfacer sus necesidades

152 Artículo 72, inciso f), de la Constitución, que establece la autoridad formal de la ley.

153 La historia nos lo demuestra: la Universidad fue disuelta en épocas pasadas; la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en un nuevo organismo por medio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

materiales y las finalidades que se le han encomendado, el que se forma inicialmente con las aportaciones del Estado. Sin embargo, cabe precisar: ¿cómo podrá asignarse un patrimonio o una cantidad determinada al nuevo establecimiento? Considero que de acuerdo con nuestras reglas constitucionales —artículo 126 de la Constitución—, a fin de poder hacer un pago se requiere que esté determinado en el presupuesto de egresos o en una ley posterior al mismo, por lo cual es indispensable que se autoricen, presupuestaria y legislativamente, las cantidades necesarias para constituir o fomentar el patrimonio de la nueva persona jurídica.

Una finalidad de interés social, una persona o entidad jurídica creada por ley o por acuerdo con las normas existentes, un patrimonio aportado por el Estado son, pues, elementos que integran algunas de las características del sector paraestatal. Ahora bien, sus actividades y sus actos requerirán también de una intervención, vigilancia y control de la administración pública.

¿A partir de qué acto se inicia la vigilancia y control? A partir de su creación, que deberá ajustarse siempre a las normas jurídicas que regulan su categoría; posteriormente al designar a sus funcionarios, y más adelante sobre sus programas generales de actividad, sus presupuestos y un control sobre sus actos a priori y a posteriori.

Pero para todo lo anterior se requiere la participación coordinada de diversas autoridades administrativas, que tengan a su cargo cada uno de los aspectos anteriores. Considero que en primer lugar deberá encontrarse siempre lo que he venido llamando *secretaría de tutela*, que es aquella que se encuentra vinculada por las funciones que desempeña administrativamente, con aquellas finalidades señaladas a cualquiera de los organismos auxiliares mencionados, pues será la más adecuada para conocer de las actividades, programas y problemas del mismo, dada la propia especialidad administrativa.

Corresponderá a la *secretaría de tutela* trazar las líneas de conducta que deberá seguir el organismo auxiliar, vigilando que sus programas de actividad y su ejecución se ajusten a estos lineamientos, Aprobado por la *secretaría de tutela* el programa de trabajo correspondiente a un año o a largo plazo, se deberá convertir en *responsable directa de su cumplimiento*, incorporándolos a sus propios programas de actividad a fin de lograr su aprobación integral por el titular del poder ejecutivo o de aquella dependencia a la que corresponda la planeación general y a largo plazo de las actividades gubernamentales, sin requerir del auxilio o intervención oficiosa de alguna otra *secretaría de Estado*, de las que solamente les corresponde *vigilar la ejecución de programas trazados y definidos*.

La propia *secretaría de tutela* se encargará de supervisar los presupuestos de ingresos y egresos elaborados por el organismo auxiliar, ajustándolos a los programas de trabajo que se hubieren aprobado y a sus propios presupuestos, a fin de que, formando una sola unidad especializada, se sometan a la revisión y aprobación posterior de aquellas *secretarías de Estado* que

se encargan de manejar la hacienda pública y la planeación general del país.

Posteriormente corresponderá, en igual forma a la *secretaría de tutela*, el control a priori y a posteriori de todos aquellos actos técnicos y especializados encaminados directamente a lograr la realización y cumplimiento de las finalidades señaladas al organismo sujeto a control. De otro modo se desvincularían los lineamientos generales que se le han señalado con su ejecución y cumplimiento, v.gr. un organismo cultural debe ser controlado por las autoridades educativas; uno descentralizado de transportes deberá vigilarse por las autoridades administrativas que tienen competencia en las comunicaciones, las que trazarán sus programas y vigilarán su estricto cumplimiento dentro del campo técnico de sus facultades.

Considero que no hay oposición alguna entre las funciones anteriores y aquellas que correspondan a la vigilancia de las inversiones y del patrimonio del organismo auxiliar. Una dependencia que vigila las inversiones o el patrimonio del sector paraestatal no puede sobreponerse a la *secretaría de tutela*, para evitar concurrencia de funciones y de actividades, problemas burocráticos y políticos.

Que las dependencias que vigilan las inversiones y el patrimonio de estas personas jurídicas se concreten a vigilar y controlar las inversiones en los aspectos aprobados, evitando que se les dé otro destino, y aquellas que controlan el patrimonio que se encarguen de vigilar el mejor aprovechamiento del mismo, buscando los mejores precios y calidades; y, además, sea que corresponda a una dependencia o a otra de las citadas, realizar posteriormente las investigaciones económicas y de contabilidad, inclusive las de auditoría externa, sobre la actuación de los organismos dentro de un plano estrictamente económico, a fin de balancear finalmente su resultado técnico y social por un lado, y por el otro, su aspecto económico, pues en el desarrollo de la función administrativa de los servicios públicos y sociales se hace necesario establecer una diferencia en los dos aspectos, ya que una actividad requerida por la sociedad puede resultar antieconómica, al analizarse en forma autónoma, lo que vendrá a indicarnos que deberá ser cubierta en su aspecto económico por el Estado, en cumplimiento de las atribuciones que se le han señalado.

Finalmente, considero que mientras no existan las *secretarías de tutela* que se hagan responsables de la marcha de los organismos auxiliares y autónomos de la administración pública, seguiremos viendo la dispersión total de las actividades del sector paraestatal, pues nunca podrá ser la solución el encomendar la *vigilancia y control* de los programas, presupuestos de ingresos y egresos, inversiones, operación, funcionamiento económico, y, por si fuera poco, la *vigilancia técnica*, a una sola *secretaría de Estado*, porque entonces se centralizará, en una sola dependencia de la administración pública, la gestión, vigilancia y control de toda una serie de actividades descentralizadas que el legislador encomendó precisamente al sector paraestatal.





## ORIGENES Y DESARROLLO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

Jaime Cadena Rojo.

En los tratados más importantes que sobre el derecho administrativo se han escrito en nuestro país, no hemos podido encontrar los antecedentes directos e inmediatos de lo que propiamente constituye el contencioso-administrativo. Es por esa razón, y aprovechando el trigésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que hemos considerado oportuno y conveniente complementar los antecedentes históricos de esta materia, al mismo tiempo que aportar nuestra modesta colaboración para el desarrollo de tan importante institución jurídica.

De esta manera, y a fin de que el presente estudio sea lo más completo posible, se enumerarán brevemente los antecedentes ya apuntados por la doctrina, sin tocar para nada los relativos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que si bien actualmente es otro de los tribunales administrativos que existen en nuestro país, no consideramos oportuno tratarlo en este trabajo dedicado al Tribunal Fiscal de la Federación.

Concebido el contencioso-administrativo como la contienda que surge con motivo de la actuación de la Administración Pública, y que se resuelve tanto por órganos de la misma como por entidades distintas, se puede decir que sus orígenes se encuentran desde la época de la Colonia, pues aun cuando en algunos códigos se alude como formando parte de los Tribunales, a los Consejos de Hacienda,<sup>1</sup> la verdad es que sus funciones no hemos podido precisarlas.

Durante la dominación española se establecieron sistemas de oposición en contra de los actos de los virreyes y gobernadores. Al respecto, don Juan Solórzano, en su *Política Indiana*, Tomo IV, números 29 y 30,<sup>2</sup> sostiene que inclusive estaba previsto el caso en que el virrey o gobernador insistieran en la validez de su actuación, por considerar que tenían la razón, o bien simplemente por hacer respetar el principio de

autoridad, evento en el cual dichos gobernantes estaban obligados a permitir que se actuara de acuerdo con lo ordenado por los oidores (juzgadores), para evitar la alteración del orden público que podría ocasionarse si no se respetaba la decisión de estos últimos, en la inteligencia de que los autos deberían remitirse al Real Consejo de las Indias, para que decidiera, en última instancia, si prevalecía la orden del gobernante o la resolución de los oidores.

Este sistema se siguió aplicando a pesar de la expedición de la Real Ordenanza para el establecimiento de instrucción de intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, de 1786, con la salvedad de que se creó una Junta Superior de Hacienda, como tribunal de apelación, para cuyo funcionamiento se organizó un régimen especial, que consistía en que la jurisdicción en materia fiscal correspondía exclusivamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda, excluyéndose de toda intervención a los magistrados, tribunales y audiencias de la Nueva España.

A efecto de no lesionar la dignidad de los gobernantes, se autorizaba al virrey para conocer de las apelaciones interpuestas por él en contra de las sentencias que le fueran adversas. Esto es, que el propio virrey, con la opinión de los oidores, resolvía el recurso de apelación que había interpuesto, lo que vale tanto como decir, en términos modernos, que se estableció un sistema de "justicia retenida", porque era la misma administración activa la que conocía, en última instancia, de la impugnación a sus propias resoluciones. Esto se hacía, según dice el autor mencionado, con fines prácticos, pues de esa manera la administración de justicia resultaba más pronta y expedita, ya que aun cuando la resolución se encontrara apoyada fundamentalmente en la opinión de los juzgadores, aparentemente quien revocaba el acto impugnado era el propio virrey.

Don José María Caballero Montes, en su tratado

423

\* Tomado de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2o. número extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. 1966.(p.p 217 — 258).

1 José Ignacio Morales. Las Constituciones de México. Editorial Puebla.

2 Citado por don Antonio Carrillo Flores en su monografía sobre la Defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México, pág. 187. Porrúa, 1939.

sobre esta materia,<sup>3</sup> nos indica que el contencioso-administrativo prevaleció sobre la revisión del juicio, durante las postrimerías del régimen colonial, y que dicho sistema "llegó a eclipsar el de todos los demás organismos de la nación, el corregidor, la cancillería y el consejo, resolvían en forma gubernativa cuestiones que competen a la administración activa y fallaban después enmendando, revocando o confirmando sus primeras providencias", pero que el Consejo Real no solamente conoció del contencioso-administrativo, sino de todos los demás asuntos, incluyendo los criminales, lo que pone de relieve que en aquella época se confundía este procedimiento con lo contencioso-judicial.

Si bien don José María Caballero Montes sostiene que a principios del siglo XIX, concretamente, en 1801, se estableció en Francia el principio de que los tribunales de justicia no podían intervenir en aquellas materias que correspondieran propiamente a la administración,<sup>4</sup> la verdad es que con anterioridad esto es, en 1790, se dictó en ese país la ley 16-24 que instituyó dicho principio.

Según la Constitución de Bayona, inspirada en ese sistema, debía crearse un Consejo de Estado, encargado de conocer de las competencias jurisdiccionales entre los órganos administrativos y judiciales y de lo contencioso-administrativo.<sup>5</sup> Aun cuando dicha Constitución no llegó a regir, este antecedente es citado por la doctrina, ya que con él queda de manifiesto que España importó de Francia dicho sistema.

Don José María Caballero Montes continúa diciendo que la Constitución de 1812 "si bien creó el Consejo de Estado como único Consejo del rey para ser oído, entre otros asuntos de los gubernativos, no marcó el procedimiento que hubiera de seguirse en los contencioso-administrativos".

En la Constitución de 1824 se recoge no sólo la influencia española derivada de la Constitución de 1812, sino también la norteamericana, y por ello se estableció un Consejo de Gobierno facultado para dar su dictamen en las consultas que le formulara el Presidente, pero además se organizó el Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el sistema norteamericano, lo que habría de traer como consecuencia, posteriormente, serios problemas para la administración de justicia en nuestro país, no solamente en el ámbito de lo contencioso-administrativo, sino en todas las materias.

En el régimen centralista se trató de implantar un sistema de lo contencioso-administrativo al estilo francés, pues en las bases orgánicas de 12 de junio de 1843, se estableció en la fracción II del artículo 119, que la Suprema Corte de Justicia no podría conocer de los asuntos gubernativos o económicos de la nación o de los departamentos. Al mismo tiempo, se organizó el Consejo de Estado, que tenía la obligación de dar su opinión al Gobierno en todos los asuntos que se le consultaran.

Más tarde, en 1853, se dictó una ley, producto del pensamiento de don Teodosio Lares, que organizó lo contencioso-administrativo con las características del

sistema continental europeo, en lo que respecta a la "justicia retenida", toda vez que era la misma administración activa la que conocía de las controversias que se suscitaban con su actuación, y no un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias.<sup>6</sup>

Lo que se ha dicho hasta el momento se encuentra citado por la mayor parte de los tratadistas de la materia,<sup>7</sup> y por esa razón sólo se ha hecho un breve relato; sin embargo, es pertinente traer a colación un antecedente que no menciona la doctrina y que aun cuando no se llegó a reglamentar para que tuviera las características de los demás precedentes, sí tiene el rasgo común de ser una disposición legal que autorizaba a los particulares, singularmente a los causantes, para acudir a los órganos de la administración activa, solicitando la revocación de sus propios actos. Este antecedente se encuentra en la ley de 14 de agosto de 1815 expedida por el Congreso, en la cual se dijo: "Considerando asimismo que el ciudadano afligido y sin arbitrios no puede contribuir mientras este Supremo Gobierno proporciona al público los medios convenientes para mejorar de suerte, ha ordenado que nadie sin licencia de este augustísimo cuerpo, publicada en forma de ley, recargue con otras pensiones o contribuciones a los pueblos, y que ningún jefe político ni militar por sí o por sus comisionados, sea libre para quitarle bestias, víveres o reales, a no ser en caso extremo de necesidad y con calidad de reintegro, EL QUE SI NO SE VERIFICARE, SE HARA EFECTIVO CON QUE LAS PARTES OCURRAN AL INMEDIATO SUPERIOR Y DE ESTA, EN CASO DE JUSTICIA DENEGADA, HAS-TA LAS SUPREMAS AUTORIDADES."

De 1857 en adelante, el desarrollo del contencioso-administrativo sufrió un estancamiento debido a que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de ese año, facultaba a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, disposición que dio origen a tres importantes tesis: la primera sostenida por Vallarta; la segunda por Mariscal, y la tercera por Rafael Ortega, Emilio Rabasa y Gabino Fraga.

Según la primera de ellas, de acuerdo con dicho precepto se podían tramitar en juicio ordinario, sin necesidad de reglamentación alguna, las controversias encaminadas a impugnar los actos de la administración, violatorios de las leyes federales; para Mariscal no era posible tramitar juicio alguno en contra de la administración, si no existía una ley reglamentaria que otorgara competencia a los Tribunales Federales para conocer de tales asuntos; la tercera postura, excluía la posibilidad de que el precepto en cuestión permitiera la tramitación de juicios de los particulares en contra de la autoridad.

Parece ser que las reformas a la fracción I del artículo 104 de la Constitución vigente, que en su texto original corresponde a la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, vinieron a confirmar la tesis de Mariscal, e hicieron posible que se estableciera en

3 Op. cit., pág. 191.

4 Op. cit., pág. 192. Charles Mejean *La Procédure Devant Le Tribunal Administratif*, pág. 7. Dalloz, 1949.

5 Op. cit., pág. 193.

6 Op. cit., pág. 199.

7 Gabino Fraga. *Derecho administrativo*, págs. 571 y sigs. Porrúa, 6a edición. Andrés Serra Rojas. *Derecho administrativo*, págs. 1132-1139. Porrúa, 2a edición.

nuestro país, y puedan establecerse con mayor competencia, Tribunales Federales Administrativos.

Pero lo importante en esta materia, no es ya discutir si se puede establecer o no en México un sistema de organización de lo contencioso-administrativo en el que no intervengan jueces del Poder Judicial, sino como dice don Antonio Carrillo Flores en la obra citada "investigar cómo, sin que se abandone el principio básico de la intervención del Poder Judicial, es conciliable su aplicación con el crecimiento de organismos especializados que manejen los problemas contencioso-administrativos con un criterio que reconozca el carácter especial de estas controversias y la necesidad de ajustar su decisión a normas distintas de las que rigen para el derecho privado. El que correspondan a un poder o a otro, es una cuestión sin significación alguna tan pronto como el juez es autónomo para decidir e independiente de los órganos de la administración activa. Por esto también carece de todo valor cuando se aborda el estudio de lo contencioso, hablar de la prohibición constitucional para que en una sola persona o corporación se reúnan dos poderes. Es evidente que si los jueces son autónomos, si no guardan vinculación alguna con las personas encargadas de la dirección de los negocios públicos, no se puede decir que estén reunidos en una sola persona o corporación dos o más poderes por el hecho de que se les inscriba ya al Ejecutivo o al Judicial".<sup>8</sup>

Aparte de esta digresión, resulta importante mencionar que no sólo la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857 dilató la evolución del contencioso de que nos ocupamos, sino que la deficiente estructuración del juicio de amparo impidió que se implantara en México en el siglo pasado, un verdadero contencioso-administrativo, ya fuera sobre el sistema anglosajón o basándose en el continental europeo, pues aun cuando a través de dicho juicio se podían impugnar los actos de la administración, no se le dio importancia a este aspecto del amparo, y a pesar de que en el proyecto de don Urbano Fonseca para reglamentar las disposiciones del acta de reformas de 1847 se establecía que el amparo en materia contencioso-administrativa sería objeto de una reglamentación especial, esto no llegó a realizarse. Por otro lado, los tratadistas se concretaron a insistir en que, en nuestro país, no existía lo contencioso-administrativo, pues que lo sustituía, y con ventajas, el juicio de amparo, sin analizar su postura ni examinar si dicha institución es suficiente para resolver los problemas que se suscitan en el campo de la justicia administrativa.<sup>9</sup>

Antes de continuar con el estudio de los antecedentes legislativos del contencioso-administrativo que aparecen ya en nuestro siglo, es pertinente dejar establecido que se continuarán citando aquellas disposiciones que establecieron la posibilidad de anular, modificar o confirmar las resoluciones y actos de la administración activa, por medio de recursos atendidos y resueltos por la misma, o ante órganos con jurisdicción propia. Esta aclaración la hacemos porque no compartimos la opinión del distinguido jurista don Antonio Carrillo Flores, que considera que "lo contencioso-administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar

de la administración pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella. En este sentido dentro de lo contencioso-administrativo debe comprenderse, incluso, el proceder propio de la administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso: el problema de los recursos administrativos, ya abordado, formarfa así parte de lo contencioso-administrativo".<sup>10</sup>

Ciertamente para nosotros la palabra "contencioso" implica no sólo el desarrollo de un procedimiento establecido en la ley ante un órgano jurisdiccional, que habrá de resolver la contienda, sino también la existencia de una contraparte que sostenga la validez de la actuación de la administración activa, y la autonomía del órgano jurisdiccional. Como en los recursos administrativos propiamente dichos, la administración activa no actúa como contraparte sino como órgano revisor de sus propios actos y dicho órgano no es autónomo; faltan los elementos indispensables para que se configure el juicio administrativo.

Así las cosas, siguiendo el orden de ideas con el que se inició el análisis de los orígenes del contencioso-administrativo en nuestro país, comprendiendo en ellos a todo medio de defensa del particular en contra de los actos de las autoridades, nos encontramos con que en 1911 el Congreso de la Unión expidió un decreto con fecha 31 de mayo, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el mismo día autorizando al Ejecutivo para que nombrara una Comisión y reglamentara sus facultades, a fin de que depurara los créditos a cargo del Gobierno por concepto de indemnización, como consecuencia de los daños causados con motivo de la revolución.

En tal virtud, con fecha 30 de junio de 1911, el Presidente Constitucional Interino de la República, expidió el decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del mismo día, estableciendo la Comisión Consultiva de Indemnizaciones, que tendría a su cargo el examen y depuración de las reclamaciones que se hicieran al Erario por concepto de perjuicios que hubiere sufrido el patrimonio privado o de daños que fueran consecuencia directa de la revolución de noviembre de 1910, así como consultar a la Secretaría de Hacienda, la procedencia legal o la improcedencia de dichas reclamaciones y, en su caso, el monto de la indemnización a que reclamantes tuvieran derecho. Al regular la organización y funcionamiento de la Comisión mencionada, se determinó que estaría integrada por un Presidente, cuatro vocales y un Secretario; todas las reclamaciones se presentarían por escrito, acompañadas de sus respectivos comprobantes; la tramitación de los expedientes, hasta ponerlos en estado de dictamen, se haría por medio de acuerdos que dictaría uno de los miembros de la Comisión, y para tal efecto, se turnarían los negocios en los términos que en lo económico acordara la misma Comisión.

A nuestro modo de ver, este procedimiento se puede equiparar con el sistema práctico que actualmente se lleva a cabo en casi todas las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, pues en la mayoría, cada uno de los magistrados que las integran no sólo es ponente, sino también instructor del expediente que le toca en

8 Op. cit., pág. 200.

9 Op. cit., pág. 251.

10 Op. cit., pág. 155.

turno conocer, dictando todos los acuerdos de trámite respectivos, desde la admisión de la demanda hasta el acta de la audiencia, después de la cual formula el proyecto de resolución que somete a la consideración de los otros dos magistrados para su aprobación o modificación, procedimiento que ha hecho más pronta y expedita la administración de justicia y que, dados sus magníficos resultados, ha sido visto con beneplácito por las partes.

Se establecieron también reglas relativas a la forma de acreditar la personalidad con la que se actuaba en los asuntos, de una manera similar a la forma en que lo hace actualmente el Código Fiscal de la Federación; se otorgó el derecho a los particulares de pedir que se señalara un término de prueba, que no podría exceder de dos meses contados a partir de la fecha en que se les concediera; en ese término, podían rendir todas las pruebas que las leyes comunes permitieran, excepto la confesional, que se apreciarían con sujeción a las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (antecedente de los artículos 52 y 53 de la Ley de Justicia Fiscal y de los artículos 196, 198 y 200 del Código Fiscal de la Federación). Para la Comisión no regía el término de prueba aludido, y por lo tanto, mientras no se resolviera el asunto, tenía facultades de practicar todas las diligencias probatorias que estimara convenientes para mejor proveer (ver fracción III de los artículos 50 de la Ley de Justicia Fiscal y 196 del Código Fiscal de la Federación).

También podía admitir la Comisión cualquier medio de prueba distinto de los especificados en el Código de Procedimientos Civiles, que a su juicio fuera humanamente suficiente para producir convicción en el caso concreto de que se tratara (ver artículos 52 y 55 de la Ley de Justicia Fiscal y 198 y fracción II del 201 del Código Fiscal de la Federación). Todas las Oficinas Públicas de la Federación, de los Estados y Municipios, tenían la obligación de ministrar los informes, datos y copias de los documentos que les pidiera la Comisión para cumplir con sus funciones, y si hubiera de rendirse alguna prueba o practicarse alguna diligencia fuera de esta capital, la Comisión podía encargar su práctica a cualquier autoridad de la República o bien, si consideraba conveniente, podía comisionar al Secretario o acordar que se trasladara uno de los miembros de la Comisión al lugar respectivo, con el objeto de practicar la diligencia. (Equivale al párrafo final del original artículo 200 del Código Fiscal de la Federación.)

Durante la instrucción del expediente, las resoluciones dictadas por la Comisión se harían saber al interesado personalmente, si se presentaba a la oficina dentro del tercer día de dictadas, o en caso de no presentarse, por oficio que le giraría el Secretario de la Comisión, al domicilio que hubiere señalado en el primer escrito. A falta de designación de domicilio, las notificaciones se hacían por medio del *Diario Oficial*.

Concluido el término de prueba, se ponía el expediente a la vista del reclamante en la Oficina de la Comisión, para que si lo estimaba conveniente, alegara por escrito dentro del plazo de quince días hábiles, transcurrido el cual, la Comisión sometía el asunto a discusión con el proyecto de dictamen presentado por el vocal al que hubiere tocado el examen del negocio, sin perjuicio del derecho que tenían los demás miembros para estudiar personalmente el expediente antes

de la votación (equivale a lo previsto en el artículo 50, fracción IV, de la Ley de Justicia Fiscal y 196, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, así como al procedimiento normal que se sigue en cada una de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación respecto de las ponencias).

El dictamen definitivo que expidiera la Comisión debería ser fundado legalmente y concluir con las proposiciones concretas sobre la procedencia o improcedencia de la reclamación y, en su caso, sobre el monto de la indemnización que debería pagarse al reclamante. (Ver artículos 57 y 58 de la Ley de Justicia Fiscal y 203 y 204 del Código Fiscal de la Federación.) En caso de que alguno de los vocales no estuviera de acuerdo con la mayoría de la Comisión, podía hacer un voto particular.

Una vez que la Comisión terminaba el estudio de los expedientes y emitía su dictamen, se remitían los autos, por decirlo así, a la Secretaría de Hacienda para la resolución definitiva que correspondiera.

Dos años después, el 10 de mayo de 1913, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió un decreto por medio del cual se reconoció a todos los nacionales o extranjeros el derecho de reclamar el pago de los daños que hubieran sufrido durante la revolución de 1910, esto es, en el período comprendido del 21 de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1911, reconociendo igualmente el derecho de dichas personas para reclamar los daños que siguieran sufriendo durante la lucha armada, desde el 19 de febrero de 1913 hasta la restauración del orden constitucional. La forma, plazos, términos y condiciones para el trámite de las reclamaciones, se dejó a cargo de una ley especial que se expediría en su oportunidad, y no fue sino hasta el 24 de noviembre de 1917 cuando se expidió el decreto respectivo, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de noviembre de 1917.

Según este decreto, el órgano competente para conocer de las reclamaciones fue una comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda, compuesta de un Presidente y cuatro vocales, que deberían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, y cuya designación sería hecha por el Presidente de la República.

Los requisitos de forma que deberían llenar las reclamaciones para ser recibidas por la Comisión, eran en general los mismos del decreto de 1911, con algunas modalidades como la de que cuando no actuara directamente el interesado, se acreditara la personalidad mediante carta poder suscrita por el poderdante y levantada ante el presidente municipal del lugar en que se otorgara, si la reclamación era menor de \$5,000.00, y si excedía de esta cantidad, se requería poder notarial. Además, el escrito de reclamación debería contener con precisión y claridad los hechos en que se fundaba la petición de indemnización (ver artículos 34 y 35 de la Ley de Justicia Fiscal y 180 y 181 del Código Fiscal de la Federación).

Es oportuno, en este momento, llamar la atención acerca de que el reglamento de esta ley es, a nuestro modo de ver, la piedra angular sobre la que se sustentó la Ley de Justicia Fiscal, pues que el procedimiento establecido en dicho Reglamento es en muchos aspectos similar al que contuvo la Ley de Justicia Fiscal.

En efecto, dentro de la organización de la Comisión se encontraba el Secretario, quien estaba facultado para llevar dos registros, bajo la vigilancia del Presidente, uno en el que se asentaban los nombres de los

comisionados a quienes correspondería conocer del estudio de cada expediente, y otro, en el que se hacía constar semanariamente el nombre del Comisionado que debería acordar con el Secretario los trámites que se dictaran en los expedientes hasta que se hallaren en estado de dictamen; al recibir una reclamación, el Secretario la examinaba, y si encontraba que se ajustaba a los requisitos formales, recababa el acuerdo del semanero para que se registrara en los libros respectivos; en caso contrario, por acuerdo del vocal semanero, manifestaba al interesado las irregularidades de forma en que hubiere incurrido, a fin de que las subsanara y pudiera admitirse la reclamación. (Ver artículos 17 y 36 de la Ley de Justicia Fiscal y 163 y 182 del Código Fiscal de la Federación.)

Como se puede apreciar, el Secretario de la Comisión realizaba en este trámite la misma función que los secretarios de las salas del Tribunal, toda vez que éstos, al igual que aquél, acuerdan con los semaneros las prevenciones que se deben dictar, a efecto de que los interesados, actores o patronos, ajusten su demanda a los requisitos formales a que se refiere el artículo 180 y acompañen los documentos que menciona el 181, para que pueda admitirse su demanda, lo que equivale a admitir o registrar la petición de los reclamantes a que alude el precedente que estudiamos.

La Secretaría, después de registrada (admitida) la petición y de haber formado el expediente respectivo, daba cuenta al vocal semanero, quien a su vez designaba al comisionado que debería estudiar el expediente, haciéndose tal designación mediante turno de todos los miembros de la Comisión, por orden alfabético (hay que hacer notar que el artículo 16 del Reglamento hablaba del "vocal semanero", que ejecutaba las mismas funciones, sobre este particular, que el magistrado semanero de las salas del Tribunal Fiscal, a que se refiere el artículo 163 del Código Fiscal de la Federación, pues éstos son quienes resuelven sobre la admisión, aclaración o desechamiento de la demanda y designan ponentes. Por otro lado, el procedimiento administrativo interno que se realiza, tanto en la Secretaría General del Tribunal como en las delegaciones de archivo de cada sala está inspirado en el procedimiento que se comenta).

En general, la tramitación de los expedientes desde el momento en que quedaba admitida la reclamación hasta que se hallaba en estado de dictamen, se hacía por medio de acuerdos que dictaba uno de los comisionados y que se llamaba "vocal semanero", el cual se cambiaba cada semana por turno de los miembros de la Comisión, llevado por orden alfabético de sus apellidos (ver artículos 17 de la Ley de Justicia Fiscal y 163 del Código Fiscal de la Federación) y que tenía las siguientes facultades: a) prevenir al demandante para que ajustara su petición a la ley; b) admitir las reclamaciones para su registro y trámite; c) acordar con el Secretario el trámite de todos los expedientes durante su semanería, y d) desechar las demandas cuando no se ajustaran a la ley.

Fácilmente se puede advertir que estas funciones son las mismas que han correspondido siempre a los magistrados semaneros de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación; primero por disposición de los artículos 17, 34, 35 y 36 de la Ley de Justicia Fiscal, y después por lo establecido en los artículos 163, 180, 181 y 182 del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, cabe decir que actualmente los magistrados semaneros tienen facultades para acordar todo lo que se presente durante su semanería en el trámite de los expedientes, aun cuando no sean de su ponencia, en virtud de que en la sesión plenaria del Tribunal Fiscal de la Federación, celebrada el 25 de enero de 1937, se acordó que las resoluciones de trámite intermedias entre la admisión de la demanda y las que debían pronunciarse en la audiencia, fueran dictadas por el magistrado semanero.

Sobre este particular, conviene aclarar que ni en la Ley de Justicia Fiscal ni en el Código Fiscal de la Federación existe precepto alguno que permita ampliar las facultades de los magistrados semaneros y, por lo tanto, de conformidad con el régimen de facultades expresas y limitadas en que se desenvuelve todo nuestro sistema jurídico, resulta ilegal el procedimiento establecido en el citado acuerdo plenario. En tales condiciones, consideramos que no existe impedimento alguno, para que los magistrados ponentes sean quienes instruyan sus propios expedientes, tanto más cuanto que la forma de proceder que se estableció por el pleno del Tribunal se inspiró, como ya quedó dicho, en el Reglamento de 1917, y es el caso que la semanería instituida en ese reglamento se derogó pocos meses después, no precisamente por eficaz.

Pues bien, continuando con el estudio de este importante precedente, nos encontramos con que admitida la reclamación, se procedía a solicitar de las autoridades correspondientes todos los informes que se estimaran necesarios para resolver sobre su procedencia o improcedencia, y en el mismo acuerdo en que se mandaban pedir los informes, se señalaba al interesado un plazo para que, dentro de él, rindiera las pruebas que estimara pertinentes, plazo que no podía ser mayor de cuatro meses; los interesados podían rendir toda clase de pruebas, pero la Comisión estaba obligada a recibir las siempre en forma documental; una vez desahogadas, el expediente se ponía a la vista del interesado por el término de diez días para que alegara lo que a su derecho conviniera y, fenecido este plazo, la Secretaría pasaba el expediente al comisionado ponente, a efecto de que presentara a la Comisión un proyecto de resolución en cuanto al fondo de la demanda; la Comisión, en vista de las constancias del expediente y del proyecto del comisionado ponente, discutía y votaba la resolución consultiva correspondiente, misma que debería concluir con proposiciones concretas sobre la improcedencia o procedencia de la reclamación y sobre el monto de la indemnización que debería pagarse al reclamante, expresándose las razones que se hubieran tenido en consideración para dictarla; la resolución era notificada al interesado o a su apoderado, por medio de un oficio en que se le fijaba un plazo no mayor de un mes, para que expresara por escrito su conformidad o inconformidad con ella, terminado el cual, la Comisión remitía el expediente a la Secretaría de Hacienda, a fin de que por su conducto, fuere elevado al C. Presidente de la República para su resolución definitiva. Con tales características, podría decirse que el procedimiento que se ha comentado, al igual que el de 1911, corresponde al contencioso-administrativo del tipo continental europeo con jurisdicción retenida, porque era finalmente el titular del Poder Ejecutivo quien resolvía el asunto en definitiva.

Como información complementaria para terminar con este antecedente, sólo nos resta decir que los

miembros de la Comisión eran nombrados por el Presidente de la República y percibían un sueldo equivalente al de los oficiales mayores de las Secretarías de Estado; que el Secretario de la Comisión tenía un sueldo igual al asignado a los jefes del Departamento de la Secretaría de Hacienda, y, lo que es más importante, que por el hecho de acudir al procedimiento administrativo establecido en esta ley (artículo 10) se entendía que los particulares renunciaban al derecho de demandar sus derechos ante las autoridades judiciales.

El precedente que ha quedado analizado fue reformado por decreto de 1o de octubre de 1918, del que solamente mencionaremos las características que importan para este estudio: se estableció en él que la Comisión no podría celebrar sus sesiones sin la concurrencia, por lo menos, de tres de los comisionados y del Secretario; en la tramitación de los expedientes se volvió al sistema de la ley de 1911, pues desde el momento en que se recibiera la reclamación hasta que se hallare en estado de dictamen, los acuerdos los dictaría no el comisionado semanero, sino el comisionado instructor, o sea el ponente. Los acuerdos de los comisionados instructores podían ser revocados por la Comisión (ver artículos 18 de la Ley de Justicia Fiscal y 164 del Código Fiscal de la Federación).

En nuestra opinión, si en aquella época (hace medio siglo) se vio la conveniencia de eliminar el sistema de comisionados semaneros y volver al de instructores, no vemos por qué en la actualidad tenga que sostenerse una institución tan obsoleta como es la del magistrado semanero, que inclusive el propio legislador que la creó la derogó diez meses después por inoperante. Insistimos, para hacer más pronta y expedita la administración de justicia en el Tribunal Fiscal de la Federación, el pleno debería revocar el acuerdo de 25 de enero de 1937, pasando las facultades que en exceso se han otorgado al magistrado semanero, a las del magistrado ponente y proponiendo al Ejecutivo, entre otras reformas, la derogación del artículo 163 del Código Fiscal de la Federación. Esta necesidad la confirma el hecho de que en la práctica así actúan en su mayoría las salas del Tribunal Fiscal, toda vez que la experiencia ha demostrado, a través de sus treinta años de funcionamiento, que es más conveniente que el magistrado ponente sea quien instruya el expediente desde la admisión hasta el proyecto de resolución.

Otro antecedente muy importante para los fines que nos ocupan es la Ley de Reclamaciones por daños provenientes de la revolución de 30 de agosto de 1919, que reformó a la anterior del 24 de diciembre de 1917 no sólo en ciertos aspectos del procedimiento, sino ampliando la competencia de la Comisión, para conocer de los daños que hubieren sido causados por forajidos o rebeldes, *siempre que se comprobara que el daño se había consumado a consecuencia de algún acto, leñidad u omisión imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías*.

Esta reforma no hizo sino reconocer el legítimo derecho de los particulares a reclamar los daños sufridos como consecuencia de la negligencia de las autoridades encargadas de darles protección y consagró el principio jurídico administrativo que sobre la responsabilidad civil del Estado se habría de recoger posteriormente en el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, vigente en la actualidad, según el cual los particulares tienen acción para acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación,

demandando del estado la responsabilidad civil, como consecuencia de los actos u omisiones de los funcionarios de la administración activa, que sean culpables del mal funcionamiento de los servicios públicos. Hay que advertir que este derecho no se ha ejercitado frecuentemente por los particulares.

El 25 de enero de 1929 se expidió un decreto para proceder al arreglo de las obligaciones de carácter interior que tuviera a su cargo el Gobierno Federal, por virtud del cual se suprimieron todas las Comisiones de Reclamaciones que a la fecha se encontraban funcionando. Un mes después, el 20 de febrero de 1929, se promulgó la Ley Reglamentaria de la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública, que junto con el decreto anterior constituye el antecedente inmediato de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

En las leyes que se comentan, se estableció en principio el mismo procedimiento que regía para las comisiones anteriores, determinándose también que ejercitada la acción ante la Comisión Ajustadora se entendía renunciado el derecho del particular de hacerla valer ante los tribunales. Para mejor conocimiento del valor de esta ley, resulta conveniente transcribir el precepto que estableció la competencia de la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública:

ARTICULO 3o: . . .serán de la competencia de la Comisión las obligaciones que existan conforme a derecho hasta el 31 de diciembre de 1928, a cargo del Gobierno Federal, por los siguientes conceptos: I: Servicios personales. II: Servicios prestados por empresas individuales o colectivas, conforme a cuota reducida. III: Servicios prestados por empresas, individuales o colectivas, conforme a cuota normal. IV: Contratos de obras que incluyan suministro de materiales. V: Contratos de compraventa. VI: Contratos de arrendamiento. VII: Contratos de cambio, incluyendo los giros postales a que se refiere el decreto de 29 de febrero de 1928. VIII: Contratos de préstamo. IX: Contratos de fianza. X: Subvenciones que no hayan sido cubiertas y que procedan legalmente. XI: Papel infalsificable. XII: Suscripciones de particulares para la fundación del Banco Unico, según decreto de 21 de septiembre de 1917. XIII: Actos que, conforme a derecho, impongan al Gobierno Federal la obligación de indemnizar los daños directos que los mismos hayan causado. XIV: Cualquiera otra que no quede comprendida en las fracciones anteriores, pero que deba incluirse en la competencia de la Comisión, conforme al artículo 2o.

Como puede apreciarse, la competencia de la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública fue sumamente amplia, y dadas las facultades de que estaba investida (pues el artículo 16 estableció que sus resoluciones tendrían fuerza de cosa juzgada), parece ser que a diferencia del procedimiento y consecuencias que regían a las otras comisiones que se han tratado, el procedimiento establecido en esta ley sí podría considerarse como un contencioso-administrativo al estilo continental europeo con jurisdicción delegada, porque el procedimiento se seguía ante y por un órgano del Ejecutivo creado por ley con jurisdicción propia; en el que, a excepción del requisito de dar oportunidad a la autoridad demandada para presentar sus excepciones, sí se reunían los demás elementos de un juicio administra-

tivo como lo eran: la demanda, el ofrecimiento de pruebas, la apreciación de los hechos y fundamentos de derecho por parte del juzgador; la valorización de las pruebas; los alegatos; la resolución y el carácter definitivo de la misma, así como su naturaleza de cosa juzgada y, finalmente, la imposibilidad de que el particular acudiera a los órganos judiciales a deducir su derecho, una vez que hubiere intentado esta vía, pues por ministerio de ley, se consideraba que había renunciado al derecho de reclamar ante ellos.

Sin embargo, la duda que surge al leer esta ley, en el sentido de que por medio de ella se estableció un verdadero contencioso-administrativo, se despeja cuando se reflexiona sobre la circunstancia de que aun cuando la Comisión era autónoma, uno de sus miembros, nada menos que el Presidente, era el Secretario de Hacienda, constituyéndose así en juez y parte, porque tenía, finalmente, que cumplir con las resoluciones que dictaba la Comisión; por otro lado, si bien es cierto que los demás miembros de ella eran nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Hacienda, también lo es que no tenían la autonomía y seguridad en el cargo que a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación les otorga el artículo 148 del Código Fiscal de la Federación, al establecer como requisito para la validez de su nombramiento, así como para su remoción, la aprobación por parte del Senado y su inamovilidad por el término de seis años.

Resulta particularmente interesante traer a comentario el hecho curioso de que ésta y todas las comisiones que se han citado, funcionaron normalmente sin que se hubieran presentado objeciones por parte de los tratadistas de la materia o de los litigantes, como se hizo cuando se expidió la Ley de Justicia Fiscal, no obstante que la naturaleza y funciones de aquellas comisiones deberían de haber dado origen a más fundadas y severas críticas.

Como la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señala como sus principales antecedentes a la Ley Orgánica de la Tesorería y a la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, es de primordial importancia conocer lo que, sobre el particular, se estableció en dichos ordenamientos, pues ciertamente estas leyes, junto con la Ley de Organización de Justicia Fiscal para el Distrito Federal, son los antecedentes inmediatos y directos del nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, en la medida en que en ellas, los órganos que se crearon tenían competencia para conocer de problemas derivados de la actuación de la administración activa en su rama fiscal.

El 16 de abril de 1924 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación un decreto expedido por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias el 8 de abril del mismo año, estableciendo un procedimiento para la calificación de las infracciones a las leyes impositivas federales. Según dicha ley, la calificación y el castigo de las infracciones correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a sus oficinas recaudadoras, en el orden administrativo y, además, a un jurado de penas fiscales. Las oficinas recaudadoras al tener conocimiento de una infracción, deberían proceder a instruir el expediente, de acuerdo con la ley sustantiva, imponiendo y haciendo efectivas las multas que no excedieran de \$20.00, y cuando la multa que debiera aplicarse, excediera de esa cantidad, deberían formular un pedimento para su imposición al jurado

de penas fiscales, remitiéndole el expediente instruido con los documentos y pruebas de una y otra partes, los alegatos de los causantes y las conclusiones correspondientes; una vez recibido el expediente por el jurado de penas fiscales, los causantes podían rendir ante él, dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que se les comunicara el pedimento de la oficina recaudadora, las pruebas que estimaran pertinentes, así como sus alegatos.

El jurado estaba integrado por el Secretario de Hacienda o su representante, como Presidente, por dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por dos representantes de los causantes, nombrados mediante un procedimiento especial, que consistía en la selección que hacía la Secretaría de Hacienda, de los propuestos por las sociedades, sindicatos, cámaras y demás agrupaciones de comerciantes, industriales, etc., de toda la República. El jurado se dividía, para su funcionamiento, en tres secciones, que eran: a) la de Comercio e Industria, que conocía de las infracciones a las leyes relativas a los derechos de importación o exportación; derechos causados por el tráfico marítimo y navegación; derechos por servicios aduanales, y derechos consulares; además, conocía de las infracciones a las leyes sobre impuestos interiores con excepción de aquellas de las que debían conocer las secciones; b) de alcoholes y bebidas alcohólicas, y c) de capitales. Estas últimas conocían de las infracciones a las leyes relativas a los impuestos sobre alcoholes, vinos, cervezas, licores, pulques y demás bebidas alcohólicas; y las relativas a los impuestos sobre herencias, legados y donaciones, respectivamente.

La primera de las secciones se integraba con un representante de los comerciantes y banqueros y otro de los industriales; la segunda, con un representante de los productores de alcoholes, vinos y licores, cervezas y demás bebidas alcohólicas y otro de los productores de pulques; y la tercera, con un representante de los propietarios y otro de las instituciones de crédito y compañías bancarias.

El procedimiento que se seguía ante el jurado era sumamente breve y consistía en que una vez recibido el expediente con sus anexos, el Presidente del Jurado turnaba el asunto a la sección correspondiente, la cual recibía las pruebas ofrecidas por los causantes y practicaba o mandaba practicar aquellas que creyera conducentes para dictar su resolución.

En cuanto a la imposición de las penas, debería apreciar los hechos y las circunstancias especiales que concurrieran en cada caso, resolviendo su conciencia cuando existiera duda al respecto, tenía la más amplia facultad discrecional para fijar la pena dentro del máximo y mínimo señalado en la ley; si ésta no señalaba los extremos, sino una pena determinada, el jurado podía aumentarla o disminuirla hasta en un cincuenta por ciento. La resolución debería dictarla dentro de los sesenta días siguientes al del recibo del expediente. (Ver artículo 196 del Código Fiscal de la Federación.)

En contra de sus resoluciones procedía el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda en los siguientes casos: a) cuando no existiendo el hecho considerado como infracción hubiere sido penado; b) cuando la ley no señalare pena en el caso resuelto y se hubiere aplicado alguna; c) cuando al hacer uso de la facultad discrecional, al aumentarse la pena resultara excesiva en relación con la infracción, y d) cuando el

penado no hubiera sido el autor de la infracción o no tuviere responsabilidad alguna. (Ver incisos *c*) y *d*) del artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal, e incisos *c*) y *d*) del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.) El efecto del recurso de revisión era el de la confirmación, revocación o modificación de la resolución del jurado.

El recurso podía interponerse ante la Secretaría o ante el propio jurado, dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que el penado hubiere tenido conocimiento de la resolución recurrida.

El procedimiento administrativo instituido por esta ley era optativo para los causantes, pues éstos podían recurrir al Juzgado de Distrito para formular las reclamaciones que estimaran conducentes, pero una vez adoptada cualquiera de las dos vías, no podían abandonarla para seguir la otra. Como se ve, la ley se inspiró en este punto, en los antecedentes que antes se expusieron.

Tres meses después exactamente el 9 de julio de 1924, el Ejecutivo expidió un decreto reformando la ley en cuanto a que en caso de inconformidad de los infractores con las resoluciones dictadas por las oficinas recaudadoras, éstas deberían remitir el expediente original a la dirección correspondiente u oficina superior de la cual dependieran, para el efecto de que esas autoridades superiores lo remitieran, a su vez, con un dictamen al Jurado de Penas Fiscales dentro de los diez días siguientes al de su recibo, siempre que no fuera necesario practicar nuevas diligencias.

De acuerdo con la nueva ley, la revisión no debería intentarse ante la Secretaría de Hacienda, sino ante el Jurado de Penas. Por lo demás, la organización y funcionamiento del jurado continuó de la misma manera, salvo pequeñas modificaciones como la integración de las secciones y los requisitos para ser miembros del jurado de los cuales sólo se citarían los que son antecedentes directos del artículo 4o de la Ley de Justicia Fiscal y 149 del Código Fiscal de la Federación, como el de ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y mayor de treinta años; tener buenos antecedentes de moralidad; no formar parte de las mesas directivas, de las confederaciones de cámaras de comercio, industriales y demás semejantes, ni ser vocal o consejero de las mismas y, por lo que respecta al Presidente y vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda, además de los requisitos citados, poseer título de abogado legalmente expedido dentro de la República.

Un dato digno de especial mención es el de que el jurado tenía facultades para aplicar multas de \$100.00 a \$500.00 en los casos en que confirmara la resolución revisada o declarada improcedente la revisión por haberse interpuesto sin motivo; entendiéndose que la revisión se había interpuesto sin motivo cuando ninguna prueba se rindiera, o cuando apareciera, según prudente apreciación del jurado, que sólo se había interpuesto la revisión a fin de dilatar, de mala fe, la ejecución de la multa impuesta.

En cuanto a los impedimentos, se establecía en términos generales lo mismo que prevé el artículo 166 del Código Fiscal de la Federación.

Finalmente, por decreto de 12 de mayo de 1926, se reformó la ley cambiando su denominación por la de Jurado de Infracciones Fiscales; el término para la interposición del recurso se amplió a quince días, con la modalidad de que la inconformidad debería de formularse verbalmente en el momento mismo en que se

notificara la imposición de una sanción, cuando ésta no excediera de \$50.00, ante el mismo empleado que la notificara.

En este decreto se estableció un principio que habría de ser la base del artículo 57 de la Ley de Justicia Fiscal y posteriormente del artículo 203 de nuestro Código Fiscal, pues en él se dijo que el jurado dictaría sus resoluciones expresando los fundamentos de hecho y derecho que la apoyaran, y que la resolución así dictada sería definitiva sin que se pudiera intentar nueva instancia ante el mismo jurado ni ante ninguna otra autoridad administrativa, salvo la instancia de condonación.

Antes de analizar las Leyes de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal y la Orgánica de la Tesorería, debemos decir que otro organismo de carácter jurisdiccional en el ámbito administrativo, que también realizó funciones jurisdiccionales administrativas, lo constituyó por esa época la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, establecida por la ley de la materia de 18 de marzo de 1925. Este órgano conocía en última instancia de las inconformidades de los causantes con las resoluciones de las Juntas Calificadoras del Impuesto sobre la Renta. Estaba integrada por dos representantes del Ejecutivo, nombrados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y otro, por el de Industria, Comercio y Trabajo. Además, formaban parte de ella el Director General del Timbre o su representante y dos representantes de los nombrados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. En el reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 22 de abril de 1925, se determinó no solamente la forma en que se integraría la Junta Revisora, sino que también se establecieron los impedimentos para que los miembros de ella pudieran fallar en determinados negocios, tales impedimentos eran, en términos generales, los mismos que establece el artículo 166 del Código Fiscal de la Federación, con la modalidad de que el miembro de la Junta que fallara en asuntos para los cuales estuviere impedido, sería destituido sin perjuicio de que se le exigieran las responsabilidades civiles y penales correspondientes.

En cuanto al procedimiento, la Junta Revisora tenía las siguientes facultades: Revisar las declaraciones que recibieran de las oficinas receptoras y estudiar las calificaciones propuestas por las mismas y por las juntas calificadoras; citar los causantes a fin de que aclararan, aportaran o comprobaran los datos que creyeran necesarios para hacer la calificación, cuando estimaran que con los datos suministrados por ellos, en sus declaraciones, no se les pudiera calificar debidamente. En caso de que los causantes no comparecieran, se negaran a aclarar o a corregir sus declaraciones o no comprobaran, a juicio de la junta, los datos cuya comprobación se solicitaba, ésta las calificaba de acuerdo con los datos que obraban en su poder; podía realizar diligencias de inspección ocular en los establecimientos de los causantes, y ordenar la práctica de pruebas periciales contables para conocer la situación de los causantes.

El término para interponer la revisión era de diez días contados a partir del siguiente a la fecha en que las resoluciones les hubieran sido comunicadas debiendo acompañar a su petición el certificado de haber hecho el depósito en efectivo del impuesto y haber otorgado la fianza para garantizar el pago de los recar-



gos y multas; en las reclamaciones se deberían expresar los hechos y las consideraciones que las fundaran y las pruebas que pudieran proporcionar en su apoyo, no siendo revisables las calificaciones hechas por las juntas calificadoras cuando solamente excedieran en un diez por ciento a las cantidades señaladas por los causantes.

Lo más singular de este recurso era que también lo podían interponer los jefes de las oficinas receptoras, siempre que lo hicieran en la sesión en que dichas resoluciones habían sido tomadas o dentro de los diez días siguientes, debiendo observarse en el caso, los mismos requisitos establecidos para los causantes. Por otro lado, no solamente los jefes de las oficinas receptoras tenían ese derecho, sino también la Dirección General del Timbre, que podía solicitar la revisión de cualquier declaración, dentro del año siguiente a la fecha de la calificación. (Antecedentes de la fracción VII del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal y VII del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación.)

No obstante que la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, es similar a la del Jurado de Infracciones Fiscales, se estima pertinente mencionar los aspectos más interesantes de la misma, no sólo porque de otra manera no quedaría completo el estudio que se está haciendo, sino porque en ella se encuentran también algunos de los principios que informaron a la Ley de Justicia Fiscal.

Esta Ley fue promulgada el 11 de febrero de 1929 y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de marzo siguiente. Se instituyó un Jurado de Revisión como Supremo Órgano Administrativo Fiscal para conocer del recurso de revisión establecido en esa Ley, mismo que procedía: a) en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales por las que se fijara a los causantes una obligación a su cargo; b) en contra de las resoluciones sobre la repartición o derrama de los impuestos, cuando esto debiera hacerse por las Juntas Calificadoras, si las autoridades fiscales encargadas de la administración del impuesto respectivo, no estaban conformes con la resolución c) en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales por aquellas personas a las que se declarara infractores o presupuestos infractores y se les impusiera una sanción.

En los casos de los incisos a) y c) el término para la interposición del recurso era de quince días contados desde el siguiente a aquél en que se hubiere efectuado debidamente la notificación, y por lo que toca al punto b) el plazo era de sesenta días. (Ver artículo 33 de la Ley de Justicia Fiscal y 179 del Código Fiscal de la Federación.)

Cuando los interesados no hubieren manifestado claramente en su escrito de revisión todos los datos exigidos por la ley, la autoridad ante quien se interpusiera el recurso, estaba obligada a solicitar de ellos que la aclararan o manifestaran los no expresados con toda precisión, dentro del término de quince días, lo que viene a constituir el antecedente directo del artículo 36 de la Ley de Justicia Fiscal y posteriormente del artículo 182 del Código Fiscal de la Federación.

Como quedó dicho líneas atrás, la competencia del Jurado de Revisión era más amplia que la de su homólogo de Infracciones Fiscales de carácter federal, instaurado en la ley ya comentada, pues en tanto que en aquella sólo se trataba el aspecto relativo a las penas fiscales o sanciones, en ésta, de una manera más general, se hablaba de los "créditos fiscales" y no solamen-

te procedía la revisión por parte de los particulares, sino también podía ser interpuesto por las autoridades; la integración del Jurado se hacía mediante un procedimiento similar al del Jurado de Infracciones Fiscales, con la modalidad de que los representantes del Departamento del Distrito Federal, deberían ser abogados titulados especializados en derecho administrativo fiscal; la forma y requisitos para interponer el recurso, así como el procedimiento que debería seguirse para resolverlo, eran casi idénticos al procedimiento que se estudió en aquel apartado, sólo que en esta ley se estableció el principio de "partes" en el juicio, o procedimiento, porque de los acuerdos que admitían o desechaban el recurso, debería darse aviso a la autoridad que hubiera dictado la resolución impugnada, así como a los interesados, fijando el término de prueba.

Además, de acuerdo con los artículos 21 y 23 de la ley, la autoridad correspondiente debería hacer saber a todos los afectados con la resolución impugnada, así como a los que juzgara conveniente citar como "parte" (sic) en el procedimiento relativo, que se había interpuesto el recurso y que tenían un plazo de quince días para adherirse a él.

La misma autoridad, una vez manifestada la adhesión, o concluido el término, estaba obligada a enviar el expediente dentro de los tres días siguientes al Jurado de Revisión, incluyendo copia del escrito o acta de interposición, de las notificaciones o instructivos correspondientes, así como un informe circunstanciado del caso, haciendo constar las razones que hubiera tenido para dictar la resolución impugnada y los preceptos legales en que ésta se había fundado, que no es otra cosa, en nuestro concepto, que una especie de contestación a la demanda y de la presentación de las pruebas que justificaran la resolución impugnada.

En cuanto a la apreciación de las pruebas, se estableció el principio recogido más tarde por la fracción VII, del artículo 200, del Código Fiscal de la Federación, toda vez que en el inciso c) del artículo 25 de la ley que se comenta, se determinó que no se admitirían aquellas pruebas que no hubieran tenido a la vista la autoridad por causa imputable a los interesados; los efectos de la resolución eran los de ratificar, modificar o declarar improcedente la resolución impugnada. Se reguló también en esta ley, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución mediante la garantía del interés fiscal. En este decreto no solamente se habló de "partes", sino inclusive, de "tribunal", lo que indica que se estaba acercando ya el momento en que habría de expedirse una ley que creara un verdadero tribunal ante el cual comparecieran las partes interesadas en demandar la nulidad o sostener la validez de una resolución administrativa.

Tres años después, se expidió la Ley Orgánica de la Tesorería, según la cual, los créditos fiscales que no fueran pagados oportunamente, se harían efectivos por el procedimiento administrativo de ejecución que la propia ley estableció y, las personas contra las que se iniciara este procedimiento, podían oponerse a su aplicación ante las autoridades judiciales competentes, demandando que se declarara por éstas: a) Que la persona afectada no era deudora del crédito o que no tenía responsabilidad exigible; b) Que el crédito era inexistente o se había extinguido legalmente, y c) Que el monto del crédito era inferior al exigido. (Ver fracción V del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal y

fracción V del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación.)

La oposición deberá iniciarse dentro de los quince días siguientes al requerimiento de pago y si no se iniciaba dentro de este término, se tenía al ejecutado por conforme y por consentido el procedimiento, no siendo admisible posteriormente ningún recurso.

Para iniciar la oposición, era necesario asegurar previamente el interés fiscal ante la Oficina ejecutora. (Ver artículo 42 de la Ley de Justicia Fiscal y 188 del Código Fiscal de la Federación). Se establecía en la ley que los jueces de Distrito no darían entrada a la demanda de oposición, si se intentaba fuera de los quince días y si no se acompañaba el certificado expedido por la oficina ejecutora haciendo constar que el interés fiscal se había garantizado legalmente; la oposición se sustentaba en juicio sumario de acuerdo con los preceptos relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles, con las modalidades establecidas en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que consistían en lo siguiente: el opositor debería presentar con la demanda, por duplicado, las copias a que se refería el artículo 189, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles; el juez, simultáneamente al emplazamiento al agente del ministerio público, debería remitir a la oficina ejecutora un juego de las copias mencionadas, con un oficio en que haría saber la interposición de la demanda con todos los requisitos legales; recibido este oficio, la oficina debería suspender el procedimiento ejecutivo y presentar, dentro de los tres días siguientes, un informe justificado de los procedimientos seguidos; con este informe o por separado, hasta antes de la audiencia de alegatos, podía remitir, con carácter ilustrativo los documentos y dictámenes que estimara convenientes; en la sentencia, los jueces deberían considerar y apreciar los hechos y puntos de derecho aducidos y fijados por la oficina ejecutora; si se interpusiere apelación por las partes, o, en la revisión forzosa, la oficina ejecutora tenía la misma intervención que se le concedía ante el juez de distrito.

Como el juicio de oposición a que se ha hecho referencia, se tramitaba conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, es conveniente citar lo que al respecto establecía dicho ordenamiento procesal, expedido el 26 de diciembre de 1908.

El artículo 590 determinaba en sus fracciones I y VIII, que se tramitarían y decidirían en la vía sumaria las controversias que se suscitaban sobre multas y controversias que resultaran del ejercicio de la facultad económico-coactiva; el término para contestar la demanda era de tres días, no se admitían más incidentes de previo y especial pronunciamiento que los relativos a la incompetencia y personalidad; el término para la prueba no debería exceder de veinte días, y, dentro de él, se podía alegar y probar las tachas que tuvieran los testigos e instrumentos; fenecido el término de prueba, se debería poner el expediente a la vista de cada una de las partes, por el término de tres días para que alegaran; el fallo debería pronunciarse dentro de los cinco días siguientes.

Después de haber realizado un recorrido histórico jurídico desde el México prehispánico, pasando por la época de la colonia española y por las constituciones de 1812, 1824, 1857, tocando las leyes orgánicas de 1843 y 1853 hasta llegar a los primeros antecedentes que se encuentran dentro del primer cuarto de nuestro siglo, para culminar con las leyes que se dictaron en el

sexto lustro del mismo, hemos llegado al momento de estudiar el más importante antecedente en esta materia, y que viene a constituir, por decirlo así, el punto de partida de la evolución de un verdadero contencioso-administrativo en nuestro país, me refiero a la ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, y en vigor a partir del 1o de enero de 1937.

En esta ley se conjugan los más importantes principios establecidos en las diversas leyes dictadas dentro de nuestro siglo que, como se ha visto, crearon diversos órganos dentro del marco del Ejecutivo para administrar justicia, "retenida" unas veces y "delegada", en otras, pero siempre para resolver la inconformidad de los particulares con la actuación de la administración activa. Los términos, la forma y requisitos para presentar las demandas; la manera de suspender el procedimiento administrativo de ejecución; la intervención de las autoridades demandadas; el término probatorio, que casi en todos los casos no excedía de sesenta días entre la admisión de la demanda y la resolución; las pruebas admisibles y la forma de desahogarlas; la manera de integrar los órganos jurisdiccionales; su competencia, las facultades de los miembros que los integraban; los impedimentos; la forma que debería reunir la resolución final; sus efectos, y en fin todos los principales elementos que de cada una de las leyes se ha resaltado en este estudio, vinieron a estructurar la Ley de Justicia Fiscal. Es por esta razón, que para no repetirnos, pues que ya se establecieron en su oportunidad las relaciones existentes entre aquéllas y esta ley, solamente haremos mención a los nuevos y valiosos elementos que introdujo la Ley de Justicia Fiscal, al campo del contencioso-administrativo. Decimos esto último, porque la ley que vamos a comentar constituye un antecedente más, por cierto el de mayor relevancia, pero al fin y al cabo sólo un antecedente del desarrollo del contencioso-administrativo, lo cual se confirma con un párrafo de la exposición de motivos que al respecto dice: "es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos. . ."

La primera y más importante contribución que esta ley nos ha legado, es sin duda, la contenida en su artículo 1o. que con toda energía estableció:

Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa.

Como se ve, este artículo viene a ser ya no un principio doctrinal, sino la cristalización de la propia doctrina en una norma del derecho positivo mexicano. Su valor es de una trascendencia incalculable si se tiene presente que antes únicamente se habían creado órganos dentro del marco del ejecutivo con jurisdicción delegada, pero que nunca llegaron a ser, ni con mucho, verdaderos tribunales, pues no se les llegó a dar la organización y funcionamiento del que se creó por virtud de esta ley, que tanto desde el punto de vista formal —en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado— y material, realizaría funciones jurisdiccionales con justicia delegada. Por otro lado, con la Ley de Justicia Fiscal se unificó toda la legislación que regulaba la fase contenciosa del procedimiento tributario, haciéndola congruente y ordenada; esta-

bleciendo, además, un solo órgano jurisdiccional para administrar justicia en dicha materia.

Las críticas constitucionales que se enderezaron en contra de este tribunal, son de todos conocidas y por ello nos abstendremos de hacer comentarios al respecto, tanto más, cuanto que la misma doctrina se ha encargado de refutar esas críticas, y por si fuera poco, al adicionarse la fracción I, del artículo 104 de la Constitución en el año de 1946, se reconoció la constitucionalidad del mismo y ha quedado, por tanto, superada cualquier crítica que se pudiera hacer en la actualidad.

En un principio el Tribunal se integró con quince magistrados y funcionaba con cinco salas de tres magistrados cada una, las necesidades impuestas por el número de asuntos que día a día crecía dieron lugar a que por decreto de 28 de diciembre de 1946, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 del mismo mes y año, se reformara el artículo respectivo aumentando el número de magistrados a veintiuno y el de salas a siete.

Para reafirmar la autonomía del Tribunal Fiscal, establecida en el artículo 1o. de la ley, era necesario que a los magistrados que lo integraban se les diera la seguridad debida en el cargo conferido y, por tanto, en el artículo 3o. se previó que no era suficiente que los magistrados fueran nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Hacienda, sino que sería necesaria la ratificación del Senado en los términos de la fracción II, del artículo 76 de la Constitución, indicando a la vez que durarían en su cargo seis años y no podrían ser removidos sino en los casos en que pudieran serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. La remoción también tendría que ser acordada por el Presidente de la República y sometida a la ratificación del Senado.

Desde luego que con esta disposición, los magistrados del Tribunal Fiscal habrían de realizar sus funciones sin temor a resolver en contra de los intereses de las autoridades, particularmente del Fisco Federal, o dicho en otras palabras, de la Secretaría de Hacienda, porque aun cuando así lo hiciera, no existiría la posibilidad de que fuera removido el magistrado o magistrados que resolvieran en ese sentido, a efecto de que las decisiones posteriores fueran favorables a la Secretaría de Hacienda, lo cual, por cierto, hasta la fecha no ha ocurrido ni creemos llegue a ocurrir, pues desde que se inició el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, nunca se ha presentado el problema de que un magistrado o magistrados sean destituidos por haber dictado resoluciones contrarias a los intereses de las autoridades, o que hayan recibido consignas por parte de las mismas para resolver en determinado sentido, pues el respeto que han demostrado las autoridades por los magistrados, es indiscutible.

Por otro lado, las cordiales relaciones que han existido entre el Tribunal y las autoridades, no debe hacer pensar que ello obedece a que como los magistrados que lo integran son miembros del Poder Ejecutivo y se les considera altos funcionarios de Hacienda, resuelven los asuntos de acuerdo con las pretensiones fiscales, pues si se efectuara una estadística sobre el número de resoluciones adversas a los intereses de las autoridades, en proporción con el total de los asuntos resueltos por el Tribunal Fiscal, fácilmente podría advertirse que en una enorme proporción, las sentencias favorecen a los particulares, y es precisamente por esta razón y por la

honestidad de los magistrados, que el tribunal se ha convertido en uno de los órganos jurisdiccionales más respetado y apreciado por los litigantes.

Se recogió en la ley el principio jurídico ya adoptado en aquella época por la legislación europea, de que el silencio de las autoridades se entendía como una negativa, con lo que se vino a dar a los particulares la posibilidad de impugnar los actos de la autoridad sin tener que intentar previamente un juicio de amparo con apoyo en el artículo 8o. constitucional, lo que hizo más pronta y expedita la administración de la justicia fiscal.

Por si no fuera suficiente la ficción creada en la ley para acelerar la resolución final de las controversias entre autoridades y particulares, el procedimiento que habría de seguirse ante el Tribunal se reguló de tal forma que lo hizo sumamente breve, pues apartándose del sistema acogido desde el siglo pasado para resolver este tipo de controversias, se acogió el sistema establecido en la ley de amparo, por cuanto hace a la admisión de la demanda, no exigiendo ya que previamente a su presentación se garantizara el interés fiscal sino que sólo era necesario hacerlo para suspender el procedimiento administrativo de ejecución. Por otra parte, se adoptó el sistema oral con sus cinco características fundamentales, y aún más, se concretó de tal manera el procedimiento que sólo habría de celebrarse una audiencia, con excepción, desde luego, de los casos de acumulación y nulidad de actuaciones. En cuanto a la prueba, siguiendo la corriente doctrinal de la época, se impuso al particular la obligación de probar la nulidad de los actos y resoluciones de las autoridades, instituyéndose la presunción de validez de las mismas por considerar que antes de emitir su acuerdo, por lo general, las autoridades instruyen un expediente, y, además, por su calidad de órganos del Estado encargados de observar la ley y privados de un interés particular, lo normal es que dicten sus resoluciones fundadas en hechos y pruebas concretas, pero dejando, como era natural hacerlo, la puerta abierta para que las presunciones fueran desvirtuadas por los particulares lesionados. En este mismo capítulo se acogió la norma pasada en la propia doctrina, consistente en conceder al juzgador las más amplias facultades para la investigación de la verdad, reconociendo al mismo tiempo que como el problema de la valorización de la prueba, es ante todo, un problema lógico, no se justifica imponerle la obligación de observar las reglas abstractas cuando el examen de los hechos concretos y su estudio racional, forman en su ánimo una convicción distinta.

Otro de los aspectos más interesantes de esta ley, fue el relativo al procedimiento para establecer jurisprudencia, su obligatoriedad para las salas y la manera de modificarla.

Ciertamente, como la jurisprudencia se establecía y establece al resolver el pleno, la contradicción de sentencias entre las Salas, se da a esta institución la posibilidad de unificar el criterio de tal forma que no exista incertidumbre en el seno del Tribunal, respecto del cual debe ser la interpretación de la ley, y al mismo tiempo, en algunos casos se llega a una verdadera creación del derecho como consecuencia de las lagunas que se presentan en las diversas leyes cuya aplicación e interpretación se somete a la consideración del Tribunal Fiscal de la Federación.

La oportunidad de que el propio pleno modifique su jurisprudencia y de que, aún más, las salas dejen de

aplicarla dando razones fundadas para ello, hace muy flexible su fijación a fin de que la misma cumpla su cometido.

La competencia que en un principio se otorgó al Tribunal, fue casi idéntica a la contenida en el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación hasta antes de su reforma de 1961, en las que se adicionaron las fracciones VIII y IX dándole competencia para conocer de las resoluciones definitivas dictadas en materia de pensiones militares, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como de las civiles que establecieran una obligación a cargo de esta última entidad; y de las controversias que se suscitaban sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados con las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, independientemente de la competencia que ya le habían otorgado anteriormente otras leyes, tales como la de Hacienda del Distrito Federal; la de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal; la del Seguro Social, y la Federal de Instituciones de Fianzas.

Por otra parte el 29 de diciembre de 1965, se le dio competencia para conocer de las pensiones concedidas con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; y de las resoluciones que apliquen toda clase de multas por infracción a la legislación federal o del Distrito Federal.

Ahora bien, la múltiple y diversa competencia que tiene hoy día el Tribunal Fiscal de la Federación, pone nuevamente en el tapete de la discusión, la naturaleza de la jurisdicción que le corresponde, según la función que realiza.

Este tema fue analizado ampliamente por el pleno en las sesiones de los días 28 de junio y 5 de julio de 1937, habiendo llegado al acuerdo jurisprudencial de que el Tribunal Fiscal de la Federación era un Tribunal de simple anulación y no de plena jurisdicción.

La necesidad de precisar la naturaleza del tipo de jurisdicción que tiene este órgano, se derivó y se derivó, del contenido tanto del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, actualmente 160 del Código Fiscal de la Federación, como del artículo 58 de aquella ley similar al 204 del código vigente.

Originalmente el artículo 58, que como la mayor parte del articulado de la Ley de Justicia Fiscal, se incorporó íntegramente al Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, establecía que "cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14 INDICARA DE MANERA CONCRETA EN QUE SENTIDO DEBE DICTAR SU NUEVA RESOLUCION LA AUTORIDAD FISCAL. Entre tanto que ésta no se pronuncia continuará en vigor la suspensión de procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio".

La resolución plenaria pronunciada para resolver este problema, aparece publicada a fojas 30 y siguientes, de la revista del Tribunal, que contiene las tesis sustentadas por el pleno del mismo durante los años de 1937 a 1948, cuyo texto es el siguiente:

La naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal es simplemente la de un juicio de anulación. En efecto, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal dice en la parte

relativa: "el contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación". Dice también la exposición de motivos: "El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. . ." La doctrina distingue el contencioso de anulación del contencioso de plena jurisdicción. En efecto, Roger Bonnard dice: "desde el punto de vista de la decisión contenida en el acto jurisdiccional se obtiene esta otra distinción material que consiste en dividir el contencioso-administrativo en contencioso de anulación, que culmina en la anulación del acto administrativo, y en contencioso de plena jurisdicción que además del poder de anulación supone un poder de reforma o de sustitución del acto. . . Pudiera desprenderse de la disposición contenida en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal que el contencioso que regula la Ley de Justicia Fiscal es de plena jurisdicción. Dicho precepto establece que cuando la sentencia declare la nulidad, y salvo que ordene reponer el procedimiento, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Sin embargo, dicho precepto no es bastante para llegar a la conclusión de que el Tribunal sea un Tribunal de plena jurisdicción. En efecto, por una parte, y como se dijo en el considerando segundo de este fallo, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de manera expresa indica que el contencioso que dicha Ley regula es el de anulación. Por otra parte, lo característico del contencioso de plena jurisdicción consiste en la existencia de un derecho subjetivo, y el objeto de la demanda es la petición que se hace al Tribunal para que realice los actos materiales necesarios para que se respete ese derecho subjetivo preexistente, sometiéndose el Estado a la jurisdicción de ese Tribunal, que conoce de juicios contra el Estado. En el contencioso de anulación el demandado no es el Estado, es el órgano, y el Tribunal sólo resuelve sobre la legalidad del acto administrativo. . .

De acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia es en la única instancia la competente para conocer de los juicios en que la Federación sea parte. Así, pues, es claro que el Tribunal Fiscal no es un Tribunal de plena jurisdicción, ya que si lo fuera, y atentas las razones expuestas en el considerando que antecede, tendría que someter a su jurisdicción, no al órgano, sino a la propia administración pública, es decir, a la Federación, y sería un Tribunal anticonstitucional, porque, vuelve a repetirse, conforme al artículo 105 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia es el único Tribunal de plena jurisdicción para conocer de los asuntos en que la Federación sea parte. . . En consecuencia, la disposición contenida en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal, dadas las consideraciones antes expuestas, nos lleva a la conclusión de que este Tribunal sea de plena jurisdicción. La razón del precepto citado fue la de que se quiso evitar que la ejecución de sus sentencias constituyera un problema vago y obscuro, como sucedería seguramente si el propio Tribunal no estuviera obligado a determinar en su sentencia en qué forma debe dictar la autoridad demandada la nueva resolución.

Esta jurisprudencia se estableció por mayoría de siete votos contra seis, es decir, que si los magistrados González de la Vega y Alfaro Pérez hubieran asistido a la sesión, quién sabe cuál hubiera sido el criterio establecido por el Pleno, tanto más, cuanto que el magistrado Velasco, por aquel entonces Presidente del Tribunal, decidió el problema al invertir el orden de la votación, manifestando que lo hacía porque inicialmente había emitido su opinión en favor de la tesis que consideraba que el Tribunal era de plena jurisdicción y había cambiado de opinión por lo que votaba con la tesis contraria.

El distinguido jurista don Alfonso Cortina Gutiérrez, magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación, al sustentar una conferencia sobre el particular manifestó:

El juicio ante el Tribunal Fiscal es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros casos. Que el Código Fiscal de la Federación haya previsto originalmente un recurso por exceso de poder en el sentido francés, es evidente, pues basta leer su artículo 202 para darse cuenta no sólo de que expresamente la Ley habla de causas de anulación, sino también de que las cuatro causas que ese precepto señala son idénticas a las "ouvertures" del exceso de poder en Francia. Además, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal confirma esta afirmación. Pero también el juicio fiscal pudo ser desde su origen, y ha sido con frecuencia, un contencioso pleno. No lo es cuando en algunas fracciones del artículo 160 del Código, la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal se vincula con resoluciones ejecutorias, como cuando la Secretaría de Hacienda determina la existencia de un crédito fiscal, o cuando en impuestos indirectos lo fija en cantidad líquida, pero cuando se trata de resoluciones personalizadas, por tratarse de impuestos directos en los que la presión fiscal se relaciona con la capacidad de pago, es preciso, dentro de la fase oficiosa del procedimiento tributario, el desarrollo de una operación administrativa. Por lo demás, al afirmar esto, simplemente reflejo lo que el modelo inspirador francés señala. Por otra parte, en diversas fracciones del artículo 160, vemos que están claramente concebidas resoluciones que, además de su ejecutoriedad, implican todo un procedimiento previo de actuación administrativa. Y además, cómo compaginar el artículo 204 del Código, con el recurso por exceso de poder, cuando la sentencia, salvo que "se limite a mandar reponer el procedimiento, a reconocer la eficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 160, indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal"; esto último es propio del contencioso pleno de la jurisdicción administrativa en Francia. . . Las reformas legislativas introducidas con posterioridad al año de 1939 al artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, que define la competencia de las Salas, han indicado con claridad el énfasis mayor que se ha venido dando a la competencia de plena jurisdic-

ción del Tribunal, sin que, sin embargo, deba decirse que al hacerlo se restringieron sus facultades de juez administrativo de exceso de poder. En efecto, puede citarse la "Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal", en la que se abrió una instancia para que el Ejecutivo Federal, por conducto del "Tribunal Fiscal de la Federación, depure o reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período que comenzó el 1o de enero de 1929, inclusive, al 31 de diciembre de 1941, inclusive, y que se hallen pendientes de pago" y dicha ley también abrió una acción de particulares en contra del Gobierno Federal, ante el Tribunal Fiscal, para pensionistas inconformes con la cuota que se les haya fijado, así como para reclamar el pago de cualquier crédito a cargo del Estado si no existiere asignación presupuestal en el año de su constitución, o aun créditos que se reclamen con motivo de actos u omisiones que den origen a la responsabilidad civil del Estado.<sup>11</sup>

Nosotros compartimos el criterio del licenciado Cortina Gutiérrez, pero consideramos que además de la doctrina, es muy importante que se tome en cuenta la jurisprudencia definida por la H. Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que como el Tribunal Fiscal carece de imperio para hacer respetar sus decisiones y éste es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que dicho tribunal no tiene plena jurisdicción.<sup>12</sup>

En efecto, este nuevo elemento impone la necesidad de que el problema se enfoque no sólo a la luz de lo que la doctrina francesa considera como tribunales de plena jurisdicción y de simple anulación, sino teniendo a la vista también el concepto de "imperio" precisado por la jurisprudencia mexicana.

Así las cosas, trataremos de conciliar tal elemento con las definiciones que sobre estos tipos de jurisdicción nos da Marcel Waline, en su *Decreto Administrativo*, citado por el licenciado Cortina Gutiérrez en su conferencia y que indican que en el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todas las facultades habituales de un juez y que, por consiguiente puede:

o bien pronunciar la anulación de una decisión administrativa, o en ciertos casos reformarla (por ejemplo en materia de autorización de establecimientos peligrosos) o dictar una condenación pecuniaria contra la administración; y encuentra los elementos de su decisión no sólo en la ley que es examinada al compararla con el acto o con la situación que le han sido referidos para ver si existe violación de la ley, sino también en el texto, por ejemplo, de un contrato cuando se trata de saber si una obligación contractual ha sido desconocida o ejecutada. Investigará igualmente si hay culpa *quasi* delictiva o si está en el caso de responsabilidad sin culpa; en una palabra, tiene todas las facultades habituales de un juez. En cambio en el contencioso de anulación, que es antitético al de plena juris-

11 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Número extraordinario, publicando "Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXV Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal", págs. 79 y sigs.

12 Compilación de la Jurisprudencia de la S.C.J.N. de 1917 a 1954, pág. 1987.

dicción, "el Tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez; no puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido, pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto, si desecha el recurso, o anularlo. . . y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria. . . En cuanto a sus facultades de investigación el Juez de la anulación tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto que se le ha sometido está de acuerdo o es contrario a la ley o tal vez, excepcionalmente en ciertos casos, a lo que se ha propuesto llamar la moralidad administrativa. Pero el Juez de anulación no puede investigar si el acto que se le ha sometido fue tomado en violación a una obligación contractual; tal investigación sólo puede hacerse en el contencioso de plena jurisdicción. Este contencioso de anulación es en suma aquel en el que se atacan los actos del poder público. No puede compararse a ninguna acción de derecho privado. . .<sup>13</sup>

A nuestro modo de ver, el Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del derecho mexicano, no es ni de simple anulación ni de plena jurisdicción, sino que tiene una jurisdicción ecléctica, al participar de las características de uno y otro de dichos tipos de jurisdicción, no solamente porque de acuerdo con su competencia en algunos casos (como los mencionados por Cortina Gutiérrez) ella se vincula con resoluciones ejecutorias de la administración activa, y por ende el fallo del tribunal debe ser de simple anulación, y en otros, la sentencia esté ligada con el conocimiento de toda una operación administrativa, caso en el cual doctrinalmente es de plena jurisdicción, sino porque, además, el contenido del artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, al autorizar al tribunal para que dé las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad, implícitamente lo autoriza a constituir el derecho, pues las autoridades no quedan en libertad de dictar otra resolución distinta de aquella que se resume en las bases que contenga la sentencia del tribunal.

Aparece de lo dicho, con palmaria evidencia, que el único elemento que falta para que el Tribunal Fiscal sea doctrinal y jurisprudencialmente de plena jurisdicción, es el del imperio para que se ejecuten sus sentencias, y que en tanto no se le otorgue esta facultad, no podrá decirse válidamente que tenga plena jurisdicción, por más que en muchas ocasiones el tribunal no solamente se concrete a declarar la nulidad de las resoluciones de la administración activa, sino que, inclusive, llegue a determinar en forma líquida las obligaciones de la misma (como lo establece el inciso 2o del artículo 11 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, según el cual la sentencia debe declarar que ha quedado o no demostrada la existencia de un crédito a cargo del Gobierno Federal y en su caso fijar su monto, caso en el cual, inclusive, no se enjuicia a un órgano del estado sino al estado mismo como persona jurídica) o bien, decida una contienda surgida entre la administración activa y los particulares con motivo de la interpretación o incumplimiento de contratos de obras públicas, juicios en los que el tribunal verdaderamente actúa con todas las facultades

de un juez con la única limitación de no poder ordenar la ejecución de sus fallos, pues no obstante que desde el punto de vista de la doctrina tenga las características de un tribunal de plena jurisdicción, no lo será de acuerdo con nuestra jurisprudencia.

Para evitar esta ambivalencia surgida como consecuencia de la aplicación de conceptos del derecho procesal civil, como lo es el del "imperio", el ámbito del derecho procesal administrativo que se encuentra en México apenas en etapa de formación, sería conveniente, no sólo para definir la naturaleza de la jurisdicción que tiene el Tribunal Fiscal, sino lo que es más importante, para adelantar en la construcción de ese tan importante edificio jurídico que es el contencioso-administrativo, que el legislador se decidiera de una vez por todas, a otorgar al tribunal la facultad de poder obtener la ejecución de sus sentencias.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se dijo al respecto:

Naturalmente que dictado el fallo por el Tribunal, su ejecución mediante actos que sí corresponden a la Administración activa y que por tanto deben emanar del Presidente de la República con refrendo de su Secretario, o de éste simplemente, ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada. El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el Tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad indicará de manera concreta en que sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

Ahora bien, estas ideas tomaron cuerpo legal en el artículo 58 de la ley citada y, posteriormente, en el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación que rige hasta la fecha. La modalidad que en ella se contiene implica una modificación a la naturaleza de la jurisdicción que tiene el Tribunal Fiscal, que ya no es de simple nulidad como se ha visto, y que hace pensar que el legislador de 1936 tuvo la intención de otorgarle plena jurisdicción para evitar los problemas apuntados, pero que no lo hizo por temor a la reacción que pudiera presentarse ante tan atrevidas ideas. Si se estaba creando un órgano jurisdiccional nuevo que se enfrentaría a severas críticas por su propia naturaleza, no se quiso poner en su camino, desde el momento mismo de su nacimiento, mayores obstáculos, pero la intención de crear un órgano con plena jurisdicción, no sólo con facultades para dictar sentencias declarativas sino también constitutivas de derecho y con el "imperio" para hacerlas cumplir, quedó plasmada para siempre en la historia del derecho administrativo a través de la exposición de motivos y del texto mismo de la ley.

Pero conviene citar en apoyo de nuestra opinión lo que sobre el particular se dijo en el seno del tribunal, cuando se discutió la naturaleza de su jurisdicción y que fue sostenido sin réplica alguna, nada menos que por uno de los magistrados fundadores, que según te-

nemos entendido, participó en la preparación de la Ley de Justicia Fiscal; nos referimos al distinguido jurista don Alfonso Cortina Gutiérrez, quien según versión taquigráfica de la sesión plenaria del 5 de julio de 1937, manifestó:

Yo creo que más importancia tiene el hecho de que los fallos del Tribunal legalmente no se limitan a anular sino a dictar los términos precisos de la nueva resolución, que la circunstancia de que el Tribunal no se encargue de la ejecución de sus propios laudos y todavía creo que sería útil expresar por qué la Ley de Justicia Fiscal no atribuye al Tribunal la facultad de velar por la ejecución de sus fallos. Es simplemente por una razón de timidez, hay que decirlo claramente, que se tuvo al expedir la ley, timidez justificada, timidez loable, pero en fin, temor, temor de que un órgano jurisdiccional nuevo, naciente, no podría tener ni la fuerza política necesaria que sólo la tradición de los tribunales da para encargarse de la ejecución de sus fallos y ni siquiera tenía tampoco el necesario arraigo en la conciencia pública para que fuera conveniente darle atribuciones al Tribunal en cuanto a la ejecución de sus fallos. Esta es la única razón por la cual si la Secretaría de Hacienda o algún órgano fiscal se negare a ejecutar un fallo del Tribunal, el causante del impuesto no tenía otro recurso que ocurrir en la vía de amparo señalando como violaciones de la ley la inejecución de ese fallo.

La necesidad de que se otorgue al Tribunal Fiscal de la Federación la facultad que se comenta, no se hace evidente en los momentos actuales, ya que las autoridades demandadas han venido cumpliendo normalmente con los fallos del tribunal sin que haya lugar a que el particular acuda al juicio de amparo para tales efectos.

Sin embargo, sería pertinente que a treinta años de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal y de la creación de este órgano de lo contencioso-administrativo, se introdujera en la ley dicho elemento, porque bien pudiera ocurrir que cuando el tribunal se convierta en un órgano que conozca de todo el contencioso-administrativo, con exclusión, claro está, de la materia de la que conoce el Tribunal de Arbitraje, surgieran los problemas que hasta la fecha no se han presentado. En efecto, al ampliarse la competencia, las nuevas autoridades que quedarán bajo el control jurisdiccional del tribunal, podrían resistirse a ejecutar sus fallos a sabiendas de que el único procedimiento para ello sería el juicio de amparo. Si para el día no muy lejano, en que el tribunal tenga competencia para conocer de todos los problemas que surgen con motivo de la actuación de la administración activa, haya obtenido ya carta de naturalización este elemento dentro del campo del derecho administrativo, no habrá oposición política, doctrinal o jurisprudencial que resista al más sencillo análisis.

Por lo demás, salta a la vista que las reformas respectivas serían aplaudidas por los particulares, pues con ellas se realizaría en su beneficio el anhelado principio de la administración de justicia pronta y expedita, y en cuanto a las autoridades, como ya dijimos, las que actualmente están sujetas a la jurisdicción del tribunal, cumplen con los fallos sin necesidad de que se les comine para ello, por lo que tales reformas en nada las perjudicaría. El procedimiento para obtener la

ejecución de las sentencias podría ser similar al establecido en la ley de amparo, o sea el de pedir al Jefe del Ejecutivo que comine al titular del órgano que dictó la resolución impugnada a que cumpla con la sentencia recaída.

Otro de los elementos más importantes que la Ley de Justicia introdujo al desarrollo del contencioso-administrativo es nada menos que el carácter de cosa juzgada que se le quiso dar a las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, naturaleza relativa en un principio y que quedó desvirtuada totalmente al adicionarse el 16 de diciembre de 1946 la fracción I del artículo 104 constitucional y al expedirse los decretos de fechas 30 de diciembre de 1946 y 29 de diciembre de 1948, que implantaron el recurso de revisión ante la Corte, de los fallos del Tribunal Fiscal.

Esta involución tuvo lugar como consecuencia de la valiosa jurisprudencia establecida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la Secretaría de Hacienda no estaba facultada para interponer el juicio de amparo en contra de tales fallos. Pudiera ser que al no estar conformes las autoridades de la administración activa con este criterio, buscando la forma de anular el principio de la cosa juzgada establecido en el artículo 57 de la Ley de Justicia Fiscal, recogido por el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, propusieran la iniciativa concerniente a los recursos que se mencionan:

La *Tesis Jurisprudencial* de la Corte dice así:

SECRETARIA DE HACIENDA, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PROMOVIDO POR LA: Como el Tribunal Fiscal dicta sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, no se concibe que otro órgano del mismo Ejecutivo que obra por acuerdo del Titular de ese Poder, como es la Secretaría de Hacienda, pueda pedir amparo contra actos de dicho Tribunal; además de que es absurdo pretender que las oficinas públicas o dependencias del Ejecutivo, puedan invocar violación de garantías individuales, para protegerse contra actos de una autoridad que dicta sus fallos en representación del mismo Ejecutivo.

La adición a la fracción I del artículo 104 constitucional fue del tenor siguiente:

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Como se ve, esta adición no hizo sino reconocer la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos, reconocimiento indirecto y a muy alto precio, puesto que la adición se hizo con el propósito primordial de establecer una segunda instancia en favor de las autoridades y de manera refleja se tenía que citar a dichos tribunales. El precio todos lo conocemos: la falta de firmeza de las resoluciones de dichos órganos, por un lado, y el aumento del rezago de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación por el otro, que habría de pagar de esta manera la brillante jurisprudencia establecida.

Efectivamente, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación ya no tienen el carácter de cosa juzgada, pues de conformidad con lo establecido en los artículos 354, 355 y 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente al Fiscal de la Federación,

la cosa juzgada es la verdad legal y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Ahora bien, como sólo existe cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria, y esto ocurre, entre otros casos, cuando las sentencias dictadas no admiten ningún recurso, resulta evidente que las pronunciadas por el Tribunal Fiscal no constituyen cosa juzgada por admitir los recursos establecidos en los decretos de 1946 y 1948, con excepción de las que se dictan en asuntos cuya cuantía determinada es menor a \$20,000.00.

Podría suponerse que los citados recursos solamente han sido interpuestos por las autoridades en los juicios en que notoriamente existe duda acerca de la validez jurídica de las resoluciones del Tribunal. No obstante, si contáramos con estadísticas adecuadas, nos atreveríamos a decir que siempre que se da uno de los supuestos para la procedencia del recurso, las autoridades lo interponen. Esta suposición nuestra se basa en el hecho comprobado de que una de las razones del angustioso problema del rezago de la Corte lo constituye el considerable número de juicios fiscales en revisión cometidos a la consideración de la H. Segunda Sala.

Como un paliativo a dicho problema, la presente administración, con la mejor de las intenciones, propuso una iniciativa de reformas al Código Fiscal de la Federación, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda oficiosamente autolimita su facultad para interponer el recurso correspondiente.

En efecto, el artículo 203 del ordenamiento fiscal que se comenta fue reformado por decreto de fecha 29 de diciembre último publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del día 31 siguiente, previniendo que cuando el recurso establecido en el decreto de 30 de diciembre de 1946, se interponga por la Procuraduría Fiscal de la Federación,

requerirá para cada caso concreto, acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público o de quien legalmente lo sustituya.

Deseamos sinceramente que el buen propósito de las altas autoridades hacendarias no llegue a desvirtuarse con la actuación de los órganos encargados de ponerlo en práctica. Tal vez sería prematuro juzgar ahora si se está cumpliendo o no con ella. Sin embargo, queremos dejar asentado que cuando se pensó en la conveniencia de establecer este medio de control, nosotros opinamos que sería muy difícil llevarlo a cabo, dado que las complicadas actividades que la alta política fiscal y financiera imponen al Secretario de Hacienda y a los subsecretarios, impiden que éstos puedan percatarse si en cada caso concreto procede efectivamente el recurso.

Para tal efecto, sería necesario que funcionara una oficina especial adjunta a la Secretaría, que le diera su opinión al funcionario encargado de firmar el acuerdo. Este procedimiento sería el más eficaz, pero lesionaría

la alta investidura y respetabilidad del procurador fiscal. Creemos que para conciliar intereses, sería mejor que la oficina funcionara adscrita al procurador.

De cualquier manera debe resolverse el problema y como nosotros estimamos que el procedimiento establecido no dará los frutos que se pretenden, insistimos nuevamente en que lo más conveniente, práctica y jurídicamente, es derogar los recursos. De lo contrario, seguirá incrementándose el rezago de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no justifica ningún escrúpulo de las autoridades de la administración activa; tanto más, cuanto que según datos proporcionados por dicha sala, de 332 asuntos resueltos de enero a marzo del año en curso, se confirmaron 219, que dicho en números relativos equivale casi al 82% de los juicios revisados. En esta cifra se consideran tanto las revisiones promovidas por las autoridades como por los particulares, y si nos fuera dable demostrarlo, podríamos asegurar que el porcentaje de confirmaciones recaídas únicamente a las revisiones interpuestas por las autoridades, es mucho mayor. Deseamos dejar apuntado que lamentamos mucho no haber podido conocer el número exacto debido a la falta de estadísticas apropiadas y que sería muy útil que la Corte y el Tribunal Fiscal las integraran.

La falibilidad de los jueces está ligada a la naturaleza humana, el Tribunal Fiscal lo mismo que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, está integrado por magistrados preparados especialmente en la materia de la que conocen, pero unos y otros, magistrados y ministros, pueden cometer errores. Esta circunstancia, desde luego, no justifica la existencia del recurso en favor de las autoridades pues si los magistrados del Tribunal Fiscal son nombrados por el Presidente de la República, que es el Jefe del Ejecutivo, para revisar la legalidad de los actos y resoluciones de la propia administración activa, no se ve cuál ha de ser la razón jurídica o política por la que los fallos que dictan declarando la nulidad de las mismas tengan que ser revisados por el Supremo Órgano Jurisdiccional, independientemente de que, por otra parte, el recurso y la práctica seguida por las autoridades defensoras de la administración activa, ponen en tela de juicio la honestidad y capacidad de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, proceso que de ninguna manera encuentra apoyo en la apreciación subjetiva o jurídica que de los fallos hagan dichas autoridades. Si nuestros argumentos no fueran suficientes para convencer de la necesidad de derogar el recurso, baste recordar que el máximo intérprete de nuestras instituciones jurídicas ha considerado anticonstitucional que los agentes de la administración activa impugnen las sentencias del tribunal según se desprende de la jurisprudencia transcrita líneas atrás.

De otro lado, cabe hacer notar que la crítica a los recursos y al uso indebido que de ellos hacen las autoridades, debe extenderse, con las modalidades del caso, claro está, a los medios de defensa que las leyes conceden a los particulares en contra de los fallos del tribunal.

Ciertamente, al estudiar los antecedentes que de una manera directa influyeron en la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, vimos que a los órganos administrativos encargados de impartir justicia dentro de la esfera del Ejecutivo, se les otorgaron facultades para dictar resoluciones definitivas que sí constituían cosa juzgada. Como se recordará, el sistema que se estable-



ció en aquellas leyes para obtener esa firmeza de las sentencias, fue el de que por el hecho de acudir al procedimiento administrativo se entendía renunciado el derecho del particular para demandar administración de justicia ante los órganos judiciales.

Pues bien, la Ley de Justicia Fiscal trató de seguir el mismo expediente, pero lo hizo de una manera tímida, porque sólo estableció que las resoluciones del Tribunal Fiscal tendrían el carácter de cosa juzgada. En tal virtud, al no hacer la misma advertencia que se hizo en las leyes precedentes, dejó deliberadamente la puerta abierta para que los particulares inconformes con los fallos de ese cuerpo, acudieran al juicio de amparo.

De esta suerte, el juicio mencionado se convirtió en esta materia, al igual que en todas las ramas del derecho, en un simple recurso judicial, desnaturalizándose así su propia esencia.

En efecto, la función básica de nuestra máxima institución jurídica debe ser el control de la constitucionalidad, pero desgraciadamente, a través del tiempo y por medio de diversas interpretaciones que se han dado a los textos de nuestra Ley Suprema, se le ha transformado en un medio para el control de la legalidad, de tal modo que, en lugar de ser un juicio propiamente dicho, ha pasado a ser un recurso en la medida en que por virtud de él se pueden impugnar las resoluciones dictadas por diversos órganos jurisdiccionales.

Este tema ha sido ampliamente explorado por tratadistas de Derecho Constitucional. Sin embargo, y a fin de complementar el presente estudio, nos permitiremos hacer una breve referencia a la evolución del juicio de amparo.

En el proyecto de Constitución del estado de Yucatán, elaborado principalmente por don Manuel Crescencio Rejón en el año 1840 y en el proyecto preparado para el Congreso Constituyente en 1842, por don Mariano Otero, que dieron las bases sobre las cuales habría de sustentarse el juicio de amparo, se concibió a esta institución como un medio de control o defensa tanto de la Constitución como de la legalidad.

Más tarde, al suprimirse en la Constitución de 1857 la referencia a la legalidad y al limitar la procedencia del juicio de amparo a la protección de las garantías individuales y del orden federal, se redujo el amparo a un control de la constitucionalidad. No obstante, como el artículo 14 de dicha Constitución consagró la garantía de que nadie podría ser juzgado ni sentenciado sino por las leyes exactamente aplicables al hecho, se llegó a establecer en la Corte la tesis de que la citada garantía se violaba cuando la ley respectiva no se aplicaba exactamente y de ahí se concluyó que en el amparo se debería examinar si el juez común había aplicado o no exactamente ya no la Constitución, sino la ley secundaria.<sup>14</sup>

Don Emilio Rabasa se opuso a tal criterio sosteniendo que iba en contra de nuestra organización política, porque la absorción de la justicia local por la federal, violaba el pacto de la Federación.

A este respecto, el ilustre jurista don Felipe Tena Ramírez nos dice:

La interpretación subversiva se impuso al cabo, porque en su favor existen razones profundas, que ninguna dialéctica es capaz de destruir. Una prime-

ra razón, de índole práctica, consiste en la desconfianza del pueblo mexicano para la justicia local, sometida muchas veces a los caprichos de los caciques, de los políticos del Estado y de los gobernadores; sólo el Juez de Distrito, designado por la Suprema Corte, está en condiciones de impartir justicia con independencia dentro de un Estado de la Federación. Otra razón es la que ha expresado don Alfonso Noriega: la centralización de la justicia a través del amparo, es el desquite de la realidad mexicana, de raigambres fuertemente centralistas, contra la utopía federalista que han querido imponerle las constituciones; es, en otros términos, uno de los cauces por donde nuestro federalismo se encamina al régimen central. Y hay una tercera razón, que es la que sobre todo nos interesa desde nuestro punto de vista: el individualismo del amparo, que sólo secundaria y accidentalmente se preocupa de la Constitución, ha desviado la atención de este último objeto para concentrarla en el individuo; el intérprete ha separado de hecho al individuo de la Constitución, lo cual no es de extrañar, puesto que el Constituyente mismo no hizo de la violación a la Constitución sino un medio para proteger al individuo. El artículo 14, y a partir de la Constitución de 17 también el artículo 16, no importan como textos constitucionales, sino como pretextos para hacer entrar en el amparo las violaciones a las leyes secundarias; son estas violaciones, son las invasiones a los derechos patrimoniales, familiares, etc., las que interesan positivamente a las gentes, y no las invasiones entre sí de los poderes. ¿Qué le puede interesar al habitante de un Estado la controversia entre la federación y el estado acerca de la competencia para establecer un impuesto, si de todas maneras tiene que pagarlo? ¿Y qué le importa si la ley que tiene que obedecer fue expedida por el Congreso o el Presidente? ¿No es verdad que cuando estas cuestiones se plantean en el amparo sueñan a chicana, puesto que con el pretexto de que la Constitución fue violada, lo único que busca el quejoso es no pagar el impuesto o no someterse a la ley? En cambio, cuando se le priva de su patrimonio por aplicación inexacta de la ley dentro de un juicio, el particular tiene un interés evidente en reclamar la violación; nada más que tiene que hacerlo invocando ante el juez federal la única violación que no le importa: la de la Constitución. He aquí, pues, cómo los artículos 14 y 16 han servido para poner de relieve la ficción de nuestro control de constitucionalidad, desenmascarando del falso papel de defensor de la Constitución a lo que es primordial defensa del individuo. Es por esto que el amparo fundado en la violación de los artículos 14 y 16 no ha podido conservar su categoría de juicio, sino que es técnicamente un recurso.<sup>15</sup>

Siguiendo este mismo orden de ideas, el licenciado Ignacio Burgoa, en su obra *El juicio de amparo*, expresa:

El juicio de amparo protege, pues, tanto la Constitución como la legislación ordinaria en general. Es, por ende, no sólo un recurso (lato sensu) constitu-

14 Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*, pág. 452. Porrúa, 5a edición.

15 Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.*, pág. 452.

cional, sino un recurso extraordinario de legalidad.<sup>16</sup>

De las transcripciones anteriores se llega a la conclusión de que el juicio de amparo no constituye, en el presente, un medio para el control de la constitucionalidad sino de la simple legalidad, aun cuando su esencia teleológica sea la de tutelar lo primero, y sólo indirecta, secundaria y limitadamente se logre esto último. Así lo sostienen los tratadistas citados al afirmar:

De las dos partes que hemos distinguido en una Constitución como la nuestra, la más digna de ser defendida, desde el punto de vista constitucional, es la parte orgánica, que es la sustancialmente constitucional. La defensa de la otra parte tiene suma importancia, pero no desde el punto de la Constitución, sino del individuo. Por eso el auténtico control de la constitucionalidad es el que tiene por objeto mantener a los poderes dentro de sus competencias respectivas, impidiendo sus interferencias recíprocas. No es propiamente control de la constitucionalidad aquel que sólo cuida de evitar las invasiones de los poderes en la esfera de los derechos públicos de la persona. Sin duda las invasiones de este género son formalmente violaciones a la Constitución porque los derechos infringidos figuran en ella; pero no constituyen violaciones a lo esencialmente constitucional. Los derechos públicos de la persona son derechos empíricamente seleccionados, a los que se les da el rango de constitucionales por considerárseles susceptibles de ser menoscabados con más frecuencia por la autoridad y mercedores, por lo tanto, de una protección especial. La categoría constitucional que se les otorga serviría de poco si no estuviera acompañada de una defensa también constitucional. Pero esta razón de índole práctica no impide admitir en teoría que tales derechos pueden estar protegidos por un procedimiento ordinario. A la luz de los principios expuestos, veamos si el juicio de amparo realiza o no un verdadero control de la constitucionalidad. Según se infiere del artículo 103, los objetos del juicio consisten en impedir las violaciones de las garantías individuales por parte de cualquier autoridad, así como las invasiones de la jurisdicción federal en la local, y viceversa. De estos objetos, el primero realiza íntegramente la defensa de la parte dogmática de la Constitución; nada tiene, pues, de control de la constitucionalidad en sentido estricto. . . Salvo el caso del artículo 105, restringido a los conflictos constitucionales entre los poderes de un mismo estado, la defensa de la Constitución sólo puede hacerse en México en el juicio de amparo; la defensa así lograda es primordialmente del individuo y sólo indirecta, secundaria y limitadamente de la Constitución. . . Si en el aspecto teórico el juicio de amparo no puede ser considerado como una auténtica defensa de la constitucionalidad, en la práctica dicho juicio ha derivado, natural y lógicamente, hacia una defensa de la simple legalidad.<sup>17</sup> A través del estudio que hemos realizado en capítulos anteriores, nos es dable advertir que, en

atención a sus antecedentes históricos, el juicio de amparo se ha revelado como un medio o factor jurídico de protección o tutela de la constitucionalidad. . . hemos asentado que el juicio de amparo tiene como objetivo connatural a su esencia tutelar un ordenamiento de derecho superior, o sea, la Constitución, de las posibles violaciones cometidas por las autoridades del Estado, en las diversas hipótesis de procedencia establecidas en el artículo 103. La esencia teleológica del amparo radica, pues, en proteger o preservar el régimen constitucional, la cual deriva no solamente de su naturaleza misma, sino de sus antecedentes históricos que, por lo demás, se suponen ya conocidos.<sup>18</sup>

A pesar de la evidente deformación del amparo, se ha tratado de justificar e inclusive de enaltecer este fenómeno. A efecto de no alargar esta disquisición solamente transcribiremos la postura del licenciado Ignacio Burgoa, que en la obra que se comenta manifiesta:

. . . Podría suponerse que el amparo se ha desnaturalizado, es decir, que ha desvirtuado su esencia teleológica, consistente en tutelar únicamente el orden constitucional. No falta quien afirme que el juicio de amparo, sobre todo el directo o uni-istanicial del que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia en sus respectivos ámbitos competenciales, se ha convertido en un mero recurso de legalidad, que ya no tiende a preservar la Constitución sino las leyes secundarias sustantivas o adjetivas contra las sentencias definitivas civiles o penales o contra los laudos arbitrales por indebida o inexacta aplicación legal. Esta apreciación es puntualmente correcta; pero no debe llevarnos al extremo de considerar al amparo como una institución jurídica degenerada. Lejos de ello, creemos que, al haber asumido la modalidad de recurso extraordinario de legalidad, conservando, por otra parte su carácter de medio de control constitucional, no sólo no ha descendido del rango en que lo coloca nuestra Ley Suprema, sino que se ha complementado y, por tanto, perfeccionado. En efecto, la síntesis exige la reducción a la unidad institucional de la variedad o pluralidad de medios jurídicos que propendan al logro de una defensa común frente a los actos del poder público, cualquiera que sea la naturaleza de éstos. Dicha reducción ha operado en nuestro juicio de amparo, cuya virtud primordial, que lo sitúa en una posición de indisputable superioridad frente a instituciones extranjeras similares, estriba en haber conseguido refundir en un solo procedimiento y a través de una misma finalidad genérica, todos los medios específicos distintos de que puede disponer el gobernado para defenderse de cualquier acto de autoridad. En resumen, el juicio de amparo sí se ha desnaturalizado, pero este fenómeno debe interpretarse como evolución, como complementación o perfeccionamiento de su finalidad genérica esencial, como superación de su objetivo tutelar. No se justifican, pues, las acerbas críticas que, por razón de su desnaturalización, se han enfocado contra él al

16 Ignacio Burgoa. El juicio de amparo, pág. 141. Porrúa, 4a edición.  
17 Felipe Tena Ramírez. Op. cit., págs. 440, 441, 446 y 452.  
18 Ignacio Burgoa. Op. cit., págs. 137 y 140.

grado de llamarlo "institución degenerada" y de las que habíamos participado.<sup>19</sup>

En contra del pensamiento del licenciado Ignacio Burgoa, nosotros estimamos que eran correctas las críticas que originalmente había formulado a la degeneración del juicio de amparo y que ninguna razón histórica, práctica o jurídica, convalida su cambio de opinión, muy respetable por cierto, en el sentido de que lejos de haber descendido el amparo del rango en que lo coloca la Constitución, se ha complementado y perfeccionado, pues si esta tesis (al igual que la que dio origen a la deformación del juicio de garantías) llegara a predominar, se haría aún más difícil la posibilidad de promover las reformas necesarias para circunscribirlo a su verdadera esencia, por más que con ello se desquiciarían los cimientos de las instituciones jurídicas que dan forma a todo nuestro sistema judicial, según el cual, el control de la legalidad debe corresponder a los órganos jurisdiccionales ordinarios.

Por otra parte, si se insiste en sostener al amparo como un recurso extraordinario de legalidad, se agravará día a día el aciago problema de la Corte, pues que su interposición repercute finalmente en ella, al querer todo mundo que sus contiendas sean resueltas en última instancia por ese alto cuerpo.

Esta situación la demuestra el hecho de que el número de asuntos planteados con este motivo ante nuestro Supremo Tribunal, se hace ya humanamente imposible de resolver, pues simplemente en la Sala Administrativa, que es la que nos interesa en este trabajo, de 4 195 negocios registrados en 1950, aparecen 6 277 al 30 de noviembre de 1965, a pesar de las reformas a la legislación de amparo que se efectuaron en 1950, a fin de resolver el problema del rezago.<sup>20</sup>

El problema se ha convertido en secular, toda vez que el licenciado don Antonio Carrillo Flores, en su monografía sobre la defensa de los particulares frente a la administración, ya decía en 1939:

"Sin duda, consciente o inconscientemente, obra sobre todos los defensores del amparo con su extensión actual, el peso de la tradición y del cariño indudable con que el pueblo mexicano mira esta institución jurídica. Lo lamentable es que no se advierte que si el amparo no se modifica para reducir su órbita de acción a aquello en que pensaron sus autores y en lo que seguramente es eficaz y valioso, el juicio, en su conjunto, peligrará." Son dignas de reflexión a este respecto las palabras del antiguo presidente de la Suprema Corte de Justicia, don Julio García, pronunciadas en su informe anual de 1933: "...Es preciso afrontar el problema en su magnitud y llegar a la esencia de la cuestión. De otra manera, peligrará el prestigio de la institución del amparo, supuesto que acudiendo a ella constantemente los interesados y en una proporción cada vez mayor, será imposible atender todos los negocios y resolverlos con relativa prontitud. Y mientras más juicios se inicien, más tardará su reso-

lución; y entonces quedará nulificada la eficacia del procedimiento; para nada servirá, y, lógicamente, tendrá que desaparecer, dando lugar a otro juicio más práctico y que responda mejor a las solicitudes del pueblo..."<sup>21</sup>

Recientemente se debatió el tema y el licenciado Ignacio Burgoa formuló un proyecto de reformas al Poder Judicial de la Federación, en el cual manifestó:

La creación de las Salas fue la más cómoda medida que la realidad impuso para lograr los citados objetivos; y creemos la más cómoda, porque no se emprendió, en 1928, la enorme tarea que significa reestructurar constitucional y legalmente el sistema de procedencia del juicio de amparo, segregando de él el control de legalidad estricto, lo que no sólo hubiese importado una cuestión de mera distribución de funciones entre la Suprema Corte y cualquier órgano jurisdiccional federal que se pudiese haber establecido (el Tribunal de Casación, verbi-gracia), sino el grave problema de despojar a la legalidad de las sentencias civiles y penales del carácter de garantía constitucional que le adscriben nuestros artículos 14 y 16. Es inconcluso que un ideal jurídico en sí mismo no es censurable cuando descansa en principios lógicos y en el deber-ser de las cosas. Ahora bien, cuando la realidad en que se pretenda actualizar no ofrece las condiciones o los supuestos adecuados para ello, se plantea un forzoso dilema; o se abandona el ideal o se tolera la perpetuación de las circunstancias fácticas que lo hagan irrealizable.<sup>22</sup>

441

Por nuestra parte, consideramos que en tanto se aborda el problema en forma integral, volviendo el juicio de amparo a lo que es su propia y natural esencia el origen y fin de su institución, despojándolo de todo aquello que lo ha deformado en un recurso extraordinario de control de legalidad; y reestructurando el cuadro de garantías individuales de tal manera que sólo proceda el juicio contra los atentados más brutales del poder público, se hace indispensable que se deroguen los recursos de revisión fiscal, por un lado, y que se limite la procedencia del amparo en dicha materia, por el otro, ya que el rezago de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo constituye en un 62.26% los asuntos de esa índole.<sup>23</sup>

No queremos decir con esto que se prive a los particulares del derecho de acudir al juicio de amparo, sino simplemente proponemos que sólo puedan utilizarlo contra leyes violatorias de la Constitución y no contra actos o resoluciones de los agentes de la administración activa. Como un paso previo, podría reformarse el Código Fiscal de la Federación restituyendo el principio de la auténtica cosa juzgada por el hecho de acudir al procedimiento administrativo ante el Tribunal Fiscal, o bien instituir un recurso ante el pleno del propio órgano, que sólo pudiera ser interpuesto por los particulares.

19 Ignacio Burgoa. Op. cit., págs. 141 y 142.

20 Informe de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1965; pág. 4.

21 Op. cit., pág. 298.

22 Proyecto cit., pág. 53.

23 Informe citado, pág. 6.

Si se llegara a considerar conveniente establecer esto último, sería imprescindible al mismo tiempo derogar el recurso de queja establecido en el artículo 11 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, porque el pleno del tribunal ocupa la mayor parte de su tiempo en resolver este tipo de quejas, tiempo que se aprovecharía para resolver los recursos de revisión. Además, como ya no procedería el recurso por parte de las autoridades, el número de asuntos sería sensiblemente menor al que actualmente se somete al conocimiento de la Sala Administrativa de la Corte (aproximadamente 1 400 en materia fiscal, incluyendo los asuntos de fianzas), cantidad a la que habría que deducir, cuando menos, la cifra de 700 negocios que se estima pueden ser, en el mejor de los casos, las revisiones interpuestas por las autoridades, quedando una cantidad igual correspondiente a las revisiones promovidas por los particulares. Salta a la vista que el pleno del Tribunal Fiscal podría resolver fácilmente ese número de revisiones, toda vez que la Segunda Sala de la Suprema Corte se da tiempo para despachar alrededor de 2000 asuntos anuales.

Por otro lado, para lograr hacer efectiva la garantía constitucional de la administración de justicia pronta y expedita, consagrada como paradoja en el artículo 17 constitucional, debería reformarse el artículo 156 del Código Fiscal de la Federación con objeto de perfeccionar el sistema para fijar y modificar la jurisprudencia, a fin de que ésta coadyuvara a evitar la interposición de revisiones al quedar esclarecido mediante aquélla, el sentido de las leyes cuya aplicación o interpretación se somete al conocimiento de las salas del mismo Tribunal. La jurisprudencia así establecida sería obliga-

toría para las salas; solamente el pleno podría variarla y en contra de ella sí cabría un recurso ante la Corte Suprema para que la confirmara o revocara estableciendo la correcta.

El recurso que se implantara para que nuestro más alto tribunal revisara la jurisprudencia vendría a satisfacer el anhelo y convicción del pueblo mexicano de que sólo la suprema autoridad judicial debe decir la última palabra en cuanto a la interpretación de las leyes, por más que nosotros pensamos que esa sí es verdaderamente una de las importantes funciones de la Corte.

Para terminar, sólo nos resta decir que a treinta años de la fundación del Tribunal Fiscal de la Federación, contamos con un órgano ágil para la administración de justicia en un vasto campo del contencioso-administrativo, que por cierto, por una afortunada coincidencia, como si quisiera el legislador dar con ello un mayor realce a las festividades de su trigésimo aniversario, amplió su competencia a todas las ramas del derecho administrativo, pues que, aun cuando sólo conocerá de las multas por violaciones a la legislación administrativa federal o del Distrito Federal, permitirá que se desarrolle en los magistrados que lo integran, el conocimiento especializado no sólo de la materia fiscal, y de las otras de que conocían anteriormente, sino de los aspectos procedimentales y de fondo de todo el derecho administrativo, lo que habrá de capacitarlos para el momento en que tan excelso cuerpo se convierta formalmente en un tribunal de lo contencioso-administrativo, por más que materialmente ya lo sea en muchos aspectos.

## LA DEFINITIVIDAD DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS\*

Por Carlos Cortés Figueroa

443

Por largos años, y en cada ocasión que tenemos de abordar el análisis, desenvolvimiento e integración del Tribunal Fiscal de la Federación en México, hemos seguido el camino de tomar como punto de arranque la institución de lo *contencioso-administrativo*, cuya simple enunciación ya de por sí atrae el interés del estudioso, máxime que por práctica repetida (y por la ubicación de ese tema en nuestros programas universitarios) exponer lo *contencioso-administrativo* nos ha venido significando un descanso y respiro en tediosa explicación exegética de ley positiva. Es decir, en el medio de un estudio de dispositivos legales escuetos —a lo que sólo con gran empeño se les puede hacer comentario marginal— cerramos el Código y nos abstraemos a desentrañar la médula de lo *contencioso-administrativo* con la interesante gama de aspectos jurídicos que lo integran. De esa guisa, séanos autorizado una vez más repetir tal análisis inductivo, aunque dirigido ahora a sentar las premisas para una conclusión monográfica y crítica.

Desde los orígenes de su establecimiento en Francia,<sup>1</sup> lo *contencioso-administrativo* significó la idea, bastante *madurada*, de que los *órganos de la administración estatal*<sup>2</sup> pudieran examinar sus propios actos (administrativos) sin salir de lo que es su esfera peculiar y de derecho público.

Dicho sea en otras palabras: lo *contencioso-administrativo* se construyó como institución encaminada a substraer de la esfera de lo jurisdiccional los conflictos

que se generen en virtud de un acto (acuerdo, resolución, liquidación, contrato, etc.), encaminado a producir efectos jurídicos subjetivos, y es precisamente la *subjetividad de los alcances del acto* la que da la doble pauta determinante de la institución que nos ocupa: primero, la existencia y situación de un particular (persona física o moral) frente a los órganos de la administración y, segundo, los efectos jurídicos (latentes o producidos) del acto concreto.

Es tan vieja como inadecuada la recordación histórica de la pugna continua entre el Estado (entes administrativos contralores) y los particulares, ya sea porque éstos provocan los actos de autoridad con los que luego están inconformes, o porque los órganos estatales administrativos los realicen en virtud de la iniciativa que caracteriza a la función ejecutiva; mas ya sea por una o por otra causa, surgen necesariamente los conflictos de intereses —generadores de *litigios*— cuya solución debe brindarse a los particulares en tiempo y forma expeditos, para que ellos *sientan* real y positivamente que el propósito de preservar la paz social *viene de arriba*, y porque la solución rápida de esas controversias a quien más conviene es al órgano administrativo involucrado<sup>3</sup> y, mayormente, cuando su interés más que administrativo estricto lo es fiscal o de carácter tributario.

Claro que si de conveniencias hablamos, ninguna tan legítima como la que se supone normativa de la función estadual en la esfera ejecutiva, por aquello de

\* Tomado de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2o. número extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el xxx aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. 1966 (pp. 259-263)

<sup>1</sup> V. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y cfr. Antonio Carrillo Flores, La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, págs. 125 y 314 y sigs; México, 1939. Rafael Bielsa, Sobre lo *contencioso-administrativo*, págs. 105 y rel.; Buenos Aires, 1954, Gabino Fraga, Derecho Administrativo, pág. 569, siguiendo a Bonnard; México, 1955.

<sup>2</sup> Adoptamos una vez más los lineamientos precisados por Enrique Sayáquez Laso, Tratado de derecho administrativo, págs. 40 a 43 y 212 y sigs. y cfr.; Montevideo, 1953. Rafael Bielsa, Ciencia de la administración, págs. 80 y sigs.; Rosario, 1937.

<sup>3</sup> Aunque la realidad cotidiana indique precisamente lo contrario, cuando asistimos al espectáculo triste de la prolongación de litigios, nada menos que a causa de motivos baladíes utilizados por la "parte fuerte", que no por, el particular en debate.

que administrar es proveer y proveer es actuar, pero actuar inmediatamente y sin trabas ni dilaciones, de manera tal que el acto estatal<sup>4</sup> administrativo sea definitivo y no impugnabile.

En teoría general de derecho administrativo y, lo que es más, en la teoría de los actos administrativos en sí, se ha propuesto el distingo entre *actos definitivos*, *actos firmes* y *actos que causan estado*, todo ello en aplicación de la teoría procesal (en el tema de lo jurisdiccional), pero es mero mecanismo de analogía<sup>5</sup> que, si repugna o no convence al administrativista, menos convence y más repugna al procesalista.

De ese modo se dice que el acto administrativo que pone fin a una cuestión, es *acto administrativo definitivo*; el acto definitivo resultante de haber agotado recursos jerárquicos o de que no haya recurso alguno factible, da pábulo al *acto administrativo que causa estado*; y los actos consentidos, expresa o tácitamente (cuando que habría coyuntura para procurar un reexamen jerárquico), se califican de *actos firmes*.

Para los fines de este ensayo, nos concretamos a la primera categoría de las citadas: acto definitivo es el que pone fin a una cuestión, puesto que tanto es *cuestión* una consulta que se eleve a las comisiones de estudios hacendarios, como una liquidación de impuesto personal o quizás un fallo del Tribunal Fiscal (siempre que no existiera recurso alguno en su contra).<sup>6</sup>

De esa guisa es comprensible y explicable el designio del artículo 19 del Código Fiscal en cuanto a que, contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, sólo procederán los recursos administrativos que establezcan las leyes (que ya casi ninguno queda, como no sean los concedidos en el artículo 684 del Código Aduanero y en el artículo 133 de la Ley del Seguro Social) y que, cuando no esté establecido expresamente algún recurso de tal clase, será improcedente cualquiera instancia de reconsideración en la vía administrativa.

Desde otro punto de vista más amplio que el estrictamente fiscal (que pronto esperamos se cambie por TRIBUTARIO, según corresponde), campea en la esfera de la administración pública aquello de que ninguna autoridad puede (o debe) revocar sus propias determinaciones.

Si conectamos esto a lo expuesto en los párrafos precedentes, cerraremos una vez más la idea dominante —en el derecho mexicano como en el derecho

comparado— de que se busque por todos los medios posibles de *definitividad* de los actos administrativos en general, y la de los actos de cariz fiscal o tributario en particular, todo ello en beneficio del Estado, al través de los órganos constituidos, que a los particulares se les puede convencer a manera de paliativo que todo ello será en aras de su certeza jurídica.

Como quiera que el espacio con que contamos en esta ocasión tiene que ser limitado, es menester circunscribirnos al aspecto que perseguimos y que amerita ser abordado de manera decidida.

La definitividad de los fallos contencioso-administrativos, que en puridad deben calificarse de contencioso-fiscales hasta que cambió el ámbito competencial del Tribunal Fiscal de la Federación,<sup>7</sup> fue deseada y propiciada por la Ley de Justicia Fiscal de 1<sup>o</sup> de enero de 1937, cuando estableció en el artículo 57, que los fallos del propio tribunal tendrían fuerza de cosa juzgada; cosa juzgada formal, habida cuenta que en la enorme mayoría de los casos quedaba abierta la puerta para el juicio de garantías, ante los tribunales federales jurisdiccionales en estricto sentido quienes, mediante un mecanismo procedimental tan diverso como consagrado en la tradición jurídica mexicana, habrían de decir la última palabra (cosa juzgada material y absolutamente formal) en esas litis.

Empero, ese designio de definitividad —mucho más querido que alcanzado, repetimos— era una promesa y una invitación para que los particulares (los justiciables mucho más que los órganos administrativos) empezaran a sentir confianza en un tribunal y en un contencioso *sui generis* en los que, mediante un procedimiento concentrado y expedito, pudieran alcanzar sus anhelos de justicia, sin necesidad de salir de la misma órbita administrativa.<sup>8</sup>

El Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, que recogió dentro de su articulado a la Ley de Justicia Fiscal, repitió el precepto que otorga definitividad a los fallos del Tribunal Fiscal en su artículo 203, conservándolo intacto hasta este momento muy a pesar del quebrantamiento paladino que para su texto implican los decretos-leyes que a continuación traemos a referencia.

En 30 de diciembre de 1946 y en 31 de diciembre de 1948, se publicaron en el *Diario Oficial* sendas leyes reguladoras de recursos de revisión, contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación y que tuvieron la virtud de autorizar que, en un ochenta

<sup>4</sup> Nótese, en las pocas líneas que llevamos, nuestro empeño en dejar asentado que, aunque bajo el rubro de ADMINISTRACION quedan comprendidos los órganos centralizados como los organismos descentralizados, toda nuestra atención y comentarios se dirigen a aquéllos y no a los segundos, cuya contextura, proliferación y naturaleza jurídica estricta de su funcionamiento las hemos dejado analizadas de tal suerte en estudios por separado, que repugnará en nuestro medio tan sólo pensar que se les hiciese extensivo cualquier aspecto de este ensayo.

<sup>5</sup> Cfr. Adolfo Merk, *Teoría general del derecho administrativo*, pág. 263; Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935. Juan Francisco Linares, *Cosa juzgada administrativa*, págs. 23 y siguientes; Buenos Aires, 1946.

<sup>6</sup> El último ejemplo no debe sorprender, ya que está intencionalmente escogido. Una sentencia del Tribunal Fiscal es acto administrativo desde el punto de vista orgánico y también lo vendría a ser desde el punto de vista material (como acto de carácter subjetivo) de no haber recursos contra aquélla, aunque formalmente surgiera como acto jurisdiccional.

<sup>7</sup> Nos referimos a las reformas publicadas en el *Diario Oficial* con fecha 30 de diciembre de 1961 que casi coincidieron o prestaron base al por muchas razones encomiable proyecto (privado) de establecer en México un propio y verdadero Tribunal de Justicia Administrativa.

<sup>8</sup> Que la reacción fue violenta en el foro, saturado de ideas más o menos empecinadas en la división clásica de "poderes", no puede ni debe perderse de vista, así como tampoco los argumentos de que ese Tribunal Fiscal era anticonstitucional por estimarlo un tribunal "especial"; que por razón misma de su ubicación en la esfera del Ejecutivo, funcionaría como juez y parte, etc.

y cinco por ciento de los casos, se pueda acudir en vía de recurso ante la Suprema Corte de Justicia, contra los fallos definitivos (en el sentido de que no son interlocutorios, pues de que sean cosa juzgada ni queremos acordarnos) del citado Tribunal Fiscal.

Y sin adentrarnos, por ahora, a analizar si el porcentaje de fallos favorables a los particulares haya tenido una baja de importancia al que puede apreciarse hace doce o quince años, y sin tampoco poner de relieve el espíritu litigioso de una gran mayoría de quienes patrocinan "a quienes no poseen la ciencia del derecho", henos aquí en la encrucijada de ir a continuar litigios contencioso-administrativos ante la Suprema Corte de Justicia, cuya Segunda Sala quedó deformada *de facto* y convertida parcialmente en tribunal de alzada de lo contencioso-administrativo, con las consecuencias que eran de esperarse.

Cuando con anterioridad a las leyes de 1946 y de 1948, creadoras de recursos, la Suprema Corte de Justicia conocía de juicios de amparo contra sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal, lo hacía en su carácter de órgano contralor de la Constitución Federal, y aunque la controversia se hubiese iniciado ante juzgado de Distrito, llegaba a la Corte Suprema dentro de los cauces normales de lo jurisdiccional federal en estricto sentido.

Pero de esas fechas en adelante —y aun cuando no se haya confesado esto como realidad incontrovertible— la Segunda Sala de la Corte quedó circunscrita a actuar en lo contencioso-administrativo sin estar ubicada obviamente dentro del Ejecutivo, o sea dentro de la administración pública oficial, como también quedó circunscrita a actuar dentro de los límites de los agravios expresados en revisión interpuesta, con lo que tiene que efectuar un reexamen de lo hecho o de lo actuado por el Tribunal Fiscal, todo ello dentro de los lineamientos del Código Fiscal, aunque desde el aspecto procedimental se haya ordenado imperativamente que la revisión se tramite conforme a la ley orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, sin que haya de por medio nada que tenga que ver con el amparo.

Cayó por tierra así aquel quizá noble propósito de definitividad de los fallos del Tribunal Fiscal y, queriéndose buscar una solución piadosa, se vino a complicar la tarea con una eternización de los conflictos planteados. Baste como dato relevante la estadística: para

el 30 de noviembre de 1965, ya existía un acervo de 2139 revisiones fiscales pendientes de sentencia en esa Segunda Sala, ya de por sí recargada de juicios de amparo uninstitucionales, de revisiones contra resoluciones pronunciadas por jueces federales en juicios de amparo de materia administrativa (que para esa misma fecha ya sumaba 4 107 también pendientes de fallo), más conflictos competenciales, excusas e impedimentos que el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le reserva. Amén de un esfuerzo encaminado a descargarse de tal cúmulo de asuntos pendientes, el rezago de revisiones fiscales para el 30 de marzo de 1966 ascendía a 2 197 expedientes que datan de tres, de cinco o de más años de la fecha en que fueron deducidos los recursos.

Como se advierte, de no modificarse el estado de cosas, es muy difícil suponer que los particulares sigan admitiendo que lo contencioso-administrativo tenga utilidad alguna, por cuanto que la supresión de "recursos" en las leyes tributarias en particular simplemente se ha reducido a trasladar a otro campo diferente el material de impugnaciones, de sufrimiento prolongado y de indefinitividad de resoluciones administrativas, fiscales y tributarias.

Si eventualmente hubiera desinterés estatal frente a esa situación, sería la aplicación práctica más exacta de aquellas palabras tantas veces repetidas: si el particular ya cumplió voluntaria o coactivamente con lo que la administración requiere o persigue, es absolutamente aspecto secundario todo lo concerniente a definitividad de situaciones jurídicas inciertas, sin que sea operante o convincente todo lo que olímpicamente se argumente respecto a la lesión de derechos, incertidumbre jurídica o quizá tan sólo el hecho de no tener litis pendientes.

En lo que afecta este grave problema a la Suprema Corte de Justicia, lo medular estriba en que es muy difícil que un órgano jurisdiccional *strictu sensu* se desenvuelva, a la vez, como órgano de lo contencioso-administrativo porque, ya sin insistir en lo que atañe a recargo de trabajo, está la circunstancia inevitable de que, en parte, posiblemente en el ánimo de los juzgadores haya un sustrato de alergia jurídica a ocuparse de algo que, por razón de tradición, implica quebrantamiento a su excelsa y suprema labor de contralores de la legalidad constitucional.





## X. RECURSOS MATERIALES

### LA ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES EN EL SECTOR PUBLICO\*

Por Edgardo R. Villasana Rivero

**"El administrador debe afrontar en la actualidad la barrera de las técnicas más complejas y de las responsabilidades mayores que la vida organizada lleva consigo, buscando garantizar a la organización los medios necesarios para su conservación y desarrollo"**

**José A. Escalante, *Teoría y técnica de la administración* Ed. Rialp., Madrid España, 1961, pág. 14.**

Las últimas tres décadas de este siglo se han identificado por las profundas transformaciones en todos los ámbitos de la vida institucional de las naciones.

El desarrollo de modernas tecnologías aunadas a concepciones e interpretaciones histórico-filosóficas de las estructuras y patrones del mundo que habitamos, han abierto a los estudiosos de la administración científica una serie de campos vírgenes propicios para la investigación y experimentación de nuevas formas de organización, así como de nuevos métodos y procedimientos de trabajo.

Son innegables los constantes cambios que ha venido sufriendo el Estado moderno en el cumplimiento de sus atribuciones, cambios que son producto, en gran parte, de la introducción de modernas técnicas de organización que pretenden hacer del "Sector público un ente dinámico, no preocupado solamente de mantener el equilibrio social y el orden político institucional, sino dedicado también a orientar, estimular y promover el desarrollo . . . enfrentándose, por lo tanto, a nuevos problemas de dimensión, calidad y magnitud".

#### El papel de la administración pública

Hablar de la administración pública, sin antes definir qué entendemos por ésta, es propiciar una confusión, no siempre deseable, para los fines de la exposición del tema a tratar; para ello, proponemos a continuación una definición convencional que consideramos válida para nuestros fines: "Administración pública es la actividad encaminada a lograr la racionalización del esfuerzo cooperativo mediante la planificación, la organización, la integración, la dirección y el control, para alcanzar los propósitos gubernamentales con la mayor eficiencia",<sup>2</sup> es decir, la administración pública, es el medio por el cual se materializa la acción del Estado

Esta actividad, es bien sabido, ha venido siendo objeto desde hace algunos años a la fecha, de cuidadosos, sistemáticos y metódicos estudios e investigaciones. Se han diseñado y experimentado nuevos modelos de organización y funcionamiento, en busca de lograr y mantener un estándar de eficacia y productividad en el trabajo de las dependencias del sector público.

Por otra parte, a su vez, se han elaborado patrones o moldes técnicos dentro de los cuales se pretende clasificar las actividades y funciones que competen a la acción administrativa del sector público.

Ejemplo de lo anterior son las concepciones, tendencias o enfoques que a través de la historia se han dado a la administración pública, es decir, muchas veces lo circunstancial del momento ha servido para impulsar a un monarca a percibir la necesidad de proteger sus bienes o patrimonio real a través de una adecuada administración, para lo cual se establece, al amparo del rey, un grupo de estudiosos que dan nacimiento a la escuela conocida como cameralística. Más tarde, tam-

447

\* Revista Mexicana de Ciencia Política. Vol. XVI Núm. 60 1970 (pp. 195-208)

<sup>1</sup> Progreso de la administración para el desarrollo de América Latina. Deliberaciones del Seminario Interamericano celebrado en Buenos Aires, Argentina. 1965, p. 2.

<sup>2</sup> Campero Cárdenas, H. G. y Villasana R., Edgardo: Técnicas de organización administrativa, CAP, México, 1968. p. 2.

bién debido a lo circunstancial del momento, surgen los enfoques legalistas, productivistas, eficientistas, psicociológicos, cibernéticos, etcétera, cuyos objetivos pueden ser relativamente distintos. Sin embargo todos estos enfoques, podemos afirmar, llevan como denominador común el logro de resultados óptimos a través de la conjugación de esfuerzos.

Lo anterior nos permite apreciar el constante cambio a que están expuestas las estructuras administrativas, dada la necesidad y obligación moral de mantenerse acordes a los lineamientos políticos que el Estado fija.

Esto ha llevado a que la administración pública reorienta sus propósitos "de suerte que las funciones del Estado moderno, y en consecuencia de la administración pública, son nuevas, tanto por su dinamismo como por su universalidad".<sup>3</sup>

Esta ampliación de las funciones del Estado debe ser correspondida por un estudio administrativo que adecue la maquinaria gubernamental a las nuevas necesidades del desarrollo, pues de lo contrario se estará en presencia de un divorcio cada vez más profundo entre los objetivos señalados por el nivel político de un Estado y el concepto e interpretación que hace la administración pública de su acción.

Es un hecho cierto el que el aumento continuo de las atribuciones del poder público, trae consigo un crecimiento, la mayoría de las veces incontrolable de las unidades orgánicas de su administración, y lo más grave es que este aumento no se presenta también en la eficiencia de su acción, sino que, todo lo contrario, crea un malestar "endémico" conocido como atraso administrativo.

Actualmente los países que padecen este grave mal han venido actuando decididamente a fin de exterminarlo y han emprendido la búsqueda de alguna fórmula que les permita lograr una perfecta adecuación entre el aparato administrativo y el Estado. Esto es lo que conocemos actualmente por reforma administrativa, lo cual significa la existencia de una clara conciencia para investigar, diagnosticar y corregir las acciones y en su caso, las estructuras administrativas, es decir, la intención de llevar a cabo una reforma a la administración pública reside en hacer de ésta un proceso permanente de revisión, renovación y cambio de las estructuras, sistemas y procedimientos de trabajo, así como de las actitudes de quienes laboran en el sector público.

Estos cambios deben considerarse como un proceso integral que abarque en su revisión todas las áreas de actividad que contempla una organización estatal, por lo que será necesario estudiar la integración de los recursos humanos, materiales y financieros, los sistemas de comunicación, información, control y dirección, la administración presupuestal, financiera y tributaria, la legislación y reglamentación jurídico administrativa, etcétera.

Este análisis y revisión del sector público, considerado como un organismo compuesto por sistemas básicos de acción, "estrechamente interrelacionados y coordinados a la vez que independientes relativamente en cuanto a su funcionamiento y operatividad",<sup>4</sup> ha llevado a especialistas en administración pública como el doctor Wilburg Jiménez Castro a concebir un mecanismo que los integre, coordine y dé prioridades. Este autor señala en sus trabajos una serie de sistemas que requieren de la máxima atención al tratar de adecuar la administración pública a los fines del Estado.

Estos sistemas que él llama prioritarios a su vez los divide en dos.<sup>5</sup>

- 1) Sistemas centrales asesores, que son:
  - a) Sistema de Planificación
  - b) Sistema de presupuesto
  - c) Sistema de modernización administrativa
  - d) Sistema de personal.
- 2) Sistemas centrales auxiliares, que son:
  - a) Sistema de estadística
  - b) Sistema de contabilidad pública
  - c) Sistema de compras, suministros y almacenamiento.

Agrega el autor que el orden en que se trata este último sistema prioritario para la administración del desarrollo, no significa, sin embargo, que tenga menor importancia respecto de los otros sistemas auxiliares o asesores centrales antes mencionados.<sup>6</sup>

Sin embargo, a nuestro juicio, el tratamiento que se da a este sistema es todavía poco profundo en comparación con los demás, es decir, se habla y explica la naturaleza y propósito de un sistema de planeación, se señala la estrategia y táctica de organización de una unidad administrativa haciendo énfasis en los sistemas de modernización administrativa —O y M— y en la administración de personal. Igualmente se habla de una reformulación de los sistemas y procedimientos presupuestales, se hacen estudios de política fiscal y administración tributaria, se realizan estudios de mecanización de los sistemas de pagos, etcétera, pero de las técnicas e instrumentos requeridos para la eficiente gestión de una administración de recursos materiales no sólo se describen a grandes rasgos, sino es que se dan por obvios y se excluye su análisis y descripción.

En el área de información se realizan estudios de comunicación, se establecen sistemas que pretenden dar agilidad y eficiencia a sus canales, se lleva a simulaciones matemáticas el proceso de comunicación en la empresa, se estudian los obstáculos y se toman las medidas pertinentes para mantener siempre abiertos los canales preestablecidos.

Relacionado con esta área se desarrollan estudios

<sup>3</sup> Manual de administración pública ONU New York, p. 5

<sup>4</sup> Aspectos administrativos de la planificación, ONU, New York, 1968, p. 222.

<sup>5</sup> Op. cit. p. 228.

<sup>6</sup> Op. cit., p. 240.

modernos de dirección y control, así como se profundiza en la investigación para la toma de decisiones.

Fue hasta hace pocos años cuando se empezó a mencionar en algunos trabajos de investigación científica la problemática respecto de la adquisición de bienes y servicios necesarios para la realización de operaciones diarias de las dependencias de la administración pública en un país.

En la actualidad existe una tendencia claramente definida a conceder mayor importancia al estudio del elemento humano en la administración; esta postura es a todas luces válida, pero también podemos afirmar que las adquisiciones y suministros de bienes y servicios necesarios para las tareas que se le asignan al personal, deben ser sujetas a serios y sistemáticos estudios.

Si bien los experimentos sobre eficiencia y productividad que se hicieron a un grupo de empleados de la empresa Western Electric de Chicago, USA, demostraron que el logro de los objetivos de una empresa no reside en la adecuación o inadecuación de los elementos materiales de que se dispone,<sup>7</sup> sí representan, en mi opinión, un factor condicionante en la obtención de mejores resultados.

Una oficina pública que no cuente con el adecuado local de trabajo, en la cual las condiciones de aprovechamiento del espacio, iluminación, seguridad, ventilación y funcionalidad sean escasas, el rendimiento del personal estará muy por abajo de lo esperado por las autoridades. Asimismo, si añadimos la falta de instrumentos o herramientas necesarias para realizar sus tareas, si no lo dotamos oportunamente de los bienes y servicios de uso o consumo, tampoco podremos esperar una alta eficiencia en su labor.

Todo lo anterior ha llevado a algunos estudiosos de la administración a poner énfasis en la necesidad de realizar estudios e investigaciones encaminadas a solucionar, en un corto plazo, este factor fundamental, a fin de que no se convierta en una limitación de la productividad del aparato administrativo.

#### ¿En qué consiste la administración de recursos materiales?

Toda organización requiere para el cumplimiento de sus objetivos de la formulación de planes de acción que señalen las metas, las políticas, los métodos y procedimientos de trabajo. Pero si bien la formulación de un plan puede ser químicamente "pura", su éxito o fracaso dependerá en gran medida de la forma y modo de materializarse en resultados objetivos, es decir, un plan debe guardar una relación íntima entre sus propósitos, la estructura organizativa existente y la disponibilidad en un momento dado de recursos humanos, materiales y financieros.

De estos factores, el que nos interesa analizar es el que se refiere a los recursos materiales, mismo que, por la novedad de su aceptación e investigación, dentro de la teoría administrativa clásica, no cuenta hasta ahora con una definición concreta que aclare sustancialmente su contenido.

Convencionalmente, para fines de este trabajo, hemos adoptados el término de "recursos materiales" con la intención de que su connotación sea lo suficientemente explícita para abarcar las distintas partes o componentes que lo integran. Así, entendemos por recursos materiales, todos aquellos bienes y servicios que requieren una organización en un momento dado, en el lugar convenido, en la calidad, cantidad y tipo requerido, y a un costo razonable, para realizar las tareas que se le han encomendado. Estos elementos los podemos agrupar en tres grandes rubros:

Locales, equipo y materia prima.

Cada uno de estos componentes podrá ser administrado con base en las modernas técnicas, procurando obtener la máxima eficiencia en el empleo de los recursos y un incremento en el rendimiento de los insumos.

#### Locales

Toda organización requiere de un sitio dentro del cual despache sus asuntos; sin embargo no todos cuentan con la adecuación funcional del mismo.

Dos autores americanos, Charles B. Hicks e Irene Place, señalan la importancia de tomar decisiones, en cuanto a la utilización de un local, aseverando que "una planta —local— apropiada, lo mismo que los buenos métodos, economiza tiempo, esfuerzo y dinero".<sup>8</sup>

Es de todos conocido que el constante crecimiento de las funciones de un Estado hace que a menudo éste se encuentre impreparado para hacer frente a las necesidades físicas de local que requiere. Este problema generalmente se toma en cuenta cuando ya ha cobrado suma importancia, requiriéndose en la mayoría de los casos tomar de inmediato decisiones para solucionarlo; sin embargo, no siempre son "felices" éstas, dado que no se cuenta con la suficiente información y la disponibilidad presupuestal, así como del tiempo para formular decisiones acertadas y solucionar por anticipado el problema. Por otra parte, esta situación de recurrir a soluciones de tipo transitorio ha sido causa de innumerables problemas que van "trabando" más y más el aparato administrativo, pues una vez "resuelto" el problema no se vuelve a efectuar una revisión del caso, de lo que resulta que el personal queda definitivamente ubicado en un local infuncional y muchas veces hasta inseguro.

Esta improvisación de tomar decisiones sobre el uso de locales trae como consecuencia que se vayan estableciendo una serie de anexos, de "tumores" administrativos, que no siempre están en torno a los órganos centrales de decisión, sino por lo contrario, por lo circunstancial del momento, se encuentran dispersos inconvenientemente, provocando situaciones antieconómicas que repercuten no sólo en los gastos del Estado, sino en la operatividad y eficiencia de los sistemas en vigor.

Ahora bien, la exposición anterior podría llevar a pensar en una centralización física de las oficinas de gobierno como solución óptima; sin embargo esto no

<sup>7</sup> Anson F. y Liñán, F. de: Teoría y técnica de la administración, Editorial Rialp, Madrid, 1961, p. 45.

<sup>8</sup> Hicks, Charles B. y Place, Irene: Organización de Oficinas, Ed. Hispanoeuropea, Madrid, 1967, p. 392.

es lo que se pretende, sino pensar en lo indispensable que resulta prever las necesidades futuras, haciendo frente a cualquier contingencia con elementos suficientes, y si bien en algunos casos convendría descentralizar o centralizar oficinas, éstas deben tener su razón de ser, fundamentada en una actitud anticipatoria que prevea sistemas expeditos de comunicación y control, y sobre todo permita establecer una política orientadora que señale criterios para tomar decisiones sobre cuándo es preferible adquirir, reconstruir, adaptar o alquilar un local en donde se pueda desarrollar eficientemente una actividad.

Una última consideración que debe tomarse en cuenta es que el experto en esta nueva técnica debe analizar a fondo todas las necesidades presentes y futuras en su conjunto, evaluarlas objetivamente y plasmarlas en un plan de acción, buscando la asesoría de personas capaces, que le permitan complementar sus estudios, ya que el problema de los locales no debe ser sólo referido a la ubicación y funcionalidad, lo cual en todo caso debe ser solucionado mediante asesoría de un arquitecto o ingeniero, sino también, aunado a éstos, debe añadirse la asesoría en O y M, a fin de resolver los problemas que implica la distribución interna de una oficina, factor que de no considerarse lleva a un desperdicio considerable del espacio disponible, reduciendo de nuevo las posibilidades de mejorar la eficiencia de las oficinas públicas.

#### Equipos

El suministro de este tipo de bienes es otro factor de suma importancia a considerar dentro del campo de los recursos materiales, máxime cuando en una dependencia o sector se trata de racionalizar sus tareas.

Los equipos juegan un papel decisivo, cuando dentro de un movimiento de mejoramiento administrativo se incorporan prácticas y procedimientos nuevos y más eficaces que permitan a una dependencia cumplir satisfactoriamente sus operaciones.

El crecimiento en número y tamaño de las organizaciones gubernamentales ha implicado que muchas de ellas consideren como requisito básico para la formulación de sus programas de compra de equipo, la investigación de sus necesidades, dado que el gasto y la inversión que se requiere representa un porcentaje considerable dentro de su presupuesto autorizado.

La importancia para el administrador especialista en este campo es analizar concienzudamente toda la información referente a las ventajas y desventajas en la operación de equipos, a fin de lograr una decisión óptima que permita realizar un gasto eficiente y económico. Para esto es necesario mantener un intercambio fluido de información entre las dependencias públicas cuyo objetivo sea el evaluar las experiencias positivas o negativas sobre la utilidad de adquirir o alquilar un determinado equipo.

Por otra parte, la toma de una decisión para la compra de equipos, debe ser cuidadosamente razonada, dado que la inversión que se hace en este renglón

indefectiblemente repercute en un derrame de dinero en el sector privado, en la promoción y creación de nuevas industrias y sobre todo en el incremento de los activos totales del sector público.

De ahí que, reconociendo estas repercusiones, un buen administrador deberá pensar que la adquisición de un equipo no sólo debe basarse en un análisis y cotización de precios en el mercado, sino en el rendimiento y vida útil que pueda prestar a una dependencia.

Señala claramente Lashley G. Harvey que "el costo total del trabajo que efectúe un equipo —debe referirse— no sólo el costo inicial de adquisición. El equipo de calidad hace más trabajo al menor costo global".<sup>9</sup>

En conclusión diremos que urge establecer pláticas uniformes y adecuadas que eviten la duplicación de costosas inversiones, para lo cual será requisito *sine qua non* realizar investigaciones que determinen fácilmente con qué contamos, qué nos falta y cómo lo obtendremos. Para ello, necesitaremos mantener actualizado y unificado un inventario de equipos que nos permita ser la base en que se fundamenten políticas sobre adquisición, disposición, conservación, mantenimiento, recuperación y sustitución en forma eficaz y económica.

#### Materia prima

Convencionalmente he dado por llamar materia prima a todos aquellos bienes y servicios, como material de oficina, muebles, instalaciones, etcétera, necesarios para desarrollar una actividad, diferenciándolos de aquellos bienes considerados como equipos, los cuales por su naturaleza específica requieren de un tratamiento distinto.

La serie de actividades desempeñadas por las dependencias públicas requieren de un sistema que les permita manejar, disponer, conservar y controlar los bienes y servicios requeridos para su operación. Este sistema es conocido con el nombre de abastecimientos, el cual de ser correctamente administrado imprime un sello de eficiencia administrativa en cualquier oficina pública.

Ahora bien, lo que debemos entender por un "buen" sistema de abastecimiento, Lashley Harvey nos lo señala en su obra:<sup>10</sup> "un servicio satisfactorio requiere que los bienes se tengan a mano, cuando y donde se necesiten para usarlos, y en la cantidad y calidad deseada para servir al propósito que se les haya señalado".

"Un sistema de abastecimiento se compone fundamentalmente de tres subsistemas básicos: a) el de adquisiciones, b) el de almacenamiento, y c) el de distribución. Estos a su vez, para su funcionamiento se subdividen en etapas o procedimientos secuenciales de acuerdo con los requerimientos del campo en que actúan, es decir, la adquisición comprende, entre otras actividades, la investigación de mercados, de productos, de costos y valores, así como requiere de la utiliza-

<sup>9</sup> Harvey, G. L.: Técnicas de compras gubernamentales, Intercontinental Publication, Connecticut, USA, 1965, p. 11.

<sup>10</sup> Harvey, G. L.: Técnicas de compras gubernamentales, Intercontinental Publication, Connecticut, USA, 1965, p. 2.

ción de técnicas sobre entrevistas y negociaciones para la formulación de contratos.

Por su parte el almacenamiento comprende los procedimientos de recepción, control de calidad y cantidad, registros de movimientos de alta y baja, control de inventarios, clasificación y localización, conservación, protección y recuperación, así como el despacho de bienes solicitados.

Y por último, la distribución comprende los procedimientos de programación de embarques, diseño de rutas, medios de transporte, carga y descarga, etcétera.

Estos tres subsistemas básicos hasta ahora habían venido funcionando bajo sistemas y procedimientos de tipo empírico, resultado de la improvisación y de la urgencia por mantener en acción continua el suministro de bienes y servicios necesarios para desarrollar las labores cotidianas del gobierno.

Los obstáculos que se han venido acumulando en este campo, por falta de políticas claramente definidas, por estructuras organizativas obsoletas y por métodos y procedimientos anacrónicos, son cada vez mayores, y si a esto le añadimos la ausencia de sistemas de información, comunicación y control, tendremos por resultado una descoordinación que hace del gasto público una inversión improductiva.

Estas anomalías llevan consecuentemente a producir "... a) Existencia de sobreinversiones hasta de un 70% de los inventarios actuales, b) Frecuentes agotamientos de existencias en almacenes, c) Problemas de organización técnica en los almacenamientos, incluyendo demoras en la distribución oportuna de los artículos y d) Deficiencia en el registro contable y estadístico de las operaciones ..."<sup>11</sup>

Sin embargo, a pesar de los problemas antes citados, existe ya en la actualidad una clara conciencia de la importancia que representa para la administración pública el racionalizar la adquisición de sus bienes y servicios, es decir, se ha iniciado un claro movimiento para identificar la problemática y establecer una metodología que les dé solución.

Esta toma de conciencia sobre lo que debe ser una buena administración de compras y suministros, también tiene origen en consideraciones de tipo económico, como es la necesidad de mejorar la distribución del ingreso nacional.

El gasto que realiza el gobierno en esta materia, es decisivo en los diversos sectores económicos del país, dado que el aparato gubernamental constituye el cliente mayoritario y más fuerte del sector industrial y comercial, sus exigencias y el volumen masivo de bienes que consume hace que tanto el gobierno como los sectores económicos se mantengan interrelacionados, a fin de aprovechar los progresos alcanzados por las modernas tecnologías de producción; pues es inconcebible que las dependencias públicas puedan permanecer trabajando con elementos materiales obsoletos o de baja calidad en su elaboración, sin resentir en sus resultados un decremento considerable.

Otro aspecto que debe analizarse para lograr la efectividad del gasto público es buscar la solución al problema de pago a proveedores. La situación que impera en esta etapa de abastecimiento es igualmente grave, pues la "trabazón" que existe en los sistemas de

tramitación de cobro de facturas —debido en mucho a la existencia de innumerables medidas de control presupuestal— ha llevado a propiciar situaciones de endeudamiento en el precio de los bienes adquiridos.

Esta situación lógicamente frena la productividad que se espera en la ejecución de los ya escasos recursos financieros. El retraso en los pagos y el consecuente sobreprecio en las mercancías, indefectiblemente tienen que ser aceptados por el gobierno. El proveedor por su parte no puede permanecer observando su capital muerto, invertido en los bienes que ha surtido, sino que requerirá de nuevo capital para seguir sosteniendo el financiamiento de su producción. Para lograr este financiamiento recurre a la banca privada quien le otorga créditos previo estalecimiento de un interés, el cual en ningún momento es aceptado y asimilado por el proveedor, sino que éste busca la forma de trasladarlo, acumulándolo en los costos totales de sus productos.

Lo más importante del caso no es solamente el sobreprecio que acepta el gobierno en la adquisición de sus bienes, sino la imagen deteriorada que ofrece al sector privado y en general al público.

## RESUMEN

— La administración pública no puede ni debe quedar marginada ante los avances de la ciencia y la técnica, a riesgo de convertirse en un lastre de pesado y difícil sostenimiento por parte del Estado.

— La administración científica ha señalado el camino y los métodos para lograr los objetivos con el menor esfuerzo, la mayor eficiencia y el menor gasto.

— Es una necesidad imprescindible el adecuar la administración pública a los nuevos cambios establecidos en la organización, en los sistemas de integración de recursos humanos, materiales y financieros, en los métodos y procedimientos de trabajo, en los sistemas de comunicación y coordinación, en las técnicas de dirección y control, etcétera, a fin de convertir al aparato administrativo en un motor impulsor del desarrollo integral.

La revisión de la organización y funcionamiento de la administración pública debe estar acompañada de un programa que permita divulgar los objetivos y metas a alcanzar, a fin de que se cree un clima favorable para su aceptación, se venzan las resistencias al cambio y se motive a los elementos humanos de la administración hacia un cambio de actitudes en beneficio de la buena marcha de la gestión pública.

— Es requisito *sine qua non* que la promoción y coordinación de un programa de mejoramiento administrativo cuente con el apoyo de las máximas autoridades.

— Debe considerarse al sector público, para efectos de una reforma interna, como un organismo compuesto por sistemas de acción, y establecer claramente cuáles de éstos son de importancia fundamental y requieren de una atención inmediatez.

La importancia que a últimas fechas ha cobrado la administración de recursos materiales en el sector público, ha hecho que lejos de discriminar esta área dentro de los estudios de mejoramiento administrativo, se

<sup>11</sup> Apuntes del Curso sobre Administración de Servicios Generales. CICAP. Buenos Aires, Argentina. 1967.

le considere como un sistema prioritario de acción, susceptible de frenar en un momento dado, la eficiencia administrativa de las oficinas públicas.

— La administración de recursos materiales es una disciplina creada para mantener un sistema constante de flujo y reflujo de bienes y servicios necesarios para la operación diaria de una organización gubernamental, es decir, mediante un buen sistema de adquisiciones y suministros se logra elevar la productividad del sector al dotarlo de los bienes y servicios en el tiempo, lugar, oportunidad, cantidad, calidad, tipo y costos requeridos.

— Para efectos de análisis, hemos dividido la administración de recursos materiales en tres grandes rubros: locales, equipos y materia prima, cada uno de ellos con un ámbito de acción señalado, pero a la vez íntimamente relacionado y coordinado funcionalmente.

— El problema del uso y aprovechamiento de los locales en que opera una entidad gubernamental es fundamental; la inadecuación de los mismos generalmente se convierte en un factor limitante de la productividad de una dependencia.

— Es necesario avocarse al estudio y revisión de las condiciones de aprovechamiento de los locales, y establecer políticas que normen un criterio para tomar decisiones sobre cuándo deben adquirirse nuevos inmuebles, cuándo conviene adaptar los ya existentes, cuándo debe construirse, y cuándo resulta productivo el alquilarlos.

— Sin quedar al margen de la problemática creada por el uso y aprovechamiento de los locales del sector público, encontramos el área de equipos, cuyo gasto

de adquisición representa un fuerte cargo a los recursos financieros y presupuestales disponibles.

— En esta área es imprescindible la investigación y el constante intercambio de información, a fin de mantener una constante evaluación de los rendimientos de equipo adquiridos en las distintas dependencias públicas, que permita contar con criterios firmes para decidir sobre la adquisición o alquiler de determinado tipo de equipos.

— Asimismo, la evaluación de experiencias positivas y negativas sobre el rendimiento de equipos, permite tratar de encontrar otro tipo de soluciones que incrementen la productividad de los mismos, al instituirse "bolsas o parques" donde se concentren equipos y se disponga racionalmente de su utilización.

— Por último señalaremos que una dependencia gubernamental requiere para cumplir su función, no sólo de espacio físico de un local y de equipos de trabajo, sino con materia prima, que en el sector público se conoce como útiles, materiales de oficina, muebles, etcétera.

— La programación de las adquisiciones de esos artículos es básica, si se trata de servir con eficiencia a la institución, obtener economías en los precios de las mercancías e incrementar el rendimiento de los insumos invertidos en la transacción comercial.

— Es necesario tener en cuenta que la inversión que hace el gobierno en este tipo de adquisiciones, no sólo es decisiva en el fomento de nuevas industrias nacionales, sino que sus efectos todavía van más allá, es decir, afectan nuestro régimen presupuestal al evitar fugas de capital por pago de importaciones y sobre todo, permiten sanear y equilibrar nuestra balanza de pagos.

## XI. EL SERVIDOR PUBLICO

### EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION\*

Por Antonio Luna Arroyo

#### EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Es penoso pensar, con W. Roces (en su prólogo al libro *"Qué es una Constitución"*, de F. Lassalle) el mal que hacen al pueblo esos "políticos metidos a legisladores" que no aciertan ni alcanzan —o no han madurado lo suficiente las doctrinas socialistas— a comprender el alcance de la Legislación Revolucionaria para ponerla al servicio de los intereses colectivos.

Cuando el señor Presidente Cárdenas prometió en su jira el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, cumplía con un deber político de alta trascendencia revolucionaria, puesto que comenzaba por no hacer distingos entre los trabajadores privados y públicos que forman una sola clase social, económicamente considerada. (Los conservadores desde entonces, pensaban en lo formal, en lo puramente jurídico, en lo peligroso para la soberanía nacional, no en las estructuras, realidades y bases económicas de la sociedad). Cuando el señor Presidente envió el proyecto de Estatuto a las Cámaras, justo es decirlo, con algunas imperfecciones de técnica jurídica, se levantó allí —tal vez sin que se dieran cuenta los propios Legisladores— una nueva ola conservadora empeñada en discutir con ideas y argumentos liberales, los problemas que entraña el nuevo derecho socialista. (El fijar la relación del Estado con los movimientos sociales se encuentra más allá del terreno en que descansan las viejas ideas constitucionales).

Pero esto ha terminado. El estatuto fue aprobado por el Congreso Federal y publicado en el periódico oficial. Ahora sólo nos queda cumplir con la Ley y, por tanto, podemos, fuera del ángulo político, sobre una base social y legal, impersonal, discutir ampliamente los argumentos sostenidos en contra de los derechos fundamentales que consagra la tantas veces citada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para ello empezaremos diciendo que fueron equivocados, histórica y doctrinariamente hablando, los puntos de vista sostenidos por los oponentes a la promulgación de este proyecto de la ley reglamentaria. Claro que para los que piensan impecablemente en materia legislativa, para los que no interpretan revolucionariamente nuestra Constitución, hubiera sido necesario que el Ejecutivo mandara, como de costumbre, las bases de reforma constitucional del artículo 123, antes de enviar el proyecto de Estatuto Jurídico, o que los propios Diputados, hicieran un proyecto de reforma radical del artículo 89 constitucional, que concede al Presidente las facultades de remover libremente a sus empleados; pero eso es substancial, y jurídicamente equivocado, pues lo primero cae dentro de la interpretación revolucionaria que se hace del artículo 123 constitucional, al considerar que este precepto equippa, con excepciones, a los trabajadores de las empresas privadas con los del Estado, y lo segundo, de lo prescrito por la propia Ley fundamental del país, que sostiene en las fracciones II, III y IV del mismo artículo 89 antes citado, que el Ejecutivo tiene facultades para nombrar y remover libremente de acuerdo CON LA CONSTITUCION Y LAS LEYES, a todos los funcionarios y empleados de la Federación; es decir, que el ciudadano Presidente tenía la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados mientras no existiera el Estatuto Jurídico —cuando el nombramiento o remoción no estaba determinado en la Ley—. Pero ahora, con su existencia, queda restringida esa libertad de acción del Ejecutivo, y es perfectamente legal el Estatuto por haber sido previsto en el texto constitucional.

Otros legisladores, también inconsistentemente, se referían al artículo 2o de la Ley del Trabajo que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores. A ellos les decimos lo siguiente: Si la Ley del Trabajo se refiere en su artículo 2o a que las relaciones entre los servidores públicos y el estado se regirán por una Ley de

\* Revista de Administración Pública. Núm. 3 julio-septiembre 1956 (pp. 21-41)

## XI. EL SERVIDOR PUBLICO

### EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION\*

Por Antonio Luna Arroyo

#### EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Es penoso pensar, con W. Rocas (en su prólogo al libro *"Qué es una Constitución"*, de F. Lassalle) el mal que hacen al pueblo esos "políticos metidos a legisladores" que no aciertan ni alcanzan —o no han madurado lo suficiente las doctrinas socialistas— a comprender el alcance de la Legislación Revolucionaria para ponerla al servicio de los intereses colectivos.

Cuando el señor Presidente Cárdenas prometió en su jira el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, cumplía con un deber político de alta trascendencia revolucionaria, puesto que comenzaba por no hacer distingos entre los trabajadores privados y públicos que forman una sola clase social, económicamente considerada. (Los conservadores desde entonces, pensaban en lo formal, en lo puramente jurídico, en lo peligroso para la soberanía nacional, no en las estructuras, realidades y bases económicas de la sociedad). Cuando el señor Presidente envió el proyecto de Estatuto a las Cámaras, justo es decirlo, con algunas imperfecciones de técnica jurídica, se levantó allí —tal vez sin que se dieran cuenta los propios Legisladores— una nueva ola conservadora empeñada en discutir con ideas y argumentos liberales, los problemas que entraña el nuevo derecho socialista. (El fijar la relación del Estado con los movimientos sociales se encuentra más allá del terreno en que descansan las viejas ideas constitucionales).

Pero esto ha terminado. El estatuto fue aprobado por el Congreso Federal y publicado en el periódico oficial. Ahora sólo nos queda cumplir con la Ley y, por tanto, podemos, fuera del ángulo político, sobre una base social y legal, impersonal, discutir ampliamente los argumentos sostenidos en contra de los derechos fundamentales que consagra la tantas veces citada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para ello empezaremos diciendo que fueron equivocados, histórica y doctrinariamente hablando, los puntos de vista sostenidos por los oponentes a la promulgación de este proyecto de la ley reglamentaria. Claro que para los que piensan impecablemente en materia legislativa, para los que no interpretan revolucionariamente nuestra Constitución, hubiera sido necesario que el Ejecutivo mandara, como de costumbre, las bases de reforma constitucional del artículo 123, antes de enviar el proyecto de Estatuto Jurídico, o que los propios Diputados, hicieran un proyecto de reforma radical del artículo 89 constitucional, que concede al Presidente las facultades de remover libremente a sus empleados; pero eso es substancial, y jurídicamente equivocado, pues lo primero cae dentro de la interpretación revolucionaria que se hace del artículo 123 constitucional, al considerar que este precepto equippa, con excepciones, a los trabajadores de las empresas privadas con los del Estado, y lo segundo, de lo prescrito por la propia Ley fundamental del país, que sostiene en las fracciones II, III y IV del mismo artículo 89 antes citado, que el Ejecutivo tiene facultades para nombrar y remover libremente de acuerdo CON LA CONSTITUCION Y LAS LEYES, a todos los funcionarios y empleados de la Federación; es decir, que el ciudadano Presidente tenía la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados mientras no existiera el Estatuto Jurídico —cuando el nombramiento o remoción no estaba determinado en la Ley—. Pero ahora, con su existencia, queda restringida esa libertad de acción del Ejecutivo, y es perfectamente legal el Estatuto por haber sido previsto en el texto constitucional.

Otros legisladores, también inconsistentemente, se referían al artículo 2o de la Ley del Trabajo que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores. A ellos les decimos lo siguiente: Si la Ley del Trabajo se refiere en su artículo 2o a que las relaciones entre los servidores públicos y el estado se regirán por una Ley de

\* Revista de Administración Pública. Núm. 3 julio-septiembre 1956 (pp. 21-41)



Servicio Civil, eso no quiere decir que esta vaya a negarles los derechos que como trabajadores les corresponden. (El Código del Trabajo, al remitir a los empleados públicos a una Ley de Servicio Civil, los coloca en una situación especial —no de inferioridad de derechos, respecto a los trabajadores de empresas privadas— atendiendo a sus diferencias de órgano director, —el Estado—, y para no desobligar al propio Estado. Pero, ¿no deben tenerse en cuenta sus semejanzas, que son mayores? De eso nos ocuparemos en renglones siguientes. Si la Constitución, en su artículo 123, habla de que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases que enumera en el propio artículo, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general de todo contrato de trabajo; eso quiere decir, que el artículo 123 constitucional considera que todos los trabajadores en general están sujetos al contrato de trabajo y que para gozar de los beneficios de dicho artículo no se necesita haber celebrado previamente contrato de trabajo. Si, en su fracción XVIII, el mismo artículo declara que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, y siendo obligatorio en los servicios públicos dar aviso a la Junta de Conciliación y Arbitraje con diez días de anticipación a la fecha señalada para la suspensión del trabajo; si la Constitución reconoce el derecho de huelga a los trabajadores, con excepción circunstancial de los casos de guerra y del ejército nacional, como grupo social defensivo, dando las bases para el caso de que la huelga afecte a los servicios públicos, quiere decir que no se excluye de ese derecho a los empleados públicos. Y si la Constitución reconoce el derecho de huelga a los servidores del Estado, lógico es concluir que reconoce sus accesorios. Todos los trabajadores, con excepción del ejército, tienen derecho a contratar, (llámese pacto, contrato o convenio colectivo del trabajo, Contrato-Ley de Servicio Civil, el celebrado entre los trabajadores y los patronos entre los empleados públicos y el Estado): "en amplio sentido jurídico, basta la concurrencia de un sindicato o grupo de obreros para que el convenio colectivo exista. La pluralidad patronal —orgánica, circunstancial o estatal, no es necesaria". (A esta concepción responde la definición formulada por la Oficina Internacional del Trabajo: véase B. I. T. "*Les méthodes Statistiques Collectives*", Genève 1929, página 11). "No hace falta el patrón como patrón de empresa privada, pues existen contratos o convenios con el Estado, cuyos elementos cambian representativamente por años". Así lo sostiene Benagliá en su libro "*Il Contratto Collettivo di ieri e di oggi. Il diritto del*

*lavoro*" 1929, página 6. Basta un necesario concurso de voluntades para que la reacción jurídica entre el Estado y los trabajadores a su servicio se forme, y ello determine un acto contractual.

(Conforme al artículo 5o. constitucional, nadie podrá ser obligado a prestar trabajo personal sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. De aquí se desprende que sólo con el pleno consentimiento del interesado se puede crear la obligación de servicio y que ese requisito es necesario aun para la función pública, tanto porque el precepto no hace ninguna distinción, como porque la excepción que al mismo artículo establece demuestra la generalidad de la regla: en efecto, el segundo párrafo del artículo citado dispone: en cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles, y los cargos de elección popular directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.)

Las ideas aquí esbozadas tienen fundamento en las ideas del jurista francés Georges Bourdeau y en otros constitucionalistas suizos e italianos, que, con posterioridad a mi trabajo, se han expresado en el mismo sentido.

Georges Bourdeau ha dicho en forma concisa y clara el problema a que venimos aludiendo: "*La stabilité de la Constitution doit être assurée non par l'artifice d'un délai, mais par la facilité de l'entreprise de la revision combinée avec la difficulté de son aboutissement*".<sup>1</sup>

Existe una visible preocupación en la doctrina constitucional europea, por no exagerar la dificultad en la reforma constitucional; así Pietro Virga señala que el sistema de rigidez constitucional debe equilibrar los dos extremos: la garantía de estabilidad de orden constitucional y la verificación, no excesivamente difícil, de los cambios indispensables.<sup>2</sup>

¿Cómo puede conseguirse la *elasticidad* de las Constituciones?, se preguntan otros autores italianos. ¿En qué medida una Constitución *rígida* se hace más vital acomodándose a las necesidades del momento? ¿Acaso, entre las Constituciones flexibles y rígidas, no existe un *Tertium genus* que resuelva el problema de la permanencia en el cambio?

La dicotomía flexibilidad-rigidez, parece aludir a las condiciones de validez de las normas constitucionales, no al grado de variabilidad histórica de las Constituciones, sostiene Chiarelli en un luminoso estudio<sup>3</sup>

La doctrina alemana (Jallinek, Loewenstein, Hsü Dau-Lin, etc.) designó con el término *Verfassungswandlung* la "incongruencia existente entre las normas constitucionales de un lado, y del otro la realidad constitucional".<sup>4</sup>

1 *Traité de Science politique*. T. III. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. París, 1950, pág. 253.

2 *Diritto costituzionale*, 2a. ed. Palermo, 1952, pág. 263.

3 *Elasticità della Costituzione*, in *Studi di Diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1953, pág. 47.

4 HSU DAU-LIN: *Die Verfassungswandlung*. Walter de Gruyter Co Berlin und Leipzig, 1932, pág. 17.

Conforme a esta doctrina, cuatro son los supuestos generales desde los que pueden darse modificaciones indirectas en la Constitución:

- 1) Cuando una práctica constitucional no viola formalmente la Constitución.
- 2) Cuando es realmente imposible ejercer determinados poderes atribuidos por la Constitución a un órgano específico del Estado.
- 3) Cuando una práctica se efectúa contra las prescripciones de la Constitución.
- 4) Cuando se modifica, indirectamente, la Constitución interpretando de modo particular alguno de sus preceptos.

A esto añade el suizo Kági la urgencia, el estado de necesidad y el cambio mediato a través de una ley ordinaria.

## II

### LA CONTROVERSIA DE LOS OPOSITORES

Hasta aquí presentamos, a nuestra manera de ver, las coyunturas constitucionales que hicieron posible la promulgación de la Ley del Servicio Civil; ahora nos toca colocarnos en el campo de mira de los que sostuvieron, y sostienen, la oposición, para demostrarles, en su propio terreno, que aun allí hubiera sido posible la confección y publicación de la propia Ley.

Si la Ley Constitucional no se refiere en especial a los trabajadores al servicio del Estado, ni tampoco los excluye —aunque la intención de los legisladores de 1917 fue clara, y evita toda argumentación técnica—, el hecho de que los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión tengan la condición de trabajadores y sufran las mismas vicisitudes, o más, que los trabajadores en general de la industria, es suficiente, para considerar que la Constitución y la Ley del Trabajo, en su artículo 2<sup>o</sup>, no pueden quitarles su condición de trabajadores. (Por ejemplo, la fracción XVIII del artículo 123, que enuncia el derecho de huelga, a pesar de su ambigüedad, da a entender que, con excepción de las clases excluidas dentro de la misma fracción, todos los demás individuos que presten trabajo al Estado deben ser considerados con ese derecho; y si concede esa garantía a los empleados, seguramente la intención de los constituyentes era darles las accesorias).

Para nosotros, el trabajador o el empleado de las empresas privadas o del Estado, debe definirse en función de sus propias condiciones y actividades, no en relación exclusiva con el patrón privado o el Estado patrón. El artículo 3<sup>o</sup> de la Ley Federal del Trabajo, dice: trabajador es toda persona que presta a otra sus servicios, ya sean materiales o intelectuales, o de ambos géneros. Y el Estatuto repite en su artículo segundo: trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Pero aún considerando que la Constitución no diera las bases para analizar estos problemas obreros, el criterio revolucionario en materia legal nos auxiliaría para sostener una reforma de las instituciones jurídicas, para ponerlas a tono con las exigencias actuales (véase: *"Revolución y Ciencia del Derecho"*, de Heinrich

Herrfahrd). "El derecho constitucional general no es inmutable, se modifica conforme a las ideas y fenómenos de la vida y debe estar estrictamente unido al devenir económico y social del país". "Concebir una constitución inmutable significa reaccionarismo en derecho, e intentos teóricos de detención de la marcha normal de la Sociedad" (*Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, de B. Mirkiné Guetzevitch).

Por eso hicieron muy bien los Legisladores de Querétaro al crear un derecho del futuro en el artículo 123 constitucional, muy avanzado para 1917, y aún no alcanzado en muchos aspectos en la realidad. Con ello, cumplieron su misión. "Los legisladores deben tener en cuenta, para crear un nuevo derecho, que es preciso expresar, no solamente las conquistas realizadas o anheladas, sino encerrar en el recinto jurídico de la nueva Ley las nuevas exigencias de la vida, que han nacido, precisamente, durante la revolución o posteriormente a ella". Si no hace esto, el Legislador no cumple con sus verdaderos fines, llegando a una antinomia fatal. Las constituciones de la post-guerra nos han dado el ejemplo y la justificación de esta clase de transfiguraciones constitucionales. "Las tendencias sociales de las nuevas constituciones, principalmente europeas, se revelan por el hecho de que la lista de los derechos se alarga y enriquece con modernos conceptos, completamente desconocidos en las declaraciones liberales de 1789 y 1793." "Las tendencias sociales de las nuevas declaraciones de derecho se afirman, sobre todo, en los artículos que establecen nuevas obligaciones para los Estados y medios de protección de éstos, a sus propios trabajadores". Por ello, es incongruente con el derecho de la revolución la actitud de los que niegan a los trabajadores del Estado garantías sindicales, porque la Constitución no lo expresa gramaticalmente; porque según el artículo 89 fracciones II, III y IV, el Ejecutivo tiene facultades de remover libremente a sus empleados; porque existe un artículo 20. en la Ley del Trabajo que habla de una Ley del Servicio Civil, y porque todo ello significa minar la estabilidad del Gobierno. No. Eso es evadir el problema y querer subordinar las aspiraciones y los problemas actuales a preceptos escritos, a concepciones jurídicas pasadas, incapaces ya de captar los justos derechos de las masas populares. La situación actual, el avance del movimiento social, deben determinar las reformas legislativas, no las reformas legislativas intentar un cambio hacia atrás, hacia el pasado, del devenir del pueblo.

En las fracciones II, III y IV del artículo 89 se faculta al Ejecutivo para nombrar y remover libremente, de acuerdo con la Constitución y las leyes, a todos los funcionarios y empleados de la federación.

Eso quiere decir que si se establece una ley del servicio civil, de acuerdo con ella, el Presidente podrá remover a los empleados solamente en los casos en que la ley lo preceptúe.

Hay algunas personas que sostienen que la existencia de ese artículo no permite una ley inamovilidad y escalafón de los empleados públicos, pues ninguna garantía tendría efectos serios y apreciables si puede el Ejecutivo remover al empleado. La afirmación carece de sentido, si se considera que el mismo precepto constitucional que otorga la facultad del nombramiento sólo la consigna con carácter de discrecionalidad absoluta respecto de los altos funcionarios públicos. (Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Regente del Distrito, Gobernadores de los Territorios,

*Procurador General del Distrito Federal y Territorios...*) la cual es perfectamente explicable y no da lugar a consideración especial, pues nunca se ha pretendido que dichos funcionarios queden sujetos a la ley del Servicio Civil. Pero, respecto a los demás empleados el problema es distinto: la facultad de nombrar y remover puede ejercerla también el presidente, pero cuando los nombramientos o encargos no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes. Así es que si una ley del Servicio Civil viene a restringir la libertad de acción del ejecutivo, tal restricción es perfectamente admisible, por haber sido prevista en el texto constitucional.

Es cierto, también, que la fracción XI del artículo 73 constitucional faculta al Congreso para crear y suprimir empleos públicos y señalar, aumentar o disminuir dotaciones y la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos. Pero esto no contraría, ni modifica, la facultad presidencial analizada antes, ni quiere decir que, una vez promulgada la Ley del Servicio Civil, los representantes populares vayan a olvidarse de sus funciones negando lo necesario para garantizar, cada día mejor, progresivamente, los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado.

Si nuestros legisladores *v. g.* no hubieran concedido libertad sindical, ni derecho de huelga a los trabajadores del Estado, —negativa que en nada modifica las aspiraciones proletarias—, los próximos legisladores, o los posteriores, tendrían que concedérselos. Que más puede durar una Cámara "que los pontífices y los grandes guerreros". Las constituciones no modifican por sí mismas la vida política; los hechos constitutivos, los que sirven de base para legislar, no hacen más que expresar la relación real de las fuerzas que existen en el país entre la reacción y la revolución. No hagamos, pues, leyes conservadoras.

Y es que junto al antiguo concepto de derechos individuales, naturales, inalienables, etcétera, la moderna ciencia del derecho ha formulado, causalmente, numerosos derechos sociales, llegando inclusive, no pocas veces, a modificar fundamentalmente las constituciones políticas. Frente a la función de las Cámaras Legislativas que sostienen el "*bill of attainder*" de carácter individualista, aparecen las de funciones netamente socialistas creadoras de un nuevo derecho social. Naturalmente, para ello se requiere la competencia técnica de un gran número de gentes preparadas en la doctrina jurídica de levante, capaces de captar a la vez, en un momento dado, las aspiraciones y las exigencias populares.

Si el derecho tiene como función auténtica la de regular las relaciones sociales y el derecho existente no responde ya a las aspiraciones "clasistas" del momento, las Cámaras Legislativas, los Jueces, Magistrados y las propias Comisiones Confeccionadoras de Leyes, deben darles a éstas un nuevo alcance y una amplitud tal que las hagan capaces de satisfacer las últimas exigencias del pueblo de la nación. Se legisla para el presente y para el futuro, no para el pasado. *Si la Ley no alcanza, no llena las aspiraciones populares en un momento dado, la Ley debe modificarse, en nombre de los intereses sociales.* (El pueblo antes y por encima de la Constitución. El pueblo es en la democracia social sujeto de poder constituyente. Toda Constitución, según la concepción democrática socialista, se basa, inclusive para el estado de derecho, en la decisión política, concreta, del pueblo dotado de capacidad jurídica. Sea cual sea la idea que se tenga de nuestra Constitución,

"el poder constituyente del pueblo se encuentra fuera y por encima de toda regulación constitucional".)

Decir que el Estatuto trata de minar, de hacer desaparecer el Estado, constituye un absurdo bárbaro desde el punto de vista sociológico. El Estado es una comunidad política que subsiste merced a sus fines generales y colectivos, y que preexiste con relación a los individuos que la integran; así como subsistirá después de que desaparezcan los que hoy lo integran. (Véase "*Sociología de las Formas*", de Toennis). Eso constituye la pervivencia del Estado en todas las condiciones y direcciones políticas. El Estado capitalista y la dictadura del proletariado, inclusive, constituyen formas permanentes del Estado.

Si los empleados públicos quieren la huelga para defender sus derechos como trabajadores, y la Constitución no lo dice tan claramente como debiera, los que se valen de juegos de palabras para evadir derechos universalmente reconocidos (la huelga dice Berthelmy, se ha introducido en nuestras costumbres, se ha incorporado al uso, está inscrita ya en nuestras leyes) deben modificar la Constitución en ese sentido, más aún cuando para nosotros la Ley fundamental del país la concede a todos los trabajadores. O se interpreta revolucionariamente la Constitución, se aplica estrictamente al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, o los empleados públicos, seguirán sin ningún derecho, —de petición inclusive— permitiendo que los malos gobiernos les reduzcan constantemente el sueldo a pesar de que el valor adquisitivo de la moneda sea cada día menor, y de que los precios suban escandalosamente. El Estado debe empezar en sus reivindicaciones poniendo el ejemplo con sus propios trabajadores. Hay que seguir las ideas revolucionarias de nuestra Constitución a pesar de las contradicciones y la falta de una homogénea y coherente doctrina en los elementos del Gobierno.

La Revolución Mexicana tiene necesidad de una base moral, de un entendimiento de sus aspiraciones, a fin de plasmarlas en leyes francamente socialistas. La Revolución Mexicana no alcanzará su pleno desarrollo mientras se limite su doctrina reivindicadora con leyes reglamentarias que significan un paso atrás. La teoría revolucionaria de un pueblo no se alcanza en tanto que él no realice sus aspiraciones ni satisfaga sus necesidades. Es necesario que el pensamiento impulse a la realidad y que la realidad se acerque al pensamiento. Porque resulta ridículo pensar cómo México ha seguido la evolución de los pueblos modernos, sólo en la estricta actividad del pensamiento y, a veces, mal, sin tomar parte en los esfuerzos reales de su progreso. Así decía un gran pensador socialista, en el prólogo a la "*Filosofía del Derecho*" de Hegel: "como en un panteón romano se encontraron los dioses de todas las Naciones", así en la Constitución Mexicana —decimos nosotros— se encuentran todos los defectos de las formas políticas extranjeras, con la diferencia de que nosotros seguimos empeñados en perseverar en el error. Acabemos con todos los absolutismos, con el absolutismo político, que está siendo reemplazado por el absolutismo legal. Obedecer ciegamente a la Constitución, en lo que no tiene de constitucional, en lo que tiene de adulta, de inservible, es como venerar nuevamente a un hombre por el solo hecho de que simbolice una dinastía.

Precisemos ideas. Para adquirir un concepto claro y moderno de lo esencialmente constitucional en las le-

yes, se requiere distinguir, dentro del derecho público, constitución y leyes constitucionales, lo declarativo, de las normaciones legales. De lo contrario, se pierden de modo esencial la actual teoría del Estado y el concepto central de la teoría de la constitución. No es admisible disolver primero la constitución en una pluralidad de leyes constitucionales concretas y, después, determinar la ley constitucional por algunas características externas o, acaso, por el procedimiento de su reforma. Fue un error característico en el pasado, la afirmación de un famoso concepto teórico del derecho público, según el cual la transformación de la constitución en "una especie de la ley" es una adquisición de la cultura política del presente. No. Por el contrario, para la teoría constitucional, la distinción entre constitución y ley constitucional, es el comienzo de toda discusión ulterior.

La Constitución, en sentido positivo, contiene sólo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto, por la cual se pronuncia o decide la unidad política; de ahí que se puedan introducir constantemente nuevas formas sin que el Estado, es decir, la unidad política del pueblo, cese. La Constitución no es, pues, cosa absoluta, sino que puede cambiar en beneficio de los intereses sociales que la han instituido. Que la Constitución pueda ser reformada, dando origen a nuevas leyes constitucionales, no quiere decir, que las decisiones políticas fundamentales que integran la substancia de la Constitución puedan ser suprimidas o substituídas por otras cualesquiera, mediante las Cámaras. Toda unidad política existente tiene su valor y razón de ser no en la justicia liberal o conveniencia de las normas para la clase social dominante, poseedora de los bienes económicos, sino en su existencia misma: lo que tenemos como magnitud política, EN NUESTRO CASO LAS LEYES DE LA REVOLUCION, es jurídicamente considerado como fundamentalmente digno de existir. Por eso, lo que no es revolucionario en nuestras leyes, ES MENOS CONSTITUCIONAL QUE LAS LEYES QUE PRINCIPALMENTE COBIJO EL MOVIMIENTO DE 1910 Y QUE TOMARON CUERPO EN LA CONSTITUCION de 1917. Lo que se explica con mayor claridad si se piensa en que los artículos 27, 28, 123 y 130 constitucionales son, directa o indirectamente, el resultado del movimiento revolucionario iniciado en la segunda decena de este siglo, y que aún no termina, económica, jurídica y socialmente hablado. El artículo 3º. y el 4º. son una palpable demostración de ello.

Sin embargo, muchos abogados están empeñados en discutir lo revolucionario de nuestras leyes con el criterio liberal y retardatario del siglo XVIII. La soberanía nacional, que con frecuencia invocan estos profesionistas, reside, constitucionalmente hablando, esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. De ahí que el pueblo tenga en todo tiempo el derecho de alterar en su beneficio las leyes que lo rigen.

Por eso, es necesario distinguir, insistimos, entre modificar lo constitucional de una Constitución y cambiar las leyes constitucionales. Los medios son distintos, y están originados, como veremos, en la propia diferencia que existe entre Poder Constituyente y Poder Legislativo. Las determinaciones que a continuación citamos v. g. no son leyes constitucionales y, por

lo tanto, sólo modificables por la vía de un Congreso Constituyente:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

Estas afirmaciones no constituyen leyes constitucionales; ni aun siquiera son leyes de bases o leyes fundamentales. Pero no por eso son algo mínimo o indigno de consideración. Son más que leyes y normaciones: son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo mexicano y cuerpo en su contenido básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales. Todo lo que dentro del gobierno mexicano hay de legalidad y normatividad, vale solamente sobre la base y dentro del marco de estas decisiones. Ellas extinguen la substancia de la Constitución.

Es un error típico de la teoría del Estado desconocer la esencia de tales decisiones y hablar, sintiendo que había allí algo distinto de una normación legal, de simples proclamaciones, simples declaraciones, y hasta lugares comunes. La Constitución misma se disuelve así en la nada: expresiones de mejor o peor gusto, por un lado; una multitud de leyes inconexas, externamente caracterizables, por el otro. Mas, consideradas de manera razonable, aquellas decisiones políticas fundamentales, son inclusive, para una jurisprudencia positiva, el primer impulso y lo propiamente positivo. Las ulteriores normaciones, las enumeraciones y delimitaciones en competencia, en detalle, las leyes para las que se ha elegido por cualquier causa la forma de la ley constitucional, son relativas y secundarias frente a aquellas decisiones; su singularidad externa se caracteriza en el hecho de que sólo pueden ser reformadas o suprimidas mediante el procedimiento señalado en el artículo 135 constitucional.

El significado práctico de la diferenciación entre Constitución y Ley Constitucional, se demuestra en los siguientes ejemplos: en vía del artículo 135 constitucional, puede ser adicionada o reformada la Constitución, pero no como totalidad. El artículo 135 dice que la Constitución puede reformarse por la vía legislativa. En realidad, pero por el modo poco claro de su redacción hasta ahora no distingue (el texto de este artículo) entre Constitución y Ley Constitucional no se sabe hasta qué punto puede llevarse adelante tal reforma ¿Podría anularse la Constitución por este procedimiento?

Que la Constitución pueda ser reformada no quiere decir que las decisiones políticas fundamentales que integran la substancia de la Constitución puedan ser suprimidas y substituídas por otras cualesquiera, mediante

las Cámaras. La República Mexicana no puede ser transformada en una monarquía absoluta o en una república soviética por el voto de más de las dos terceras partes de los legisladores presentes, cambio que, a su vez, de conformidad con la ley, debe ser aprobado por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El legislador que reforma la Constitución, atento lo previsto en el artículo 135, no es en manera alguna omnipotente. El acto de dar (la Constitución es cualitativamente distinto del de reformarla —es decir, revisar) las leyes constitucionales contenidas en el contexto— porque en un caso se entiende por Constitución la decisión de totalidad, y en otro la ley constitucional. *Por eso, una asamblea constituyente es cualitativamente distinta del poder legislativo.*

Lo orgánico de la Constitución es intangible, mientras que las leyes constitucionales pueden ser suspendidas durante un estado de excepción y violadas por los procedimientos del estado de excepción.

La Constitución garantiza una serie de llamados derechos fundamentales, quién lo duda; sin embargo, es preciso distinguir la regulación concreta en una ley constitucional de tales garantías fundamentales y de la garantía misma. Mediante normaciones legales, pueden admitirse amplias intervenciones en el campo de los derechos fundamentalmente garantizados; pero tan pronto como el derecho fundamental es negado, la Constitución misma queda vulnerada. *Una negación semejante no puede tener lugar en un Estado burgués de derecho por medio de una ley de reforma a la Constitución.*

La Constitución mexicana de 1917 es una Constitución, no sólo una serie de leyes constitucionales. Envuelve las decisiones políticas fundamentales en favor de una democracia constitucional. Tal carácter se observa en los desarrollos legales —constitucionales y hasta en disposiciones diversas— sobre todo en los capítulos primero, segundo y cuarto: derechos y deberes fundamentales de los mexicanos. (Una reunión de programas y descripciones positivas basadas en los más distintos contenidos políticos, sociales y económicos; garantías individualistas burguesas de libertad personal y propiedad privada, puntos de programa socialista y de derecho natural laico, han sido mezclados en una síntesis con frecuencia confusa). Pero tal incoherencia constituye un problema diverso, aunque denota el hecho de que necesitamos una reforma y que ésta debe ser fundamental.

Cuando no se quiere modificar la ley suprema del país, en lo que no tiene de fundamental, constitutivo, sino accesorio, se está haciendo una labor que demuestra el desconocimiento de lo que es, en moderno derecho público, Constitución y leyes constitucionales.

La Constitución de 1917 fue dada al país en virtud de una revolución, y sostiene, y sostendrá, sus principios fundamentales; cualquier legislador que se olvide de sus funciones e intente cambiar el sentido revolucionario de nuestra ley, deja de cumplir con sus primordiales obligaciones. Mas el que, reaccionariamente, quiera conservar lo que no encaja dentro de las ideas socialistas que dieron motivo a nuestra Revolución social, —de los que aún quedan en el texto legal— o que, conservando un concepto anquilosado y retardatario de la ley constitucional, también se niegue a modificar las leyes constitucionales, no lo constitucional, lo básico de nuestra Constitución, deja de cumplir con sus auténticas funciones. (No ha enten-

dido, ni está preparado para manejar reformas constitucionales). Y es que nuestros legisladores, con frecuencia, inversamente a la teoría del Derecho Constitucional, han cambiado, o intentado cambiar, lo incambiable, lo constitutivo de nuestra Constitución, y se niegan a cambiar, fundándose en las ideas que sostienen, lo constitutivo de nuestra ley suprema, las leyes constitucionales.

Naturalmente para cambiar una labor acertada, al respecto, se necesita —dentro de estas ideas— una verdadera conciencia legislativa, en sentido socialista.

La conciencia socialista, única intérprete de la legislación en el Estado actual, congruente con las modificaciones económicas y sociales del país, debe inspirar las nuevas reformas constitucionales, a fin de que cada día nos alejemos más del régimen híbrido en que vivimos (de liberalismo y socialismo). Y eso sólo se logra mediante la nueva concepción de la legalidad revolucionaria. Es decir, considerando a la Revolución como fuente de derecho, como creadora de los auténticos derechos reales de los trabajadores.

La conciencia socialista, o la "conciencia de las ideas socialistas", marca los ásperos senderos de una nueva juridicidad; los caminos, apenas trazados, que debe recorrer el que intente ejecutar la Justicia o el Derecho de la Revolución. Por fortuna, la conciencia ideológica de los verdaderos revolucionarios preparados, ha conservado viva la importancia extraordinaria de estas ideas hasta los nuevos tiempos de la revolución hoy en el poder.

El contenido de la conciencia socialista es concreto. Todo jurista revolucionario sabe, de una manera general, —no vaga—, cómo habría de informarse un sistema jurídico basado en una organización socialista de la sociedad. Sin embargo, parece mentira, que cuando debemos demostrar que somos socialistas, que conocemos el socialismo, nos equivoquemos caminando hacia el pasado liberalismo.

El Derecho Revolucionario no se construye con abstracciones, se basa en la vida. Su realización, por medio de leyes y decretos, debe ponerse al servicio de los trabajadores de todas clases, incluyendo los trabajadores al servicio del Estado.

Tal y como se ha planteado y resuelto el problema, sólo nos queda decir que la crítica a nuestras críticas se basa en filosofía reaccionaria.

### III

#### NECESIDAD DE UNA CONSTITUCION ECONOMICA

"Frente al hecho inconcluso de que el Estado domina o influye en gran escala en el sector económico, resulta justificado reclamar una reforma radical de la Constitución".

Mientras que el Estado actual pueda considerarse como un Estado económico, la Constitución tal y como la poseen la mayoría de los estados modernos, incluso México, no parece ser una Constitución Económica, sino una Constitución que, con impropiedad notoria, se puede denominar política; en ella se ignoran constitucionalmente las entidades y potencias económicas y el Estado se mantiene legalmente neutral, al parecer, con respecto a la economía.

Concisamente, si la economía constituye el factor más importante, el elemento básico de la sociedad, y

esta última toma forma política de la Constitución, en ella deben estipularse con toda precisión las reformas económicas actuales. Toda economía y toda sociedad, como cualquier otra manifestación de la convivencia humana, reclaman una constitución, es decir, una ordenación jurídica; "de modo que, en sentido distinto, impreciso, expuesto a error, no puede hablarse de una Constitución social y económica en cuanto, conforme a los métodos tradicionales del siglo XIX, se separan absurdamente Estado y Sociedad, Política y Economía y se consideran como sectores reales distintos".

En la organización y en la estructura política actual del Estado (para mí, como para los marxistas, superestructura) no se valoran estructuras y elementos económicos como tales (por ejemplo: empresas, sindicatos de trabajadores públicos o privados, asociaciones económicas, etc.), pero, además, y es lo más grave, el empleado como miembro del conglomerado social no ocupa su posición política, ni ejerce derechos cívicos en su condición de sujeto económico, como obrero de la administración pública, como productor de servicios o como contribuyente, o por cualquiera otra calidad o prestación económica. Para nuestra actual situación, el empleado público, ni es, en su lato sentido, un *citoyen*, ni menos aún un *producteur* de servicios justamente remunerados: es un "servidor" al que se veja en todos sentidos.

Una de las decisiones fundamentales y positivas de los legisladores actuales es el hecho de que hayan rechazado la posibilidad de acercar nuestro sistema constitucional hacia una Constitución económica, clasista.

Nuestros legisladores, presentes o futuros, deben pensar en emprender el doble camino, hoy equivocada: de una parte, el de la democracia, basada en el total número de los habitantes —auténtica democracia numérica para la formación de una verdadera voluntad política— y, de otra, el de la colaboración y entendimiento de clases económicas y estamentos profesionales.

Hay una gran discrepancia: un estado económico según su programa de acción reivindicadora "el 2º Plan Sexenal" —pero con Constitución fundamentalmente política—. Y no existen sino dos soluciones congruentes para lograr una armonía ideológica:

O se vuelve al liberalismo, depurando el Estado de todos aquellos elementos que le caracterizan como Estado económico, es decir, se "deseconomiza" el Estado, o, por el contrario, sustituyendo la vigente Constitución, no económica, por una Constitución económica, o sea economizando el Estado de un modo resuelto, se llega al socialismo en las instituciones jurídicas.

La primera solución conduciría, a transformar los actuales partidos políticos, que en gran parte son representaciones organizadas de intereses más o menos estamentales, estatales y feudales. La segunda, llevaría la organización de los actuales electores, agrupándolos verosímilmente por razón de sus intereses económicos; y esto, agregamos, no puede evitarse por Decreto ni Ley alguna. (Aquí nos referimos principalmente al grupo de empleados públicos a los que se quiere sujetar absurdamente en una Ley, obligándolos a que renuncien a sus derechos de clase):

Se les deja fuera del artículo 123, y ahora, fuera realmente, del Partido del Estado. Sin embargo, ¡oh ironía!, deben ser leales a la doctrina del Estado

—doctrina que no viven— y cooperar al sostenimiento de un Partido en el que no participan.

Así lo sostienen otras constituciones del mundo, pero lo dicen: los funcionarios son servidores de la comunidad y no de ningún partido.

El Estado, así organizado en Estado económico, o sea en Estado Estamental, Sindical, etc., responde con más eficacia, con seguridad, al presente, y se adapta mejor a las circunstancias reales.

#### IV

#### LAS REFUTACIONES SOCIALES CONCRETAS

Se dice que conceder el derecho de asociación sindical a los trabajadores al servicio del Estado, y su respectivo medio ofensivo defensivo, —el derecho de huelga—, significa minar la estabilidad del Estado y quitarle su naturaleza misma, lesionar su soberanía. Tal afirmación es falsa. El sindicalismo es la organización de los trabajadores. Es un movimiento que tiende a dar una estructura jurídica definida a las diferentes clases sociales, a los grupos de individuos que están ya unidos por virtud de igualdad de ocupación y de división del trabajo. Es, en otras palabras, la constitución de la sociedad en grupos fuertes y coherentes, unidos por comunidad de tarea social y de interés profesional. Que no se diga que es la absorción y el aniquilamiento del individuo por el grupo sindical; no. El hombre es un "ser social" y el individuo se humaniza más en cuanto más se socializa, esto es, es más social a medida que forma parte de más grupos sociales (sociológicamente hablando).

No se concibe, por tanto —como algunos legisladores actuales consideran— que la sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado sea peligrosa; eso es acercarse a la concepción liberal que creía en la coalición como un delito contra la libertad industrial, contra las leyes naturales que presiden la economía, y que, por ende, debía castigarse. Concepción tan retardada que, inclusive, es contraria a los derechos individuales que nuestra constitución prescribe. (El sindicalismo visto desde este punto de vista constituye una manifestación de la libertad individual: la de todo individuo de unirse permanentemente con otros para la realización de alguno de los fines humanos —el derecho público de la revolución francesa era favorable, según se ve, al sistema de sindicalización profesional libre y homogénea—. En nuestros días, ese gran movimiento de integración que entraña el sindicalismo, se extiende y comprende a todas las clases sociales. "Ese movimiento está en su aurora; llenará nuestro siglo, será sin duda señal característica"

"La sindicalización oficial, qué duda cabe, representa una intervención de los Sindicatos en la Organización Pública. El sindicato se erige en organismo de derecho público, en pieza de la Administración, representando, cerca de ésta última, un interés profesional, y, cerca de la profesión, a la administración pública". Por tanto, a los Sindicatos de empleados públicos, debe temerles un mal gobierno, porque están dentro de él, porque pueden cambiarlo, porque su fuerza y organización están por encima de las arbitrariedades. (De acuerdo con las doctrinas sustentadas al respecto por León Duguit.)

Merced a la asociación, al derecho de huelga, evitaremos, como pensaron los Constituyentes, dos escollos

temibles: de una parte la violencia de un sobresalto revolucionario (cuando los empleados públicos ya no puedan resistir la miseria, las injusticias y la opresión del Estado); y de otro, la omnipotencia del Estado, es decir, la tiranía agravada por el despotismo en sus múltiples formas (nepotismos, oligarquías y sistemas de paniaguados).

De aquí que deba considerarse que el sindicalismo de los empleados públicos, tiene una acción pacificadora dentro de la justicia y protección eficaz de sus miembros frente a la arbitrariedad de sus gobernantes.

La formación de sindicatos potentes que comprendan individuos de todas las clases sociales, ligados entre sí por convenciones colectivas, en las que se determinen sus relaciones de orden jurídico, constituirá una fuerte garantía, la única eficaz contra la omnipotencia del gobernante, o sea la omnipotencia del partido o de la mayoría contra el monopolio de los gobernantes que detentan indebidamente la fuerza.

El movimiento sindicalista, y sus múltiples consecuencias, viene también, por otro camino, a armonizar con la nueva forma del estado socialista; prepara, en efecto, la descentralización de los servicios públicos, mediante la formación de sindicatos de funcionarios que, necesariamente, han de estar dotados de muy amplia autonomía política. Y es que el sindicalismo funcionarista es un movimiento profundo e intenso que el legislador no puede estorbar ni tampoco dirigir; es un movimiento correlativo y complementario de la desaparición del poder personal y soberano del Estado, ya que es uno de los aspectos del gran movimiento sindicalista que va camino de reorganizar la sociedad. El sindicalismo funcionarista no es ninguna cosa especial, no es más que uno de los elementos del movimiento general sindicalista que se extiende a todas partes de la sociedad. (Véase León Duguit: *Las transformaciones del Estado Moderno*).

Los sindicatos de funcionarios, por eso, llevan en sí implícito el derecho de huelga, toda vez que los sindicatos profesionales tienen entre sus fines, el perfectamente legítimo de preparar y sostener las huelgas.

La huelga de los empleados públicos tendrá que presentarse si las autoridades —transitorias todas— no cumplen con sus obligaciones respecto a esa clase social, si no mejoran su condición de trabajadores. Y es que el Sindicato, el contrato o convenio y la huelga, no son derechos escritos, aún no constituyen derechos reales, sino que son derechos "de clase"; derechos sociales que deben inscribirse ya en la Ley. Si los empleados públicos tienen cuestiones de trabajo y el Estado no se las resuelve favorablemente, irán a la huelga. En México ya tenemos ejemplos: la huelga de los empleados de Correos y Telégrafos en 1937, que pudo resolverse gracias a la actitud comprensiva del señor Presidente de la República. (La robusta organización sindical moderna, hace de estos movimientos cuestiones vitales del proletariado).

V

## REFUTACIONES LEGALES

Se dice que no puede haber sindicalización, que no puede haber huelga para los empleados públicos, porque no hay contrato entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo.

El artículo 2o. del Código del Trabajo al preceptuar

una Ley de Servicio Civil, establece y determina una forma de contrato colectivo de trabajo. Además, ya hemos hablado de la interpretación revolucionaria del artículo 123 constitucional, en relación a este asunto. Lógicamente, el contrato o convenio colectivo tiene su razón de ser en el Sindicato. "El Sindicato, según Hauriou, uno de los buenos teóricos del derecho administrativo, es una institución con poder objetivo, disciplinario, estatutario y autónomo, en cuanto puede imponer la disciplina a sus asociados, y regular las relaciones económicas e industriales entre dos agrupaciones diferentes, imponiendo la reglamentación como Ley, para que cada obrero ajuste a sus normas su contrato de trabajo, ya se trate de sindicatos de obreros o empleados". El sindicalismo es el movimiento de nuestros tiempos y es el que ha dado origen al contrato colectivo y a la huelga. De ahí que el porvenir del contrato colectivo dependa del desarrollo que alcance el movimiento sindical, de los fines con que aquél se utilice y del espíritu que los sindicatos le infundan. Donde la organización sindical sea débil, donde el Estado, olvidándose de sus fines, la detenga o la perturbe, no prevalecerá el régimen de contratación colectiva.

Se dice que la sindicalización, que la huelga de los empleados públicos, representan un peligro al orden público. Todas las huelgas tienen una trascendencia extraordinaria en la vida social: interrumpen la producción, estorban, consiguientemente, a la obra de consumo, ponen en peligro el orden público; de ahí la honda preocupación y el vivo interés que en los gobernantes suscita: he ahí su fuerza.

En México se sostiene que no puede darse el derecho de huelga a los empleados públicos porque peligran los servicios públicos. En México hay servicios públicos en manos de particulares y sujetos a la Ley del Trabajo: tranvías, luz y fuerza, ferrocarriles y ¿qué más trascendentes servicios públicos en manos de particulares y sujetos a la Ley del Trabajo, que las industrias del abasto? (la huelga de luz eléctrica y la huelga de las fábricas de artículos de primera necesidad, son más peligrosas que las huelgas de los empleados públicos).

O se les quitan los derechos de sindicalización, contratación y huelga a los trabajadores privados que desempeñan sus labores en servicios públicos, en manos de particulares —ferrocarriles, fuerzas electromotrices, abasto, etcétera— o se les conceden esos mismos derechos a los trabajadores al Servicio del Estado. (O se sostienen las ideas de un Estado burgués de "Derecho" o se intenta de una vez por todas el establecimiento de un Estado proletario económico de clases).

Así, v.g. el nombramiento de los funcionarios sujetos al arbitrio de una autoridad superior suele considerarse como un método antidemocrático; sin embargo, es indispensable, a causa de las exigencias de un establecimiento dirigido y ordenado técnicamente, y según los principios de la burocracia profesional; aunque con frecuencia surgen otros métodos llamados a corregir y modificar en un verdadero sentido clasista aquel método autoritario; es decir: "poniendo el control de los ascensos en manos de un Consejo Técnico constituido por los propios empleados".

Los sindicatos de funcionarios, como los sindicatos de obreros, no son sencillamente asociaciones corporativas de defensa; están llamados a convertirse andando el tiempo en órganos directores. Tienden a sustituir la dirección extraña que viene de arriba con una Administración autónoma que viene de abajo. Se puede sos-

tener, razonablemente, que los servicios públicos funcionarían mejor, cuando en vez de estar sujetos a una dirección arbitraria, a veces ignorante, de un agente directo del gobierno, sin conocimiento técnicos, recibían la dirección y el impulso de un Consejo técnico elegido por los mismos funcionarios del referido servicio.

*El peligro de la anarquía se evitará garantizando un buen funcionamiento de las instituciones merced al mantenimiento de un poder interventor y de vigilancia reservado siempre al Gobierno.*

El Estado moderno no puede dar un paso sin tener en cuenta el eje sindical.

El sindicalismo de los empleados públicos lleva necesariamente a dos cosas: la relación de influjo sobre la estructura del Estado y del Gobierno (el Estado no debe basarse en el supuesto de una sociedad integrada por individuos resultantes de una simple suma numérica, sino de un complejo de masas organizadas en Asociaciones) y segundo, la relación especial sobre los servicios públicos.

Y es que los empleados no pueden sustrarse al movimiento característico de nuestros tiempos, que no es, seguramente, un movimiento artificial, obra de combinaciones políticas, ni explosión pasajera de las pasiones de partido en las luchas nerviosas por obtener el poder público, sino la consecuencia de una acción intensa de motivos esencialmente humanos y sociales. Somos partidarios de las Asociaciones profesionales: aspiramos a que el beneficio de las leyes sindicales pueda alcanzar a todas las categorías de trabajadores, funcionarios y obreros, empleados del Estado o de las empresas privadas.

*¿Qué el Estado no persigue fines de lucro, qué no obtiene utilidades, qué no es patrón?*

En muchos aspectos el Estado tiene esas características como que tiene obreros a sus servicios que dan pie a la interpretación. Demostrémoslo partiendo del concepto del trabajador. En primer lugar, insistimos, hay que pensar en definir al trabajador por sus condiciones mismas de trabajador y no por quien lo explota, o no le reconoce derechos, ya sea el patrón privado o el Estado mismo. El trabajador debe luchar por el aumento de su salario, por la disminución de la jornada de trabajo, por la defensa de sus derechos sindicales y por motivos de solidaridad, así se trate de un patrón privado o Estatal. (En este último caso el Estado tiene una personalidad de derecho privado capaz de contratar).

En la exposición de motivos del Código de 1929, al abordar el importante tema del Estado Patrón, se sostuvo que los servicios de los empleados y obreros del Estado se debían regular por verdaderos contratos de trabajo. Se hizo notar, también, que, por el funcionamiento del mismo Estado, no todos los casos debían ser tratados dentro de las disposiciones del artículo 123 constitucional, porque en la misma Constitución se establecen ciertas limitaciones a los obreros y empleados de los establecimientos fabriles militares o aquellos que, por su naturaleza, se consideran asimilados al Ejército Nacional. (Véase reforma relativa a la fracción XVIII del artículo 123 propuesta por la actual Legislatura.)

Existen, no obstante, infinidad de casos o de categorías en los que la naturaleza del servicio que desempeñan los servidores del Estado, es idéntica a cualquier servicio que se origina por el contrato de trabajo, y en los que no recibe quebranto la actividad especial del Poder Público.

En la misma exposición de motivos del Código de referencia, se expresó que el Ejecutivo de entonces consideraba de urgente necesidad, tanto como el Código del Trabajo, la expedición de una Ley del Servicio Civil en la que se establecieran con claridad los derechos del trabajador del Estado y que comprendiera el derecho al trabajo, la calificación a su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados (enfermedades, jubilaciones, etc.), aun cuando fuera preciso practicar una reforma a la Constitución del país.

El Gobierno del Gral. Abelardo Rodríguez, al que nos hemos referido, hizo el primer ensayo —si bien es cierto que con muchísimas limitaciones— al dictar el Decreto sobre el Servicio Civil. Nosotros, entonces, opinamos que la protección para los trabajadores públicos debía quedar consignada en una ley especial, o más bien, dentro de un capítulo del actual Código del Trabajo, en el que se comprendieran todos los derechos y beneficios que el Estado, en su calidad de patrón, está obligado a prestar a sus servidores.

Los obreros y empleados que prestan sus servicios en empresas que regatea el Estado, son retribuidos con el producto de los ingresos que paga el público, según tarifa establecida; estas utilidades implican un "superávit" de ganancias para el Estado-empresario y, por lo mismo, de ese fondo debe considerarse obligado a cumplir todas las obligaciones inherentes al convenio o contrato de trabajo, tácito o expreso. Se nos dirá: ¿qué sería de los servicios públicos si no hubiera ese "superávit"? Existen numerosos impuestos, y hasta impuestos especiales, capaces de satisfacer, con una buena organización, salarios buenos, y demás prestaciones y mejores servicios públicos.<sup>5</sup> (Necesitamos cambiar a nuestros economistas; en especial, a los que manejan nuestras finanzas. En otro país ya hubieran caído por sí mismos).

Como principio general, la Constitución establece que los servicios públicos se cubran con impuestos que proporcionen los particulares para su sostenimiento, y así se desprende, claramente, de los artículos 31, fracción IV; 73, fracción VII; 74, fracción IV y 75 constitucionales. Y si el Estado cobra más en los servicios públicos que cualquiera empresa privada, debe cuando menos garantizar igualdad de condiciones a sus empleados, como las que exige como Tribunal para los otros trabajadores, ya que por medio de su fuerza trabajo, obtiene esa elevada "plusvalía".

"Antes de que el derecho industrial u obrero se hubiera concretado en la legislación especial que ha ido progresando en todas las partes del mundo, y antes de que nuestro país hubiera incorporado en la Carta Política el artículo 123, ya el Estado, de acuerdo con el derecho público mexicano, tenía la doble característica de persona jurídica con finalidades de orden político y la de ser persona capaz de derechos y obligaciones. De acuerdo con este último aspecto, el Estado Mexicano

<sup>5</sup> En nuestro régimen administrativo puede citarse como básico, el acuerdo de diciembre de 1935, dictado por el señor Presidente de la República, por el cual todo el dinero recaudado por conceptos de Telégrafos y Correos, debía utilizarse en beneficio de mejorar los servicios y los salarios de los trabajadores de esa rama de la Administración. Sin embargo, el Acuerdo no se ha ejecutado aún. . .



ha comparecido en juicio a través de toda la historia de la evolución de nuestro derecho, ya para asuntos de carácter internacional, ya para asuntos de carácter interno. Ha sido demandado por particulares, ha sido demandado por otras naciones, a su vez y ha sido actor en diversos juicios; lo mismo en pequeños asuntos dentro del territorio nacional que en asuntos de importancia exterior". (Véase "Memoria del Primer Congreso de Derecho Industrial" Pág. 77, exposiciones de V.L.T.)

De ahí que el Estado sea patrón frente a sus trabajadores; patrón con todos sus derechos y obligaciones, aunque ejerza también funciones diferentes, las de orden público, donde se incluyen las de regular las relaciones obreropatronales de carácter privado.

Una vieja e incomprobada teoría política respecto a la soberanía popular, ha estado haciendo que se cometa un acto injusto al separar o desligar a los servidores del Estado de las obligaciones que el Estado mismo puede, y debe, tomar como patrón (teoría sobradísima de que los funcionarios públicos son mandatarios de la soberanía popular).

¿Cómo pueden asegurar los legisladores la libertad política y la soberanía popular, si desconocen los más elementales derechos de los trabajadores al servicio del Estado, que, según ellos son los que la ejercen? ¿Qué alcance le dan estos señores al concepto de soberanía a que tanto se refieren los que sostienen, en nuestros días, la doctrina liberal? El propio liberalismo resuelve este problema distinguiendo a los representantes de la soberanía de los trabajadores del Estado, al decir: "atribuyendo la responsabilidad a los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de los verdaderos funcionarios y legisladores". (Véase L. T. Hobhouse: "Liberalismo").

La Constitución Federal, en el capítulo denominado "De las responsabilidades de los funcionarios públicos" (El Art. 108 que se refiere a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la República, a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, y a los gobernadores y diputados de los estados, el artículo 110, que se refiere a los altos funcionarios de la Federación, y el 111 que previene que el Congreso de la Unión debe expedir a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación), nos lleva a la conclusión de que se refiere a altos funcionarios, funcionarios y empleados.

*Son funcionarios públicos los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.* Sin embargo, esto no quiere decir que la noción de funcionario se confunda de modo radical con la de autoridad, pues no todas las autoridades son funcionarios. Existe una distinción clara entre el funcionario y el empleado, pues el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa dándole al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública. Para nosotros, sólo son funcionarios mandatarios, los electos popularmente, o los elementos directivos de la administración, pero un barrendero, un mecanógrafo, un empleado del archivo, etc., ¿cómo ejercen ese mandato? ¿No son trabajadores tan humildes, y con

iguales deberes, como los trabajadores de las empresas privadas? (Los empleados públicos no gobiernan, no son autoridades en su estricto sentido, constituyen una magnitud no formada ni regulada como la de los funcionarios). ¿Por qué, considerando un acto de justicia, cuando se puso en vigor el salario mínimo, para los trabajadores en general, se les elevó automáticamente su salario hasta el fijado por las comisiones a los trabajadores humildes del Estado: peones, barrenderos, etc.? Para los socialistas solamente existen dos clases sociales, con más o menos matices, la de los explotadores y la de los explotados.

No hay que confundir lo que es el Estado con uno de sus elementos, que es el gobierno: su gestor. El Estado está integrado por el territorio, la población y el gobierno. Los trabajadores del Estado son, a través del gobierno, servidores de la sociedad entera, como lo son todos los trabajadores en general, sea cualquiera el servicio que presten, ya que toda función humana representa siempre una utilidad económica, la necesaria para subsistir. Así, pues, económica y socialmente considerados el Estado y los trabajadores, no se puede prescindir de concederles a ellos todas las garantías y obligaciones, y al Estado todos los derechos y responsabilidades, en tanto que respondan a la seguridad y tranquilidad —económica y sociales— de toda la sociedad. Una sociedad donde hay diferencias hasta en las clases trabajadoras, no puede estar bien organizada.

## VI

### CONCLUSION

Para terminar, hay que recordar que el derecho industrial es un conjunto de instituciones de carácter tutelar de los trabajadores en general. Que dicho derecho industrial, debe ser aplicable a todos los trabajadores, ya sean de las Empresas privadas o públicas. Que ese derecho obrero responde a la situación de nuestro tiempo con la característica de evolución y modificación progresiva del Estado, Que el sindicalismo que da origen a la contratación colectiva y al derecho de huelga, tiene una relación muy íntima con la evolución política de las sociedades contemporáneas, con el desenvolvimiento del Estado: "no olvidemos que el Estado no es una pura abstracción, ni un mero mecanismo funcional, ni una simple combinación de poderes que se mueven acompasadamente, según las normas de una Constitución escrita o consuetudinaria —la idea mecánica del Estado—; esa concepción del gobierno como un equilibrio de fuerzas, y de la política como un arte habilidoso en el manejo de tales o cuales chirimboles constitucionales, todo esto que tuvo su momento, ha pasado a la historia... después de haber desempeñado su papel en la vida".

"El Estado es una realidad social, es lo más profundamente social, es la sociedad misma, con sus impulsos, sus pasiones, su fluir inagotable; el Estado está en nosotros, en la humanidad que se afirma conscientemente en una existencia colectiva superior; sólo cuando el grupo humano llega a una integración tal que se siente como tal grupo organizado, puede decirse que surge y vive el Estado: su materia es el individuo socializado, la masa social organizada o que perpetuamente se organiza y que busca en el Estado su forma política, su expresión jurídica en un vivir fecundo de armonía".

Si el Estado, o un poder del Estado, quiere modifi-

car la organización gremial o profesional, si quiere trancar las aspiraciones populares, su conciencia de clase, está dejando de fomentar sus auténticos fines, se está traicionando, se está desorganizando.

Si el Gobierno, después de conceder a los empleados públicos sus derechos, trata de desvirtuárselos, con frecuentes reformas al estatuto, coincidiendo esto con el deseo de ejercerlos por parte de los propios trabajadores públicos, ese Gobierno se contradice, se ostenta destructor de su causa misma, que no es otra, que la de la Revolución generadora.

Y los empleados públicos deben seguir adelante en sus conquistas, procurando, principalmente, defender sus derechos de sindicalización.

Por eso, el Estado no puede oponerse al sindicalismo, porque este constituye la acción colectiva indetenible para mejorar inmediatamente la condición de la clase obrera: es su filosofía de la acción; con más exactitud, "el sindicalismo se ofrece como una filosofía de la huelga". De todos los hechos especiales que constituyen la vida obrera, la huelga es el más rico en

enseñanzas, aunque sería mezquino considerar a este medio de lucha sólo como una simple cesación de trabajo. Hay además en la huelga otros efectos que la convierten en un poderoso instrumento de lucha, de agitación y renovación social. Sin embargo, conviene observar, serenamente, que todo el movimiento sindicalista obrero no se reduce a la huelga y que, en su significación más comprensiva, no se debe considerar como un fenómeno exclusivo meramente característico del movimiento proletario. En el sindicalismo y su medio ofensivo o defensivo, la huelga, late vivamente la lucha de clases. No hay que confundir los medios con los fines. "El sindicalismo obrero es, sobre todo, un movimiento de educación y disciplina proletarias y medio de suscitación de sus instintos solidarios" Ya lo había dicho el Jefe del Ejecutivo: "No es verdad lo que ha venido propalándose para hacer creer que una vez organizada la masa trabajadora, ésta puede representar una amenaza para la República. No, mientras mejor sea su organización, mayor será la conciencia que tenga de su responsabilidad".



## EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA\*

Por Fernando Rivera Arnaiz

### INTRODUCCION

Independientemente de la situación política y de la estructura gubernamental que priva en los países de América Latina, lo cual podría ser objeto de análisis por demás interesantes, es un hecho incontestable que todos ellos se encuentran, en mayor o menor escala, preocupados por un problema común: el desarrollo económico y los problemas que su promoción crea en el mecanismo del Estado. Aún cuando el grado de desarrollo entre ellos presenta los más variados matices, aún cuando el concepto de lo que el desarrollo significa en términos de los componentes sociales y económicos de los países también varía en razón de la importancia que tienen esos mismos componentes en la vida política nacional, aún cuando las posibles soluciones tengan que buscarse en términos latinoamericanos y, dentro de ellos, interpretarse en razón de las tradiciones y cultura de cada país, no obstante estas diferencias, subsiste el hecho de que la estructura administrativa del Estado es la que, en último término, debe soportar la carga representada por nuevas iniciativas en la industria, en la agricultura, en los transportes, en todas y cada una de las actividades económicas de la vida nacional. Aún en el supuesto de que el "gobierno" se abstenga de intervenir en actividades consideradas como exclusivas de la empresa privada, cualquier avance substancial en estas últimas debe estar correlacionado a modificaciones en la política de obras públicas, en fin, a lo que los teóricos de la administración pública llaman "actividades funcionales del Gobierno".

Y cabe preguntarse, ¿qué es, en último análisis, lo que mueve detrás de estas modificaciones o ajustes necesarios en la administración pública? ¿Es concebible, como sucede con los grandes movimientos revolucionarios en la industria y en la agricultura, que se pueda lograr un mejoramiento en el mecanismo gubernamental mediante la introducción de máquinas y herramientas más modernas o mediante el descubrimiento de substitutos que ahorren materias primas escasas o más costosas? Aunque el proceso administrativo sí puede ser objeto de que se introduzcan adelantos de este tipo, la administración pública, como un todo y en su sentido más amplio, sólo admite mejoramientos en términos del personal que en ella colabora. Son los hombre y mujeres dedicados al servicio público quienes hacen de éste, con sus bondades y sus defectos, un instrumento útil o dañino en la administración gubernamental. El buen éxito o el fracaso de los grandes programas que se vislumbran en el desarrollo económico de los pueblos de América Latina depende básicamente de la clase de funcionarios a cargo de su administración. Depende, en otras palabras, de como esos hombres y esas mujeres ejerzan la función pública en sus respectivos países.

De ahí el origen de estos comentarios. Pero hay una razón más cercana, para ofrecer esta pequeña contribución. El hombre a quien se dedica la obra presente, serviría de modelo a los principios que se enuncian si no se lo impidiera su modestia hasta conocida. Su carrera de funcionario está cuajada de ejemplos ante los cuales poco habría de agregarse si no nos hubiéramos comprometido a llenar estas cuartillas.

*Profesionalismo.*—El primer concepto al cual atribuímos importancia capital en el ejercicio de la función pública, es el desarrollo de un sentido de profesionalis-

465

El autor es Jefe de la Unidad para América Latina, División de Administración Pública, Administración de Asistencia Técnica, Naciones Unidas. Las opiniones expresadas en el presente artículo son de su exclusiva responsabilidad y no representan los puntos de vista de la Organización en donde presta sus servicios.

\* Revista de Investigación Económica, Vol. XVI, julio-septiembre 1956, (p.p. 445-460).

mo entre los miembros de su personal. Antes de continuar sobre este tema, sin embargo, es conveniente aclarar lo que entendemos por el "profesionalismo en la administración", diferenciándolo de la importante participación que en ella tienen los servicios de profesionales graduados de las escuelas en el nivel educativo universitario.

Los segundos, médicos, abogados, economistas, ingenieros, etc., son indispensables para la conducción de las actividades en el estado moderno, las cuales se amplían a medida que los programas de desarrollo se ponen en práctica. En muchas ocasiones, el ejercicio de una de estas profesiones dentro del marco de la función pública, va aunado con las responsabilidades y los deberes del administrador. Tal cosa sucede en la administración de programas de rehabilitación, de sanidad, de obras públicas y de extensión agrícola, por ejemplo.

Pero, por otra parte, nos encontramos con la amplia gama de servicios que no requieren necesariamente cargos a llenarse con profesionales de esta clase, comprendiendo tanto las actividades institucionales como las llamadas auxiliares del Estado. Son fundamentalmente estos funcionarios a quienes se dedica esta sección. Jefes de departamentos administrativos, jefes de personal, administradores de aduanas, administradores de impuestos, administradores del presupuesto, por un lado y, por el otro, toda clase de funcionario que en una u otra forma presta su contingente a la administración, desde el mensajero hasta el secretario ejecutivo de comisiones inter-ministeriales, pasando por la secretaria, el encargado de archivos y el bibliotecario.

El sentido profesional en la administración, como en otras actividades humanas, exige el surgimiento de un orgullo de clase, en el buen sentido de la palabra. Mientras el funcionario público no sienta orgullo por la organización a la que pertenece, mientras que no se dé cuenta de su pertenencia a un cuerpo que cumple una misión vital, el sentido profesional no se desarrollará en su plenitud.

Otra característica la constituye un constante afán de capacitación e investigación. Lo primero, a través de cursos adecuados, de conferencias o seminarios, persigue abrir nuevas rutas a la competencia del individuo o mejorar sus conocimientos en la rama de la administración a la que se haya adscrito. Lo segundo, que puede ser inmensamente facilitado por la existencia de publicaciones periódicas en el campo de la administración pública, persigue un refinamiento de las prácticas diarias, un intercambio de ideas y el descubrimiento de nuevos métodos aplicables a su trabajo. Es claro que tanto la capacitación como la investigación o lectura de publicaciones deben estar adecuadas a los distintos niveles de funcionarios.

Uno de los problemas que afectan en América Latina a este importante concepto de la función pública, es el relacionado con el grado de devoción, medido en términos de tiempo, que los individuos dedican al ejercicio de sus cargos. Es bien conocida la situación de aquellos quienes o bien ostentan más de un nombramiento en la administración, o se dedican parte a ésta y parte a actividades de carácter docente privado. Los estudiosos de estas cuestiones asignan una importancia extraordinaria a este problema y, si bien no deja de ser alarmante el hecho de que poco o nada se ha logrado en este sentido, es posible que el aborde de la cuestión permita soluciones más realistas en térmi-

nos de la situación económica. En primer lugar, hay que reconocer la escasez de elementos preparados para el ejercicio de la función pública y, quienes poseen los conocimientos necesarios, deben participar en más de una actividad dentro de su campo de acción. Por otro lado, la situación económica de muchos de nuestros países no permite el establecimiento de estructuras de sueldos adecuados para que a cada funcionario se le proporcione una remuneración adecuada a las funciones y responsabilidades que desempeña, permitiéndole así dedicar todo su tiempo al descargo de sus funciones. Nos parece que el problema requiere un estudio más profundo que la simple inclusión de normas rígidas dentro de la legislación pertinente a la administración del personal público. En muchas ocasiones seguramente se descubriría que el ejercicio de más de un cargo, en nuestro medio, es condición para el mejor aprovechamiento del material humano con que disponemos. Sin embargo, sería preciso, cuando menos, reglamentar este aspecto con objeto de definir en qué casos se puede considerar tal situación como complementaria y económicamente provechosa.

Finalmente, aunque se escapan algunos otros requisitos de mayor importancia, el profesional de la administración debe tratar de desarrollar una curiosidad universal. El ponerse al tanto de los acontecimientos políticos, de los progresos efectuados en los campos científicos, de los procesos educativos y sociales, le permitirá lograr una mayor amplitud en sus horizontes y convertirse en un elemento esencial para el organismo a que pertenece. No se pretende, sin embargo, que dicha curiosidad lo lleve a profundizar en campos determinados de la investigación científica, a menos que ello constituya la esfera de su profesión misma. Cuantas veces nos encontramos con funcionarios, inclusive graduados universitarios, quienes por llegar a un refinamiento apoyado en técnicas de su especialidad profesional, olvidan el objeto principal que constituye el servicio a la comunidad. Inclusive los técnicos en administración, quienes deberían ser los primeros en darse cuenta de su papel en la función pública, persisten en aplicar métodos que, si bien son perfectos desde el punto de vista técnico, no cumplen con el requisito de perseguir un mejoramiento en el servicio que se trata de prestar al público.

El concepto de servicio público, por lo tanto, debiera ser la piedra de toque en el ejercicio de la función pública.

*Capacitación.*—La preparación de este cuerpo de profesionales, en forma adecuada y acorde con las necesidades del desarrollo económico de los países, constituye otro de los requisitos en el ejercicio de la función pública. En este sentido, la situación de América Latina puede, a primera vista, parecer que ofrece una perspectiva alentadora. Se debe lo anterior a la aparente falta de coordinación entre los propósitos de los Gobiernos y el sistema de educación superior tradicional en la región. También es posible que los elementos de un programa de capacitación se encuentren dispersos y, ciertamente, les falte coordinación y complementación con materias que son nuevas en el marco de la educación universitaria.

Por encima de todo, estamos convencidos, se requiere una aclaración precisa de lo que implica un programa de capacitación integral para el servicio público. Nos referimos a las aparentes dificultades para resolver

el problema de quien debe asumir la responsabilidad en tal programa, o bien, la discusión en torno al papel que deben jugar nuestras universidades con respecto a la organización de cursos adecuados a las necesidades de la administración. Si se acepta que la capacitación del funcionario debe obedecer a los distintos niveles y a las distintas clases de especialistas requeridos por el Estado, podemos comprender que la capacitación requiere el esfuerzo común de las universidades o instituciones de educación superior y de las autoridades responsables de la administración del personal público. Las clases de capacitación también están determinadas por la importancia de proporcionar conocimientos a los administradores y funcionarios administrativos, en materias de su especialidad, así como a los profesionales graduados en otras escuelas, para que ellos puedan ejercer con mayor eficiencia sus deberes de profesionales administradores. Tomando en cuenta estos factores, podemos decir que existen tres tipos fundamentales de capacitación necesaria, al presente, en los países de América Latina:

a) La capacitación de aspirantes al servicio público y de aquellos funcionarios en servicio que se hallan ocupando categorías bajas e intermedias en la administración;

b) La formación de administradores generales de alto nivel, que serán los encargados de poner en práctica la dirección de los programas de desarrollo, así como la capacitación de los profesionales que colaboran con ellos, en materias de administración pública, y

c) La capacitación de especialistas en los servicios auxiliares de la administración, tales como administradores de personal, de presupuesto, analistas administrativos, técnicos en organización y método, etc.

Desde el punto de vista de quien debe hacerse responsable de los varios programas, es bien difícil establecer una regla que resuelva el problema en su conjunto. Las instituciones de nivel universitario pueden ofrecer grandes ventajas, por su tradición en la enseñanza del derecho, de la contabilidad, de la economía, de la ingeniería, etc., como para que se las haga a un lado por no contar con lo que los puristas de la administración llaman "cursos en administración pública". En un ambiente de tradición jurista como el de nuestros países, por ejemplo, la base del derecho es elemento esencial para estudios aún elementales de administración. El acervo de material y experiencia investigadora en la cultura nacional o regional que poseen nuestras casas de estudio, es también de importancia capital para el examen de los problemas administrativos desde un punto de vista objetivo y autóctono.

Pero, por otra parte, no todo debe confiarse a las autoridades universitarias. El Gobierno, a su vez, debe contraer fuertes obligaciones para la capacitación que requiere un conocimiento más detallado de las experiencias y el material existentes en dependencias públicas. La promoción de cursos más o menos largos y complejos para ciertos niveles es, pues, responsabilidad de la administración misma.

Aún cuando no se puede proporcionar una receta prescrita para todos y cada uno de los casos, si se pueden delinear ciertos programas en los cuales la intervención de uno u otro tipo de organismo es cuestión de grado. Por ejemplo, la administración debiera ser responsable de mejorar los conocimientos administrativos de los funcionarios de nivel intermedio ya que, en general, se trata de materias que solamente interesa

cultivar al sector gubernamental. Lo mismo que puede decir de los cursos para administradores de nivel superior para cuyo perfeccionamiento parece dar buenos resultados el sistema del "Colegio de Estado Mayor Administrativo". A este respecto, es bueno citar la experiencia, exitosa hasta ahora, de la Escuela Superior de Administración Pública-América Central, en San José de Costa Rica.

Es posible que también interese al Estado solamente, la creación de cursos para la formación de técnicos en administración, especializados en servicio auxiliares. Aún cuando se ha pretendido que las necesidades a este respecto son paralelas en la industria privada y en la administración pública, la experiencia en América Latina enseña que, hasta estos dos tipos de actividades tienen los suficientes puntos de diferencia como para garantizar un tratamiento separado. Aún cuando el ejemplo que se citará no fue desarrollado en países latinoamericanos, el autor tuvo la oportunidad reciente de constatar las diferencias que separan a los intereses de la empresa privada y del gobierno en estas materias. Durante la Conferencia para considerar un programa conjunto de capacitación administrativa para las Indias Británicas Occidentales, celebrada en Kingston a principios de 1955, el mayor obstáculo para llegar a un tratamiento integral del problema lo constituyó el tiempo que debería dedicarse a los estudios. Se refería a la clase administrativa de alto nivel por el lado de la administración pública y a la de gerentes por el de la empresa privada. Aún cuando se llegó a la conclusión de que existían ciertas materias de interés común, los representantes de la industria argumentaban que a un gerente se le podía capacitar en un tiempo relativamente corto de seis semanas, mientras que los representantes de la esfera gubernamental requerían cuando menos tres meses para el mismo objeto.

Y aun cuando la empresa privada esté dispuesta a ceder en este aspecto o, en su caso, el Estado, es nuestra firme convicción que, cuando menos a este nivel, las materias de estudio son relativamente poco comparables, no tanto por la forma sino por el fondo, por los objetivos que se persiguen en ambos casos. En uno, el interés principal radica en la utilidad desde el punto de vista de la empresa y en colocar a la misma en términos de competencia. En el otro, priva el interés de la comunidad. No obstante que, como sucede en el caso de los entes autónomos o empresas estatales, en ocasiones se deban adoptar los métodos que la empresa privada, esto debe ir más allá de los métodos quedando en el fondo la filosofía del servicio público.

Para no citar sino unos cuantos ejemplos de las discrepancias que forzosamente existen entre uno y otro campo, nos referimos a contenidos que, según nuestro punto de vista, deben considerarse en un curso superior de administración pública. El administrador público ha de tener una idea panorámica de la economía y la sociología de su país, con énfasis en los aspectos de planificación y desde el punto de vista de como esos planes van a afectar a la comunidad para quien trabaja; aún cuando no sea un especialista en administración hacendaria, ha de conocer lo suficiente del mecanismo de ingresos públicos y, sobre todo, de la formulación y manejo presupuestarios como para ejercer su cargo con mayor eficiencia y sentido de la forma en que su unidad administrativa encaja en la estructura administrativa del Gobierno; el funcionario en América Latina preponderadamente deriva su poder de deci-

sión y su autoridad de leyes, decretos, reglamentos y normas administrativas, que sirven de piedra angular al Estado, por lo que un conocimiento del Derecho es esencial para el descargo de sus deberes. El gerente de una empresa privada, por razones obvias, quizá deba poseer los mismos conocimientos en un grado más o menos comparable, pero su interpretación de ellos y sus objetivos, tendrán que ser muy diferentes. No mencionamos, a propósito, materias de mecánica administrativa tales como gerencia administrativa y organización, pues ellas posiblemente sean las únicas que sirvan de puente entre los dos grupos. Sin embargo, existen diferencias fundamentales aún en el campo de la organización, tales como el tamaño de las operaciones, la diversa proporción de los elementos de costo-capital, material y mano de obra— que hace de esta última factor preponderante en la administración pública y, sobre todo, la intervención ineludible del elemento político en el qué y el cómo de la administración gubernamental.

*Administración.*— El tercer concepto principal que gobierna el ejercicio de la función pública es una sana y bien planeada administración de su personal. Por tal no debe entenderse solamente la protección de la mayoría de los funcionarios contra los vaivenes de los cambios políticos y, consecuentemente, el otorgamiento de una estabilidad necesaria al desarrollo y fortalecimiento de la carrera administrativa. De hecho, la estabilidad puede ser llevada a extremos que no admitan la separación de elementos ineficientes y mediocridades, o bien que impida la afluencia de sangre nueva a ciertos niveles de la administración, dañando a ésta más de lo que beneficia a sus componentes.

Por buena administración de personal entendemos la creación de un clima y de condiciones de trabajo que permitan al Estado la obtención y retención de los mejores hombres y mujeres para su servicio, proporcionándoles oportunidades para desarrollar continua y progresivamente sus talentos, colocándolos en situación de hacer de la función pública una profesión y una verdadera carrera con incentivos tanto materiales como espirituales.

Con objeto de lograr lo anterior, es *conditio sine qua non* la existencia de un plan que refleje la política del Estado en estas materias. Como todo plan de política en materia de administración pública, este no puede ser de características estáticas. Como la totalidad de la política gubernamental, que obedece a los cambios en la estructura política, económica, social y cultural del país, la administración del personal público es por esencia dinámica y debe ajustarse a las modificaciones inherentes a un período de continuo desarrollo. Para no repetir lo que tanto se ha escrito sobre los diversos componentes de la administración de personal, trataremos de referirlos a este factor de dinámica.

Existen administraciones que asignan una importancia primordial al establecimiento de un sistema de clasificación de los cargos públicos, como elementos sin el cual no puede construirse la carrera administrativa. Si bien es cierto que en toda buena organización debe existir una bien determinada línea de jerarquías, con una clara definición de las funciones a desempeñar por los numerosos cargos incluidos en la estructura administrativa, tal esquema no tiene que ser necesariamente complejo y de un perfeccionamiento que llegue a ser

invulnerable al cambio. En países que se encuentran en estado de franco desarrollo, surgen nuevas funciones y nuevas responsabilidades que requieren distintos tipos de experiencias y conocimientos para desempeñarlas. Si a esta determinación de las categorías y clara definición de funciones se agrega una indicación precisa de como es posible para un neófito en la administración pública abrirse paso hasta los cargos más altos dentro de su especialidad, tendremos los elementos suficientes para un sistema de clasificación adecuado, entendiéndose que a cada cambio en el programa de desarrollo, deberá corresponder un ajuste en el esquema de clasificación.

Es posible que el uso más importante del instrumento mencionado más arriba, consista en el establecimiento de un plan de remuneraciones adecuado. La mayor parte de los países en vías de desarrollo adolecen, en los sistemas de pago existentes en sus administraciones gubernamentales, de dos defectos fundamentales. El primero, y quizá el más grave, lo constituye una escala de sueldos definitivamente deficiente si se la compara con los índices en el costo de vida que prevalecen en esos países. El mal se agrava, por supuesto, en casos de inflación aguda como por la que atraviesan algunos de ellos. El segundo, y de antecedentes más antiguos, es la atomización de los sueldos mismos, que llega a reflejar una falta de concepción jerárquica en la administración. La existencia de miles de cuotas distintas, con diferencia a veces hasta de .50 entre una y otra categoría de sueldo es común en ciertos casos. Por supuesto, lo anterior va acompañado con una feliz anarquía en la asignación de sueldos a trabajos del mismo tipo de una unidad administrativa a otra. La remuneración de los servidores públicos debe conservar una relación adecuada con el costo de vida y, por lo tanto, debe ser dinámica siguiendo un ordenamiento planeado en sus movimientos.

Quizá la espina dorsal del sistema de personal sean los métodos de reclutamiento y selección del personal que ejercerá la función pública. Sin querer entrar en detalles de orden técnico acerca de ellos, lo cual implicaría un análisis de la medida de calificaciones, conocimientos y experiencias, bástenos apuntar que el proceso de reclutamiento y selección debe estar coordinado con el avance cultural del país. Un conocimiento perfecto del mercado de talento es de importancia básica para la consecución de un personal calificado. Como las necesidades del Estado tendrán que modificarse con el proceso de desarrollo, así el tipo de nuevos funcionarios tendrá que ser distinto cada día que se agregan nuevos organismos a la estructura gubernamental. Aún aquellas funciones que aparentemente no cambian en sí, se ven influenciadas por el progreso de la técnica y por la búsqueda de métodos de trabajos más eficientes. La mecanógrafa ha sustituido al amanuense, sin contar con los nuevos adelantos en equipo electrónico; el sistema de microfilm ha venido a tecnificar la archivonomía; nuevos métodos de conservación de libros han venido a hacer más compleja la labor del bibliotecónomo, y eso para citar solamente las labores "más sencillas" de la administración. Por otro lado, los sistemas educativos y el patrón cultural del país cambian constantemente y exigen ajustes paralelos en los sistemas de satisfacer la demanda de talento para el servicio público.

Los demás elementos clásicos de la administración de personal, ascensos, traslados, prestaciones, pensio-

nes, etc., deben ajustarse a las condiciones cambiantes de la administración. Baste decir que sin una política bien definida en estas materias, el Estado no puede esperar obtener y retener el cuerpo de funcionarios adecuado a sus actividades.

II

*Notas sobre la reforma en la función pública.*— Con motivo del franco progreso que se está llevando en muchos de los países de América Latina, se ha puesto de moda hablar de "reformas en la Administración pública". En muchos casos uno se pregunta si en realidad los personajes que preconizan tal movimiento se dan cuenta de lo que ello significa o lo hacen solamente para que su país no se quede sin su correspondiente Comisión de Reforma Administrativa. Queremos creer que, en la mayoría de las ocasiones, se trata de un interés legítimo y que la contratación de técnicos extranjeros, concomitante a muchos de estos esfuerzos, no obedece únicamente al afán de demostrar a otros países que "se está haciendo algo".

La primera preocupación que nos asalta en materia de reforma, tiene que ver con la idea de "regionalismo" con respecto a nuestros países. Explicemos en que consiste. América Latina se considera, por muchos conceptos, como el ejemplo clásico de una "región" o agrupamiento de países en donde se presentan características comunes, las cuales permiten el estudio de ciertos problemas en forma conjunta. Los estudiosos de continuo se refieren a esta región en términos generales y, tan pronto como logran ubicar un problema en un país determinado, con sus correspondientes soluciones, muchos de ellos pretenden hacerlo extensivo a toda el área. El peligro de llegar a generalizaciones que no tienen valor alguno de aplicación en forma individual es, pues, digno de tomarse en cuenta, sobre todo por aquellos que se dedican a prestar su asesoría técnica a nuestros países.

Bien cierto es que existen ciertos denominadores comunes los cuales hacen de nuestro continente latinoamericano una región más apta que otras para el intercambio de ideas y el mejor entendimiento de problemas mutuos. Pero esos denominadores también tienen sus limitaciones. Por ejemplo, el idioma se esgrime como un lazo de unión sin tomar en cuenta que más de 50 millones de habitantes —Brasil— no hablan español; que un país —Haití— es de lengua francesa, y que subsisten en el hemisferio comunidades en las que se habla inglés, holandés y aún indú como lenguas maternas. Aún cuando una gran mayoría de países sin hacer referencia a lo numeroso de su población, recibieron la influencia de la cultura hispánica a través del coloniaje, esta misma hubo de modificarse de acuerdo con el grado más o menos avanzado de las culturas nativas, o bien por fuertes corrientes migratorias procedentes de otros países europeos. Así vemos que, yendo de norte a sur en la parte continental, México y Guatemala muestran las características inconfundibles del indigenismo y el mestizaje, preponderando lo español, lo nahoa, mixteco-zapoteca, y maya-quiché. Esta influencia se va desvaneciendo hasta llegar a Costa Rica, donde lo indígena casi no es perceptible; en cambio va apareciendo lo negroide —provincia de Limón— que se prolonga hacia el sur por las zonas costeras, hasta manifestarse en un curioso aislamiento demográfico, en la provincia

ecuatoriana de Esmeraldas. Otro claustro de indohispanismo arraigado lo constituyen Ecuador, Perú y Bolivia, los cuales podrían considerarse como una sub-región. Sin embargo, cada uno de estos países presenta problemas que deben tratarse en forma separada, aún cuando las probabilidades de aplicar soluciones comunes son mayores que en otros casos.

Caminando al sur, nos encontramos con Argentina y Chile, vecinos en latitud y compartiendo el gran espinazo andino. Las corrientes migratorias, primordialmente italiana del primero, anglosajona y alemana del segundo, los hacen presentar un panorama político, social y económico distinto. La pampa, ese mundo sin límites a cuyo alrededor se desenvuelve una economía de industria agrícola-ganadera avanzada, no puede dar lugar a estructuras similares de las nacidas por la explotación del nitrato, el cobre y la pesquería, actividades que predominan en la economía chilena. Uruguay, experiencia democrática por antonomasia; Paraguay, baluarte guaraní de donde Alvar Núñez Cabeza de Vaca pretendió conquistar un imperio en el alto Perú; el gigante brasileño que todavía no acaba de encontrarse a sí mismo, en fin, cada uno de nuestros países tiene su personalidad inconfundible, sus tradiciones y su cultura muy propias. Pretender tratarlos como un solo caso es hacerse la vida fácil y no llegar realmente a conclusiones de valor para ninguno de ellos. Es posible que en otros campos sea esto factible, pero en el de la administración pública sería más conveniente estudiarlos por separado.

Puede haber, eso sí, generalizaciones en el tipo de problemas que se deben atacar. Por ejemplo, es notorio que el personal con el que cuentan los estados latinoamericanos para llevar a cabo sus programas de desarrollo económico, presenta deficiencias que deben corregirse. Pero las posibles soluciones a este problema no pueden ser las mismas ya que el mismo problema no presenta caracteres similares en todos los casos. En varios de los países, existe ya un cuerpo de legislación dando estabilidad a un gran número de funcionarios —Costa Rica, México y Uruguay— pero en cada uno de ellos la estabilidad se logra mediante distintos principios. En México el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado proporciona la base para la creación de sindicatos burocráticos, los cuales sirven para la promoción de mejores condiciones de trabajo para el funcionario y, a la vez, previenen su remoción por motivos que no sean legalmente tratados ante los tribunales correspondientes. En Costa Rica, uno de los ejemplos más nuevos en América Latina, se ha adoptado una Ley de Servicio Civil influenciada por el tipo de legislación que gobierna las relaciones de los funcionarios y la administración en los Estados Unidos de América. En Uruguay, por último, la estabilidad es producto de un complicado mecanismo en donde la formulación del presupuesto juega un papel decisivo y los funcionarios adquieren permanencia a través de cargos diseñados para que los ocupe una persona determinada; a menos de que el cargo sea abolido por el Congreso, lo cual ocurre muy pocas veces, el interesado goza de total estabilidad. Debe hacerse notar que estos no son los únicos países que han alcanzado esta situación; en Brasil, por ejemplo, existe ya una tradición de servicio público, a través del Departamento Autónomo de Servicio Público (DASP).

Sin embargo, encontramos un gran número de otros países que se hayan menos adelantados en esta



materia y en los cuales los nombramientos y las remociones se efectúan al calor de los cambios políticos, o bien en lo que la adopción de la legislación adecuada ha encontrado dificultades para convertirse en un instrumento efectivo en la administración del personal público.

Ambas situaciones deben tratarse, al planear una reforma, de modo distinto. Es posible que en donde ha existido relativa estabilidad por algunos años, cualquier intento de ajustar la función pública a las necesidades modernas, se encuentre con la decidida oposición del cuerpo de funcionarios, quienes obran lógicamente bajo el principio de la resistencia al cambio. La rutina, el temor a ser desplazado, la incompetencia, hayan lugar cómodo en estas situaciones y, sin embargo, el ajuste se requiere de manera inmediata, si los planes de desarrollo han de encontrar campo propicio para su prosperidad y buen éxito.

En cualquier caso, si se desea mejorar el estado en que se encuentra la función pública en estos países, es necesario:

1o. Que los funcionarios superiores de la administración, incluyendo sobre todo el Ejecutivo Supremo, apoyen decididamente la reforma;

2o. Que esta obedezca a un plan bien elaborado y que de ninguna manera haya de llevarse a cabo en unos cuantos meses; la reforma debe planearse en un lapso de cinco a diez años por lo menos;

3o. Que una vez adoptado el plan, este se lleve a cabo sin desviaciones fundamentales; para darle flexibilidad, puede adoptarse el principio de planear lo que se ha de hacer en tres o cuatro años y, al fin de cada uno, agregar uno más para así darle continuidad y sentido moderno a los ajustes que vaya demandando el desarrollo del país.

Otro motivo de inquietud es el tipo de reformas o, más bien, las doctrinas que se pretendían introducir en la reforma. Más de una vez el estudio técnicamente más perfecto puede fracasar porque sus principios no se adaptan al medio en que se les trata de aplicar. No obstante que existen muchas técnicas que han surgido

en países más desarrollados que los nuestros y que son objeto de adopción inmediata, los principios básicos de toda reforma no pueden ser objeto de trasplante sino sobre todo los antecedentes constitucionales y jurídicos de la sociedad a la cual afectan. En muchas ocasiones se puede encontrar que existen leyes, decretos o normas, los cuales, si bien administrados y puestos en vigor en forma efectiva, pueden resolver el problema sin mayores cambios de carácter legislativo.

Existen, sin embargo, ciertas cosas que debieran tomarse muy seriamente en consideración por aquellos países deseosos de mejorar su administración y que podrían resumirse en lo siguiente:

1o. La creación de organismos centrales para la administración del personal, los cuales pueden adoptar formas variadas de acuerdo con las necesidades del caso concreto y que pueden estar ubicadas en diversos sitios de la estructura gubernamental. Parece ser que una Dirección General de Personal, dependiente directamente del Primer Ejecutivo y asesorada por un cuerpo colegiado sin atribuciones ejecutivas, ha tenido aceptación en algunos países. La idea no debe confundirse con la tradicional Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos de América y de Canadá, las cuales tienen funciones específicas distintas y obedecen a una estructura política diferente.

2o. El establecimiento de un programa integral de capacitación, ya sea patrocinado por el Gobierno, por las entidades de educación superior, o bien aprovechando las ventajas de cada uno de estos organismos en un esfuerzo coordinado.

3o. La creación de un organismo encargado de revisar la estructura administrativa del Gobierno, así como los procedimientos de trabajo y los trámites burocráticos. En varios casos estas unidades, conocidas como de Organización y Métodos, también son responsables del establecimiento y desarrollo del plan de clasificación de cargos. La necesidad de coordinación entre ellas y los organismos encargados de la administración de personal, es de carácter obvio.

## LA BUROCRACIA \*

Por José Luis Tónix Rodríguez

### Antecedentes históricos

El fenómeno de la burocracia no es un fenómeno nuevo, sino que tiene una serie de antecedentes que lo crearon y cuyas transformaciones lo han convertido en uno de los temas interesantes que inquieta a los estudiosos de la ciencia administrativa.

Sus orígenes se remontan como un fenómeno paralelo al origen del Estado, es decir, nacieron casi simultáneamente:

La administración sólo ha podido nacer con el propio Estado, limitado generalmente a la ciudad, pues la necesidad de guerrear y percibir impuestos obligó al soberano a servirse de intermediarios.<sup>1</sup>

Es decir, en la medida en que la función pública se iba diversificando y haciendo más complicada, la autoridad gobernante tenía que aumentar el número de sus servidores para cumplir con las tareas públicas.

En la más remota antigüedad, donde existían sociedades primitivas autosuficientes, no se daban las condiciones de desarrollo administrativo. Sin embargo, es en este tipo de sociedades donde aparece el elemental principio de autoridad, que más adelante crearía la necesidad de estructurar organismos cada vez más complejos.

El devenir histórico creó sociedades más sofisticadas; en el Oriente, los imperios más significativos fueron: Egipto, cuyos sistemas administrativos datan del año 1300 a.C., y China, cuyo imperio se extendió por gran parte del Asia y con una antigüedad fijada en el año 600 a.C.

Los orígenes administrativos de la cultura occidental se dan principalmente en la cultura griega, base de la mayoría de las instituciones actuales.

La administración romana, basada en los avances de la ley, instituyó un aumento de las tareas públicas y al mismo tiempo un aumento en los cargos y personal al servicio del Estado.

Las actividades administrativas cayeron en manos de la iglesia durante el transcurso de la época de la

Edad Media. En esta etapa la administración pública prácticamente desapareció para dar paso a la consolidación de las monarquías absolutistas y a la aristocracia.

En la época moderna tanto la administración como la burocratización pasaron por diversas etapas y reformas que recibieron influencia directa de los diversos pensadores políticos que acrecentaron el conocimiento de las ciencias sociales, no obstante pertenecer a diferentes nacionalidades e ideologías. Entre ellos podemos citar: Colbert, Montesquieu, Locke, Mirabeau, Cromwell, etcétera.

El ámbito de estudio de este trabajo es sobrepasado por la magnitud del tema, por lo que se ha reducido en esta parte a mencionar los hechos históricos más sobresalientes de los sistemas administrativos, con el objeto de ubicar al lector en las diversas circunstancias objetivas que sufrió la administración pública y, asimismo, el fenómeno de la burocracia que se deriva directamente de la función pública.

### Concepto de la burocracia

Para una mejor comprensión del contenido del vocablo burocracia, debemos remitirnos al origen histórico del mismo y, así, nos encontramos con:

"El término *bureaucratic* (burocracia) parece haber sido usado por vez primera en 1745 por Vincent de Gournay, economista de la escuela de los fisiócratas. . . ."<sup>2</sup>

Gournay se refería en términos despectivos a la autoridad de los hombres que era contraria a la autoridad de la naturaleza, base de la doctrina fisiócrata.

Analizando con más profundidad el término burocracia y descomponiendo su etimología, podemos percatarnos de que está compuesto de dos vocablos: *buró* u oficina y *cracia* o poder.

Otros autores subrayan principalmente el papel que desempeña la burocracia y que determina su razón de ser, por ejemplo:

El tipo de organización apto para la realización

471

\* Revista Mexicana de Ciencia Política. Vol. XVI Núm. 60. 1970. (p.p. 181-193).

1o. Sauvy, Alfred: La burocracia, 1965, p. 10.

2o. Sauvy, Alfred: Op. cit., p. 5.

de tareas administrativas en gran escala, mediante el trabajo sistemáticamente organizado de muchos individuos, es lo que se llama una burocracia.<sup>3</sup>

Pero todos coinciden en analizar el término a través de los efectos resultantes de las disfunciones contenidas en su desenvolvimiento funcional, por lo que siempre es identificada con: deshonestidad, papeleo, demora, irresponsabilidad, arbitrariedad, etcétera.

Otros identifican a la burocracia como el estrato social estratégico básico que limitará o favorecerá el proceso de desarrollo nacional:

Generalmente, pero no siempre, encontramos tres grupos en una sociedad en desarrollo, de donde puede originarse una voluntad y una capacidad para planear el futuro y, así, organizar y administrar el potencial humano, recursos y relaciones exteriores de esa sociedad, de modo de establecer (o continuar) el movimiento de los procesos de crecimiento. Estos grupos son: la *burocracia* civil, la militar y los miembros de la llamada clase media, orientados para el desarrollo.<sup>4</sup>

En fin, que de acuerdo con cada enfoque se le encontrarán nuevas connotaciones que enriquecen el vocablo.

Para efectos de simplificación, trataremos de sintetizar lo que consideramos significa el término burocracia:

Se puede afirmar que el concepto *burocracia* es la síntesis de los esfuerzos de una sociedad para organizar y regular la actividad de los miembros que la componen, dentro de un proceso racional —sean éstos individuos o grupos: todo esto en relación con los sistemas económicos y los gobiernos de estos sistemas.

Los gobiernos se han preocupado principalmente por mantener un orden racional dentro de las sociedades nacionales a través de un aparato administrativo que desempeñe las actividades de control, supervisión, regulación, coordinación, etcétera, del conjunto total y complejo de funciones que desempeñan cada uno de los miembros en una sociedad, en un lugar y en un tiempo dado.

El análisis anterior nos da por resultado que, de

acuerdo con cada estadio histórico nacional, la burocracia cumple con una función específica de gobierno. Y, también, determina y modifica la actuación del gobierno en un proceso interactuante cíclico, es decir, que están tan íntimamente ligadas estas dos entidades sociales, que mantienen una relación causal, sin poder definir hasta qué punto una es causa de la otra o viceversa.

Los principales autores que se han preocupado por el estudio profundo de la burocracia tienen ante sí un desafío tan complejo que se antoja difícil de descomponer.

Partiremos entonces de la abstracción teórica del análisis de la estructura política-administrativa y de los diversos niveles jerárquicos que la conforman; para comprender la forma en que se cumple con la función pública, por medio de la distribución funcional y la delegación de autoridad-responsabilidad, desde los niveles más altos hasta los niveles operativos mínimos.

El cuadro 1, demuestra la típica estructura del sistema, que guardando las debidas proporciones, es similar a la integración burocrática del contexto latinoamericano.

#### Diferentes niveles jerárquicos de la burocracia

Dentro de las sociedades nacionales exclusivamente de tipo occidental (tanto desarrolladas como subdesarrolladas) en las que opera el sistema político democrático de sufragio universal (con sus variantes), encontramos la diferencia básica de los cargos públicos:

1. Autoridades políticas (votación popular)
2. Autoridades administrativas (nombramiento o designación)

Estas dos grandes divisiones dan por resultado la estratificación de los niveles jerárquicos, entre los que se encuentran en la cúspide de la pirámide y los que van ocupando los niveles intermedio y bajo.

Lo anterior nos explica la dualidad de características que se da en cada uno de ellos y que los diferencian entre sí, pero que los mantienen en una misma calidad de servidores públicos.

### Cuadro 1

#### CLASIFICACION DE LAS JERARQUIAS BUROCRATICAS

##### *Estructura político-administrativa*

- 1) Autoridades políticas [ todos los cargos de elección popular

directa

- 2) Autoridades administrativas de confianza [ designación

indirecta

- 3) Funcionarios y empleados de base

[ los sujetos al amparo de  
la Ley Federal de los  
Trabajadores al Servicio  
del Estado

3o. P.M. Blau: La burocracia en la sociedad moderna, 1962, p. 11.

4o. La Palombara, Joseph: Bureaucracy and Political Development, 1963, p. 199.

### Niveles administrativos

1) Puestos de elección popular

Presidente  
Diputados  
Senadores  
etcétera

2) Puestos de designación

Secretarios, Subsecretarios,  
Oficiales Mayores, Directores  
Generales, etcétera

3) Puestos de base

Desde el nivel de jefe de  
oficina hasta personal de in-  
tendencia y/u obras.

### Presiones ejercidas por las necesidades públicas

Las necesidades crecientes de la población han provocado en el gobierno —en sus diversas etapas históricas— la determinación de la acción del Estado en actividades nuevas y diversificadas, así como el acrecentamiento de las funciones tradicionales. Esto se debe principalmente a la magnitud y la velocidad de los procesos sociales, a los cuales tiene que satisfacer.

Lo anterior da por resultado que constantemente el Estado tienda a aumentar sus funciones y, en consecuencia, su personal. La consecuencia de estos cambios ha producido el aumento constante de la burocracia, que a su vez, toma una fuerza y una posición predominante en los aspectos políticos, económicos y sociales del país.

Además, esto implica para el Estado un aumento relevante en las erogaciones presupuestales que, en muchos casos, tienden a ser demasiado onerosos en relación con los escasos beneficios que rinde el aparato burocrático.

Otro de los aspectos que concurre en el fenómeno burocrático, es el del peligro potencial de la burocracia como factor obstaculizante dentro del plan general de desarrollo.

### La administración pública como factor determinante del desarrollo

La actual tendencia de los países en vías de desarrollo es la de alcanzar un aumento de la productividad y un aprovechamiento óptimo de sus recursos planificados, de una manera racional, que permita disfrutar a la población de un mejor nivel de vida.

Esto está íntimamente ligado con el papel desempeñado por la burocracia —en sus diferentes niveles—, que permite la adecuación, tanto de los órganos como de los funcionarios y empleados, a un plan global que pretenda la búsqueda de: objetivos generales, sectoriales, regionales, estatales, municipales, etcétera, por medio de los cuales se logren las metas predeterminadas de desarrollo, dentro del complejo social específico en el que se va a desenvolver.

### Análisis del esquema tradicional burocrático

Para abarcar todas las variables que concurren en el

análisis de la burocracia, no podemos descartar las aportaciones de los teóricos de la materia, que aún cuando sus esquemas han perdido actualidad, todavía muchas de sus premisas se consideran válidas.

Uno de los Sociólogos que se destacó en el estudio de la burocracia fue Max Weber,<sup>5</sup> cuyos principios básicos son:

#### Especialización

- I. "Las actividades regulares requeridas para los propósitos de la organización, se hallan distribuidos de un modo estable bajo la forma de deberes oficiales".
- II. "La organización de los cargos sigue el principio jerárquico, es decir, cada cargo se halla bajo el control y la supervisión de uno superior."

#### Sistema de Reglas

- III. "La actividad está regida por un coherente sistema de reglas abstractas. . . . (y) consiste en la aplicación de estas reglas a los casos particulares."

#### Impersonalidad

- IV. "El funcionario ideal cumple su tarea con un espíritu de formalidad impersonal, *sine ira et studio*, sin enemistades ni pasión, y por ello sin afecto ni entusiasmo."<sup>6</sup>

El análisis anterior es el de un tipo ideal abstracto. Sin embargo, es un esquema bastante claro de los factores esenciales que definen a la burocracia.

En resumen, y tomando el pensamiento del tratadista Blau consigna:

...El efecto combinado de las características de la burocracia consta en crear condiciones sociales que lleven a cada miembro de la organización a actuar de un modo —lógico o no desde su punto de vista— que permita el logro racional de los objetivos de la organización".<sup>7</sup>

#### Las relaciones entre burócratas y el Estado como persona moral

Las relaciones que guardan los burócratas —en

5a. Weber, Max: *Essays in Sociology*, 1946, p. 196.

6o. Blau, P.M.: *La burocracia en la sociedad moderna*, 1963, pp. 26, 27 y 28.

7o. *Ibidem*, p. 26.

todos sus niveles— con el Estado, son formales, o sea, que siempre se han mantenido en una situación muy especial puesto que no es una relación puramente contractual, sino más bien en un acto llamado por Derecho administrativo "acto de unión". Este acto es el que mantiene el derecho de ambas partes para aceptar o rechazar el compromiso, según sean las necesidades orientadas hacia el beneficio público.

Además, el Estado se ha preocupado por amparar a los burócratas con leyes proteccionistas que los mantienen en una relativa seguridad dentro de sus puestos, entre las cuales podemos citar: la inamovilidad del personal, sin importar la ideología, credo, partido, etcétera, al que pertenezca el empleado público. En principio se puede afirmar que dicha medida puede ser un factor obstaculizante para el Estado, puesto que implica un profundo anquilosamiento en el proceso administrativo, que delimita la acción gubernamental hacia las actitudes de cambio organizacional, puesto que incurre en faltas a la legislación burocrática, aún cuando la medida sea favorable para beneficiar a las políticas estatales de eficiencia administrativa.

Por otra parte, se deben buscar las medidas que subsanen esta deficiencia a través de programas que promuevan la profesionalización del servidor público en todos sus niveles, por medio de técnicas administrativas de motivación que modifiquen la actitud de esclerosis en que se desenvuelve la burocracia.

Otro de los fenómenos que se suscitan en la burocracia es el de los organismos gremiales (sindicatos, asociaciones, etcétera) que se convierten en venales al caer en manos de líderes que persiguen un fin de lucro personal o de posiciones políticas importantes. Estos organismos burocráticos son considerados el enlace directo entre los trabajadores y los titulares de los órganos del Estado.

Con referencia a los diferentes niveles jerárquicos del personal exclusivamente administrativo —ya que las autoridades políticas están sujetas a otro régimen jurídico— podemos decir que se considera general la aplicación de estas normas hasta un nivel intermedio bajo, puesto que los cargos de alto nivel o intermedio alto, están sujetos a la decisión (implícita o explícita) puramente política.

Por ser muy diversa la situación de país a país, es necesario hacer una clasificación de los principales indicadores tomados de Fonseca Pimentel y que se consideran como fundamentales, para describir el sistema burocrático:

- a) Existencia o no de un sistema de méritos en la selección inicial del personal para el servicio público;
- b) Existencia o no de la estabilidad como una de las garantías básicas del empleado público;
- c) Existencia o no de un sistema de promociones y ascensos para los empleados públicos;
- d) Existencia o no de un sistema de retiros para los empleados públicos;
- e) Existencia o no de un sistema de adiestramiento de los empleados públicos;
- f) Existencia o no de sistemas de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios.<sup>8</sup>

De acuerdo con los indicadores anteriores, se puede determinar hasta qué punto se han desarrollado las instituciones burocráticas.

El primer paso consiste en agrupar y clasificar los factores fundamentales que intervienen directamente en la burocracia:

- I. Legislación especial o general referente a la estructuración de los organismos productores de bienes o servicios del Estado;
- II. La delimitación de sus facultades o atribuciones de cada uno, según su función;
- III. La organización interna de las dependencias del Estado y su limitación funcional;
- IV. La coordinación horizontal (comités) que se lleva permanente o semipermanente;
- V. La creación de nuevos organismos gubernamentales que a su vez creen nuevos bienes o servicios;
- VI. La jerarquía de cada uno de ellos;
- VII. Los controles administrativos dentro de los altos niveles jerárquicos;
- VIII. Los cambios en sus funciones y/o atribuciones;
- IX. Los efectos de la administración federal, en la regional y municipal;
- X. El grado de eficiencia en el manejo administrativo:

La parte institucional está determinada por las anteriores consideraciones, pero también existe una connotación de grupo social, rol que es fundamental para los propósitos del Estado:

- I. Los estratos sociales que integran los grupos burocráticos;
- II. La formación de las diversas jerarquías a través de los fenómenos sociales, económicos y políticos;
- III. Los diversos estándares de vida de cada uno de ellos;
- IV. El pensamiento del burócrata;
- V. La actuación de la burocracia en la administración pública;
- VI. El incremento continuo de esta clase;
- VII. Las deformaciones del burócrata;
- VIII. La conciencia del burócrata;
- IX. La costumbre del burócrata;
- X. Las condiciones del burócrata.

Por último, es preciso determinar los medios del burócrata para ejercer presión masiva al gobierno:

- I. Instituciones burocráticas;
- II. Leyes proteccionistas y/o reglamentación especial;
- III. Las concesiones y privilegios de que disfruta;
- IV. Las necesidades crecientes del burócrata.

#### La burocracia como institución social

La burocracia es básicamente una institución social, puesto que en sí misma consta de una serie de relaciones, procesos e instrumentos estructurados en torno a un interés social de importancia. Implica tanto un concepto de tipo social humano plasmado en tradi-

80. Fonseca Pimentel, Antonio: "La administración de personal en América Latina", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXIII, 1966, Núm. 3.

ciones, costumbres, leyes, personas, etcétera, tanto como un concepto de tipo material: edificios, máquinas, sistemas de comunicación, etcétera.

Tomada desde este punto de vista, la burocracia es un conjunto de actos sociales y materiales que se dan en una categoría social, que comprende la población que ocupa el gobierno para llevar a cabo las funciones inherentes a su desempeño, así como los aspectos materiales con los que cuenta para el mismo fin.

El gobierno, para realizar la amplia gama de sus fines, utiliza a la burocracia como institución social, desde la formulación de su política, hasta su realización final.

También se afirma, y en esto están de acuerdo los diversos tratadistas, que la actuación de la burocracia es la suma de disfunciones, entendiéndose esto como la falta de adecuación psicológica a las funciones propias de las políticas adaptadas por el Estado en sus más altos niveles (ver cuadro 2).

La crítica primordial a la burocracia se encuentra en su actividad, en la que siempre incurre, como por ejemplo, el exceso de celo en seguir estrictamente la reglamentación y el papeleo, que lógicamente desencadena una función lenta y engorrosa que mortifica a todos los ciudadanos sujetos —de un modo u otro— a los trámites del gobierno (ver cuadro 2).

Cuadro 2

RESIDUOS CULTURALES PERSISTENTES

1) Las costumbres	Nombramiento de personal Tipo de autoridad Excesivo formulismo Falta de orden y disciplina Desperdicio	[paternalismo	Nepotismo Compadrazgo Recomendados
2) Administrativas	Ausentismo Aviadores Tertulias Abuso Tortugismo		
3) Políticas	Vicios electorales Manipulación de masas Mística de la toma de decisiones Botín político Política interna (politiquería) Liderazgo		
4) Económicas	Endeudamiento persistente Efecto demostración Consumo conspicuo		
5) Deformación de valores	Peculado Falta de conciencia de servicio Despotismo, servilismo, etcétera Negligencia Falta de creatividad Mordida, cohecho, etcétera Arbitrariedad Resistencia al cambio Anquilosamiento		

La élite burocrática

Dentro de las etapas históricas por las que ha pasado una sociedad nacional se ha caracterizado —dentro de su desarrollo gubernamental— por la creación de élites burocráticas, que generalmente se han formado a través de los grupos económico-sociales con potencia política. Estos grupos usualmente se forman dentro de los tradicionales que son: latifundistas, militares y religiosos. Estas élites buscan acomodo dentro del gobierno para resguardar sus intereses particulares.

A los grupos tradicionales, descritos anteriormente, se han venido a sumar otra serie de élites que se pueden clasificar así: las industriales, las financieras, las burocráticas y por último las intelectuales.

Todas estas élites conforman y determinan la actuación de la élite burocrática y, al mismo tiempo, surgen a la vida pública en los niveles más altos de la burocracia en donde, por su alto grado jerárquico, influyen en la determinación de las políticas que afectan directamente a la vida nacional. Estas mismas, de acuerdo con su nivel profesional o capacitación, sabrán dar con las medidas racionales que afecten a los cambios necesarios que conduzcan a la sociedad nacional hacia el logro de sus fines específicos de bienestar.

La formación de la burocracia

Al tratar separadamente las concepciones de los niveles altos de la burocracia, debemos hacer énfasis

también en la conformación estructural de los otros niveles que se encuentran desde la cúspide a la base de la formación del aparato administrativo. Se acepta generalmente que la gran mayoría del personal empleado en la administración pública proviene invariablemente de la clase media, resultante a su vez de múltiples factores como son: el proceso de industrialización y el proceso de urbanización. Las anteriores consideraciones concretizaron a la clase media como clase heterogénea, tanto histórica como socialmente. Esta clase determina su actuación social sobre la base de constituir una clase específicamente diferente a las demás, puesto que la conformación de sus valores no se adapta ni al grueso de la población de clase baja, ni a las élites dentro del poder.

La clase media ha fincado sus reales dentro del

aparato administrativo, medio ideal que canaliza sus aspiraciones puesto que, dada su heterogeneidad, ambivalencias y contradicciones, busca afanosamente varios objetivos comunes. Entre ellos podemos distinguir: la seguridad de un trabajo estable; la distinción de su clase ante las otras, en un apoyo puramente prestigioso; la presión ejercida por ellos para mantenerse en un estándar aparente de nivel superior; la preocupación por equilibrar sus niveles de vida a través de las prestaciones otorgadas; el miedo permanente a descender a las capas sociales bajas; y la ambición y búsqueda del ascenso de posiciones altas, tanto políticas como administrativas. Podríamos tratar a continuación, la estructuración de otras capas sociales que se encuentran —de una manera u otra— formando parte del gran aparato administrativo. Pero son por su cantidad y calidad, de relativa importancia.

476

#### BIBLIOGRAFIA

- Blau, P.M. *La burocracia en la sociedad moderna*, editorial Paidós, Buenos Aires, 1962.
- Sauvy, Alfred. *La burocracia*, Editorial Eu. De. Ba., Buenos Aires, 1965.
- Dubin, Robert. *Las relaciones humanas en la administración*, CECSA, México, D.F., 1962.
- Waldo, Dwight. *Administración pública*, editorial Trillas, S.A., México, D.F., 1962.
- Fonseca Pimentel, Antonio. "La administración de personal en América Latina"; *Revista Internacional*

- de Ciencias Administrativas*, vol. XXXIII-1966, No. 2, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 25, Rue de la Charité, Bruselas, Bélgica.
- Lipset, S.A. *Élite y desarrollo en América Latina*, editorial Paidós, Buenos Aires.
- Chinoy, Eli. *La sociedad (una introducción a la sociología)*, FCE, México, D.F.
- Lapalombara, Joseph. *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
- Weber, Max. *Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946. p. 196.

## LAS MOTIVACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL TRABAJO ADMINISTRATIVO \*

Por Antonio García Valencia

La motivación en el trabajo indígena precolonial. — Los incentivos económicos. — Concepto y naturaleza de la motivación del trabajador. — El interés en la conducta humana. — Elementos que influyen en las motivaciones del trabajador: Sociales e individuales. — Las necesidades fundamentales. — Incentivos y Relaciones Humanas. — Frustración individual e institucional.

Nuestros antepasados los antiguos mexicanos eran tan sabios para las cosas del trabajo, que han tenido que pasar muchos años para llegar al redescubrimiento de lo que ahora parece tan moderno y tan en voga: La Motivación en el Trabajo.

De diversas encuestas extranjeras y nacionales encaminadas a descubrir los factores que motivan positivamente al trabajador, aunque con algunas diferencias, las respuestas coinciden en que uno de los intereses primordiales del empleado es "tener un reconocimiento social de la importancia de nuestra función".

Viene a colación el pensamiento filosófico que al respecto tenían los mexicanos. Dice León Portilla al citar un viejo texto náhuatl, transcrito por Fray Andrés de Olmos a raíz de la conquista: *Afirma allí el padre de familia, hablando a su hijo, que es el trabajo lo que da verdad al hombre de la tierra, lo que lo hace progresar y vivir alabado en sociedad; dice así la plática del indígena fielmente traducida:*

"Es conveniente, es recto  
ten cuidado de las cosas de la tierra,  
haz algo, corta leña, labra la tierra:  
planta nopales, planta magueyes.  
Tendrás que beber, que comer, que vestir.  
Con eso estarás en pie (serás verdadero).  
con eso andarás.  
Con eso se hablará de ti, se te alabará  
con eso te darás a conocer a sus padres

y parientes. (1)

El trabajo no sólo daba sentido a la existencia del hombre, pues se desprende de este importante texto náhuatl que la actividad laboral lo encauzaba a la verdad, al encuentro de sí mismo: y, lo más importante, a conservarlo productivo, pero en el sentido vital, es decir, de autoestima espiritual.

El antecedente transcrito puede ser de utilidad para las investigaciones que sobre los intereses laborales de los trabajadores mexicanos se hagan en el presente y en el futuro.

Aunque los incentivos económicos son sumamente importantes para el hombre, no son precisamente las motivaciones de este tipo las más trascendentales. Existen por ejemplo personas que teniendo su vida económica resuelta trabajan con más ahínco e ilusión que los que lo hacen para satisfacer sus necesidades. Es considerable el número de jubilados que no desean retirarse a cobrar solamente su pensión. Asimismo, se ha observado las repercusiones negativas que el desempleo provoca en los inactivos, pues estudios psicológicos han evidenciado que el hombre sin trabajo se hace emocionalmente inestable, altera su sentido de los valores, desarrolla sentimientos de inferioridad y pierde confianza en sí mismo, muestra peor moral y adquiere hábitos de pereza e indiferencia.

En la actualidad se han hecho amplias investigaciones principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, en relación con el concepto y naturaleza de la motivación del trabajador. Y en términos generales, se coincide en que la motivación inicia un tipo de conducta, la mantiene y la dirige hacia metas. Debiendo aclararse que no se inicia una conducta a menos que exista un mecanismo dinámico denominado necesidad, impulso o motivo. (2)

477

\* Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo. Núms. 23 a 25. 1964-1965. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (pp. 76-85).

(1) LEON—PORTILLA, MIGUEL. "Trabajo y Transcultivación Indígenas", publicado en el Boletín del ITAT. México. 1957. No. 2.

(2) VITELES, M. S. Motivation and Moral in Industry. New York. W. W. Norton and Co. 1953.



El interés tanto en el hombre como en la sociedad es la palabra mágica de la acción humana, es la fuerza móvil de los objetos sea percibida o imaginada en toda experiencia que tenga un propósito. El carácter activo, motor del interés es un reflejo de las tendencias, impulsos y espontáneos deseos del organismo. Los impulsos están siempre diferenciados y orientados en una cierta dirección más o menos específica. La raíz del interés natural es precisamente ese carácter espontáneo e impulsivo de la actividad orgánica y anímica. No tiene por eso tanta necesidad de estímulo externo como la impulsión y es por ello que el interés es la palanca que mueve a la humanidad y su explotación consciente y racional o espontánea y natural es la base de la motivación.

Adolfo Ferriere dice que "el interés es el movimiento de las ideas, un apetito, la rebusca de una respuesta de la naturaleza o de la humanidad a una necesidad del cuerpo o del espíritu, el interés pone en juego todas las facultades y el entusiasmo lo nutre y le da calor".(3)

La necesidad es el motor del interés y de la actitud del individuo para satisfacer el requerimiento del cuerpo o del pensamiento.

El interés tiene sus grados y es mejor aquel que se sostiene sin esfuerzo, el que nace de la esencia de la personalidad humana, porque provoca en el sujeto una actitud de satisfacción en el motivo que lo provoca.

El hombre está influido en todo momento, por diferentes estímulos, pero hay unos más fuertes que los demás y son precisamente los que se apoyan en una necesidad más intensa, que es la de realización social y externa del yo y sus potencialidades.

Es evidente que el interés despierta la atención sostenida, lo que implica ventajas obvias, posibilita la aplicación real de lo poseído, se introduce un ambiente de alegría y de esfuerzo intenso y en consecuencia se consiguen mayores rendimientos. El problema de la fatiga y la insatisfacción desaparece y lo que es más importante, se forma en el hombre una actitud favorable y permanente en favor de todo progreso, por despertarse en él las energías necesarias para la auto-formación de la propia personalidad.

Los intereses no sólo surgen espontáneamente; también pueden nacer al conjunto inteligente de la función directiva que puede guiar la actividad del empleado llevándolo a donde éste por sí solo no arribaría.

La motivación es una conexión entre el trabajo y la experiencia, los valores y las aspiraciones del individuo.

En otras palabras, puede afirmarse que la motivación constituye un conjunto de factores bio-sicosociales que impulsan al individuo hacia ciertas metas.

Ahora bien, para un claro entendimiento del estudio de la motivación en el trabajo, deben fundamentalmente tomarse dos puntos de partida, por una parte los deseos y necesidades del trabajador y por la otra, las metas u objetivos que pueden satisfacerlos.

Los objetivos pueden estar constituidos por los incentivos y éstos llegan a constituir en gran parte la

pretensión de llenar las necesidades y deseos individuales, lo que lleva al trabajador a sentirse más satisfecho, más inserto en el proceso de trabajo y en consecuencia ante la posibilidad siempre abierta a una perfectibilidad en las labores que se le encomienden.

Es evidente que resultaría complejo adentrarse en innumerables elementos que influyen en las motivaciones del trabajador y sólo por razones de claridad los agrupamos en factores sociales y factores individuales.

Los primeros o sociales son múltiples y heterogéneos e influyen en el ser humano desde que nace, hasta que muere y corresponden a una sociedad y época determinada, pertenecen al concepto de cultura considerada ésta como "las aptitudes y los hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad". Bien afirma Kluckhohn "la cultura regula nuestras vidas en todos los instantes". Desde el momento en que nacemos hasta que morimos, existe, tengamos o no conciencia del hecho, una presión constante sobre nosotros para que sigamos ciertos tipos de conducta que otros hombres han creado para nosotros.(4)

Por otra parte, las motivaciones varían de pueblo a pueblo. Así como dice Nisbet, "si en un país se atribuye mucho mayor valor al servicio militar, o al pensamiento especulativo y teórico, o a la piedad, o a la dignidad de la sobriedad y de la pobreza, y los valores y puestos sociales se alcanzan a través de estos medios, resulta claro que los estímulos económicos, por ejemplo, tendrán muy poco interés y apenas motivarán a la gente para conseguirlos.

De esta manera comprendemos que los conceptos de interés y de motivación son correlativos y, a la vez, centrales en el esfuerzo de creación de un buen clima de Relaciones Humanas. Así pues, sin el interés que surge de las necesidades y las costumbres antropológicas no puede haber una buena motivación, y si esta motivación no se apoya en los requerimientos del cuerpo, del pensamiento o de las exigencias sociales, no podrá fomentarse el interés".(5)

Por lo que respecta a la aplicación actual de las técnicas de motivación, es necesario tener en cuenta la situación histórica, para partir de sus características y condiciones hacia una finalidad u objetivo acorde y armonioso con ella.

Es manifiesto que vivimos en una etapa de transición considerablemente crítica: El tremendo sentido materializado de la existencia, parece que históricamente va cediendo el paso a un desarrollo social, correspondiente a estructuras menos inmaduras, más abiertas, más socializadas en que la distribución de la riqueza debe ser más equilibrada, y en la que la planificación económica y social conduzca a la organización política más avanzada, o sea el Estado de bienestar social.

Los factores individuales están inherentes a la personalidad del hombre y constituyen una variada gama que determina profundas variaciones en la misma. Es un hecho evidente que, lo que motiva a una persona, a otra la puede dejar indiferente. Sin embargo, se puede afirmar que existen necesidades de carácter universal

(3) Citado por Salvador Hermoso Nájera. Ciencia de la Educación. Secretaría de Educación Pública. México. 1960. Pág. 188.

(4) KLUCKHOHN, CLYDE. Antropología. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1962. Pág. 36.

(5) Véase: NISBET, ROBERT, Relazioni umane nell'amministrazione. Zanichelli, Bolonia. 1957. Pág. 82.

que impulsan al hombre, tales como las primarias o biológicas y otras específicamente humanas que encierran una gran importancia para la psicología y en especial para la psicología del trabajo, mencionaremos solamente algunas como la necesidad de pertenencia que radica en que el hombre que vive dentro de una comunidad, necesita sentir que pertenece al grupo y que se le acepta en un seno; le es indispensable desde el punto de vista emocional darse cuenta de que constituye un elemento estimado en el contexto de relaciones interpersonales que se dan en la comunidad.

La necesidad de status se manifiesta en que el hombre además de ser aceptado, requiere un cierto prestigio dentro del grupo y siente el impulso de destacar por sus características personales.

El ser humano lucha por su integridad biológica y anhela estar a cubierto de las contingencias que permanentemente lo amenazan. Esta necesidad de seguridad la proyecta a su familia y será más completa su satisfacción si cubre su presente y su futuro.

Finalmente aludimos a la necesidad de expresión. El hombre requiere de comunicarse, expresar sus sentimientos e ideas; trascender al mundo social e histórico por lo cual crea o se perpetúa en su descendencia.

Las anteriores necesidades no ofrecen un claro deslinde, pues forman una compleja amalgama entre sí, y la satisfacción de ellas varía con la edad, grado evolutivo de personalidad, grupo de civilización, cultura, etc., y evidentemente con la realidad social circundante. La cultura nos ofrece claros ejemplos de la manera en que los pueblos satisfacen sus necesidades.

Creemos pertinente para aclarar el desarrollo del tema motivaciones en el Trabajo Administrativo traer a colación las reflexiones que al respecto hacen Mosher y Cimmino:

"Ahora bien, ¿qué es lo que debe entenderse por motivación? La motivación puede definirse como la organización conscientemente finalista del comportamiento humano, sobreentendiendo que los factores que presiden dicha organización no pueden limitarse a las solas necesidades e instintos biológicos. El problema de la motivación individual en el comportamiento humano se encuentra unido al de los incentivos, que constituyen los valores asimilados por el sujeto y situados en la base de su comportamiento. A los factores culturales, organizativos, biológicos y neurológicos del sujeto se unen estos incentivos, en la determinación del grado de motivación individual, si bien estos últimos presentan quizá, una interdependencia con el grado de motivación más evidente.

Teniendo en cuenta que la organización es capaz de producir incentivos propios, con vistas siempre a una

mayor participación del individuo en la colectividad, una de las funciones más importantes en el campo de las Relaciones Humanas, se encuentra concretamente en el estudio y en la elaboración de un sistema eficaz de incentivos. Estos pueden ser de orden material e inmaterial, pueden referirse al ambiente de trabajo, o a estimular la armonía entre los componentes con vistas a un acercamiento de los mismos, o a provocar el espíritu de cuerpo y una ética organizativa, o a llamar a los individuos a una más alta participación en el esfuerzo común, mediante la revalorización de sus esfuerzos y el aumento de importancia de estos últimos para la consecución del fin común.

Si la motivación provoca acciones directas para la consecución de un fin, esta consecución constituye un estado de necesidad para el individuo, de forma tal que el no alcanzarlo, o incluso las interferencias o dificultades aparecidas durante el desarrollo de la acción o antes de iniciarse ésta, son causas de frustración. Motivación y frustración constituyen, por tanto, los aspectos positivos y negativos, respectivamente de las fuerzas que integran el comportamiento individual. Conocer la frustración y las causas que pueden determinarla, es tan importante como el conocimiento de la motivación. Más aún, se deberá tener en cuenta tanto una como otra cuando se examina el comportamiento de una persona dentro de una organización".(6)

Es tan importante pues, conocer los remedios de la frustración, como el estudio de los incentivos capaces de estimular la eficacia del comportamiento humano. La frustración individual, hemos escrito en nuestra obra *Relaciones Públicas y Reforma de la Administración*, tiene su origen en la acción que no produce el efecto apetecido, es decir, en la malogración de un intento o la privación de un resultado esperado.(7) Si la sociedad contemporánea está caracterizada en general por individuos, cuyos propósitos en la existencia radica en la psicología del éxito exterior (no del interno y real del hombre) y éste, a su vez, consagra la realización de los valores económicos y el alcance de una situación social que tiene como fin primordial el sentido burgués de la existencia, es lógico que muchos no alcancen a satisfacer estas apetencias económicas por la desigual lucha que existe en nuestro sistema económico.

Asimismo, la actitud de los hombres que se han propuesto alcanzar determinados fines, influye de manera decisiva en la posibilidad de realizarlos plenamente o quizá a medias, o bien no lograrlos. Si la conducta responde a un cierto titubeo resultado de la inseguridad personal o el de no creer en las propias capacidades para la realización de tales fines, en estas condiciones es muy posible que nunca se logren. La

(6) MOSHER Y CIMMINO. *Ciencia de la Administración*. Madrid, 1961. págs. 520-521.

(7) Acerca de las frustraciones, Werner Wolff afirma: "Las emociones son estados de la excitación del organismo en los que éste es sacado de su equilibrio. La pérdida del equilibrio puede experimentarse como una excitación placentera o como una frustración. La falta de satisfacción de las necesidades físicas, las deformidades corporales, la falta de afecto, el fracaso al tratar de conseguir un propósito y las experiencias traumáticas son las principales frustraciones y pueden ejercer gran influencia sobre el desarrollo de la personalidad, las reacciones a la frustración pueden producir trastornos neuróticos. Freud generalizó las causas de frustración considerándolas como conflicto entre los deseos inconscientes, que siguen el principio del placer, y las exigencias del ambiente, el principio de realidad. Estos conflictos son experiencias humanas básicas y su solución norma el desarrollo de la personalidad; son la base de las fijaciones, represiones, supresiones, sublimaciones y de las formaciones reactivas. Si las reacciones a estos conflictos no pueden ser integrados en la estructura de la personalidad, aparecen ciertos trastornos. Mientras la reacción normal a una frustración es la transferencia, es decir la adaptación o la sustitución de la satisfacción negada por otra, la reacción anormal es la agresión dirigida contra la persona u objeto causante de la frustración o —si la agresión no es posible— contra uno mismo. La experiencia frustrante puede ser inconsciente, pero la agresión aparece abiertamente, como ocurre en las neurosis. Wolff, Werner: *Introducción a la Psicopatología*, Edit. Breviarios del Fondo de Cultura Económica. México, 1965. Págs. 147-148.

realización de las metas propuestas, durante la secuela de su alcance, debe estar impregnada de fé, confianza y vigor, pues de otra suerte la desconfianza y la inseguridad aumentarán en dimensiones los obstáculos naturales, es decir, la prevención de la actitud frustrante radica, en gran parte, en la seguridad de alcanzar los fines propuestos.

En forma semejante, las instituciones pueden afrontar este peligro de frustración, en razón del clima de confianza o desconfianza que prepondere en ellas o en la realización de sus objetivos. Bien sabido es que un clima de seguridad institucional conducirá al cumplimiento de los fines para los que las instituciones fueron creadas. De ahí la importancia de la opinión interna y externa sobre la organización, que entrelazada a la verdad y con una buena política de Relaciones Públicas, puede mantenerse en forma ascendente. Es incuestionable que los factores psicológicos y sociales influyen decisivamente en la valoración institucional y de esto se derivan el progreso de la organización o cuando interviene la desconfianza y aún el pánico, el quebranto y el desplome de la misma.

Wright Mills, en su obra: "La élite del Poder", valora en forma considerable, la actitud de los hombres en este sentido y sitúa el triunfo de las élites y de las organizaciones manejadas por éstas, en un factor que considera fundamental y que es la confianza en el triunfo.

"Una vez que ha dado el gran salto, una vez que ha negociado la gran oportunidad, el individuo que sube empieza a participar en la acumulación de ventajas, lo cual es simplemente otra manera de decir que le serán dadas de añadidura. Para convertir un capital verdaderamente grande, tiene que estar en una situación que le permita beneficiarse con la acumulación de ventajas. Cuando más tiene y cuanto más estratégicamente es su

posición económica, mayores y más seguras son sus posibilidades de ganar. Cuanto más tiene, mayor es su crédito —sus oportunidades para emplear el dinero de otras personas—, y de ahí que necesite arriesgar menos para ganar más. En realidad, llega un momento en la acumulación de ventajas, en que el riesgo no es riesgo, sino que es tan seguro como el ingreso, por impuestos, para el Estado mismo.

La acumulación de ventajas en la cumbre es pararela al círculo vicioso de la pobreza en el fondo. Porque el ciclo de las ventajas incluye la disposición psicológica y las oportunidades objetivas: exactamente como las limitaciones de las clases bajas y su posición social, las oportunidades objetivas de clase y posición social producen interés por mejorar y confianza en sí mismo. El sentimiento de confianza de que uno puede, desde luego, conseguir lo que desea, tiende a nacer de las oportunidades objetivas para hacerlo y, a su vez, las alimenta. La aspiración energética vive de una serie de éxitos y los pequeños, pero continuos fracasos, destruyen la voluntad de triunfar.(8)

Pueden surgir graves problemas para la organización gubernamental cuando existen fallas en el sistema legal, es decir, en la estructura jurídica, pero la situación se agrava por la ineficacia, o la inadecuada conducta de los servidores públicos. Puede advertirse, asimismo, de la existencia de estupendos órdenes legales que a la postre suelen resultar inoperantes, porque los encargados de hacerlos funcionar, no tienen las virtudes necesarias para ello, o bien, se encuentran sumergidos en una frustración institucional, en cuyo caso las Relaciones Humanas y las Relaciones Públicas aplicadas en forma permanente, vienen a modificar el desempeño de la función pública y crear un espíritu de emulación en la realización eficaz del trabajo en la propia administración.

## TECNICAS DEL MANEJO DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA\*

Por Guadalupe Rivera Marín

Entre los fenómenos inherentes al desarrollo económico, cuenta de manera principal la ampliación paulatina de los servicios de la Administración Pública. Baste para ello pensar que un mayor presupuesto nacional, resultante del mejor aprovechamiento de los recursos, necesita para su manejo organismos especializados y personal técnico capacitado para el desempeño de funciones específicas.

Sin embargo, y a pesar de que en nuestro país aparentemente ha existido concordancia entre el crecimiento de renglones económicos tales como el ingreso nacional y el gasto público y los órganos administrativos avocados para realizar las funciones inherentes a su manejo, no por ello se ha notado una mejoría en el índice de rendimiento del servicio civil.<sup>1</sup> Antes bien, prevalecen todas aquellas críticas apuntadas en contra de la lentitud, difícil tramitación, duplicidad de funciones, etc., culpándose a los servidores públicos encargados de las funciones inferiores.<sup>2</sup>

El hecho es de tal forma relevante que, entre los puntos principales de los programas de gobierno sustentados por las últimas administraciones, así como en las plataformas los diversos partidos políticos, destaca la necesidad de reformar la situación prevaleciente, tal y como puede verse en los siguientes conceptos emitidos por el señor Rafael Mancera, C.P.T., Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, en los períodos de gobierno del señor Lic. Miguel Alemán y don Adolfo Ruiz Cortines:

Todo proceso de desarrollo económico y de evolución social, trae aparejados desequilibrios y desajustes administrativos de profundidad y extensión paralelos. La experiencia que todos los países han tenido en un sector limitado de la economía, el fiscal, ha dado fundamento a la afirmación de que no es posible estable-

cer técnicas económicas modernas sobre viejos o tradicionales sistemas administrativos. Aquéllas caen por tierra ante la ineficacia del procedimiento. El descuido en esta materia alcanza características alarmantes cuando se trata de Estados que se han lanzado de lleno a los programas y prácticas de desarrollo económico sin detenerse a considerar adecuadamente los graves problemas administrativos que esta acción plantea.<sup>3</sup>

Por otra parte, tanto en el ideario político del Lic. Adolfo López Mateos, Candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, como en la Plataforma Política del Partido Acción Nacional, se hace referencia a este problema de importancia nacional, aunque desde diversos puntos de vista y con criterios diferentes.

En su ideario político, el Lic. López Mateos se ha expresado:

"Ningún gobierno puede arraigar en el ánimo popular ni lograr el progreso social si los funcionarios que lo integran no se hacen del respeto y la consideración de sus conciudadanos.

"No nos limitaremos a pedir una integridad pasiva, consistente en la no comisión de actos indebidos; procuraremos la integridad activa que obliga al funcionario a rendir todo el esfuerzo que corresponda a su cargo, responsabilidad y jerarquía".<sup>4</sup>

Por otra parte, en la Plataforma Política del Partido de Acción Nacional se dice:

"Trabajadores del Estado: asegurar a todos los trabajadores del Estado un tratamiento económico y social por lo menos equiparable al de los demás trabajadores asalariados de su categoría.

"Establecer un régimen de servicio civil que garantice la seguridad en el trabajo, el salario y las prestaciones justas sin excluir los beneficios de la seguridad

481

\* Revista de Administración Pública. Núm. 8 Abril-Junio 1958. (pp. 41-58).

1 Tucker, William P., *The Mexican Government Today*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1957.

2 Mendileta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, Imprenta Universitaria, México, 1942.

3. Mancera, Rafael, C.P.T., *La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico*, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1953, p. 10.

4 López Mateos, Adolfo, *Ideario Político*, Editado por Profesionistas Mexicanos, México, 1958, p.s.

social; el escalafón adecuado y la libertad de los servidores públicos; cuya remuneración, pagada con fondos del pueblo, es compensación del servicio no precio de su misión política; establecer, dentro del servicio civil, un estatuto especial de los maestros y reformar las normas que regulan el sistema de educación para garantizarles la posición económica y social que les corresponde y la libertad y el respeto adecuados al cumplimiento de su vocación".<sup>5</sup>

Toda esta serie de fenómenos podría atribuirse, con un criterio simplista, a la falta de delimitación de funciones y duplicidad innecesaria establecida por la Ley de Secretarías de Estado e implican un serio problema humano que será tratado en el curso del presente artículo. Hacemos referencia a la serie de problemas implícitos a la condición de servidor público, y que son los que han dado lugar a una serie de críticas —muchas veces inmerecidas— pronunciadas en contra de la burocracia.

El resultado de una labor se mide en los términos modernos de la administración, por el índice de productividad, o sea, por el rendimiento del trabajador en un tiempo previamente considerado y en razón directa con la producción. Esta medida, circunscrita a la administración pública, podría equipararse con la efectividad y rapidez con que el burócrata despacha los asuntos a su cargo y la eficiencia para cumplir las órdenes superiores y desde el momento que su fin propio es, no la obtención de beneficios económicos, sino el cumplimiento de la función de servicio público que le ha sido encomendada.

Ahora bien, si se considera que en este tipo de administración el ser humano es el factor primordial, ya que la operación de maquinaria se requiere sólo en contados casos, *el escaso rendimiento se convierte, a primera vista, en una falla humana, cuando en realidad el error se encuentra en la técnica para manejar al individuo y no en su propia naturaleza.*

Fue en el campo de la administración privada, donde por primera vez se dió a la técnica del manejo de personal un lugar relevante y en virtud de que la llevó a exigir el mayor rendimiento posible del empleado a su servicio. La necesidad de tener en cada puesto al hombre adecuado y a la vez de conocer las características del hombre requerido para el puesto vacante, de evitar el cambio constante en el personal, la pérdida de los buenos trabajadores, la inconformidad de los mismos en el desempeño del trabajo y las consecuencias inherentes a dicha inconformidad, tales como: manifestaciones de ausentismo, accidentes, enfermedades profesionales, etc., hicieron ver a los directores y ejecutivos privados la conveniencia de estudiar las motivaciones de la situación apuntada y asimismo de desarrollar conocimientos técnicos y científicos posibles de aplicar, con miras a evitar la continuidad de la situación descrita y de lograr una mayor productividad del factor humano.

A este propósito se ha encaminado todo un movimiento de investigación científica en países como Inglaterra y los Estados Unidos, que ha dado como resultado la creación de Institutos especializados en administración de personal y el surgimiento de una serie de nuevas técnicas para su manejo, cuyos objetivos son, entre otros, proporcionar a los empleados y

trabajadores un sentido de seguridad, mayores salarios y menores jornadas de trabajo, personal técnico calificado para dirigir los trabajos de las líneas inferiores de la organización, oportunidades para ascender y llevar a cabo una verdadera carrera administrativa y, por último, respeto con las manifestaciones de individualidad.

Como ejemplo de la importancia concedida a tales problemas, sobre todo a partir de la primera guerra mundial, cuando fue creado en los Estados Unidos de Norteamérica el comité de clasificación del personal, haremos una breve referencia de las principales instituciones y personal que se han ocupado por desarrollar las bases para el establecimiento de las políticas de manejo de personal a través de todo un campo de investigación organizada. Walter V. Bingham en Personal Research Federation, Alvin E. Dodd en the American Management Association, Walter Dill Scott en Northwestern University, pero sobre todo debe hacerse referencia a la actividad del señor Clarence J. Hicks, responsable del establecimiento de centros de investigación tales como: Sección de Relaciones Industriales de la Universidad de Princeton y de Consejeros en Relaciones Industriales; y la labor de los profesores Kerr, Mayo, Hoxie y Commons, de las Universidades de California, Harvard, Chicago y Wisconsin respectivamente.

La importancia de los problemas presentados en las relaciones de trabajo en los Estados Unidos en 1946, hizo patente una vez más a los grandes directivos de los negocios en los Estados Unidos, la necesidad de considerar como condición para el desarrollo de la empresa privada las correctas relaciones obreropatrones, en vista de que su desquiciamiento había dado por resultado tal alza en el costo de la producción que no sólo la mano de obra, sino aún los negocios, habían resentido grandes pérdidas en el mercado. Como un esfuerzo para evitar la repercusión de estos conflictos no sólo en la economía privada, sino en la nacional, el entonces recién establecido *Comité para el Desarrollo Económico* estableció entre sus principales objetivos, una investigación completa e imparcial de las causas que provocan las fricciones entre empresarios y trabajadores, habiéndose presentado junto con el informe sugerencias sobre las técnicas posibles de aplicar a fin de mejorar las relaciones de trabajo.

Estas primeras experiencias, produjeron la necesidad de aplicar las técnicas resultantes al campo de la administración pública puesto que es imposible desligar los problemas humanos del fenómeno político o gubernamental.

En esta forma, la administración de personal aplicada a la administración pública, consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible al cumplimiento de las finalidades del gobierno, y si bien en la teoría inglesa y francesa no se encuentra una clara explicación de este hecho, en la literatura especializada de los Estados Unidos, y quizá por ser en este país donde mayor énfasis se ha puesto para estudiar los problemas de la administración se encuentran amplias referencias, de las que seleccionamos el párrafo siguiente:

Existe cierto número de importantes aspectos de la organización, que generalmente se estudian bajo el

título de "administración de personal". En sentido amplio, puesto que toda la administración se refiere a las personas y a su comportamiento, podría decirse apropiadamente que toda la administración es administración de personal; algunos especialistas en trabajo de personal se inclinan a usar el término en esta amplia acepción. En la práctica, sin embargo, el especialista en personal trata con asuntos de radio más limitado, asuntos que a la larga son de máxima importancia para la organización. La administración de personal, en sentido más restringido, se refiere principalmente al reclutamiento de empleados para la organización (incluyendo las promociones y transferencias de un cargo a otro), con la separación de los empleados por medio del retiro, el despido o la renuncia, con el adiestramiento de los empleados, sus sueldos y jornales y su salud, seguridad y bienestar.<sup>6</sup>

Esto es, si existe una estrecha relación entre los problemas de la administración de personal y la administración general, resulta lógico afirmar que las técnicas valderas en la primera lo serán en la segunda y sobre todo considerando que el factor común al cual son aplicadas dichas técnicas es el hombre, llámese empleado de confianza, burócrata, empleado simplemente y aún trabajador u obrero.

De acuerdo con lo anterior, los principales procedimientos concernientes con la administración de personal son: a) selección de personal, que comprende: reclutamiento y selección; b) colocación, adiestramiento, promociones y retiros; y c) sueldos, salarios y en términos generales condiciones de trabajo. Ahora bien, entre las técnicas modernas que más ayuda han prestado a la realización de las funciones de manejo de personal se encuentran, en el campo de la selección, la aplicación de normas generales de psicología, tanto en la entrevista inicial como en la formulación de los cuestionarios o solicitudes de ingreso; pruebas para medir el coeficiente intelectual y la habilidad manual de los solicitantes; examen médico general y particular en cuanto a condiciones de realización del trabajo. En el aspecto de la colocación están especialmente relacionadas las técnicas de adiestramiento y calificación de méritos, en tanto que, en lo referente a la administración correcta de sueldos y salarios, se utilizan las técnicas de clasificación, análisis y valuación de puestos y la de salarios incentivos.

Elo no quiere decir que éstas sean las únicas técnicas experimentadas, pero sí las más relevantes en la moderna concepción de la administración de personal y asimismo, las que en la experiencia de su aplicación han dado mejores resultados.

A continuación nos permitiremos hacer una síntesis del contenido de cada una de ellas, con el objeto de posteriormente analizar su aplicación en el manejo del personal federal en México.

## Descripción de las Técnicas

### I. SELECCION DE PERSONAL

Se inicia al llenar la tarjeta de registro que da al empleado un concepto general sobre el solicitante. En ella se le piden su nombre, dirección, trabajo solicitado, calificación o experiencias profesionales previas. En

seguida se sigue el procedimiento de llenar una solicitud de ingreso redactada con una serie de requisitos técnicos y que se entrega al solicitante después de la primera visita; dicha solicitud sirve como guía de la entrevista inicial y de base para la historia permanente del individuo en el departamento de personal. Tratándose de personal especializado, la solicitud es también un medio para calcular el pago por lo servicios que irán a prestarse.

El tercer paso lo ocupa la entrevista inicial, utilizada para profundizar más el conocimiento de la persona así como para comprobar la veracidad de los datos y respuestas anotados en la solicitud de ingreso. Los datos básicos que se necesitan obtener con esta plática, pueden resumirse en el conocimiento de la experiencia efectiva, aptitudes, educación y adaptabilidad del solicitante, utilizando para ello medios psicológicos, a través de la apreciación del entrevistador, y de la aplicación de ciertas normas estandarizadas que permiten conocer la capacidad del solicitante para el desempeño de un trabajo determinado y el grado en donde podrá ser colocado.

Las técnicas anteriores se suelen complementar con el examen médico de admisión, que sirve para verificar la edad y las condiciones físicas del solicitante y su propensión para contraer determinado tipo de enfermedades profesionales, con lo cual se evita tanto la contratación de personas que posteriormente podrían significar compromisos para la empresa, como la oportunidad de colocar a otra persona de menor rendimiento y eficiencia en el trabajo, ya que el factor físico es muchas veces determinante.

*Pruebas de habilidad.*—Se utilizan como complemento de las pruebas de aptitudes cuando se requieren determinadas especialidades o cierto grado de destreza. Deben de aplicarse en relación concreta con el trabajo que va a realizarse y ser cuidadosamente administradas e interpretadas.

*Recomendaciones posteriores.*—Deben tomarse acerca de la honestidad, lealtad, relaciones familiares del solicitante, posibles de obtener por medio de llamadas telefónicas, conversaciones directas y servicios privados de información.

*Referencias posteriores escritas.*—Se solicitan una vez que la persona ha sido colocada, para verificar los datos proporcionados en la solicitud de ingreso.

La forma de llevar a cabo cada una de las etapas de la selección, lógicamente varía según sean los objetivos de la empresa que las utiliza. No obstante se han establecido determinados patrones para señalar las diferentes etapas de la selección, el contenido de las mismas y el camino a seguir para su correcta interpretación.

Por lo que respecta a las pruebas de aptitudes, existen varios "test" para medir el coeficiente intelectual y determinar: 1o. La rapidez de asimilación y comprensión de las tareas y, en consecuencia, la posibilidad de aumentar la calificación técnica del trabajador; 2o. La falta de habilidad e inteligencia del individuo para ocupar otros puestos que no sean los de menor calificación técnica en la empresa; 3o. Cualidades que pueden llevar al solicitante a convertirse en líder o guía de los trabajadores de la empresa.

Las pruebas de inteligencia más frecuentes de

6 Muñoz Amato, Pedro, Introducción a la Administración Pública, cita a Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, en "Administración Pública", San Juan: Escuela de Administración Pública del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, 1955, en la pág. 14.

aplicar por las empresas mexicanas son:

*Pruebas de aptitudes o destreza mecánica.*—Este grupo de "test" ha sido muy bien aceptado en la labor de seleccionar personal. Se usa en el reclutamiento general de mano de obra y en la selección de personal calificado o especializado, teniendo la ventaja sobre las pruebas psicológicas, de ser más fáciles en su aplicación, puesto que las últimas requieren experiencia y capacidad especial de quien debe calificarlas.

Las pruebas de aptitud tienen especial importancia en la selección de personas que por primera vez solicitan trabajo y de aprendices sin experiencia previa.

Quedan comprendidas en este grupo pruebas tales como: aptitudes para el trabajo de unión o ensamble; de calificación de trabajadores; efectividad en la realización de operaciones; atención en el trabajo; temperamento y personalidad; poder de concentración visual, etc.

## II. CLASIFICACION DE PUESTOS

No obstante los diversos campos de actividad dentro de los cuales opera una organización —industria, comercio, banca o administración pública—, la base para una estructura sólida en su funcionamiento está en la política de salarios observada. Tomando en cuenta la anterior, la técnica moderna considera que, tanto la clasificación de puestos y la definición de cada una de las diversas operaciones, como el análisis y valuación de cada uno de los grupos de puestos clasificados, así como también la comprobación de la eficiencia de los empleados y trabajadores, permite establecer una política correcta sobre sueldos y salarios, la que da como resultado un pago justo y compensatorio al gran sector de la población con ingresos fijos.

Como se verá en párrafos siguientes, la aplicación de un programa de técnicas de manejo de personal en el cual se han incluido los tres aspectos anteriores, ofrece como resultado a las empresas, la distribución sobre bases científicas del importante renglón que comprende el pago de las nóminas mensuales y semanales.

La correcta descripción de los trabajos desempeñados en las industrias está directamente relacionada con el éxito de las operaciones, siendo además, el primer paso para llevar adelante una política correcta de empleos. Esta técnica implica un record de cada uno de los trabajos, la clase de resultados que se esperan, la calificación requerida, el temperamento más adecuado para realizarlo y los conocimientos especiales que se necesitan en el trabajador. También es conveniente incluir una descripción del tipo ideal del trabajador que puede desempeñar cada una de las labores, anotando sus condiciones físicas, edad, experiencia en el trabajo, etc. Junto a esta clasificación del trabajo, la empresa debe contar con un record de las calificaciones que se requieren para cada labor. En esta forma, conociendo los puestos existentes, sus características y su análisis, y dándole además un valor cuantitativo a los mismos —valuación—, complementados con la calificación de méritos se tienen los elementos necesarios para llevar adelante una buena política de empleo.

El sistema de clasificación que más interesa, tratándose de empleos administrativos, es el relacionado con

el trabajo de oficina, el cual está formado por tres aspectos:

1. Conocimiento de los fines que deben ser alcanzados;
2. Qué fines y operaciones se encuentran combinados para constituir un grupo o unidad de trabajo, y
3. El valor de este grupo dentro de la organización y sus relaciones con otros grupos.

Se ha dividido el trabajo de oficina en diez grupos, a saber: mensajeros, recepcionistas, secretarios, estenógrafos, telefonistas, contadores de libros y de máquina, calculistas, trabajo de escritorio y dictado a máquina. Además se necesita una clasificación precisa de todas aquellas personas que dentro de una empresa realizan trabajos relacionados con el trabajo administrativo propiamente dicho: albañiles, carpinteros, choferes, electricistas, elevadoristas, bomberos, servicios generales de aseo, etc. También es necesario contar con la clasificación de los puestos técnicos que deben ser cubiertos por especialistas y profesionales, tales como: abogados, médicos, ingenieros, etc., y los grupos correspondientes a pasantes, abogados especialistas y expertos.

## III. ANALISIS DE PUESTOS

El objetivo mediato de esta técnica es conocer con toda precisión lo que "cada trabajador debe hacer y las aptitudes que se requieren para hacerlo bien".

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por análisis de puesto? La determinación detallada de las diferentes labores que se practican en los diversos puestos de una organización, entendiéndose por puesto "el conjunto de operaciones, cualidades, posibilidades y condiciones que forman una unidad de trabajo específica e impersonal",<sup>7</sup> debiéndose distinguir dentro del análisis lo que por una parte constituye la *descripción* o sea "la forma escrita en que se consignan las operaciones materiales que debe realizar el trabajador y la *especificación*, o sea la anotación metódica seguida conforme a un patrón o modelo seleccionado, de la habilidad, esfuerzo, responsabilidad y condiciones implantadas por las diferentes labores."<sup>8</sup>

Para la correcta realización de la técnica, se necesita encargar de ella a una persona que por sus cualidades de observador objetivo y analista puede cumplir con los cuatro requisitos de rigor:

1. Recabar todos los datos necesarios con integridad y precisión.
2. Separar los elementos subjetivos que deben exigirse al trabajador de los objetivos que constituyen el trabajo.
3. Ordenar los datos que corresponden a cada uno de estos grupos en una forma lógica y consignarlos clara y sistemáticamente.
4. Organizar la conservación y manejo del conjunto de resultados del análisis.

El análisis de puestos está íntimamente relacionado con la selección de personal puesto que para saber escoger a los individuos idóneos en cuanto a conocimientos y habilidades es necesario conocer el conte-

7 Reyes Ponce, Agustín, *Análisis de Puestos*, Imprenta Universitaria, México, 1957.

8 *Ibid.*

nido del puesto, así como también lo es para dar una orientación y adiestramiento a los trabajadores, quienes habrán de ser encauzados, desde un principio, con miras a la mejor realización de las labores. Asimismo, el análisis está íntimamente ligado con la valuación de puestos, la cual, como se ha dicho, es la base para la correcta estructura de los salarios.

#### IV. VALUACION DE PUESTOS

Una vez realizado el análisis de los puestos que en su conjunto forman las diversas labores de la organización, es conveniente aplicar la técnica complementaria o sea la conocida con el nombre de valuación de puestos, mediante la cual se da un valor a cada una de las operaciones, en relación con las demás que se realizan en la planta. Dicho en otras palabras, la valuación no mide la habilidad de los trabajadores, sino las condiciones requeridas por cada puesto en cuanto a: *calificación técnica, esfuerzo, responsabilidad, educación y condiciones de trabajo*.

Por lo que respecta a *calificación* se valúan tres aspectos: preparación escolar y técnica, experiencia e iniciativa; el *esfuerzo* comprende el aspecto físico y el visual y mental; la *responsabilidad* se considera tomando en cuenta el manejo de equipo, materiales y la seguridad y el trabajo de los demás; por último, por lo que respecta a las *condiciones de trabajo en general*, dos son los aspectos valorados: las condiciones propiamente hablando y los riesgos eventuales.

Una vez considerados estos elementos, la realización práctica de la calificación se hace mediante el empleo de alguno de los sistemas establecidos para tal objeto, entre los cuales pueden mencionarse por ser los de mayor aplicación: a) de Clasificación; b) de Orientación Numérica; c) de Puntos, y d) de Comparación de Factores. Según la opinión de reconocidos técnicos en la materia, los dos primeros sistemas, por sus mismas características de simplicidad, son los recomendables para el medio mexicano, puesto que su aplicación no requiere de presupuestos elevados lo que no sucede con los dos restantes que para ser aplicados necesitan equipos de técnicos especialistas.<sup>9</sup>

En términos generales, en los dos primeros sistemas se establecen una serie de puestos a los que se da diferente valor. En el primero de los casos la agrupación se hace tomando en cuenta la categoría dada por el grado de autoridad y responsabilidad, en tanto que en el segundo se considera el puesto comparativamente con los demás del departamento, correspondiendo al supervisor asignar el número de puntos correspondiente a cada uno de ellos. El sistema de puntos es el que en la práctica tiene mayor aceptación; a cada factor —habilidades física y mental, responsabilidad y condiciones de trabajo—, se le da un valor en puntos, que al sumarse dan la calificación o valor total del puesto. Por último, en el método de comparación de factores, la valuación se hace tomando en cuenta la presencia o ausencia de un factor entre los puestos de la misma línea horizontal o de responsabilidad semejante.

#### V. CALIFICACION DE MERITOS

La técnica así denominada tuvo sus orígenes en la Ingeniería Industrial, al tratar de descubrir con un criterio objetivo diferencias individuales en el desem-

peño de determinada labor a fin de llevar dichas diferencias a una estandarización de la fase mecánica del trabajo. Los resultados así obtenidos, han sido utilizados por la economía del trabajo con grandes ventajas y utilidades para la producción. Esta técnica, en lugar de pensar en el hombre como parte integral de la máquina, se piensa en la máquina como una proyección de la habilidad y calificación del trabajador, lo que conduce a realizar los estudios de eficiencia en el trabajo considerando en primer término al hombre, y éste en toda su integridad, dando así lugar a considerar factores subjetivos y psicológicos y no solamente un análisis mecánico y frío.

La técnica de calificación de méritos suele confundirse con la valuación de puestos; cabe aquí aclarar que la primera señala los valores del hombre y la segunda la del puesto, existiendo en la aplicación de ambos, una relación íntima.

La forma práctica más aceptada de llevar adelante un plan de calificación de méritos, es la que se conoce con el nombre de Escala Gráfica de Calificación, la cual consiste en definir determinados requisitos que debe poseer el trabajador y dar a cada uno de ellos una puntuación que sumada dé la calificación total.

Otro sistema empleado es el que se denomina Escala Valorativa de Frecuencias, en la cual a las condiciones necesarias para realizar el trabajo se le agrega la variante ¿Con cuánta frecuencia? dándose las siguientes cinco posibilidades para su presentación: "siempre", "frecuentemente", "ocasionalmente", "muy rara vez" y "nunca". Como ejemplo: para calificar la puntualidad de un trabajador puede incluirse dentro del cuestionario correspondiente a la pregunta: "¿Llega con retardo al trabajo?", a la que se añade el factor modulador "¿Con cuánta frecuencia?" y limitándose la contestación a alguna de las cinco posibilidades señaladas. En esta forma, el factor fluctuante no queda sujeto a una franca apreciación subjetiva, sino que estará limitado por una variación concreta y mucho más fácil de medir y de valorar en forma total.

Son múltiples los sistemas utilizados en la práctica y lográndose mejores resultados con los que ofrecen mayores posibilidades de apreciación gráfica, aquellos cuya apreciación es de índole subjetiva, ya que en este caso, la posibilidad de errores motivada en una falsa apreciación de tipo sustantivo es más frecuente.

#### El Estatuto Jurídico y las Técnicas de Personal

Cabe aquí hacer un breve análisis del Estatuto Jurídico para pensar en la conveniencia y factibilidad de *introducir el empleo de las técnicas en manejo de personal* en la burocracia mexicana y desde este punto de vista, la primera cuestión de interés es conocer hasta dónde sus actuales disposiciones permiten dicha introducción.

Como antecedentes legales, existen las disposiciones del Artículo 73 y del Artículo 90 Constitucionales, y el 1o. de la Ley de Secretarías de Estado. El Artículo 73 dice:

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones".

A su vez, el 90 señala:

<sup>9</sup> Instituto Tecnológico de Monterrey, Valuación de Puestos, Boletín Técnico de Administración de Personal, Monterrey, N.L., 1957.



“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría”.

Asimismo, la Ley de Secretarías de Estado, en su artículo 1o., dice:

“Para el despacho de los negocios... y para el estudio y planeación de la política de conjunto que, en ciertos ramos debe seguirse, así como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo”, y en seguida hace la descripción exhaustiva de las Secretarías y departamentos de Estado y a partir del artículo 2o. de la citada ley, se regulan las funciones de cada una de las secretarías y departamentos de Estado, dejando a los reglamentos interiores la facultad de señalar la forma en que dichas funciones deberán realizarse.

Sobre estas bases de origen constitucional, el Ejecutivo regula los lineamientos a que quedan sujetos los servidores del Estado, quienes realizan en la práctica la función administrativa, sea en su carácter de representantes —si se trata de funcionarios— o como meros vinculadores —si se trata de empleados—, disposiciones que se complementan con lo dispuesto en el artículo 42, fracción V, del Estatuto Jurídico que señala como una de las obligaciones de los trabajadores, “desempeñar sus labores sujetándose a las leyes y reglamentos que las regulen y a la dirección de sus Jefes, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados”.

Atendiendo ya a las disposiciones del Estatuto, el primer ordenamiento que en nuestro parecer presenta materia de conflicto, por lo que respecta a la forma en que habrá de modificarse a fin de poder aplicar las técnicas, es el Artículo 20, que menciona el nombramiento como el instrumento mediante el cual se establece la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, mismo que tiene un sentido contradictorio por lo que respecta a las disposiciones de los artículos 80, 110, y fracción I del artículo 44, en donde se da a la relación establecida una forma francamente contractual.

El conflicto surge desde el momento en que se piensa la naturaleza diferente de cada una de las dos situaciones, o sea que si se trata de un acto, convención o unión, se condiciona la aplicación a un caso individual de una situación jurídica preexistente dejando, por tal circunstancia, al Estado la posibilidad de señalar las innovaciones que juzgue pertinentes a dicho régimen, quedando en particular sólo la posibilidad de adherirse, o bien si, por el contrario, se admite la existencia de un verdadero contrato de trabajo y no de un acto de adhesión, se dan entonces al servidor todos los derechos reconocidos por la ley a quien celebra un contrato de este tipo.

Por otra parte, si se acepta la existencia al nombramiento y se toma en cuenta lo dispuesto en el Capítulo Segundo del Título Tercero del propio Estatuto, en donde al señalarse las condiciones generales de trabajo, se dice: “para lograr la reorganización del servicio civil, se fijarán al iniciarse en cada período de gobierno, por los titulares de la unidad burocrática afectada”... se dejará al sindicato respectivo únicamente el derecho de ser oído y en caso de objeción la concu-

rrencia ante el tribunal de arbitraje, el Ejecutivo puede introducir las reformas que juzgue pertinentes, en tanto que si se considera la existencia de un verdadero contrato de trabajo, el sindicato tendrá una participación necesaria y activa en las modificaciones propuestas, con la complicación consiguiente.

El segundo problema a considerar antes de tratar de implantar las técnicas para manejar el personal federal, es el relacionado con la clasificación de los servidores del Estado que señala el Estatuto, nos referimos a los dos grandes grupos en que los divide o sea trabajadores de base y de confianza. Esta clasificación no establece un criterio para distinguir la función realizada por uno y otro tipo de trabajadores, sino únicamente hace la diferenciación en lo que respecta a la importancia del lugar o puesto y no a los atributos o condiciones particulares de quien va a desempeñarlo.

Esto es, si se recuerda que dentro de una clasificación racional de funciones, se establecen jerarquías de acuerdo con la responsabilidad, calificación y esfuerzo, lógicamente corresponden los altos puestos o sea los de responsabilidad y representación a quienes reúnen los mejores requisitos, y que a su vez son merecedores de una *verdadera confianza*, en tanto que quienes tienen encomendadas labores de vinculación y servicio, sin mayor responsabilidad ni facultades de representación y con el empleo mínimo de conocimientos, esfuerzos y especialidad, deben ser personas inamovibles o de base, si se considera que el trabajo a ellos encomendado —trámite, ejecución, manejo de la organización interna, etc.— es de aquellos factibles de perfeccionarse mediante la práctica reiterada y constante.

Delimitado el criterio, o sea una vez que por una parte señale con toda claridad las características de los altos ejecutivos, funcionarios y empleados no es virtud del puesto asignado sino de las condiciones personales que requiere dicho puesto, y por otra las del resto de los empleados y trabajadores puede procederse a plantear las innovaciones respetando el sentido de la ley.

Ahora bien, hasta aquí se han analizado las bases legales que permiten el establecimiento de técnicas para el manejo del personal federal. A continuación se hará una relación de los artículos del Estatuto en que se regulan por separado algunos aspectos de las técnicas de personal utilizando la misma secuela que para el análisis de las diversas técnicas.

*Clasificación de puestos.* A este respecto puede decirse que la clasificación señalada por el Estatuto en sus artículos 4o. y 5o., carece de sentido técnico. El artículo 4o. establece la distinción entre dos grandes grupos: trabajadores de base y de confianza. Aplicando el criterio de las disposiciones generales, la distinción entre trabajadores de base y de confianza es que los primeros son inamovibles, en tanto que los de confianza pueden ser relevados de puesto por acuerdo del titular a la unidad burocrática o las autoridades superiores.

Para establecer la distinción entre unos y otros, no se sigue un criterio determinado. Se hace solamente la clasificación de trabajadores de confianza, mencionando sin ningún orden una serie de puestos públicos de diferente responsabilidad, tratando de que ésta sea una nominación exhaustiva sin haberlo logrado.

El artículo 5o. señala la exclusión del Estatuto de los miembros del Ejército, la Armada y del Cuerpo Diplomático y los sujeta a reglamentos y normas espe-

organismos descentralizados, el Estatuto los remite a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, trátase de personal de base o de confianza cuando, en nuestro criterio, todos los altos funcionarios y directivos de la Federación, cualesquiera que sea el puesto que les haya sido asignado, necesita las mismas condiciones en cuanto a responsabilidad y representación y por consiguiente deben sujetarse en el desempeño de su función a un régimen normativo análogo.

Por lo que respecta a la clasificación de trabajadores de base, la denominación empleada en el artículo 17, tampoco da una idea de las características consideradas al hacerla, puesto que no señala si se trata de personal obrero, de empleados, o de ambos, ni cuáles son los factores que distinguen a los componentes de los diferentes grupos, ya que por ejemplo no diferencia entre técnico y trabajador especializado, ni entre trabajador de primera clase y uno de segunda. En nuestro criterio, debería sustituirse esta clasificación por la más usual en el manejo de personal: funcionarios, profesionistas, técnicos, empleados administrativos especializados, oficiales auxiliares, empleados no especializados, obreros calificados y servidumbre.

Los puestos de confianza y de base se señalarían en cada una de las graduaciones, siguiendo para ello el criterio del tipo de función encomendada al servidor público, excepción hecha de los funcionarios, quienes en todos los casos deberán tener la clasificación de "confianza" como calidad inherente al puesto desempeñado.

Por último, las fracciones a) y b) del artículo 41, establecen la clasificación de los trabajadores de base, en clases y unidades, dejando a discreción de los diferentes preceptos legales —leyes, reglamentos interiores, etc.— nombrar las diferentes categorías, lo que ha dado motivo a la falta de unidad y a la incongruencia que priva en este aspecto.

*Selección de personal.* Los artículos 6o., 10o. y 41 en su fracción I y párrafo f), son las únicas disposiciones estatutarias que hacen referencias a problemas relacionados con la selección de personal.

En términos generales, se entiende que el Estatuto deja a la legislación y a los reglamentos especiales señalar las condiciones requeridas a los servidores públicos por lo que respecta a conocimientos, preparación y condiciones físicas. Por tal motivo únicamente se ocupa de indicar que todos los trabajadores federales deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos técnicos que puedan desarrollar eficientemente el servicio que se trata. Por su parte el artículo 10 señala como edad mínima de admisión los 16 años, sin que por otra parte se señale un límite de edad para los trabajadores de nuevo ingreso, lo que en nuestro concepto acarrea una serie de problemas por lo que respecta a eficiencia de los servicios y las condiciones de jubilación.

El artículo 41 en su fracción I establece ciertas

prerrogativas en favor de: trabajadores sindicalizados, veteranos de la Revolución, supervivientes de la Invasión Norteamericana de 1914, quienes hayan prestado servicios anteriores y, por último, de quienes tengan mejores derechos escalafonarios, disposición —esta última— que coopera en la práctica con justo rigor, en virtud de la serie de situaciones establecidas que impiden la correcta operación de las comisiones de escalafón.

*Descripción y valuación de puestos.* De acuerdo con los lineamientos señalados para estas técnicas, es posible apreciar que el Estatuto Jurídico no hace referencia a ningún punto relativo, por lo que en esta materia habría necesidad de hacer una innovación total, en la que se introduzcan todas las técnicas al respecto y que posteriormente fueran ampliadas en los reglamentos respectivos, pero sobre una base previa de aplicación uniforme.

*Calificación de méritos.* Al aplicar los conceptos de calificación de méritos a la práctica establecida por el Estatuto se observa que, es en esta materia en la que se dan disposiciones más concretas, tales y como son las contenidas en las fracciones c), d) y e) del artículo 41, cuando al tratar el tema relacionado con la forma de llevar a cabo los ascensos del personal federal y la demostración de su competencia para hacerse merecedores de dichos ascensos. Cabe decir que aún en este tema tan delicado, no se llega a considerar una apreciación verdadera del esfuerzo individual, sino más bien, se considera el transcurso del tiempo como la principal medida de calificación, agregándose algunos otros requisitos como son: título profesional, presentación de un exámen de competencia —el que la mayor parte de las veces no se realiza con los requisitos necesarios—, antigüedad en el puesto, etc., lo que a todas luces resulta insuficiente para dar un índice correcto, primero de los conocimientos efectivos de los servidores públicos y, segundo, de las posibilidades de ampliar y mejorar tanto los propios conocimientos como la calificación individual.

## CONCLUSIONES

Una vez delimitado el contenido de las técnicas de dirección de personal y las referencias que sobre las mismas hace el Estatuto Jurídico, cabe aquí plantear una serie de posibilidades sobre la forma de solucionar los problemas relacionados con estos temas y que afectan gravemente a la burocracia mexicana.<sup>11</sup>

1a. Es necesario unificar las leyes y los reglamentos que se ocupan de problemas de la administración del personal federal, y que actualmente son disposiciones inconexas en las regulaciones de las diferentes secretarías de Estado.

2a. Difundir entre los empleados federales y el público en general las disposiciones concernientes al trámite de los negocios públicos con la especificación clara de la labor que corresponde a cada uno de los grados en la distribución vertical de la función pública.

3a. Establecer los cuadros de organización pública de manera uniforme para todas las dependencias

10 En este mismo sentido está orientado el artículo 89 Constitucional, en donde se enumeran los nombramientos que tienen que ser expedidos por el C. Presidente de la República.

11 Agradecemos los datos aportados por la señorita Francis Lira, de la Secretaría de Marina, y a los señores licenciados Raúl Noriega, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, J. Francisco Silva Alvarado, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y señor Ramiro Ruiz Madero de la Federación de Trabajadores al servicio del Estado.

gubernamentales, dejando las características afines a cada una de ellas a manera de órganos "staff" formados por personal especializado.

4a. Sobre bases de una organización uniforme de la administración pública, hacer la calificación de puestos también uniforme, con las variantes apuntadas en el párrafo anterior y por lo que respecta al personal especializado.

5a. Mediante la aplicación de una técnica correcta, iniciar la selección de personal dentro del que ya está actualmente en funciones, buscando su reacomodo después de someterlo a los exámenes de vocación y aptitudes adecuados.

6a. Efectuar el reacomodo del personal de cada una de las Secretarías, según los resultados que se obtengan del análisis y la valuación general de puestos en la administración pública.

7a. Calificar a los empleados que, habiendo llenado satisfactoriamente los requisitos anteriores, ya tengan un puesto concreto, a fin de darles un salario o sueldo acorde con la labor que habrán de desempeñar.

8a. Para lograr este fin, será necesario, por consiguiente, modificar en todas sus bases el Instructivo de Hacienda "que contiene el más anacrónico de los tabuladores de sueldos y salarios para la burocracia, pues no se compadece de los empleados de dependencias descentralizadas, pero al fin del gobierno, como Petróleos Mexicanos, perciban sueldos con remuneración triple desempeñando el mismo trabajo o labor que el burócrata. Suprimir el sinnúmero de categorías con diferencia de 20, 30, 40 y máximo de 70 pesos

mensuales, cantidades que —en vista del colapso que ha sufrido nuestra moneda en los últimos tres cambios de paridad— no son ningún incentivo para el empleado capacitado al tratar de superarse para aspirar a un escalafón tan pobre".<sup>12</sup>

9a. La medida anterior, también puede servir de base para modificar las tarifas de jubilación, eliminando al mismo tiempo un gran número de categorías que sirven solamente para obstaculizar el manejo del propio Instructivo, de acuerdo con la siguiente opinión: "Dentro de los escalafones administrativos clasificados, podrían señalarse para cada uno de los grupos o denominaciones, únicamente 10 categorías, suponiendo que se escalaran cada 3 años, y que la jubilación es a los 30 años de servicios, con remuneración inicial de 450 pesos, y aumentos escalonados de 300 (sólo resultaría un aumento anual de 100 pesos a cada uno)". . . "en el escalafón profesional, la base podría ser de 900 y los aumentos anuales de 200".

10a. No se ignora que la aplicación de las sugerencias apuntadas implicaría un cambio total en el funcionamiento de la administración pública mexicana, a grandes males grandes remedios; pero valga decir que de iniciarse dicho cambio con la formación de los *Servicios Nacionales de Empleo* adaptados a la realidad de la vida mexicana se ampliaría el criterio sustentado por la Ley Federal del Trabajo sobre la necesidad de que operen bolsas de trabajo y se daría así a los mencionados Servicios características institucionales de alcance federal.

<sup>12</sup> Opinión sustentada por la señorita Francis Lira, de la Secretaría de Marina.

## LA PROFESIONALIZACION DEL PERSONAL PUBLICO\*\*

Por:  
José Luis Tónix  
Edgard Urbieto Galeano  
Beatriz Amparo Vidal  
Martha Amorín de Escudero

### Introducción

Este trabajo tiene como finalidad esbozar los problemas que concurren directamente a una parte fundamental de la Administración Pública: "La investigación sistemática de los recursos humanos de alto nivel y su desarrollo armónico y equilibrado con referencia a nuestra realidad latinoamericana."

No pretende significar ni el mejor, ni el más amplio, ni el más detallado estudio; simplemente inicia el análisis de un tema casi virgen, enfatizando la situación objetiva existente en nuestros países y la necesidad de buscar motivar las aptitudes de las personas que de una manera u otra pueden contribuir a su estudio y posibles soluciones.

Si en alguna forma esta breve aportación ha cumplido con este propósito, los que han colaborado en ella se consideran ampliamente satisfechos.

### I. INTRODUCCION CONCEPTUAL

#### 1. Definiciones

*Profesión.* Se vincula a una categoría de status social reconocida a grupos cuyos integrantes responden a dos criterios básicos:

- a) El requerimiento de una aptitud intelectual o física derivada de la posesión de un conjunto de *conocimientos específicos* o el dominio de ciertas *técnicas o habilidades específicas*, adquiridas mediante un proceso de capacitación y formación *sistemática y en alguna forma institucionalizada*.
- b) Se basa en la exigencia de que las aptitudes estén desarrolladas *para satisfacer una demanda ocupacional* específica y de alguna manera particularizada. La profesión es una actividad especializada

*ejercida en forma permanente o habitual, basada en criterios idóneos y en una habilidad técnica consumada.*

Las funciones y el "status" social de cada profesión dependen del tipo de estratificación social y el grado de división de trabajo que ha alcanzado la sociedad. El desarrollo o incremento del número, variedad o importancia de las profesiones, probablemente, constituyen el más importante cambio que ha ocurrido en los sistemas ocupacionales de la sociedad moderna, vinculado al fenómeno inevitable de la subdivisión del trabajo social, según avanza el proceso de modernización.

Existen en la sociedad moderna, un proceso de tecnificación creciente que determina la aparición de nuevas demandas ocupacionales, vinculadas al desarrollo científico y/o técnico. Este hecho, coexistente con la exigencia de un incremento de la capacidad de manejo ("management"), determina el requerimiento de personal capacitado en forma especial en su desempeño. La aparición de nuevas ocupaciones ocurre, con gran frecuencia, en base a un proceso de desdoblamiento o división y subdivisión, que conduce a mayor *especificidad ocupacional*.

*Profesionalización.* Puede referirse a dos procesos básicos:

- a) *Al proceso de formación profesional.* En este enfoque, cabe definirla como el proceso *constante* de adquisición y actualización de conocimientos científicos, técnicos y tecnológicos, que componen una unidad en función de una categoría delimitada de acción u ocupación dentro de la sociedad. Implica

489

\* Este trabajo fue realizado en la Fundación Getulio Vargas bajo la coordinación del Dr. Mario Friero.

\*\* Revista Mexicana de Ciencia Política. Vol. XV. Núm. 57. 1969 (pp. 359-385)

también el *reconocimiento social* de que la educación, capacitación y adiestramiento específico, es un prerrequisito para el logro de la eficiencia funcional en los diversos sectores que componen la sociedad.

- b) En otro sentido, se entiende por "profesionalización" un *proceso de diversificación ocupacional*, que transforma actividades y ocupaciones no muy claramente determinadas en profesiones claramente definidas, mediante una institucionalización y/o reconocimiento de "status" tanto social como organizacional (es decir, dentro de la organización para la que se trabaja o de las organizaciones que demandan tales clases de empleos).

La *profesionalización del personal público* significa, por parte del gobierno, la *identificación, aceptación* y la *toma de decisiones* pertinentes respecto a la necesidad de contar con personal preparado de manera *deliberada, continua* y *sistemática* y *por lo menos semiinstitucional* para las diferentes actividades y tareas que debe cumplir el Estado. Aquello, como forma de lograr una eficiencia más alta de los servicios que presta, y tales requisitos, por la comprensión de la necesidad *articular* las exigencias ocupacionales del sector público con el sistema educativo y los programas de capacitación y adiestramiento gubernamentales.

El Estado debe procurar *atraer, formar, retener, utilizar y desarrollar* en el servicio público, a las personas más capacitadas y los mejores talentos e integrarlos dentro de las diversas acciones y ocupaciones estatales.

Ese proceso, para ser llevado a cabo con éxito, requiere *reconocimiento y la decisión del ámbito político*, que encare la profesionalización como un objetivo de una política de personal que se exprese a través de una nueva dimensión de: régimen de servicio civil; sistema de personal; capacitación y adiestramiento continuo funcional.

La "profesionalización", así tomada, requiere el uso de diversas técnicas de administración de personal en su sentido más amplio, o sea, incluyendo las interrelaciones de personas grupos y jerarquías de la administración, y la existencia de una carrera administrativa basada en el mérito en y para el servicio (real y potencial).

## 2. Aspectos fundamentales de la profesionalización en el servicio público

*Educación, capacitación y adiestramiento específicos* al nivel y calidad de la educación existente en el contexto social constituyen aspectos determinantes o limitativos de los recursos humanos con base a los cuales se seleccionan los servicios públicos.

Una política de profesionalización del personal público debe encarar una acción para orientar y modificar esas condiciones generales y/o complementarlas mediante capacitación técnica o profesional, con vista a los requerimientos de la administración pública.

El reclutamiento del personal y desarrollo de su carrera administrativa, deben articularse con los diversos niveles del sistema de educación, exigiéndose, para los distintos cargos de ingreso o niveles jerárquicos, diferentes grados de instrucción general o profesional o especial.

La capacitación y adiestramiento del personal en servicio son fundamentales, ya sea para ambientar al

nuevo funcionario en sus tareas específicas, reorientarlo, adaptarlo a una nueva función o a mayores responsabilidades o jerarquías. Este aspecto es primordial para mantener y aumentar los conocimientos y habilidades de los funcionarios en la esfera de su actividad e inculcarles una actitud innovatoria y positiva.

La "profesionalización" implica un proceso hacia la especificidad funcional, que se cumple, *primordialmente*, a través de un proceso de capacitación *funcional, autorreforzante del proceso y continuo*.

La *legitimación* del proceso de profesionalización exige normas basadas en la exigencia del mérito académico y/o de la idoneidad específica, como elementos esenciales en la provisión de cargos públicos en todos sus niveles.

También, normas que contemplen la capacitación del funcionario, como derecho o como obligación, pero que en todo caso la consideren como un instrumento útil y necesario para formar un personal público eficiente e *innovador*, que posibilite a la administración pública a hacer frente a las transformaciones económicas y sociales requeridas por el mundo moderno; y la evalúen como elemento positivo de la actuación del funcionario.

*Estructura ocupacional.* La administración pública debe estructurar sus cuadros ocupacionales, estableciendo un ordenamiento jerárquico de cargos en base a un análisis de los tipos de trabajo y conforme a sus diferentes niveles y grados de responsabilidad, requerimientos y dificultades.

Con esa base, debe fijar remuneraciones y compensaciones que determinen una adecuada *diferenciación* en base a los diversos requerimientos profesionales o técnicos a cada nivel.

Debe procurarse ofrecer a los funcionarios una remuneración que les posibilite un "status" de vida adecuado, con una dedicación integral a la función pública (con tratamiento diferenciado y flexible en el nivel científico), e incentivos, no económicos, relacionados con su propia posición burocrática y social.

"*Status*" *institucional del funcionario.* Exige, asimismo, la promoción y creación de una atmósfera propicia que posibilite a los individuos para obtener la máxima satisfacción como integrantes de una organización en el sector público y los estimule para su *permanencia activa* en el servicio.

El proceso de profesionalización implica una complementariedad: comprende una parte de educación básica que es complementada por la capacitación específica y técnica para el desempeño de una determinada labor, y otra parte de conocimientos adquiridos mediante la experiencia y/o la práctica profesional. Por tanto, la permanencia del personal en la organización o institución contribuye a él, siempre que se vea acompañada de un proceso de autosuperación y de perfeccionamiento profesional.

De ahí, que la profesionalización se vincula también a la existencia de una carrera administrativa. No obstante que pudiera admitirse el sistema del "empleo" específico, que no conlleve ascenso, o sólo fuera limitado, él determina, como consecuencia general, un desestímulo para el funcionario en relación a su permanencia y celo profesional. Por esta razón, cuando tal situación se da, debe suplirse por otros factores de motivación.

El requisito de la seguridad e incentivo por espec-

tativa de promoción del empleado, debe funcionar en forma coadyuvante a la especialización; vale decir, que la *noción de empleo u ocupación debe coexistir con la de carrera*, procurándose un *balance* adecuado entre los distintos elementos. Un sistema de personal que determine una excesiva seguridad del empleado y le impida apartar a los incompetentes, u otorgue *fundamental importancia a la antigüedad* en las promociones, es perjudicial, porque se opone o inhibe la creación de una atmósfera innovativa.

La profesionalización está vinculada a la *movilidad* dentro de la administración, tanto horizontal como vertical, pero con ajuste siempre al criterio de destinar las mejores capacidades con relación a las exigencias específicas de la ocupación o cargo. *La movilidad planeada y sistemática*, conjuntamente con la exigencia de capacitación o adiestramiento específico, continuos, corrigen el defecto que puede surgir de un sistema de carrera, de constituirse en un mundo cerrado, con hábitos que nacen y se desarrollan dentro de él, de carácter rutinario, que tienden a crear un "tipo" de burócrata, falto de iniciativa y opuesto a todo cambio o innovación, pasivo y negligente frente a las finalidades del servicio.

Deben proporcionarse al empleado las más adecuadas condiciones de trabajo, considerando una serie de factores objetivos y subjetivos (de ambiente, área de trabajo disponible, medios de comunicaciones, de material tecnológico adecuado, etcétera). Estos elementos influyen en el desempeño y satisfacción del trabajo, al reducir esfuerzos y crear una atmósfera incitadora a la productividad, por la adaptación específica a las labores y funciones a realizar.

"*Status*" social del funcionario. La "profesionalización" significa también un proceso de *mudanza cultural*, orientada hacia un aumento del prestigio de la administración pública en su conjunto, en base a una concepción que le dé como fin primordial la preocupación por el interés público, e incida en forma especial en el reconocimiento social de la función gubernamental y del servidor público, como motores del cambio social y al servicio de la población en general y usuarios.

Es fundamental una evaluación positiva que se expresa exógenamente, en una actitud también positiva que la sociedad desarrolla frente a la administración y, endógenamente, con la existencia de una alta moral administrativa.

La especificidad funcional, característica de la profesionalización, acompañada de un adecuado sistema de capacitación, conducen, en unidad con un régimen de servicio civil reorientado, a la creación de un nuevo sentido de la *dignidad de la función*. Otros elementos esenciales en la preservación de la moral, son la aceptación del sistema de mérito, definido de acuerdo a criterios de alta innovación y rigor profesional, y sistema de participación e interacción grupal, y de comunicaciones adecuadas.

Se requiere una nueva actitud del funcionario que lo estimule y obligue a un proceso continuo de perfeccionamiento profesional, con conciencia y aceptación de las exigencias de cambio e innovaciones que plantea el mundo moderno, para poder progresar en su carrera e inclusive, para poder mantener su empleo dentro del gobierno.

La institución pública debe otorgar a su personal tratamiento diferencial en las facilidades y condiciones

de bienestar y comodidad acorde a su función e importancia específica, como forma de reconocimiento de la institución a la relevancia que el individuo preste al servicio.

*Estructura organizacional*. Se requiere la constitución de una estructura adaptada a las necesidades de este esfuerzo hacia la profesionalización del servicio público (organismo central y/o descentralizado de personal) para implantar e integrar las medidas requeridas en materia de personal (sistemas, directrices, normas, procesos).

Su actuación, para ser efectiva, requiere mantener una coordinación y articulación constante con otros órganos o sistemas normativos cuyas esferas de acción complementan los esfuerzos administrativos del Estado.

La profesionalización debe expresarse y articularse, en consecuencia, básicamente con los siguientes sistemas:

- De personal
- De planificación
- De presupuesto
- De organización y métodos (o racionalización)
  - Simplificación de trabajo
  - Procesamiento de datos
  - Investigación operacional
- De suministros
- De estadística

Con *personal*, por las innumerables vinculaciones ya expresadas en el desarrollo del tema: el sistema de personal debe recoger y expandir una política de profesionalización, actuar activamente en el proceso, por intermedio de sus distintas normas, directrices, técnicas, etcétera.

Con *planificación*, para llevar a cabo una política de profesionalización del servicio público se necesita planeamiento educacional y estudios sobre el potencial humano, destinados a formular y concretar políticas para la educación técnica y profesional, para satisfacer los requerimientos ocupacionales de la sociedad en general y la administración pública en particular.

Con el *sistema presupuestal*: éste debe recoger las informaciones de personal para incluir en el presupuesto, e implementar los planes y programas destinados a la capacitación y educación.

Con *organización y métodos*, existen importantes conexiones e interrelaciones, pues todo cambio en la organización produce un estímulo por modificación de los requerimientos de profesionalización, en un proceso de modernización ocupacional.

Las técnicas de *simplificación del trabajo* determinan análisis de tareas y estudios de distribución del trabajo. Son instrumentos mediante los cuales se determinan los requerimientos específicos de cada servicio y se analizan las categorías y capacidades de los funcionarios y el ajustamiento a su labor y destino.

Con el sistema de *procesamiento de datos*: Para lograr una rápida y oportuna ubicación de los funcionarios públicos, se requiere contar con la información precisa en el momento adecuado, que posibilite relacionar la cantidad, categoría y calificación de los funcionarios, con la cuantía, requerimiento y responsabilidad exigidos por los cargos, y efectuar los movimientos y ajustes necesarios. O sea que posibilite una óptima articulación entre la demanda y la disponibilidad

de personal, con consideración a su capacitación y adiestramiento específicos.

Con *investigación operacional*: Actúa como incentivador de la profesionalización, al determinar un análisis cada vez más específico y focalizado de cada aspecto administrativo, tendiendo a un mayor rigor operacional y funcionalidad estrictamente programada en el tiempo/costo.

Con el sistema de *suministros*, la interacción es marcada. El proceso de profesionalización determina requerimientos específicos de elementos tecnológicos; la provisión adecuada incide en un apoyo y un estímulo a ese proceso. Debe existir una política de suministros orientada hacia las innovaciones aplicadas a la administración.

Con *estadística*: Actúa como sistema auxiliar que posibilita conocer aspectos cuantitativos y cualitativos y hacer los análisis pertinentes respecto al personal público.

Para promover la profesionalización del personal, se requiere una articulación de los esfuerzos de todos estos sistemas, con tendencia a la integración (hacia un proceso continuo de consultas entre los responsables para "compatibilizar" las políticas de cada sistema).

#### Apoyo institucional externo

Es importante la vinculación con los grupos profesionales, que el proceso de profesionalización acentúa. Los funcionarios públicos, mediante su participación en grupos profesionales, cuentan con oportunidades de intercambiar y actualizar conocimientos y experiencias.

El proceso de profesionalización implica el estímulo a la creación y desenvolvimiento de estos grupos, pero imbuido de esos valores de "profesionalización", para que se configuren como centros de irradiación y avance de conocimientos y técnicas, con adaptación a las nuevas circunstancias sociales.

### Tema II Cuadro 2

#### POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA OCUPADA Y POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR PUBLICO

(Países Latinoamericanos)

492

#### Indicadores

Países	Censo o Estimación	Población Total —en millones—	Población Económicamente Activa Ocupada	Población Ocupada en el Sector Público
Brasil (1)	1965	81.301	22.651	346.500
	1960			
	1963			
Colombia (2)	1965	17.787	3.756	78.800
	1951			
	1962			
El Salvador (3)	1965	2.929	766	30.200
	1961			
	1963			
Honduras (4)	1965	2.284	534	18.600
	1961			
	1963			
Nicaragua (5)	1965	1.655	S/D	
	1963			
	1963			
Venezuela (6)	1965	8.722	2.078	37.900
	1961			
	1963			

- (1) P. TOTAL: Estimación de la OEA.  
P. E/A OCUPADA: Muestra de aprovechamiento en 1.27% de la Población.  
P. OCUPADA EN A.P.: Comprende la Administración Directa, Autarquías, Universidades y Defensa Nacional.
- (2) P. TOTAL: Estimación de la OEA.  
P. E/A OCUPADA: Cifras no concordantes por desconocimiento del número exacto de la Pobl. de 10 a 11 años de EDAD.  
P. OCUPADA EN A.P.: En el Ministerio de Defensa Nacional sólo se cuantifican los empleados civiles.
- (3) P. TOTAL: Estimación de la OEA.  
P. E/A OCUPADA:  
P. OCUPADA EN A. P.: Incluye de la Corte de Cuentas de la Rep., el Consejo Central de Elecciones y el Tribunal del Servicio Civil.
- (4) P. TOTAL: Estimación de la OEA.  
P. E/A OCUPADA:  
P. OCUPADA EN A.P.:
- (5) P. TOTAL: Estimación de la OEA.  
P. E/A OCUPADA: Muestra del 5% del País y del 20% de la Capital.  
P. OCUPADA EN A.P.:
- (6) P. TOTAL: Estimación de la OEA.  
P. E/A OCUPADA: Muestra del 4% de la Capital y el 1% del total del País.  
P. OCUPADA EN A.P.: Excluye al Personal del Magisterio que pertenece a los Estados.

Fuente: "América en cifras 1963 y 1965", de la OEA., Washington, D.C., EUA. (Cuadros 602-01; 201-01, 201-10)

## II ORIENTACION PREVALECIENTE EN LA CLASIFICACION DE PUESTOS EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

### 1. Consideraciones

Las consideraciones siguientes pretenden aclarar los criterios y conceptos que expresados en el cuadro anterior en números absolutos y relativos, conforman una tentativa de buscar las clasificaciones más adecuadas y estandarizadas para su mejor manejo.

- En la clasificación de los niveles jerárquicos se tomaron como criterio las dos dimensiones fundamentales de responsabilidad del máximo nivel: la *capacidad gerencial* y la *formulación de políticas*. Estas dimensiones de la administración pública se encuentran indefectiblemente en los tres niveles de la parte superior de la gráfica y ocupan los niveles 1, 2 y 3.
- La aclaración de los niveles jerárquicos y distribución ocupacional, está relacionada con: aquéllos con la categoría jerárquica del puesto público, mientras que la otra especifica las tareas que desempeña la persona que ocupa el cargo. Es decir, uno es el *rango*, y otro es la *labor* que desempeña el funcionario. Inclusive se puede decir que pueden haber directores de algún organismo que tengan carácter científico o viceversa (por ejemplo, los científicos atómicos).
- Los niveles subsiguientes, del 4 al 7, están más identificados a las *dimensiones de autoridad y responsabilidad*, tanto en sus obligaciones científico-profesional, como profesional-técnica.
- El común denominador que busca encontrarse en esta gráfica, es que en cada nivel jerárquico y en

cada distribución ocupacional debe existir un cierto grado de profesionalización acorde con las funciones específicas de cada uno de ellos.

- La ubicación de las categorías científicas, profesional y técnica propiamente dichas, está en relación directa al nivel y complejidad del dominio de ideas y técnicas.

### 2. Problemas

- No se puede realizar un análisis de tal naturaleza, hasta no tener una serie de informaciones confiables que determinen con absoluta certeza la clasificación que aquí se enuncia.
- La ambigüedad que existe entre algunas fajas divisorias de las categorías ocupacionales, científicas, profesional y técnica no ha sido superada y por consiguiente la ubicación precisa no está determinada.

## III ASPECTOS, PROBLEMAS E INTERACCIONES RELATIVAS A UN SISTEMA DE PERSONAL QUE TIENDA A DESARROLLAR LA PROFESIONALIZACION

Los conceptos vertidos en los tópicos precedentes, adicionados al análisis de los indicadores básicos y niveles jerárquicos de la generalidad de los países latinoamericanos, indican que se está distante de que el ejercicio de la función pública y/o al manejo de la administración del personal tenga grados relevantes de profesionalización.

El cuadro de la página 124 constituye el inicio de un planteamiento que podría comenzar con una investigación de las interacciones entre la profesionalización



y los sistemas de personal.

La elaboración de un diseño de investigación requiere de un análisis previo de las etapas de la administración de personal y niveles jerárquicos, necesario para el estudio de la profesionalización. Con la discusión orientada en atención a los diversos aspectos del sistema de personal en vinculación con los niveles jerárquicos, se tenderá imperativamente hacia el perfeccionamiento de las normas y técnicas en los procedimientos vinculados al sistema de personal, por ejemplo, de clasificación y nominación. Y, por consiguiente, estos análisis pueden proveer una orientación adecuada para llegar paulatinamente al ejercicio de una función pública eficiente. La connotación jerarquizada de que se investirá la función y los considerables progresos que se derivan de su ejercicio, entre muchos otros factores, serán resultado de una paulatina implantación de la profesionalización.

En esta parte anotemos que los grados de eficiencia que puedan alcanzarse consubstanciarán considerable importancia en atención a que a esta altura: ya no se está en el orden de la Estrategia o de los medios, o en atención de una determinada Organización del Poder Político. . . sino en el de los fines de la Sociedad.

Toda tentativa de preconizar combinaciones que configuren, compulsoriamente, conformaciones objetivas en cuanto a una clarificación total de conceptos en base a estudios de casos específicos tendientes a establecer criterios y pautas en el manejo del sistema de personal, resulta mermada en sus proyecciones por los inconvenientes que se resumen:

494

- Los sistemas de personal existentes en América Latina no tienden a desarrollar la profesionalización en la función pública.
- No hay investigaciones sociológicas adecuadas por países, vinculadas al tema que nos ocupa.
- El inicio de un planteamiento como tentativa de elaboración de un diseño no puede constituir una modalidad válida con carácter general absoluto. Su aplicación debe tender a ajustarse ecológicamente, es decir, de acuerdo con las características, peculiaridades o necesidades regionales y nacionales.
- Para llegar a definir criterios y pautas en el diseño y especificaciones de este sistema de personal que se propone, se hace necesario estudiar y especular, *caso por caso*, sobre adecuación-viabilidad del mismo con respecto a la profesionalización. Esto es: *confrontar las diecisiete etapas de administración de personal con los siete niveles jerárquicos determinados tentativamente*, para obtener el tratamiento que debiera tener cada una de las fases del proceso de un sistema de personal moderno, orientado hacia la profesionalización del personal público.<sup>1</sup>

La formulación del diseño que se provee, después de un análisis de los principales problemas y características salientes de los sistemas de personal conocidos, condiciona en respuesta, la adopción de criterios y pautas ecológicamente operables para "quemar etapas" en el itinerario hacia el desarrollo de la profesionalización del personal público de nuestros países.

El cuadro anexo puede representar una primera tentativa para su confrontación en sentido vertical y horizontal, de las relaciones de cada uno de los niveles jerárquicos con las etapas del sistema de personal, que nos daría una primera aproximación de la realidad latinoamericana. Procedimientos similares, con los respectivos ajustes, pueden utilizarse para la caracterización e identificación de los problemas que aún siguen siendo parte constitutiva del sistema latinoamericano en las áreas específicas investigadas.

Ahora bien, es preciso efectuar estudios profundos de investigación continua y sistemática, con los debidos apoyos de información estadística confiable para adaptar estas diecisiete etapas de la administración de personal a los niveles jerárquicos tipificados. No se considera adecuado generalizar las etapas, puesto que los diversos niveles deben manejarse diferencialmente buscando el punto de adaptabilidad necesaria en cada uno de ellos.

Si tomamos el ejemplo de unir el nivel científico con el proceso de reclutamiento, por ejemplo, nos daría la expectativa que tienen estos países para crear, mantener y utilizar todos los individuos con un alto nivel científico aprovechables en un proceso de desarrollo naciente. Evidentemente, el procedimiento a utilizar no puede ser el mismo para este caso, que el que correspondería para la selección de un auxiliar o un empleado de mantenimiento.

Es decir, hasta ahora los conceptos de la Administración de Personal, tal como está concebida, se han tomado en forma general, con ajuste a las pautas aportadas por los especialistas en la materia. Aquí se propone hacer una innovación modernizante en la Administración de Personal, buscando enfoques o criterios analíticos cada vez más precisos, que sólo pueden resultar de un trabajo analítico mucho más afinado, más profundo, que conduciría a una familiaridad teórica y experimental, al considerar caso por caso, en cada país, en una coyuntura política, socio-económica e institucional dada.

O sea, que la reorientación del sistema de personal sobre criterios específicos, requiere un grado de complejidad creciente, al relacionar cada una de las etapas con cada uno de los niveles jerárquicos típicos. Y si este análisis se lleva a cabo en cada país y luego se realizan las comparaciones pertinentes, el grado de complejidad será todavía mayor.

Este enfoque nos daría por resultado el viraje de una situación prefabricada y "estandarizada" en generalidades, a enfocar la profesionalización de nuestros países con un criterio más adecuado y más amplio de las situaciones propias en un sistema de personal, que condicionará las etapas a una realidad propia de los requerimientos específicos de los distintos puestos, y que precisan de una serie de técnicas y habilidades consumadas acordes a la categoría e importancia de los mismos.

#### IV. EL CONTEXTO EDUCACIONAL

##### 1. La educación, conceptos

De acuerdo con los últimos análisis hechos por los

1 Para ilustrar las dificultades que presente el agotamiento de una perspectiva de profesionalización, señalaremos que, en el orden regional, se presentarán 119 problemas a analizar en detalle uno por uno, que requerirán 119 sesiones de discusión, tendientes al establecimiento de criterios y pautas pertinentes, en un equipo interdisciplinario. Siguiendo este ordenamiento, se imponen también 119 sesiones de discusión, tendientes al establecimiento de criterios y pautas para una nación

especialistas en la materia, la educación es uno de los prerrequisitos básicos para el logro de mayor dinamismo en el proceso de desarrollo.

Enfocado desde este punto de vista, no es despreciable la utilización de infraestructura educacional, como precondition preferencial con un rango de prioridad muy importante para alcanzar los objetivos buscados por la Sociedad.

La definición de la palabra educación, ha sido tratada de muy diversas formas y hasta ahora se considera como un término sujeto a controversias de muy diversas índoles.

Sin embargo, para efectos de este trabajo, se considera la educación como el sistema de: generación, producción, experimentación, aplicación, difusión y sistematización de las ideas del hombre.

La educación abarca prácticamente todo el contexto cultural de un país y su estrecha relación con todos los otros países.

Se puede afirmar que no existe ninguna actividad humana que no precise de la educación; así se hable de la educación cívica, política, religiosa, profesional, técnica, artística, etcétera.

La educación es entonces el soporte intelectual básico para el desarrollo, como la infraestructura material lo es para la economía.

La educación, como toda institución social, pasó por una época en la que se consideraba parte del libre juego de las fuerzas sociales que la conformaban y tal vez sea una de las áreas que ha quedado en esta situación. Este antecedente trascendió hasta hoy en día y aún es objeto de debate teórico por muchos autores.

En este contexto, la educación se desarrolló de una manera liberal, en la cual, la iniciativa privada asumió la mayor parte de las tareas educativas.

## 2. Las relaciones entre el gobierno y el sistema educativo

Las consideraciones expuestas reflejan el nivel de desventaja comparativa en que se encuentra el gobierno en relación con la iniciativa privada, que agrava el problema educativo.

El primer intento para visualizar las limitaciones que tienen los gobiernos en el contexto latinoamericano, sería el análisis de las partidas destinadas a la educación. El siguiente cuadro nos demuestra la situación prevaleciente en algunos países latinoamericanos:

Países	Año	%
Argentina	(1964)	12.8
Bolivia	(1961)	23.6
Chile	(1961)	15.7
Perú	(1959)	10.6
Ecuador	(1962)	12.9
Colombia	(1962)	14.4
Venezuela	(1962)	11.7
Brasil	(1962)	13.8
Guatemala	(1962)	s/d
El Salvador	(1960)	16.5
Honduras	(1960)	18.3
Costa Rica	(1961)	27.8
Panamá	(1961)	18.6
México	(1961)	20.2
Haití	(1962)	10.2

Fuente: Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programa, México, 1967.

2 Mario Frieiro, Primera Reunión de Profesores Universitarios, San José, Costa Rica. 1965.

Puede afirmarse que el porcentaje asignado a gastos para la educación es en términos generales muy escaso; asimismo la capacidad del gobierno para implantar sus programas educativos como un primer esfuerzo para proveerse de personal apto al desempeño de sus labores públicas, tiene proporciones muy limitadas.

Si a todo esto le agregamos las deficiencias y anomalías que generalmente se encuentran en estos países, nos encontramos con la escasa capacidad educativa del gobierno para satisfacer sus propias demandas, y cuyas causas pueden ser:

- Por falta y/o por desperdicio en la utilización de sus recursos ya en operación.
- Por falta de comprensión de la importancia de la educación.
- Por empleo parcial y/o nulo de su capacidad instalada.
- Por falta y/o desperdicio del personal docente y de investigación.
- Por falta de disponibilidad financiera.

## 3. La administración pública y la educación

Como se sabe, todas las naciones (con escasas excepciones) están altamente preocupadas por la consecución de mayor y mejor educación para sus pueblos. Esta preocupación nació de necesidades internas, tendientes a subsanar las grandes áreas descuidadas que amenazan sufrir una serie de colapsos sociales. Sobre todo en las últimas fechas, la velocidad y la complejidad de los fenómenos sociales que podrían desencadenarse en movimientos violentos, enfatizó la tesis de estudio científico para buscar las soluciones pertinentes con un alto componente de racionalidad. Este tipo de fenómenos atañe tanto a los países altamente desarrollados como a los países subdesarrollados en mayor o menor grado.

El análisis anterior ha modificado el modo de pensar de muchos de los responsables del máximo nivel político-administrativo y ha vuelto a ser uno de los desafíos para la administración pública, y que pueden adoptar las siguientes características:

- Dejar la educación en manos del "laissez faire".
- Intervenir en una parcela proporcional en el proceso educativo, tomando en cuenta sólo el carácter eminentemente científico y académico del asunto.
- La alternativa que impulsa al gobierno a hacerse cargo de todo el proceso educativo, reconociendo las necesidades del sector público para sus fines de desarrollo.

Estos tres grados consecutivos de acción del gobierno hacia la satisfacción de sus necesidades propias de personal apto, pueden ser ampliadas también en el sentido que dirija el esfuerzo hacia el objetivo buscando como lo explica la siguiente cita:

El esfuerzo que se haga en el campo de la investigación y capacitación de profesionales de la administración pública, no puede desentenderse de ciertas cuestiones que se plantean en la relación con la propia vida de los países, a saber:

- I. El esfuerzo nacional de desarrollo
- II. Las necesidades generales de la educación.
- III. La misión de la Universidad.<sup>2</sup>

Por otra parte, la identificación de Centros de Enseñanza Superior que proveen de una parte importante de educación tendente a mejorar y perfeccionar los instrumentos técnicos de reestructuración social y que de manera general se encuentran en todo el ámbito latinoamericano, son:

- Agencias de organismos internacionales de asistencia técnica, educativa y de investigación
- Agencias autónomas internacionales con iguales propósitos
- Agencias internacionales, con carácter de zona, con iguales propósitos

Estos organismos aportan la mayoría de labor docente y de investigación al sistema de educación y generalmente están auspiciados por instituciones privadas.

Otro de los problemas en que se debaten estos países es la dependencia de préstamos del exterior. Estos son casi por lo general en forma directa y están sujetos a las condiciones que les impone el país que otorga el préstamo.

#### **4. Los centros de enseñanza superior en el ámbito nacional**

Para simplificar la terminología de estos centros se tomará para generalizar el de Universidad.

La Universidad tiene un papel muy importante en la educación, pues tiende a mantener un proceso de interrelación con el Estado, ya que es la entidad que constantemente prepara una gran parte de la juventud, que es potencialmente una de las fuentes de reclutamiento de personal gubernamental: científico, profesional y técnico. Sobre todo porque las teorías actuales consideran que es la institución que provee de la educación básica a niveles profesionales, como lo explica la siguiente cita:

En muchos de los países no industrializados el sistema educativo es incompleto, tradicional y poco balanceado, con referencia a las necesidades de la sociedad moderna.<sup>3</sup>

Algunos países han procurado establecer dentro o fuera de la Universidad organismos dedicados a la educación de administración pública.

Toda esta área del conocimiento que es proporcionada por la Universidad es considerada como prerrequisito necesario para la incorporación de candidatos a servidores públicos y su carácter principal, el de estudios previos, además sería el primer indicador de fundamental importancia de la capacidad del aspirante a ocupar el cargo público correspondiente (grado obtenido, currículum vitae, etcétera).

### **V. LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO GUBERNAMENTAL Y EL DESARROLLO DE LA PROFESIONALIZACION**

#### **1. Conceptos**

Los Estados Unidos, que es la nación líder en materia de desarrollo de tecnología, usan indistintamente los términos "capacitación" y "adiestramiento" como sinónimos, sin que hasta ahora se haya definido con certeza el ámbito de cada uno de ellos.

Las discusiones sobre los términos usados en la administración adolecen de toda clase de defectos, cuyos principales podemos citar: falta de terminología propia; adopción de términos de otros idiomas; traducciones mal hechas de otros idiomas; adopción de términos de otras disciplinas, y multiplicidad de opiniones sobre los mismos términos.

Ahora bien, por su contenido, podría afirmarse que los términos "capacitación" y "adiestramiento" son parte de la educación, sólo que éstos van siendo más específicos en cuanto a su universo de trabajo.

La capacitación es el estudio específico de una serie de conocimientos y técnicas cuyo ámbito de trabajo se reduce a una determinada especialidad.

El término adiestramiento reduce un poco más su esfera de acción y se considera como la preparación del individuo sobre una tarea más específica que involucra la operación misma. Puede definirse como la enseñanza especial destinada a aumentar o perfeccionar la destreza en el desempeño de una determinada labor.

#### **2. Políticas generales**

Procurando dejar por sentado con esta base semántica la terminología administrativa, se procurará entrar en el campo de acción de la capacitación y el adiestramiento que por su misma naturaleza debe ser motivo de atención especial del gobierno.

Si aceptamos que la base de los estudios en general lo da la educación, la capacitación y el adiestramiento tienen por objeto la preparación complementaria para los fines del Estado.

El problema se reduciría a seleccionar las diferentes alternativas de planificación de la capacitación y el adiestramiento del personal público. Tomando en cuenta los aspectos cuantitativos y cualitativos de su implantación.

#### **3. Motivación para la profesionalización**

Puede actuar en dos direcciones:

- a) Preparar a los jóvenes que presten sus servicios al Estado (por medios coercitivos o por necesidad de desarrollo individual).
- b) Preparar a los jóvenes aspirantes a servidores públicos (por medios coercitivos o de inducción).

Esto implicaría el uso de las diversas técnicas administrativas más modernizantes como: el reclutamiento, la captación de talentos y la selección, con miras a lograr los mejores candidatos para ser preparados por sus posibilidades de mejor aprovechamiento y utilización futura.

Debe delimitarse la esfera o campo de estudio que se pretende abarcar, de acuerdo al campo específico al que se destina.

La educación tiene por misión proporcionar a la sociedad y al gobierno la base de conocimientos científicos con el sentido práctico de aplicación a una determinada realidad exacta del tiempo y lugar en que se están desarrollando los fenómenos. El universo específico de estudio, entonces es de una versatilidad que puede aplicarse a: la nación en conjunto, el gobierno, un ministerio, una dirección, etcétera.

Cuando el gobierno reconoce la ayuda que le presta el sistema educativo y el apoyo que recibe para obte-

3 Op. cit., p. 26.

ner los objetivos político-económico-sociales que persigue, esto influye en la jerarquía de prioridades determinándole un carácter de precondición muy importante, que no puede ser dejado sin atención.

#### 4. Planificación para la capacitación y el adiestramiento

En primera instancia, se deben fijar los criterios, condiciones, indicadores, etcétera, de la realidad en que se van a desarrollar los programas, sin olvidar que es necesario e indispensable la aceptación de los máximos niveles de decisión político-administrativos.

La orientación y reorientación de las políticas generales a investigar de la administración de personal en el sector público serían:

Bases filosóficas de la administración de personal

- Bases jurídicas de la administración de personal
- Bases informales de la administración de personal
- Estado de desarrollo de la administración de personal
- Condiciones prevaletentes de la administración de personal.
- Recursos reales y potenciales de la administración de personal:

#### A) Determinación y especificación de las necesidades de capacitación de personal para el sector público:

- Programas
- Sistemas y métodos
- Evaluación
- Ajustes
- Reformulación y reejecución

#### B) Análisis y selección de las áreas críticas para la ejecución de programas prioritarios:

- Asignaturas político-administrativas
- Asignaturas científicas
- Asignaturas técnicas
- Asignaturas para especialización
- Asignaturas para áreas operativas.

#### C) Selección de aspirantes para la capacitación:

- Número
- Ubicación jerárquica
- Currículum vitae
- Experiencia
- Personalidad
- Situación económica y social
- Aspectos psicológicos.

#### D) Recursos disponibles

- Capacidad docente
- Capacidad de instalaciones
- Capacidad financiera
- Disponibilidad de bienes y servicios (suministros)
- Otros recursos.

#### 5. Tipos de programas gubernamentales de capacitación y adiestramiento

En cuanto a la jerarquía:

- Programas de capacitación de altos funcionarios (actuales y potenciales)

- Programas de especialización técnica en campos específicos
- Programas de capacitación para supervisores
- Programas de adiestramiento para diversas actividades a niveles operativos.

En cuanto a su ámbito y alcance:

- Programas de administración pública en el contexto general y sus subdivisiones en los diversos niveles como el gobierno central, los organismos descentralizados y empresas del Estado
- Programas regionales (gobiernos locales y municipales)
- Programas sectoriales (actividades primaria, secundaria y terciaria).

En cuanto a la duración de los cursos:

- Programas semiacadémicos (1 a 2 años)
- Programas de especialización (de 6 meses a 1 año)
- Programas de capacitación técnica (de 3 a 6 meses)
- Programas de adiestramiento operativo (de 3 semanas a 1 mes)
- Cursos especiales intensivos (de 1 semana a 2 meses).

En cuanto a sus propósitos:

- Programas de capacitación para la actualización de conocimientos
- Programas de capacitación en reafirmación de conocimientos
- Programas de preparación para asumir mayores responsabilidades
- Programas de capacitación de funcionarios a nuevas tareas públicas redistribuidas
- Programas de preparación para enfrentarse a las nuevas técnicas
- Programas de rehabilitación de los conocimientos en los servicios, dentro del puesto
- Programas vestibulares para nuevos funcionarios y empleados.

En cuanto a las relaciones entre las agencias o instituciones de capacitación:

- Programas entre instituciones gubernamentales
- Programas mixtos de instituciones gubernamentales y privadas
- Programas de convenios multilaterales (cooperación internacional)
- Programas de convenios bilaterales (cooperación entre dos países)
- Programas de convenios multilaterales, de zona (cooperación internacional zonal).

#### Conclusiones

Se considera el presente trabajo como tema de interés para estudiosos de la Ciencia Política, Economía, Administración Pública, Sociología y otras disciplinas que podrían aproximar las investigaciones a sus últimas consecuencias analíticas. Sin embargo, su carácter eminentemente teórico le incorpora limitaciones en cuanto a su cabal realización.

La factibilidad de implantación de un programa que involucre todas las tendencias científicas que orienten los sistemas administrativos hacia la profesionalización de los servidores públicos, aún es tema de especulación teórica, y, por lo tanto, de conflictiva viabilidad.

Las tendencias a eliminar las resistencias a la implantación de un moderno sistema de personal orientado hacia la profesionalización, está prioritariamente vinculada a la posibilidad de encauzar al nivel político dirigente, haciendo énfasis en la conveniencia de tal dimensionamiento de un sistema de personal, con todo el cúmulo de ventajas que se derivarán de su aplicación.

La capacitación y el adiestramiento como procesos vinculados al desarrollo de la profesionalización constituyen elementos inseparables, básicos y determinantes del mayor grado de eficiencia y perfeccionamiento del personal público y de la implantación del sistema de personal objeto de estos análisis.

La consolidación de la legitimación se deberá efectuar después de un riguroso análisis de las condiciones ecológicas administrativas, sobre las bases de un estudio exhaustivo de la implantación de este sistema entre institucionalización o semiinstitucionalización según lo más conveniente en este caso.

Al mismo tiempo este sistema permitirá grados alternativos de rigidez y flexibilidad (relativos) del sistema de personal en los casos susceptibles de la aplicación de tales medidas.

En las investigaciones tendientes a establecer crite-

rios de análisis de los indicadores bases, con relación a la clasificación de niveles jerárquicos, como asimismo para toda tentativa de composición de situaciones pertinentes, se tropieza con problemas de información, recurrentes de la falta de investigaciones sociológicas en esta área, de material bibliográfico específico y de informaciones estadísticas.

En el mismo sentido, la falta de uniformidad de las clasificaciones en los diversos niveles jerárquicos y categorías burocráticas en el manejo y conducción de la materia que nos ocupa, ofrecen inconvenientes básicos para estudios comparativos y "estandarización" universal de los sistemas, y, consecuentemente, para formulaciones objetivas de conclusiones.

Finalmente consideramos que este trabajo tiene principalmente un valor académico. Las condiciones prevaletentes en los países latinoamericanos en la actualidad, no proporcionan los elementos mínimos necesarios para su implantación global. Sin embargo, los conceptos, criterios y pautas adoptados en este trabajo pueden muy bien servir de inmediato para el diseño y reformulación de los sistemas de personal propios de los enclaves modernizantes o departamentos gubernamentales de alto nivel organizativo y vigor técnico-operacional.

## LA FORMACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS\*

Por Alvaro Rodríguez

Cuando los países con una gran tradición en el campo de la administración pública han concedido un lugar destacado al problema de la educación de quienes trabajan en el gobierno o aspiran dedicarse a la carrera administrativa, se antoja de momento una actitud escéptica respecto a si es posible y conveniente la inversión del esfuerzo, en realizar un programa de preparación, conducente al trabajo gubernamental.

Sin embargo, es sintomático el que la mayor parte de los estados contemporáneos estén empeñados en una labor vigorosa y tenaz a fin de formar los cuadros de técnicos en organización y administración gubernamental y en la orientación de los jóvenes más brillantes, destinados a ser los futuros funcionarios públicos.

En presencia de este desarrollo cada vez más extendido, cabe el planteamiento de algunas cuestiones relacionadas con la educación de los servidores públicos. Entre las más importantes podemos destacar las siguientes:

1o. ¿Se justifica en el presente estado de la evolución social la formación del talento administrativo?

2o. ¿Constituye la eficiencia gubernamental un problema básico del Estado moderno?

3o. ¿Qué importancia tiene el factor humano en las organizaciones que tienen a su cargo los intereses colectivos?

4o. ¿Qué tipo de educación deben recibir quienes estén orientados a la función pública?

5o. ¿Cuáles experiencias de otros países podrían ser aprovechables en nuestro país? y

6o. ¿Sería factible establecer en México una Escuela de Administración Pública?

No sería posible eludir un criterio valorativo al tratar de contestar a estas preguntas; las corrientes del pensamiento sobre los temas de la administración pública se ha precipitado en forma tan brusca que no ha habido lugar a una meditada ordenación de las ideas. Sin embargo, el común denominador de quienes aspiran a mejorar los sistemas de la administración gubernamental, en todas las latitudes, es el concepto progresivo de la eficiencia al servicio de los intereses colectivos. Esta modesta aportación al desarrollo de la ciencia administrativa en México, responde a tal aspiración.

### 1. Sociedad y Tecnología.

El estudio de la administración pública ha sido considerado como una disciplina derivada de las ciencias sociales; comprende el enfoque sistemático de las relaciones entre los hombres, presididas por un concepto de cooperación racional en la realización de los fines colectivos. Como parte de un ambiente social determinado, la administración pública recibe la influencia de factores culturales, económicos, políticos, jurídicos, etc., y reacciona a su vez sobre ellos de acuerdo con la evolución histórica de cada pueblo.

Como parte de las ciencias sociales es afectada del secular atraso relativo frente al avance de las ciencias físicas, comprendiendo por éstas las que estudian el esfuerzo y la inteligencia del hombre en el dominio de la naturaleza. Así, mientras que en este campo el hombre ha logrado subordinar a su designio la energía nuclear y ha evolucionado la tecnología en las diversas ramas industriales, el estudio de las relaciones humanas ha quedado a la zaga con un retardo tal vez mayor de un siglo.

A nadie escapa ya que, frente al progreso de la energía atómica puesto en evidencia por los más destacados físicos del mundo en la reciente conferencia de Ginebra, persisten en amplios sectores de la humanidad relaciones sociales de tipo feudal y estructuras institucionales ineficientes y obsoletas.

### 2. La Función del Estado Moderno.

La influencia cada vez más importante que el Estado tiene en la dirección de la sociedad contemporánea es un hecho incontrastable derivado de la evolución histórica de cada pueblo. Sería absurdo tratar de ignorar el papel que corresponde al Estado, como sociedad jurídicamente organizada, en la gran tarea de reconstrucción moral y material de la humanidad. Es inherente a la existencia del Estado moderno la responsabilidad de garantizar no sólo el concepto de libertad individual sino la oportunidad económica para alcanzar niveles superiores de vida tanto en lo material como en lo intelectual.

\* Revista de Administración Pública. Num. 1 enero-marzo 1956 (p.p. 37-47)

Cuando los marcos institucionales no responden ya a la aspiración de los pueblos, se rompe el equilibrio político y las viejas formas ceden el paso a nuevas estructuras. La supervivencia de un Estado depende de su sensibilidad para ir adaptando su organización a los fines colectivos que expresen los anhelos de las grandes mayorías. Por eso, el papel del Estado moderno, al asumir una creciente responsabilidad en todos los órdenes de la actividad socio-económica, lleva implícita la necesidad de modificar sus cuadros institucionales, para lograr un cumplimiento eficiente de las funciones públicas.

La vieja concepción liberal del Estado, es ahora sólo una reliquia histórica; no porque esta acepción sea el producto de una inclinación ideológica, sino porque el automatismo económico ha sido inoperante para regular las relaciones entre la producción y el consumo y ha surgido la necesidad de un sistema de controles cada vez más estricto, el cual caracteriza en los últimos tiempos la política económica de la mayor parte de los gobiernos.

### 3. El Problema de la Eficiencia Administrativa.

En la medida que los estados van incorporando a su radio de acción nuevas tareas y responsabilidades surge la necesidad de planear, coordinar y ejecutar las operaciones administrativas con un grado satisfactorio de eficiencia. La realización de los programas gubernamentales en continuo proceso de expansión, ha determinado que la introducción de nuevos métodos y procedimientos se haya hecho con precipitación y desatino. La observación general, es que sobre la marcha, se han tenido que ir adaptando las formas organizativas a la realización de los propósitos gubernamentales.

El problema de la eficiencia administrativa constituye una gran preocupación de todos los gobiernos, no sólo porque en ello está comprometido el prestigio de la acción oficial, sino en forma principal porque existen numerosos obstáculos para lograrla, que van, desde la inercia por el cambio, hasta la influencia política, muchas veces determinante de la acción burocrática. Dondequiera que ha existido el empeño de una radical reforma administrativa han surgido las más tremendas oposiciones por parte de los grupos directamente afectados. Se ha dicho que los reformadores mueren con la reforma, y en la esfera administrativa un propósito de reorganización reclama un precio elevado del esfuerzo y la tranquilidad del funcionario. Sin embargo, la eficiencia administrativa es la premisa para que los programas y planes de un gobierno puedan ponerse en práctica, y cuando no se le da la importancia debida, la actividad gubernamental se desarrolla en forma anárquica, arbitraria y desperdiciada, con graves implicaciones para el interés público y por ende, para la estabilidad del propio gobierno.

### 4. El Factor Humano.

Por la naturaleza misma de la administración pública como centro rector de la política económica, social y cultural de un país, la mayoría de los gobiernos han reconocido como una responsabilidad estrictamente nacional, la reorganización administrativa, con miras a operar sus programas bajo normas de eficiencia. La reforma administrativa no depende de la importación

de mecanismos o de técnicas aplicadas en forma indiscriminada sobre las instituciones existentes; en última instancia lo que determina el cambio de un sistema administrativo es la actitud humana inspirada en un espíritu de comprensión y colaboración. Las organizaciones no son ni mejores ni peores que los elementos que las integran, y la condición fundamental para alcanzar un resultado eficiente, es la orientación del esfuerzo organizado, como acto de cooperación humana motivado y estimulado por fuerzas espirituales y respondiendo, asimismo, a intereses de orden económico.

Esta consideración ha servido de base para que buena parte de los estados contemporáneos hayan otorgado un lugar primerísimo a la tarea de seleccionar, formar y educar a los jóvenes que, en el futuro, tendrán a su cargo las funciones directivas de la actividad gubernamental.

El énfasis de esta formación educativa es un derivado de la posición tradicional de cada país así como del grado de su evolución histórica. La administración pública no opera en el vacío y quienes en ella participan imprimen en el desarrollo de su trabajo un sello original, producto de factores personales que no es posible hacer a un lado porque forman parte de la atmósfera social, cultural y económica en que se han formado.

Cualesquiera que fueren las divergencias en la formación educativa de los funcionarios públicos por parte de los diversos estados, la idea central responde a un mismo principio: preparar al elemento humano para cumplir mejor con la función pública e inculcarle un espíritu de responsabilidad social y de moral administrativa.

### 5. Sistemas de Enseñanza en Diversos Países.

Las dos tendencias más caracterizadas respecto a la educación de los funcionarios públicos estriba en si debe darse a éstos una preparación *especializada* en aspectos concretos de la administración pública o bien si debe concederse una formación de tipo *general* con orientación no limitada a las cuestiones gubernamentales. El énfasis de la orientación responde, según ha quedado ya establecido, a la postura tradicional de los países. Aquí nos concretamos a presentar los rasgos más sobresalientes del esfuerzo desarrollado por varios gobiernos, en la tarea de formar sus funcionarios públicos, haciendo mención de algunas de sus principales instituciones.

#### BRASIL

Entre los países de la América Latina ha sido Brasil el que ha puesto un mayor empeño por fomentar el estudio de las cuestiones administrativas y preparar los elementos destinados a la función pública. La iniciativa fue puesta en práctica por la Fundación "Getulio Vargas" con la colaboración de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. Posteriormente ha jugado un papel importante en esta tarea el D.A.S.P. (Departamento Autónomo del Servicio Público), al condicionar el ingreso a los puestos gubernamentales, a la preparación teórica y técnica sobre administración pública, puesta de relieve en exámenes de admisión como parte del sistema de méritos.

Es notable el progreso logrado por la *Escola Brasi-*

*leira de Administração Pública* en la formación de funcionarios tanto de la administración pública de ese país como de elementos provenientes de otros gobiernos latinoamericanos.

Podemos sintetizar la labor de esta Escuela enunciando a grandes rasgos el programa que tiene a su cargo, el cual consiste en: fomentar la formación y entrenamiento de elementos cuidadosamente seleccionados para su ingreso al servicio público; procurar por la capacitación especializada en la materia de los servidores del gobierno en funciones de supervisión y, asimismo, difundir la importancia de los problemas administrativos y promover el conocimiento sistemático de las técnicas modernas en administración pública.

La influencia de este esfuerzo se ha manifestado ya en una mejor organización y administración de los intereses públicos y en una atracción de los mejores elementos para su ingreso a los puestos del gobierno.

### COSTA RICA

En respuesta de una actitud entusiasta del gobierno costarricense, la Administración de Asistencia Técnica de la O.N.U. dio la sede de una flamante escuela para funcionarios públicos a este país; esta es *La Escuela Superior de Administración Pública de América Central*. En tal iniciativa convergen los esfuerzos de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los cuales envían a esta Escuela sus funcionarios públicos con cargos directivos y coadyuvan financieramente al sostenimiento de esta institución de estudios administrativos.

Los cursos son de carácter intensivo y van desde la teoría de la organización hasta la planificación urbana. Asimismo se da énfasis a los aspectos de supervisión y están enfocados con un criterio realista, al estudio de los problemas esenciales de la administración gubernamental y crear una conciencia administrativa entre los funcionarios públicos a fin de que, al regresar a sus puestos, apliquen y difundan las técnicas modernas de la administración pública.

La E.S.A.P.A.C. ha logrado en poco tiempo despertar un vivo interés por la teoría y la práctica de la administración pública entre los funcionarios de esas cinco repúblicas de la América Central. Como un derivado de su acción algunos gobiernos de estos países han iniciado programas de reforma administrativa, se han mejorado sus sistemas tributarios, se han puesto las bases para el establecimiento del servicio civil de acuerdo con el sistema de méritos y, como en el caso de El Salvador, se ha puesto en marcha una nueva Escuela de Administración Pública en este país.

### ESTADOS UNIDOS

El desarrollo de la Administración Pública Estadounidense ha cobrado tal fuerza que ha marcado una reorientación de la enseñanza en las universidades y otras instituciones de educación superior de ese país. La formación de sus funcionarios públicos responde a una necesidad de especialización derivada de la magnitud de sus programas; dentro del concepto de la administración gubernamental se cubren campos de educación y entrenamiento en las más diversas actividades. Asimismo, existen cursos destinados a desarrollar la habilidad administrativa —planeación, organización,

coordinación, control, personal, presupuesto—, como materias de una gran concentración administrativa —clasificación, formas, archivos, estadística, selección de personal, etc.— Igualmental la diversidad de los programas a administrar, determina una gran variedad de preparación técnica para los funcionarios públicos según vayan a prestar sus servicios a una escuela, una embajada, una estación eléctrica, un centro asistencial, un hospital, etc.

Críticas severas se enderezan contra el sistema norteamericano de enseñanza en la administración pública por su tendencia a especializar en extremo la formación de sus servidores públicos. Una nueva corriente ha cobrado impulso, sin embargo, a fin de educar a "generalistas" con una visión de conjunto de los problemas de la administración gubernamental que, a la vez que coordinen los esfuerzos especializados, adquieran conciencia de su participación en el cumplimiento de las funciones públicas.

Por ahora son más de 120 universidades y colegios en los Estados Unidos que incluyen programas orientados al estudio sistemático de la administración pública y que relacionan la acción académica, con las necesidades inherentes al cumplimiento de las atribuciones estatales. Además, existen diversas instituciones de iniciativa privada que prestan servicios de consulta, investigación y reorganización a los gobiernos federal, estatal y local.

### FRANCIA

No obstante el clima político en que ha vivido este país desde tiempo de la posguerra, su empeño por mejorar sus sistemas en la administración pública, si no se ha caracterizado por su magnitud, sí, en cambio, ha sido notable por su originalidad. Desde 1945 se pusieron las bases para iniciar una radical reforma administrativa al crear un nuevo marco institucional formado por la Dirección de la Función Pública, la Escuela Nacional de Administración, el Instituto de Ciencias Políticas y el Centro de Altos Estudios Administrativos. Al mismo tiempo se intensificaron los programas de adiestramiento técnico dentro de cada ministerio de la Administración Francesa y se iniciaron programas de reorganización para mejorar la eficiencia administrativa.

Pero aquí nos concretamos a definir en sus rasgos más peculiares el sistema de enseñanza adoptado por *L'École Nationale d'administration*. La misión esencial de esta escuela es formar los futuros cuadros directivos de la administración francesa mediante una vigorosa selección de los jóvenes más brillantes egresados de las universidades y centros de alta docencia. Las pruebas de admisión se basan no sólo en la preparación cultural de los candidatos, sino en su personalidad, su inteligencia, su vigor físico y su facultad de discernimiento. Una vez que los jóvenes son seleccionados ingresan como funcionarios del gobierno con el *status*, remuneración y responsabilidad derivado de un nombramiento provisional; pero *su trabajo* durante tres años consistirá en estudiar bajo la dirección de *L'École Nationale d'Administration*.

La Escuela recibe al nuevo funcionario y durante el primer año, procura romper con sus hábitos y rutinas; de manera que después de una breve orientación, lo envía fuera de su lugar de residencia, donde, en con-



tacto con nuevas situaciones, va superando la resistencia mental al cambio.

Este período de residencia (*stage*) está coordinado por la Escuela y corre a cargo de las Administraciones locales de Francia o bien por los gobiernos de las colonias en el Norte de África. Su misión esencial es la formación del carácter y la adquisición de un espíritu humanitario.

Después de este primer año de observaciones en el trabajo de una administración local, el nuevo funcionario es concentrado en la Escuela que tiene su sede en París y se le imparten cursos con un concepto general de la enseñanza de la administración gubernamental; se marca en esta etapa cierta orientación según la elección del funcionario hacia los aspectos financieros, económicos, sociales, diplomáticos o de administración general dentro del cuadro funcional del Estado francés. Se le inclina a pensar en los problemas humanos, sociales, administrativos, económicos y políticos que forman parte de un concepto universal de la enseñanza en la administración gubernamental. El método pedagógico se desarrolla por medio de conferencias y seminarios fuera de todo programa rígido; su patrón de enseñanza rompe, desde este punto de vista, con los cánones de la docencia universitaria.

En el último año el funcionario pasa tres meses de observación dentro de alguna empresa privada —industrial, comercial o financiera—, a fin de aprender con un criterio realista los problemas de este sector y fomentar un espíritu de confianza que le permite juzgar con tolerancia los aspectos conexos a la administración de los negocios. La última parte de este tercer año, se dedica a hacer trabajos prácticos bajo la dirección y supervisión de la Escuela; y durante este período, se le asigna ya a la oficina donde ha de prestar sus servicios de acuerdo con la sección de estudios que haya adoptado.

Una vez que ha demostrado durante estos tres años su devoción, responsabilidad y empeño, para hacerse cargo de la administración de los intereses públicos, el nuevo funcionario recibe del Presidente del Consejo de Ministros su nombramiento definitivo que le da acceso permanente al gobierno de su país.

Por medio de este sistema de *L'École Nationale*, se logran los siguientes propósitos:

- 1o. Lleva a cabo la formación específica de los futuros administradores de Francia de una manera ordenada;
- 2o. Asegura el acceso a la función pública a cuantos lo deseen si demuestran capacidad para ello; democratiza la oportunidad de ingreso y selecciona a los mejores;
- 3o. Rompe con una tradición de intelectualismo unilateral y atiende a la preparación amplia y generalizada de la persona;
- 4o. Coadyuva a la cooperación internacional, al abrir sus puertas a estudiantes de otros países destinados a ocupar puestos en la administración pública.

## INGLATERRA

El espíritu tradicionalista del pueblo inglés se refleja en sus instituciones y en su forma de gobierno. La administración pública se promueve en la Gran Bretaña con un énfasis particular porque se tiene la convicción de que la resolución de sus cada vez más apremiantes problemas económicos, estriba en la reorienta-

ción que a través del Estado se logre de sus instituciones para hacerlas operar más eficientemente. Justo es reconocer que la reforma administrativa no es una panacea y que, el esfuerzo de la Administración Pública Inglesa por mejorar sus métodos y sistemas en la operación de sus programas, es sólo un paliativo a un mal derivado de su estructura económica.

De aquí que sea de suma importancia señalar la naturaleza de este esfuerzo en lo que concierne a la formación y preparación de sus servidores públicos. Sin duda, una de las características de la Escuela Inglesa estriba en fomentar un concepto general en la mente de sus administradores; combaten la especialización y prefieren la amplitud cultural como base de la formación del carácter y del espíritu de síntesis en el funcionario. El ingreso al gobierno es una responsabilidad y un privilegio; es una distinción de alto rango social.

Otra característica de la Escuela Inglesa es la precisa distinción entre el *entrenamiento* para el servicio público y la *educación* para la función gubernamental; el primero se desarrolla en un breve período de orientación práctica a cargo de las organizaciones a donde va a prestar sus servicios y posteriormente, en el ejercicio de su propio trabajo —*on the job*—. La educación corre a cargo de diversas instituciones de cultura superior a través de sus departamentos de ciencias políticas.

Aún otra modalidad podríamos enunciar para definir la formación de funcionarios públicos en Inglaterra; ésta es la tendencia a no divorciar la administración pública de la administración de negocios no obstante la diferencia de sus objetivos. Esta tendencia se manifiesta a través de estimular un espíritu de tolerancia cuando los administradores públicos juzgan de los vicios de la administración privada o cuando los hombres de empresa señalan los errores de la administración gubernamental y se afirma que la diferencia es sólo una cuestión de énfasis.

Cada ministerio inglés lleva a cabo un programa de orientación y adiestramiento de sus empleados y funcionarios y, la tarea de fijar normas y coordinar los programas está a cargo de una organización central ubicada en las oficinas del Tesoro.

Además, coadyuvan en la tarea de promover la eficiencia administrativa, dos instituciones dignas de ser mencionadas por la particularidad de sus métodos de trabajo y la importancia de su labor, ellas son: *The Royal Institute of Public Administration* y *The Administrative Staff College*.

El primero es una organización similar al Instituto de Administración Pública de México: agrupa los esfuerzos de los funcionarios del gobierno inglés interesados en la discusión ordenada de las cuestiones gubernamentales; promueve conferencias y organiza seminarios sobre temas administrativos; edita una revista especializada en administración pública; proporciona consultas a las administraciones locales y corporaciones públicas sobre aspectos técnicos de organización y métodos; lleva a cabo un modesto programa de investigación administrativa y fomenta, en general, el estudio y la práctica de esta disciplina. Es un organismo independiente del gobierno pero financiado por personas e instituciones de la Administración Pública Inglesa.

El *Administrative Staff College* es un centro para dotar a los ejecutivos, principalmente de empresas privadas, de las últimas técnicas para conducir el esfuerzo

organizado y dirigir una negociación con un alto grado de eficiencia. Al presentar esta experiencia, no obstante que se trata de un esfuerzo dirigido a la administración de negocios, es en virtud de dos razones: primera, porque este Colegio ha desarrollado con éxito un original método de enseñanza sobre los aspectos esenciales de organización, administración y dirección; y en segundo lugar, porque revela un intento para suavizar las diferencias entre los administradores de empresas oficiales, con un fin de servicio público y los directores de empresas privadas, con un propósito de lucro.

El método de trabajo de este Colegio para ejecutivos consiste en organizar, en forma sistemática, una serie de mesas redondas —*syndicates*—, donde los participantes aportan su propia experiencia respecto a los temas inherentes a las funciones directivas, se revisan los diversos criterios y soluciones no sólo de cada elemento en particular, sino de 5 ó 6 grupos integrados cada uno de ellos de 10 personas, y las ideas básicas se confrontan y se analizan en forma recíproca. Esta forma de autoenseñanza, orientada a hacer pensar a los participantes en sus propios problemas, como ejecutivos de empresas, se desarrolla dentro de un marco de familiaridad ya que el curso de tres meses es de tipo residencial con acomodo para 60 personas.

Un aspecto de gran interés es que *The Administrative Staff College* ha seguido la política de aceptar a directivos de corporaciones públicas, a líderes sindicales, a gerentes de empresas descentralizadas, etc., y se discuten, desde dos posiciones, los problemas de gerencia administrativa. Claro es que el Colegio tiene buen cuidado de esterilizar toda discusión de tipo político y conduce las deliberaciones dentro del marco de la eficiencia en la realización de los programas.

## PUERTO RICO

Por último, es interesante consignar los progresos del Gobierno y la Universidad de Puerto Rico para formar los cuadros directivos y los técnicos en organización a través de su Escuela de Administración Pública. Este empeño reviste importancia no sólo porque son ya apreciables los resultados logrados en el mejoramiento de los servicios públicos del Gobierno insular a través de la formación sistemática de sus funcionarios, sino también, porque representa una valiosa experiencia para adaptar los métodos y prácticas de la administración pública a un ambiente cultural que responde a las condiciones prevalecientes en la mayor parte de los países de la América Latina.

Los estudios de administración gubernamental se han colocado dentro del marco de las ciencias sociales con tendencia a equipararlos a los sistemas establecidos en los Estados Unidos. Sin embargo, el director de la Escuela de Administración Pública, Dr. Pedro Muñoz Amato, en un magnífico ensayo sobre la educación de los servidores públicos, señala una nueva orientación en la enseñanza de esta disciplina, al impugnar la excesiva especialización profesional y al preparar al nuevo funcionario con una visión de conjunto de los fenómenos sociales.

La Administración Pública de Puerto Rico ha recibido ya la influencia del pensamiento y la acción de los nuevos funcionarios egresados de esa institución; la Universidad de Puerto Rico ha incorporado, como

parte de su misión pedagógica, un *curriculum* en administración pública que ha logrado en poco tiempo un sólido prestigio; se han abierto las aulas universitarias a todo empleado o funcionario que aspire a una preparación académica diseñada para cumplir con eficiencia las responsabilidades del cargo público; se ha despertado en los empleados del gobierno una inquietud por el estudio sistemático de las cuestiones gubernamentales, y sobre todo, se afirma cada vez con mayor fuerza la convicción de que todo elemento egresado de la universidad debe ser, antes que nada, un servidor público.

## 6. Perspectivas en México

El establecimiento del Instituto de Administración Pública de México, en el cual participan prominentes funcionarios públicos, catedráticos y profesionistas, marca un suceso importante en la tarea de agrupar los esfuerzos de personas interesadas en el estudio o la práctica de la administración pública y en la promoción de la ciencia administrativa en México.

El estudio sistemático de los problemas a que da origen el desarrollo de las funciones públicas constituirá la preocupación fundamental del Instituto, coadyuvando con las autoridades federales, estatales y municipales, en el propósito de mejorar los sistemas administrativos, dentro de sus respectivos radios de acción.

El Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública ha adoptado la iniciativa de promover el establecimiento de una Escuela de Administración Pública en nuestro país con la idea de formar los futuros funcionarios del gobierno y los cuadros de técnicos en organización y administración pública. Se han iniciado los estudios para crear este centro de formación educativa en presencia de las necesidades específicas de la administración gubernamental de México.

La experiencia de otros países habrá de servirnos en esta tarea; procuraremos aprovechar sus aciertos y evitar sus errores. La Administración Pública de México responde a condiciones culturales, sociales y económicas propias de nuestro desarrollo histórico y con raíces en la idiosincrasia de nuestro pueblo; iluso sería un propósito de esta naturaleza que no tuviera presente la realidad del país y su ubicación en el concierto internacional. Al pugnar por el avance de la administración pública no se pretenderá frenar el progreso de las ideas en el orden económico y social; por el contrario, al preparar las mentes en un espíritu de servicio público y al dotar al funcionario de una técnica moderna en los aspectos de organización y de dirección administrativa, se estará diseñando el marco institucional propicio al desarrollo de las ideas y a administrar los sagrados intereses del pueblo con honestidad y eficiencia.

Tal será la misión fundamental de una Escuela de Administración Pública cuya creación responde a una loable iniciativa del Consejo Directivo del I.A.P. y que debe agrupar los esfuerzos más valiosos de todos los sectores del país, ya que de sus bases constitutivas y de su orientación depende la resolución de uno de los grandes y urgentes problemas nacionales que debe ser de la responsabilidad, exclusiva y celosa, de los hombres de México.



## EL DESARROLLO DE EJECUTIVOS SUPERIORES PARA EL SERVICIO PUBLICO EN MEXICO\*

Por Gustavo Martínez Cabañas

Este documento fue contribuido para su utilización en el Seminario de las Naciones Unidas sobre Formación de Funcionarios Superiores de Administración Pública en los Países en Desarrollo. Ha sido publicado tal como lo presentó el autor y su contenido no refleja necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas.

### Características del Ejecutivo Superior

En el sistema federativo de los Estados Unidos Mexicanos, es la Constitución Política la que en su artículo 89 Fracción III establece: "como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el Jefe de la administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad de administración".

Se establece también en la Fracción II del citado artículo que compete al Presidente nombrar, entre otros, a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al Jefe del Distrito Federal y a los Gobernadores de los territorios.

Es pues, el Secretario de Estado el colaborador inmediato y directo del Presidente de la República, a quien compete plantear y ultimar las decisiones administrativas que debe someter para su aprobación a nivel presidencial.

Por otra parte, la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, establece que la Secretaría de Gobernación tiene entre sus atribuciones específicas: "lo relacionado a nombramientos y movimientos de titulares del Poder Judicial, de las Secretarías y Departamentos, de los Procuradores de Justicia y de los Gobernadores de los territorios, así como intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del ejecutivo".<sup>1</sup>

La citada ley prescribe la igualdad jerárquica entre los organismos, el período del ejercicio de los titulares

dentro de su competencia por acuerdo del Presidente y establece su artículo 25 que: "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario o el número de Subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos de la Federación y un Oficial Mayor y al frente de cada Departamento habrá un Jefe, los Secretarios que determine el presupuesto de egresos de la Federación y un Oficial Mayor".

Más adelante, en el artículo 26 consigna que: "el despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados".

Se establece además la obligación de que cada Secretaría y Departamento de Estado emita su propio reglamento interior para definir la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma y las labores correspondientes a cada una de sus oficinas.<sup>2</sup>

Sin embargo, no todas las dependencias cuentan con este reglamento, y entre los existentes hay algunos que resultan obsoletos a la realidad actual.

En el análisis de la situación relativa a la delegación de funciones que presentan las Secretarías en general, se observa que en la mayoría de los casos el aspecto técnico encomendado a la Secretaría o Departamento recae en el o los Subsecretarios y las labores administrativas se han delegado en el Oficial Mayor.

Dentro de la estructura formal, el Oficial Mayor debe ser el nivel intermedio entre los funcionarios superiores y los empleados de la Secretaría o Departamento. Su función administrativa desde un punto de vista general debe comprender: la planeación, la organización, la integración, la dirección y el control, así como las actividades especiales derivadas de las atribuciones otorgadas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para cada Dependencia. Cabe ha-

505

\* Seminario Interregional de la ONU sobre formación de funcionarios superiores de administración pública en los países en desarrollo. Ginebra, Suiza, Agosto 1968, (pp. 1-12)

1 Ley de Secretarías y Departamentos de Edo. Art. 20, Frac. IX, XI y XII.

2 Idem. Art. 28.

cer notar que estos ejecutivos tienen por lo general una vasta preparación y capacitación en estudios técnicos y superiores.

Desde un punto de vista específico, las funciones de estos ejecutivos se refieren a la formulación del presupuesto y su ejercicio, la administración del personal, aprovisionamiento y adquisiciones, almacenes, organización y métodos, relaciones sindicales y contabilidad, acuerdos con funcionarios superiores, con subalternos, entre otros.

Fenómenos tales como relaciones públicas no tienen la significación que representan en el caso del sector privado. El funcionario de nivel superior del sector público tiene un papel esencialmente proyectado a la función directiva, a las labores de planeación y cuestiones conexas con el desarrollo interno de la propia institución.

Sería difícil precisar la distribución del tiempo y tipo de las actividades de este ejecutivo ya que éstas varían de acuerdo a la importancia de las funciones confiadas a cada Secretaría.

Por lo que se refiere a los mayores obstáculos que limitan la función administrativa de altos ejecutivos pueden citarse:

a) Una gran centralización de funciones, que en gran parte de las Dependencias del Ejecutivo existe, a niveles superiores de la jerarquía administrativa y que limitan la actuación de los funcionarios para ocuparse de la formulación de decisiones de política directiva. Por lo general esta centralización es originada por la inseguridad que se tiene de conservar el puesto;

b) Las deficiencias en la coordinación administrativa, derivadas de la inexistencia de un Reglamento interno que fije las funciones específicas a cada puesto. Líneas de mando que no están bien definidas;

c) Deficiencia en los métodos de comunicación intersecretarial;

d) Deficientes formas de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo;

e) Se carece en la mayoría de las dependencias de una oficina superior de organización y sistemas y de oficinas de organización y métodos;

f) No existe el aprovechamiento adecuado de los métodos para simplificar el trabajo.

g) Débil y en ocasiones nula asesoría técnica administrativa especialmente a nivel de Oficial Mayor.

h) En algunas Secretarías se rompe el orden jerárquico que debe existir ya que hay direcciones que tienen más influencia que la Oficialía Mayor;

i) En algunas Secretarías o Departamentos no se da el debido respeto a la autoridad que en el aspecto administrativo tiene el Oficial Mayor en todas las direcciones y departamentos de la dependencia;

j) En algunas dependencias no están bajo el control del titular administrativo funciones propias a su rango por ejemplo personal, presupuesto, servicios, etc.

k) Existe desconocimiento en otras oficinas de las funciones y actividades del Oficial Mayor;

l) La actual distribución de funciones entre los funcionarios y dependencias ha obedecido, en ocasiones, más a un momento político que al deseo de mejorar la administración pública por medio de técnicas apropiadas.

Son indiscutibles las futuras responsabilidades que el ejecutivo encargado de los aspectos administrativos como son las de supervisar, orientar y colaborar con

las oficinas de Métodos y procedimientos, necesarios a crear, con base en la intención de realizar una reforma administrativa que existe en México, su preparación en los nuevos campos de la cibernética, programación, computación electrónica y nuevas técnicas aplicables en el área administrativa que facilite y mejore esta misma.

## EL SISTEMA NACIONAL DE PERSONAL Y SU RELACION CON ALTOS FUNCIONARIOS

### Aspectos legales

La administración pública mexicana tiene una legislación muy extensa y variada. Ya se ha dicho que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base jurídica fundamental que contiene las normas generales para todos los individuos y prescribe en su título sexto el fundamento de las relaciones laborales.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado, la Ley en favor de los veteranos de la revolución como servidores públicos, la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, Reglamento de la Ley de Estímulos y Recompensas a los funcionarios y empleados de la Federación, son entre otras las leyes que constituyen el campo jurídico que rigen las relaciones del Gobierno Federal con su personal.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define en su artículo 20 al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Las plazas incorporadas a los servicios del Estado, sin considerar las plazas del personal militar, de la armada y del personal con cargo a la partida de "Honorarios" y de los eventuales, se clasifican en:

- a) Personal de base,
- b) Personal supernumerario,
- c) Personal de confianza, y
- d) Personal a lista de raya.

Esta Ley rige sólo las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, no quedando incluidos dentro de ella los empleados de confianza, y prevé una relativa inamovilidad del personal a partir de los niveles medios hasta los niveles de base.

Por lo que se refiere al personal de confianza, esta disposición legal se limita a listar lo que se considera como trabajador de confianza, que son los funcionarios que ocupan puestos directivos, sin especificar nada al respecto de reclutamiento, entrenamiento, etc. Dentro de una clasificación nacional de funciones que establezca jerarquías de acuerdo con las responsabilidades, clasificación y esfuerzo, corresponden los altos puestos (o sea los de responsabilidad y representación) a quienes reúnen los mejores requisitos, y que a su vez son merecedores de una verdadera confianza, en tanto que quienes tienen encomendadas labores de vinculación y servicio sin mayor responsabilidad ni facultades de re-

presentación y con el empleo mínimo de conocimientos esfuerzo y especialidad, deben ser personas inamovibles y de base.

Durante todos los períodos contemporáneos presidenciales, se ha acostumbrado que el Jefe del Ejecutivo elija, de entre las filas de sus más fieles partidarios y amigos, para que actúen como sus colaboradores más cercanos, manteniendo además un estrecho contacto con los titulares de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Defensa Nacional, que son los más importantes —políticamente hablando— y pretenden ser los herederos de la Presidencia.

En los niveles intermedios, los empleados y funcionarios de confianza se mantienen en sus puestos mientras no ocurre algún cambio importante dentro de los fenómenos políticos, deben sus puestos por lo general a sus vínculos personales con los altos funcionarios o con el mismo Presidente, o bien son nombrados con el interés de atraerse o congraciarse con algún grupo descontento.

Cuando se presentan cambios políticos importantes, cada seis años generalmente, un número considerable de empleados se traslada a otra dependencia, donde tienen amigos, donde se requieren sus servicios especializados.

Es decir que, simultáneamente a los cambios dentro de la política ocurren los administrativos, por lo tanto, cualquiera que sea el caso del empleado, permanezca, renuncie o cambie de departamento, aumenta el desajuste de la administración en el Gobierno de México; esta situación propicia errores en los nuevos empleados, el cambio incurre en inseguridad hacia los demás, de los nuevos planes, falta de continuidad en las actividades, falta de adaptación del personal, etc., en fin, una serie de problemas que afectan la eficacia de la administración y cuyo perjuicio es indiscutible.

Cabe hacer notar que esta situación es menos frecuente con funcionarios técnicamente especializados.

Es incipiente en el ámbito gubernamental que el progreso y la retención de altos ejecutivos sean consecuencia de una mejor preparación y perfeccionamiento de ellos, sin embargo puede citarse a la Secretaría de Obras Públicas donde después de llevar cursos adicionales (impartidos aún en la propia Secretaría) el funcionario obtiene un mejoramiento en la posición administrativa.

No se aplican en México las técnicas de evaluación de las actividades de los altos funcionarios, son los propios ejecutivos superiores quienes realizan las evaluaciones personalmente y bajo su propio criterio, como una consecuencia del trabajo directo de los mismos.

#### Utilización de Ejecutivos

Ultimamente, el Estado dándose cuenta de la necesidad e importancia de contar entre sus cuadros ejecutivos a personas capacitadas, éstos son favorablemente aceptados en puestos ejecutivos tanto de las Dependencias Públicas como de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Ha apoyado por otra parte la implantación de la licenciatura de "Administrador Público" en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y promueve —aún cuando de manera incipiente— conferencias, seminarios, etc.

#### Aspectos operacionales del sistema de personal

Ha quedado establecido, que no existe un Servicio Civil formalmente establecido. Las universidades, escuelas, colegios, etc., que podrían ser fuentes importantes de abastecimiento de personal, y al mismo tiempo ser la base de programas conjuntos para desarrollar nuevos planes, no son tomados, por lo general, en cuenta por el Gobierno.

Las Agencias y Bolsas Públicas de Trabajo son casi desconocidas por el sector público. Las convocatorias o anuncios en todos los medios de difusión disponibles para el Gobierno no son usados por las dependencias públicas.

Existe una carencia de métodos en los sistemas administrativos empleados en el sector público ya que las técnicas de inducción al puesto en el Gobierno de México son prácticamente desconocidas, la aplicación de sus normas se hace al buen entender de la autoridad correspondiente.

Conviene señalar que en principio se considera al transcurso del tiempo como la principal medida de calificación, sin embargo actualmente tienen gran influencia otros requisitos como son título profesional, presentación de un examen de competencia, etc.

Cabe esperar, en virtud de la aceptación del Gobierno a la necesidad y conveniencias de aplicar las técnicas de personal, que estas situaciones desaparezcan.

Es innegable la importancia del medio ambiente como factor de influencia en la efectividad del personal tanto en el sector público como en el privado. Es de hacer notar que en el sector público debido a las condiciones especiales de nombramiento de los altos funcionarios —remociones políticas— la importancia e influencia de la Oficialía Mayor en una Secretaría o Departamento de Estado está íntimamente ligada a la posición política que guarda su titular aunada a su capacidad, personalidad y dinamismo propios.

#### NECESIDADES DE DESARROLLO DE LOS ALTOS ADMINISTRADORES

Existen en México programas de adiestramiento de personal administrativo superior; los cargos de los programas de adiestramiento de este personal recaen generalmente en México en profesionales graduados en el nivel universitario (Licenciatura, maestría y doctorado), y las designaciones en la mayor parte de los casos, están dirigidas a personal que de alguna manera está conectado técnicamente con el encargado mismo del puesto que se trate.

Adicionalmente a esta formación de base, ampliamente reconocida en el funcionario superior de la administración, el Gobierno de México principalmente el régimen actual, ha puesto especial énfasis en la necesidad de una más amplia y profunda capacitación de personal al servicio del Estado, independientemente de los niveles que se trate.

Se considera que el Oficial Mayor, ejecutivo superior que por delegación del Titular de la Secretaría es responsable del buen funcionamiento de su Dependencia, debe contar con conocimientos de administración científica, con experiencia en la administración pública, con una personalidad adecuada para trabajar bajo presión, con un buen nivel de agilidad mental para resolver y plantear problemas satisfactoriamente. Po-

seer además, dotes para conducir relaciones humanas y una buena condición física y actitud ecuánime ante situaciones conflictivas.

Es requisito indispensable además, que continúe actualizando sus conocimientos a través de lecturas técnicas especializadas, participación en conferencias, seminarios, etc.

#### PROGRAMAS INSTITUCIONALES PARA ENTRENAMIENTO DE ALTOS EJECUTIVOS

Se cuenta en México con el "Centro Nacional de Productividad", institución profesional en el dominio de métodos y sistemas de organización científica, cuya misión es divulgar esas técnicas a través de un eficaz adiestramiento de personal en sus diferentes niveles, tanto en la administración pública como en el sector privado para promover el incremento de la productividad en todas las actividades.

Para cumplir con su objetivo, el Centro se ocupa de: a) llevar a cabo programas con efectos inmediatos de ayuda técnica en favor de las diversas ramas industriales, comerciales, agrícolas y de servicio o empresas públicas o privadas que formen parte de ella, encaminados a mantener la productividad en el aprovechamiento de los recursos naturales, económicos y tecnológicos disponibles en el país; b) Empezar programas de asistencia técnica a largo plazo, encaminados a fomentar el aprovechamiento económico y tecnológico de las empresas industriales, comerciales, agrícolas y de servicio bien sea grandes, medianas o pequeñas; c) colaborar con el sector gubernamental y con los grupos privados en la formación de personal técnico, administrativo y de dirección; desde el aprendiz hasta el Gerente, favoreciendo la vinculación entre las instituciones docentes y las empresas industriales, comerciales, agrícolas y de servicio.

Sobre este particular, vale la pena señalar que el Centro Nacional de Productividad ha diseñado un programa de Administración Pública, que contempla la formación de 30.000 empleados y funcionarios públicos, en todos los niveles habiéndose previsto alrededor del 15% del esfuerzo en formar cuadros superiores de la Administración.

En relación a este último grupo, resulta oportuno destacar que no se trata de un entrenamiento propiamente dicho, sino del examen de la tecnología más avanzada en el campo de la Administración, con vistas al manejo de los recursos técnicos que pueden hacer más fluido el funcionamiento del aparato del Estado. Para ello se prevé la realización de "sistemas", que permitan mediante la adopción de los más variados recursos pedagógicos, transmitir los conocimientos con la mayor eficacia y en el menor tiempo.

Este amplio programa tiene en el Centro Nacional de Productividad un antecedente importante: el Seminario de Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, que se realizó en 1966, con la cooperación de las Naciones Unidas, evento al que concurrieron justamente funcionarios del más alto nivel para examinar, mediante seminarios, este tema fundamental con el auxilio de connotados especialistas en la materia.

Con el mismo espíritu se han hecho las primeras pruebas de un Seminario de Administración Pública y Privada, siguiendo un nuevo método de enseñanza que consiste en la canalización metódica de la experiencia

de cada participante mediante la realización de una serie de trabajos y el desempeño de papeles diferentes en cada uno de los temas del programa, ya que conforme al método debe cada quien actuar como Director, Secretario o colaborador. En cada tema se llega a la elaboración de un informe que deberá someterse a la consideración del grupo en una reunión plenaria.

Para este último propósito, cuentan con el auxilio de un asesor que ofrece orientación desde el punto de vista técnico y el manejo de grupos a las personas que están actuando como directores.

Los temas incluidos en este seminario son: estructuras administrativas comparadas, políticas de personal, organización o interrelación departamental, delegación, control e información de actividades, individuos y grupos, desarrollo de ejecutivos y la función directiva.

Existe en México el Instituto de Administración Pública —rama mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas— el que realiza entre otras funciones, seminarios y conferencias de su especialidad, colabora en el estudio de importantes proyectos relativos a la estructura y organización gubernamental y auxilia en la elaboración de planes y programas de adiestramiento y capacitación de servidores públicos.

En la Facultad de Ciencias políticas y sociales, dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México, la licenciatura de Ciencias políticas y administración pública que produce ya técnicos especializados en este campo y que no limitándose exclusivamente a este nivel, cuenta ya con una maestría y doctorado en la que se encuentran principalmente realizando estudios funcionarios públicos que ocupan ya puestos ejecutivos de importancia dentro de la administración pública mexicana.

También en el Instituto Politécnico Nacional se ha sentido la necesidad de promover el estudio e investigación en este campo y se ha recientemente instituido en la Escuela Superior de comercio y administración, el doctorado en Ciencias administrativas.

Conviene hacer notar el interés que en la materia han demostrado algunos Colegios autónomos como el de economistas, el de contadores etc., realizando seminarios, conferencias y mesas redondas en materias administrativas.

En algunas Dependencias públicas, percatándose de la importancia del adiestramiento y capacitación de sus empleados, han creado institutos propios y formulado planes para entrenar y preparar debidamente a sus funcionarios en todos los niveles. Así se cuentan:

a) La Secretaría de obras públicas, con su Centro de formación administrativa cuyo plan integral de estudios comprende entre otras: la teoría de la administración pública, la planeación y organización administrativa, la dirección administrativa, la administración de personal, la administración presupuestal, la administración de compras y almacenes y la introducción a la investigación de operaciones.

b) La Secretaría de educación pública, con el Instituto federal de capacitación del Magisterio.

c) La Secretaría de agricultura y ganadería con su Plan nacional de Capacitación para el trabajo.

#### MÉTODOS Y TÉCNICAS DE ENSEÑANZA

Para la debida capacitación de altos ejecutivos son

utilizados los más conocidos métodos de enseñanza como son: seminarios, symposiums, conferencias, entrevistas, mesas redondas, visitas a empresas, talleres y trabajo y bibliotecas especializadas.

Se emplean para el entrenamiento las técnicas modernas de: grupos de discusión, análisis de casos, simulaciones, audiovisuales, etc.

No se ha hecho a la fecha una evaluación de los programas de desarrollo para los ejecutivos administrativos.

Las facilidades de adiestramiento para el personal administrativo es variable en función a las aptitudes demostradas por los funcionarios y a la sensibilización de esta necesidad en los altos puestos de decisión.





## DEMANDA DE NUEVAS CARRERAS PROFESIONALES EN EL SECTOR PÚBLICO\*

Por Enrique González Pedrero

### 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU TRANSFORMACIÓN PARA EL ESFUERZO DE DESARROLLO NACIONAL

El crecimiento de las funciones del gobierno constituye una de las características fundamentales de la sociedad contemporánea. Independientemente de la naturaleza del sistema político existente, el papel del gobierno como principal regulador de las actividades sociales, ha adquirido en el siglo XX una importancia inusitada y más aún, en los países en vías de desarrollo, en donde los gobiernos han asumido la difícil y complicada tarea de dirigir y promover el desarrollo con el ritmo más veloz, sostenido y amplio posible con la finalidad inmediata de lograr un mayor bienestar para todos sus habitantes. Se sabe que el desarrollo en nuestros días, cualquiera que sea el signo con el que se aderece, se define no sólo en términos de calidad sino cuantitativos: en función de los bienes materiales y espirituales que proporcione a la población de un país. Dicho brevemente: desarrollo que no sea político, económico, social y cultural es un proceso incompleto, inacabado... y peligroso porque no proveerá de una estabilidad dinámica. Por lo tanto, uno de los esfuerzos que deberá tener la mayor jerarquía en el quehacer ciudadano —y en este concepto se incluye al hombre "común y corriente", al técnico y al funcionario— deberá ser el permanente perfeccionamiento del desarrollo dinámico: dar cima a la tarea que nunca termina. Lo anterior es válido no sólo por razones éticas —tan al gusto de la época— o estéticas, sino por meras razones políticas que en este caso son, también, de sentido común.

La múltiple labor que tienen que realizar los gobiernos para conseguir mayores niveles de desarrollo, ha hecho indispensable el crecimiento de las funciones y dimensiones de la administración pública, lo que se refleja, sintéticamente, en tres aspectos principales:

1o) Incremento del número y de la complejidad de las actividades encomendadas a la administración pública. La administración pública en los países subdesarrollados desempeña múltiples papeles en el proceso de desarrollo. Esto determina el incremento del número y complejidad de las tareas a su cargo y, en consecuencia, el crecimiento del número y dimensión de los organismos que la componen.

En nuestro país, por ejemplo, el crecimiento de las funciones gubernamentales a partir del término de la etapa violenta de la Revolución Mexicana, ha sido el resultado de la política de integración nacional y bienestar económico y social de sectores cada vez más grandes de la población, que en la actualidad configura en esencia lo que se conoce como una política de desarrollo. De manera paulatina, los distintos gobiernos revolucionarios han asumido la dirección y promoción directa o indirecta de los recursos y actividades que las circunstancias han determinado como estratégicas para alcanzar estos objetivos. En consecuencia, las funciones gubernamentales no se restringen ya únicamente a salvaguardar la soberanía del Estado —a la defensa nacional, a las relaciones exteriores, al mantenimiento del orden interno, etc.— sino que comprenden además la regulación y promoción de la actividad económica; la emisión de moneda, la creación de una infraestructura, la producción de energía, etc., así como funciones eminentemente sociales, educativas y culturales como pueden ser considerados los servicios de salubridad, la seguridad social, la asistencia pública en sus diversos aspectos, la vivienda de interés social, el desarrollo de las comunidades indígenas y los servicios educativos en todos sus niveles.

De este modo, el número de Secretarías y Departamentos del Ejecutivo Federal, por ejemplo, que en 1917 era de siete Secretarías y cinco Departamentos

511

\* Revista de Administración Pública. Núm. 19 julio-agosto 1970 (p.p. 31-37)

de Estado, ha aumentado a quince Secretarías y tres Departamentos en un lapso de aproximadamente cincuenta años. No obstante, el crecimiento ha sido mayor en el sector descentralizado, en donde actualmente el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal alcanza ya algunas centenas.

**2o) Crecimiento del presupuesto gubernamental.** Para realizar sus crecientes atribuciones, la administración pública necesita de un mayor volumen de recursos. Por lo tanto, el presupuesto de la administración pública tiende a alcanzar un monto que cada año debe ser mayor. El crecimiento del presupuesto del gobierno federal, a partir del triunfo de la Revolución ha sido extraordinario más aún si se considera también el presupuesto del sector descentralizado.

El monto y la distribución del gasto público reflejan las situaciones y rasgos que caracterizan a los gobiernos en sus políticas de desarrollo. Esquemáticamente, podría decirse que durante la época de los veintes, la mayor proporción del exiguo presupuesto se destinó en términos generales a la defensa, en tanto que en la siguiente década el monto principal del gasto público se encauzó hacia la promoción económica y desde entonces puede observarse un incremento importante, también, en la proporción asignada a los servicios sociales y asistenciales.

Por otra parte, en materia de inversiones, el sector público las ha realizado en forma creciente en casi todas las ramas de la actividad económica, de tal manera que en nuestros días la inversión pública desempeña el papel más importante dentro de la inversión nacional. De hecho, la inversión pública constituye uno de los principales instrumentos para regular y promover la vida económica del país.

**3o) Incremento del personal empleado en la administración pública.** Obviamente, el cabal cumplimiento del papel que le corresponde a la administración pública en el esfuerzo de desarrollo, determina la necesidad impostergable de aumentar el número del personal empleado en el sector público, por lo que la administración pública tiende a absorber una proporción creciente de la fuerza de trabajo disponible en el país. El crecimiento del personal no sólo es característico del gobierno federal, sino que puede observarse también en todas las entidades federativas y en los municipios más importantes.

Los recursos humanos constituyen el ingrediente fundamental para que la administración pública posea la capacidad suficiente para dirigir, orientar y promover el desarrollo. Al respecto, vale la pena mencionar dos factores de singular importancia, que determinan las necesidades de personal —el mercado de trabajo— de la administración pública contemporánea: la especialización y consecuentemente, la profesionalización de los recursos humanos destinados al servicio público.

#### a) Especialización

A medida que se incrementan y diversifican las funciones gubernamentales, que los recursos financieros y humanos crecen, la administración pública tiende a ser

una función especializada cuya ejecución requiere de multitud de destrezas y habilidades distintas; existen escasas posibilidades para que una sola persona acepte la responsabilidad total de tomar una decisión o de ejecutar una acción, aun en las áreas más aisladas. Como contrapartida de esta especialización en las funciones, está la exigencia cada vez mayor del sector público, de emplear personal especializado, con las destrezas y habilidades necesarias para llevar a cabo estas funciones.

Asimismo, la naturaleza especializada de las funciones gubernamentales obliga a los gobiernos a dedicar mayor atención a las tareas de investigación y de introducción de tecnología, sin las cuales estas funciones no podrían realizarse, o al menos no con igual eficacia.

#### b) Profesionalización

La profesionalización del personal público significa, por parte del gobierno, la identificación, la aceptación y la toma de decisiones pertinentes respecto a la necesidad de contar con un personal preparado de manera deliberada, continua y sistemática, y por lo menos semi-institucionalizada, para las diferentes actividades y tareas que debe cumplir el Estado. Esto es, cuando la administración pública ha alcanzado un alto nivel de especialización, la función pública ya no puede ser una labor de principiantes. La administración pública debe estar equipada para resolver los problemas políticos, científicos, sociales, económicos y técnicos de nuestro tiempo, pues los servidores públicos están obligados a utilizar nuevas técnicas de análisis, de administración y de coordinación que no están al alcance de quienes no están especialmente entrenados en ellos.

Los gobiernos se ven precisados a formar al personal que necesitan mediante diferentes medios, que varían desde el establecimiento de cursos en las instituciones educativas nacionales, la creación de centros de formación de funcionarios dependientes de los organismos gubernamentales, hasta la impartición de cursillos y seminarios en los mismos centros de trabajo o el envío de personal a estudiar en instituciones del exterior.

Desde luego, la profesionalización del personal público trae consigo el discutido problema del servicio civil o sistema de mérito, que escapa al tema de esta conferencia. Sin embargo cabe señalar que, en teoría, un sistema de mérito pretende conseguir la competencia, la neutralidad política y la igualdad de oportunidades para cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo. Independientemente de las ventajas o desventajas del sistema de mérito y de las posibilidades de transferirlo fuera del contexto en que se originó, en nuestro país existe desde hace varias décadas si bien limitado a los niveles de menor jerarquía, como lo establece el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ampliar este sistema a los niveles superiores es una cuestión cuyos beneficios no pueden evaluarse sin un estudio profundo de nuestra realidad, al mismo tiempo que implica el debate sobre valores tales como eficiencia, representatividad, lealtad política, etc.

## 2. EL MERCADO DE TRABAJO DE LAS NUEVAS PROFESIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

Un análisis superficial de la Administración Pública Mexicana, puede llevarnos a la conclusión de que todos los factores enunciados: —crecimiento del volumen y complejidad de las funciones, incremento del presupuesto y del personal, mayor especialización y profesionalización del mismo— son tendencias fácilmente observables de su desarrollo y que, en una primera aproximación al problema, el sector público ofrece un mercado de trabajo en expansión para las nuevas profesiones, determinado por tres elementos interrelacionados: por el grado de diferenciación y el volumen del personal público, por el avance científico y tecnológico y por el sistema educativo nacional.

a) El grado de diferenciación y volumen del personal público en México, es un hecho evidente. Por un lado, cada día es mayor el número del personal empleado en el servicio público que llega ya a varias centenas de millar. Por otro, puede observarse que prácticamente, el sector público comprende la casi totalidad de profesiones, habilidades y destrezas existentes en nuestra sociedad, es decir, desde médicos, ingenieros, abogados, etc., hasta albañiles, carpinteros, electricistas, etc. No obstante, el desconocimiento de las nuevas profesiones constituye todavía una limitación seria del mercado de trabajo de las mismas en el sector público, aunque de hecho su necesidad sea obvia.

b) En el mundo de hoy, las revoluciones científica y tecnológica han incrementado las profesiones necesarias al proceso de desarrollo, y han modificado sustancialmente las tareas encomendadas a las previamente existentes. En consecuencia, el avance científico y tecnológico es otro de los elementos determinantes del mercado de trabajo de las nuevas profesiones, pues de él depende la posibilidad de especializar y profesionalizar al personal público en las distintas áreas específicas. Así, por ejemplo, mientras las teorías y técnicas sociológicas, administrativas, económicas, etc., carecieron de un nivel adecuado, las personas intuitivas o especializadas en otras ramas fueron capaces de tratar los problemas concernientes a estas disciplinas, pero en la medida en que estas mismas disciplinas avanzaron lo suficiente para proporcionar teorías y técnicas más avanzadas ha sido necesaria la utilización de especialistas para resolver los problemas correspondientes. De igual manera puede citarse el caso de los profesionales y técnicos relacionados con las computadoras, pues mientras no se disponía de esas máquinas, no podía ser necesario el empleo de aquellos profesionistas y técnicos.

c) El último de estos elementos es el sistema educativo nacional, pues de él depende la disponibilidad de los nuevos profesionales, su congruencia con la demanda del sector público y la tendencia a su profesionalización. El desarrollo social, económico y político de México ha hecho necesarios los servicios de personas con un grado mayor de preparación técnica y científica en actividades que forman una parte importante de la vida de la nación. En esta forma, en la actualidad, se han sistematizado una serie de trabajos que durante largos años estuvieron fuera de la vida profesional y técnica, y se han creado instituciones encargadas de impartir esas nuevas enseñanzas. Por consiguiente, el desarrollo nacional impone a los centros de estudios superiores la necesidad de formar al personal encarga-

do de atender los complejos problemas que se presentan a una sociedad dinámica, cuya realidad permanente parece ser su continua movilidad.

En consecuencia, corresponde al sistema educativo nacional la ineludible responsabilidad de formar al personal indispensable para el esfuerzo de desarrollo, en los niveles, especialidades y montos que el mismo exige y en las regiones en donde con mayor urgencia se requiera, tanto en lo que corresponde al sector público como en lo que se refiere a otros sectores de la sociedad.

En el pasado, debido al grado de desarrollo científico y tecnológico y a las condiciones prevalecientes, el número de profesiones era limitado. En el presente, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico y los complejos problemas generados por el propio desarrollo hacen necesaria, y así ha sucedido en cierto modo, la diversificación de las especialidades y de los niveles en que se preparan los recursos humanos.

A pesar de que las diversas instituciones docentes, a veces en forma aislada, han tratado de hacer ajustes a sus planes y programas de estudio o han establecido nuevas carreras y especialidades para hacer frente a las necesidades del desarrollo, la situación presente hace indispensable la racionalización de estos esfuerzos: la reconsideración de los objetivos y el papel que juega cada profesión o especialidad, la reformulación de los niveles en que se imparten, el fomento o desaliento de ciertas especialidades, la vinculación de la enseñanza a las actividades productivas regionales, etc., en suma, es indispensable la congruencia del sistema educativo nacional con el proceso de desarrollo, tanto en sus diversos niveles y especialidades o destrezas, como con la oportunidad, monto y lugar de formación. Y en este proceso, no debe soslayarse la importancia de la creación de técnicos, desde el obrero especializado hasta el de más alto nivel, con la mayor celeridad posible, pues por una parte, la tecnificación de las actividades productivas, gubernamentales, es uno de los aspectos estratégicos de la política del desarrollo y, por otra, mientras más larga sea la duración de su formación más demorará su participación en el desarrollo y mayor tiempo permanecerá dentro de la población económicamente inactiva con todas las desventajas que el caso implica.

513

## 3. LAS NUEVAS PROFESIONES Y EL PROCESO DE DESARROLLO

Los países en vías de desarrollo requieren movilizar la población y los recursos de que disponen hacia niveles superiores de bienestar económico, social, político, etc., de la manera más rápida y eficaz, y al mismo tiempo, de manera que en este bienestar participe la mayor parte de la población. En la consecución de estos objetivos, los países disponen de cuatro instrumentos principales que en alguna medida son utilizados en el proceso de desarrollo: la organización política, la administración pública, las asociaciones, y los medios masivos de comunicación.

La organización política comprendiendo en este concepto el liderazgo, la ideología, los partidos políticos, etc., es de fundamental importancia para conducir la participación de la población en el esfuerzo deliberado, acelerado y sostenido que constituye el desarrollo. No puede desconocerse que el desarrollo es un proceso eminentemente político y que, sin una organización

política adecuada, difícilmente puede generarse algún tipo de desarrollo.

La administración pública es la función principal a través de la cual tiene lugar la acción gubernamental para conseguir el desarrollo, en la forma de planes y programas económicos, sociales, educativos, etc. La eficacia de esta acción está determinada por el grado de desarrollo administrativo, que depende de dos factores interrelacionados: la dimensión y diferenciación de las estructuras administrativas y el nivel de ejecución de las decisiones políticas adoptadas. Ambos factores están íntimamente relacionados con la especialización y profesionalización del personal empleado por el sector público.

Es una de las características del desarrollo social, la proliferación de las organizaciones. En política, se ha dicho de antaño, hay que representar algo o a alguien y, si ambos elementos dan, mejor: un gobierno no puede tratar con individuos aislados, por el contrario, requiere de la organización de asociaciones —sindicatos, agrupaciones campesinas, profesionales, etc.— que manifiesten sus demandas y encaucen sus actividades hacia los objetivos del desarrollo. Como es natural, en las sociedades subdesarrolladas estas organizaciones son casi inexistentes, por lo que tienen que ser inducidas por el propio gobierno, al mismo tiempo que ser integradas dentro de la comunidad nacional.

Los medios de comunicación masiva también desempeñan una función esencial en el desarrollo; a través de estos medios se expresan las demandas de la población y se consigue apoyo para los planes y programas de desarrollo. El avance de las técnicas de comunicación de masas —cine, radio, televisión, prensa, etc.— ha colocado a los medios de comunicación en un lugar preponderante para motivar a la población en la consecución de mayor bienestar económico y social.

Pero estos instrumentos no pueden actuar dentro de una sociedad aislada, sino que requieren para su empleo eficaz de adecuadas relaciones internacionales. En la actualidad, las relaciones entre los diferentes países han alcanzado una complejidad sin precedentes, ya que no se circunscriben sólo a la esfera política; la interdependencia internacional se ha ampliado a la economía, a la ciencia y tecnología, a la cultura, etc. A principios del siglo, las diversas comunidades dentro de una misma nación se encontraban en un grado de aislamiento superior que el que hoy existe entre los diferentes países.

¿Pero, cuál es el papel que tienen que desempeñar en todo este proceso, los egresados de las nuevas carreras?

Dentro de las nuevas profesiones cabe diferenciar dos tipos principales, desde el punto de vista del campo de su ejercicio; aquellas que encuentran una área de trabajo indistintamente en los sectores público y privado, como es el caso de algunas de las carreras recientemente establecidas dentro del ámbito de comercio y administración, filosofía y letras, ciencias, etc., y las que son fundamentalmente producto de las nuevas funciones del Estado y por lo tanto su campo profesional es en mayor medida el sector público, como es el caso de las carreras que se imparten dentro del área de las disciplinas políticas y sociales. Las primeras, naturalmente son importantes para las funciones que tiene encomendadas la administración pública; sin embargo, las segundas tienen que ver con el contenido mismo de

la acción gubernamental y, por lo tanto, son determinantes en el esfuerzo de desarrollo nacional.

Ambas intervienen en cada uno de los instrumentos señalados y en la consecución de las relaciones internacionales adecuadas para que estos instrumentos puedan funcionar eficazmente.

De este modo, los psicólogos sociales y los especialistas en propaganda, en Ciencia Política, los técnicos en investigación política, tratan con los problemas derivados de la organización política. Los matemáticos especializados en Investigación de Operaciones, los Técnicos en Computación, los especialistas en Administración Pública, los Técnicos en O. y M., en Manejo de Personal, etc., están encargados de lograr instituciones administrativas adecuadas a la formulación, ejecución y control de los planes y programas de desarrollo, en unión de otros nuevos especialistas relacionados con el contenido de estos planes: administradores de hospitales, ingenieros electrónicos o en comunicaciones, técnicos en energía nuclear, ingenieros forestales, arquitectos especializados en urbanismos, etc.

a) Los sociólogos, psicólogos sociales, trabajadores sociales, promotores de la comunidad, especialistas en relaciones industriales, etc., tienen que ver con la organización y problemas de los grupos y asociaciones, así como con la integración de los grupos étnicos y culturales diversos dentro de una comunidad nacional.

Los especialistas en ciencias de la información: periodistas, redactores, técnicos en cine, radio y televisión, analistas de la opinión pública, especialistas en relaciones públicas, psicólogos, etc., tienen a su cargo la importante comunicación para el desarrollo.

Los especialistas en diplomacia, comercio exterior, turismo, etc., tratan con los problemas políticos, económicos y culturales que afrontan los países que intentan construir el Estado-Nación y lograr un lugar seguro y digno dentro de la comunidad internacional.

En consecuencia, no puede ni debe desconocerse la función primordial de los nuevos profesionistas en el proceso de desarrollo. Las naciones hoy industrializadas, con las excepciones de Japón y la URSS, siguieron un desarrollo que podría catalogarse como espontáneo, originado en muchos casos por factores circunstanciales. Las nuevas naciones, los países subdesarrollados y aquellos en trance de dejar de serlo no pueden, sin arrostrar riesgos que a estas alturas serían absurdos y costosos, esperar un tipo de transformación similar; por el contrario, deben promover en forma deliberada esta transformación, y en la búsqueda del desarrollo, tan importante como la teoría y práctica de las ciencias naturales es el aprovechamiento de la teoría y práctica de las ciencias sociales, materia sustancial de las nuevas carreras.

La profesionalización de estas actividades a través de la creación de instituciones encargadas de impartir la enseñanza correspondiente, ha sido fruto de dos factores fundamentales: la necesidad de enfocar los problemas del país con un criterio profesional y técnico y el surgimiento de teorías y técnicas aplicables a estos problemas. En esta forma, una vez terminada la Revolución fue necesario el establecimiento de escuelas de educación agrícola y ganadera encaminadas a poner en práctica la política agraria de los gobiernos de aquella época; cuando la regulación y promoción de las actividades económicas empezó a tener un lugar importante entre las funciones gubernamentales y se inició una política de industrialización fueron creadas institucio-

nes tales como las escuelas de economía y el Instituto Politécnico Nacional; en nuestro tiempo, cuando la administración pública ha alcanzado un alto grado de complejidad se hizo necesario el establecimiento de escuelas encargadas de enseñanza de las ciencias políticas y sociales, etc. Asimismo, el surgimiento de nuevas aplicaciones del conocimiento científico como la energía atómica, las computadoras, etc., ha provocado la modificación o ampliación de las especialidades existentes.

Para finalizar, vale la pena referirse con cierto detalle al mercado de trabajo de las carreras que directamente han sido resultado de las nuevas funciones del Estado y de la necesidad de racionalización de las mismas, que hoy constituyen las especialidades más recientes de las Universidades del país: las comprendidas dentro del ámbito de las ciencias políticas y sociales. Obviamente este mercado de trabajo no es exclusivo de estas nuevas profesiones en él confluyen otros especialistas; sin embargo, su papel es esencial en el desempeño eficiente de estas tareas.

#### **b) El mercado de trabajo de las profesiones producto de las nuevas funciones del Estado**

Con base en el contenido esencial de cada una de las carreras y de la información proporcionada por el **Manual de Organización del Gobierno Federal**, puede deslindarse el mercado de trabajo en el sector público de las nuevas carreras. Desde luego, las mismas consideraciones pueden hacerse en lo que se refiere a los gobiernos estatales y municipales. **Ciencia Política.** Los especialistas en Ciencia Política tienen la preparación suficiente para analizar los problemas de gobierno de la Federación, los Estados y los Municipios; los problemas políticos originados por el propio desarrollo; así como analizar y formular la propaganda política y estudiar u orientar la opinión pública en sus aspectos políticos. En el sector público federal, los órganos más adecuados para el ejercicio profesional de estos especialistas son: el Poder Legislativo, la Comisión de Gobernación; en el Poder Ejecutivo, la misma Presidencia de la República, la Secretaría de la Presidencia y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales de la Secretaría de Gobernación.

**Administración Pública.** Los egresados de la especialidad de Administración Pública encuentran el campo para su ejercicio profesional en las funciones de organización y métodos, de dirección, planeación y control de programas; de aprovisionamiento y de personal fundamentalmente. Su área de trabajo es sumamente amplia. En el sector centralizado del Ejecutivo Federal existen, por ejemplo, dieciséis unidades de administración, nueve de organización y métodos, cinco de personal, ocho de planeación, cinco de compras, almacenes y aprovisionamiento, diez de formulación de presupuesto, tres de inversiones, cinco de control y vigilancia, dos de procesamiento de datos, etc., que constituyen el campo de trabajo natural de estos especialistas. Lo mismo ocurre en el sector descentralizado, en donde, conforme al Manual de Organización citado, existen diecisiete unidades de administración, diez de organización y métodos, diez de personal, cuatro de planeación; catorce de compras, almacenes y aprovisio-

namiento, diecisiete de formulación de presupuesto, etc.

**Sociología.** Los especialistas en Sociología tienen encomendada la tarea de analizar y estudiar los problemas urbanos y rurales de la población, la seguridad social y las relaciones industriales, así como la promoción del desarrollo de la comunidad y de actividades tales como la educación, salubridad, mejoramiento habitacional, etc. Los órganos en donde pueden encontrar ocupación los sociólogos son, por ejemplo, los siguientes: en el Poder Legislativo, las Comisiones de Trabajo, Economía y Estadística, Colonización, Migración y Previsión Social; en el Poder Judicial, en las Oficinas de Estadística; en el Poder Ejecutivo, sector centralizado, en las seis unidades dedicadas a dedicadas al estudio e investigación de problemas sociales, en las ocho unidades de planeación existentes, en las ocho unidades de estadística, en las cuatro unidades encargadas del trabajo y de la seguridad social, etc. Dentro del sector descentralizado, el campo de trabajo de los especialistas en Sociología, también es vasto, pues existen siete unidades de estudio e investigación de problemas sociales, cuatro de planeación, cuatro de trabajo y seguridad social, etc.

**Ciencias de la Información.** Los conocimientos adquiridos por los egresados de la Carrera de Licenciado en Ciencias de la Información, les permiten desenvolverse adecuadamente en los siguientes campos de trabajo: Informes para agencias noticiosas y de publicidad; Trabajos Editoriales y de Imprenta; La Información para Prensa, Radio, Televisión y Cine; Análisis de Informaciones y su Publicación. (Análisis de Contenido e impacto en la Opinión Pública); Análisis de las informaciones nacionales y extranjeras sobre materias específicas o ramos gubernamentales. Los lugares más idóneos para el desempeño de su actividad profesional son: En el Poder Legislativo como asesores de la Comisión de Corrección de Estilo o de la Comisión Editorial de la cual depende la Imprenta del Congreso; y asimismo en la Dirección de Información y Relaciones Públicas. En el Poder Ejecutivo y en el Sector Centralizado existen 18 unidades dedicadas a tareas de información, prensa, relaciones públicas, difusión o divulgación y cinco a publicaciones o publicidad, que constituyen también lugares de trabajo de estos especialistas. En el sector Descentralizado existen trece oficinas, departamentos o direcciones de prensa, información, relaciones públicas o difusión, y tres dedicadas a publicaciones o publicidad, en donde tienen cabida los servicios de los profesionales de las Ciencias de la Información.

**Relaciones Internacionales.** Los especialistas en Relaciones Internacionales tienen la capacidad necesaria para desempeñar su labor en los servicios consulares, en la diplomacia bilateral, en el parlamentarismo internacional y diplomacia multilateral, en el comercio exterior y en el turismo principalmente. De acuerdo con el Manual mencionado, estos especialistas pueden encontrar colocación en el Poder Legislativo, en las comisiones permanentes y especiales de la Cámara de Diputados dedicadas a Aranceles y Comercio Exterior, Comercio Exterior e Interior, Relaciones Exteriores y

de Servicio Consular y Diplomático. En el Poder Ejecutivo, en el sector centralizado existen nueve unidades relacionadas con los servicios internacionales especializados, consulares y diplomáticos, cuatro destinadas al parlamentismo internacional, cuatro al comercio exterior y cuatro al turismo, en donde los egresados de estas nuevas carreras pueden rendir sus mejores frutos

Asimismo, en el sector descentralizado han sido creadas nueve unidades que tratan con el comercio exterior y cinco que proporcionan servicios internacionales especializados, que también constituyen fuentes de trabajo adecuadas para los especialistas en Relaciones Internacionales.

## LA UTILIDAD NACIONAL DE LA CARRERA DE CIENCIAS POLITICAS\*

Por José López Portillo

517

"Vivimos tiempo de cambios extraordinarios que se han visto y se ven todos los días", dice Maquiavelo en *El Príncipe*, capítulo XXV. Los lugares comunes, en bocas notables, readquieren relieve. Así lo dijo, y así fueron: tiempos de cambios extraordinarios.

Tal vez los hombres de cada tiempo, con la conmovedora inmodestia de lo humano, se sientan vivir en lo extraordinario.

Nuestros tiempos sin duda lo son: se inicia claramente el principio de una nueva época . . . que puede ser el fin de todas. Época tan importante, por lo menos, como el Renacimiento y tan atormentada y desconcertada como éste.

Desde entonces, desde el Renacimiento, el de Maquiavelo, se inició la generación de un estilo especial de vida política que se hace Teoría de Gobierno en las grandes revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII: la inglesa, la norteamericana y la francesa y que, a partir de ésta, se universaliza como fenómeno político y típico: El Estado Moderno, fruto del nacionalismo y del racionalismo, que se empieza a descomponer en los albores de nuestro siglo y estalla en dos guerras mundiales y dos revoluciones trascendentales: una, sintomática, la Mexicana; otra, crítica, la Rusa.

Todo el edificio se conmueve: el estilo de vida política, la Teoría de Gobierno con su Estado Moderno, se precipita en la crisis brutal que vive nuestra generación, que ya puede atestiguar cambios extraordinarios "que se han visto y se ven todos los días".

Hemos sido contemporáneos de Einstein, de Niechls-Bohr, de Ford y de Freud. Ya hemos asistido como testigos a la vida y muerte de genios apasionados, henchidos de violencia, viviendo en la política, frontera del bien y del mal, en la que, a veces "lo que parece virtud es causa de ruina, y lo que parece vicio, sólo acaba por traer el bienestar y la seguridad", como lo dice el Florentino, aunque a veces, añade Pero Grullo, el vicio sólo traiga éso: vicio y ruina.

Genios que tal vez en forma sin precedente histórico, han convivido, han luchado, se han engañado y han sido vencidos en tremenda convulsión, ya universal, y que en algunas ocasiones, para gloria de su causa, se

han eslabonado en el tiempo y en la misión, privilegio excepcional de un país: Lenin, Stalin; otros, han muerto intestados, Hitler, Mussolini, Rossevelt. Todavía vive el único humano de ellos, octogenario que sigue fumando puro, bebiendo whisky, y chocheando con el canal de Suez.

Ya estalló la energía atómica. La luna es punto de posible itinerario. Disponemos de nuevas fuerzas en manos de brujos que no sabemos si son aprendices.

Crisis, todos hablamos de ella; es el lugar común chirriante, que se lee en editoriales, que se escucha en la cátedra y que se pedantea en los cafés.

La espengleriana Decadencia de Occidente se hizo ya fórmula de vulgaridad, ante lo que Ortega y Gasset expresó como la Rebelión de las Masas y Toynbee observó como la rebelión de los pueblos inferiores.

Eso son nuestro tiempo y su clima. En ellos vivimos, y suyos son nuestros problemas: el nuestro, el de México, de un pueblo subdesarrollado que se ha rebelado y que también universaliza las angustias de su todavía pequeño mundo de crisol: indios, mestizos y criollos, mundo tan atormentado como el brazo de Cortés y la Malinche, y tan complejo como la serpiente emplumada que vuela y se arrastra.

Y en este nuestro tiempo, y en este nuestro pequeño mundo, como síntoma de inquietudes y semilla de vocaciones se fundó con cierta timidez y afortunadamente con modestia, nuestra Escuela de Ciencias Políticas y Sociales.

Ahora, siete años después, cuando empiezan a egresar las primeras generaciones, es tiempo de recoger experiencias y justificaciones. Faena difícil para todo lo que empieza.

En 1951, el entonces Rector de nuestra Universidad, don Luis Garrido, dijo al inaugurar los primeros cursos: "La intervención del Estado en la vida económica, social y política de la nación, que trae indeclinablemente el aumento y complejidad de sus funciones, requiere en consecuencia una mayor preparación de parte de los que se consagran a la política y la circunstancia de que la crisis que registra el mundo necesita el auxilio de las ciencias de la sociedad para encontrar

\* Seminario Internacional de la ONU sobre formación de funcionarios superiores de administración pública en los países de desarrollo. Ginebra, Suiza. agosto 1968. (p.o. 1-12)



solución, hicieron pensar en la conveniencia de crear una Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, a semejanza de las que funcionan en lugares tan apartados como Bangkok”.

Así nació, obedeciendo a la recomendación de la Asamblea de Rectores reunida en Oaxaca, nuestra escuela, que aprovechó la sugestión de la UNESCO formulada a través del Sr. Lic. don Lucio Mendieta y Núñez. Los planes de estudio se adaptaron de instituciones similares fundadas en Francia y Bélgica.

La dirección de la Escuela me ha honrado, designándome para que, en esta conferencia, destaque la utilidad nacional de la Carrera de Ciencias Políticas.

El artículo Segundo del Estatuto Orgánico de nuestra escuela, establece que la Universidad expedirá título de Licenciado en Ciencias Políticas.

Licenciado en Ciencias Políticas.

La primera impresión del título es desconcertante. Yo he visto hasta dibujarse una sonrisa en quien lo escucha por primera vez, lo que no es extraño en un país de maravillosa improvisación, que “vive al día como la lotería” y cuyos políticos, que lo son casi todos los soldados que en cada hijo el Cielo dio a la patria, entienden que la política es arte muy sutil que requiere una magnífica opinión de la propia valía, amplitud de visión, justa percepción, lealtad relativa (nada más relativa), no gran amor a la verdad, suspicacia, mano izquierda, sonrisa oportuna, muy mala memoria para convicciones y opiniones, y honestidad no excesiva: virtudes todas que es fama, piensan, sólo se adquieren con la herencia y con la práctica.

Y esa es, ha sido y probablemente será por algún tiempo una de nuestras tragedias: lo que se pudiera llamar la deformación vocacional del político mexicano, que después se convierte en peligrosa deformación profesional.

Y es que existe una línea obvia entre la vocación y la profesión, en cuya generación intervienen complejos factores de las más variadas naturalezas, y cuya clasificación podríamos hacer de diversas maneras. Para lo que nos interesa, vamos a agruparlos en factores generales, nacionales e individuales, clasificación que es mero pretexto para ir penetrando en nuestro intento.

Analicemos primero los factores que hemos llamado generales:

Estamos atados a la misma nave: el mundo es un mismo ambiente en el que se entrecruzan y entrecruzan individuos y generaciones, como las mil ondas de una lámina de agua agitada por la lluvia. Esto es más claro y rápido en nuestro mundo actual: el rincón más remoto está a la distancia de un interruptor de energía eléctrica: un disturbio en Corea agita la Bolsa de Valores en Nueva York; se inquieta el Kremlin, y los tenderos en México se apresuran a subir los precios. Todo en el mismo tiempo.

Y ese mundo está en constante reajuste, ahora más precipitado, al extremo de que, hemos convenido en ello, hay crisis.

En la política es evidente.

El Occidente Moderno desde el siglo XV y con base en la Razón y en la Nación, organizó las instituciones a partir del individuo, estimándolo átomo social, cuyo consentimiento integra sistemas por simple adición, considerando el problema político como meramente cuantitativo: la mayor felicidad para el mayor número, como rezaron los utilitaristas en la fórmula final de la democracia liberal racionalista.

La concepción corporativa del medioevo, fabricada sobre cualidades y edificada en una Jerarquía que llegaba directamente hasta Dios, se empezó a desmoronar con el *Homo unicus* del Renacimiento y con el Humanismo, que, en materia política, inició la descomposición de los cuerpos sociales en individuos, con el pensamiento de Althusius y Grocio, hasta llegar al radicalmente racional atomismo de Thomas Hobbes: en un rincón de un Universo sin Dios, los átomos racionales que son los hombres, llenos de miedo a los lobos que son unos para otros, contratan también entre sí y entran en sociedad. Se inicia así la exaltación del individualismo racional, que se hace después cuerpo de doctrina liberal con la Revolución Burguesa en Inglaterra, expresada por Locke, y que se universaliza en la Revolución Francesa, previa la ejemplar y sintomática Revolución Norteamericana.

El individuo y su consentimiento en el fondo de todos los procesos.

Esa concepción individualista trajo, naturalmente, su reflejo vocacional: las profesiones liberales que preparan al individuo para realizar un trabajo libre, independiente y aislado, individualista y atomizador.

Profesiones liberales, bien distintas de las medievales, profundamente corporativas: el Clero, la Milicia y el Gremio, en las que la vocación se orientaba no a un trabajo independiente y aislado, sino de conjunto, previamente jerarquizado, rígido y calculado para las generaciones y no para individuos transitorios, como lo fueron las carreras liberales.

Pero los tiempos cambian; es ahora el individualismo racional el que está en crisis: frente al individuo y su derecho se levanta el grupo como un cuerpo natural: El Estado, la Clase, el Sindicato, la Sociedad Anónima, hasta el Trust y etc., vuelven a levantar consciente o subconscientemente la consideración corporativa: antes que el individuo, está la verdad de su vida social, sus supuestos y sus sistemas. Y todos los extremos maduran, atemperan o exageran esta tendencia.

La consecuencia en el campo profesional vuelve a ser relevante: Las profesiones liberales; mejor dicho, los profesionistas liberales, son absorbidos por las nuevas corporaciones, especialmente la Estatal, la Bancaria, la Sindical y la Gremial: El profesionista aislado, solitario, empieza a ser la excepción. La necesidad obliga a crear asociaciones profesionales de diversos calibres. Y también, claro está, los tiempos exigen la creación de nuevas profesiones acordes con los cambios que se viven y presienten.

El Estado Gendarme es ya, tan sólo, una referencia dialéctica: el impacto de la economía en la política lo ha reducido a un reproche superado por un estatismo con diversos matices de intervencionismo y hasta socialización. Ello exige nuevas conciencias profesionales.

Y es que ha ocurrido algo que caracteriza al tiempo contemporáneo: la diosa Razón de los enciclopedistas resultó un instrumento insuficiente, de modo especial en materia política y económica. La razón iluminó a la humanidad sólo por corto trecho, y la condujo a un callejón en el que la vida le cerró el paso.

Ahora la razón no basta; tal vez desde Hegel y sus herederos, dialécticos o vergonzantes, la razón empezó a ser substituida por la Conciencia.

Freud y los que vinieron después nos enseñan a hacer consciente la subconciencia, en esa lucha a veces

sorda y frecuentemente gloriosa del hombre con su demonio: toda la fuerza natural que lo sostiene y lo detiene.

Hacemos, a distintos niveles, consciente la subconciencia, y tal vez algo más importante: consciente la conciencia. Esto no es una paradoja ni una frase: una época que estudia su decadencia en el laboratorio, es, sin duda, una nueva época, que vive con toda conciencia el filo de la navaja.

Ya no sólo se razona: Marx, Nietzsche, Freud y sus discípulos, Spengler, Unamuno, Ortega y Gasset, Toynbee, ya no sólo razonan: hacen conciencia nuestros procesos a distintas profundidades y para distintas finalidades.

Es pues, nuestro tiempo, el de la conciencia.

Ya no nos basta el análisis de la razón que parte de lo supuesto para concluir en la obvia simplificación de la realidad; tenemos que admitir ésta en su infinita complejidad, como un misterio del que sólo nos liberamos hasta donde podemos hacerlo conciencia.

Nuestro tiempo nos obliga a tener conciencia política.

No basta la fe en la naturaleza social del hombre, en la que creyó la Patrística; no basta la razón en la que tuvieron fe los jusnaturalistas, creyendo los llevaría al progreso ilimitado y al control de su destino; menester es hacer conciencia el hecho de que la realidad política que nos rodea cambia en un fluir constante, que escapa a toda tesis y que, ante ésta, importa el conocimiento de la vida: En la vida política no hay premisas ni conclusiones rígidas; no hay causas, ni efectos invariables: hay sólo un ahora, y un aquí.

Pero resulta que esta observación, la política como vida, ahora y aquí, lleva a la violencia del fascismo y sus equivalentes; sus grandes teóricos afirman la imposibilidad de hacer ciencia política, por la estimación de que todo postulado no sería sino la sublimación de un momento vital. Fatalismo político, que perdida toda trascendencia, tiene que refugiarse en la fuerza, como en la Antigüedad lo hicieron los sofistas, en la modernidad Maquiavelo, y en todos los tiempos cualquier dictador.

Y tenemos que enfrentarnos a esa observación: si la vida impone la realidad de su cambio, no hay ciencia social, política o económica: todo es historia. El entredicho es evidente.

Por eso la ciencia política actual, como todas las ciencias sociales, se han convencido de que están muy lejos del modo geométrico; pero no se han dejado vencer por el puro vitalismo, alegre inconsciente del fatalismo; han encontrado su camino en la modestia: son ciencias de estructuras y de tendencias: no pueden buscar la generalidad absoluta de la ley natural; tienen que conformarse con la fijación del tipo cultural. El teórico político no sabe lo que va a pasar cuando se mezclan los elementos sociales, con la certidumbre de un químico que sabe que obtendrá agua si mezcla en la debida proporción hidrógeno y oxígeno. El teórico político no sabe lo que va a pasar; pero sí hacia dónde se tiende y por qué se tiende. Y sobre todo; puede valorar, porque las sociales son ciencias, me atrevería a decir, conciencias de estructuras y tendencia: la estructura, fijada por la historia; la tendencia, otorgada por la dignidad del hombre.

Y es que no se puede entender la Ciencia Social, en forma específica; la ciencia política, si no se entiende que es una Ciencia Cultural; si no se entiende que

estudia la inserción de fines humanos en la Naturaleza, para domarla y aprovecharla.

Por eso decía que la tendencia es otorgada por la dignidad humana.

La Ciencia Política, como ciencia cultural, es conciencia de fines y, por ende, sólo es posible si se entiende que el hombre es algo más que una fuerza de la Naturaleza; que es, por encima y a pesar de todo, una persona digna: porque es libre y porque es responsable ante su fin.

Sólo así es posible la ciencia política; otro enfoque nos lleva a la Biología, que es ciencia natural, o a la individualización de la Historia. Por eso es importante en un mundo de crisis y de reajustes; de violencias y de maldades. En esta época en la que el monstruo del Estado ha llegado en ciertos casos a devorar a sus propios hijos; en que la organización política se balancea entre tantos extremos, resulta indispensable la conciencia política de la estructura y de la tendencia, pues pocas veces, como ahora, se ha planteado la clásica disyuntiva roussoniana: menester es saber si la Humanidad pertenece a cien hombres, o si esos cien hombres pertenecen a la Humanidad. Cien hombres que ahora tienen la fuerza atómica en sus manos no muy limpias.

Necesitamos saber cómo, y por qué, hemos llegado hasta aquí, y hacia donde tendemos; solo así podremos valorar si nuestros instrumentos políticos se justifican o son nuestros dueños: si realizan los fines a que nos da derecho nuestra calidad de personas y nuestra capacidad de cultura.

Tal es la importancia capital de la Ciencia Política en este mundo en crisis.

Todos los hombres somos animales políticos y todos deberíamos saber que lo somos, por qué lo somos y para qué lo somos. La ciencia política debería formar parte de una educación básica universal.

Pero, claro, esto no es posible, y los programas escolares se tienen que conformar con la simplicidad de un civismo en la educación secundaria.

Sin embargo, queda clara la evidente necesidad de que los grandes centros de cultura funden y especialicen la carrera de Ciencias Políticas; centros especializados de conciencia política.

Mas entendámonos: las carreras de Ciencias Políticas ni pueden intentarse, ni deben entenderse como las academias demagógicas de sofistas que tanto molestaban a los demonios de Sócrates. Tampoco deben entenderse como laboratorios, de los cuales van a salir los guardianes filósofos en los cuales soñaba Platón.

Ni demagogos, ni sabios.

La Historia nos obliga a ser modestos: La carrera universitaria de Ciencias Políticas es, antes que nada, una necesidad general, no individual, de crear centros colectivos de conciencia política, con todo el significado cultural que ello tiene para la concepción del hombre como persona digna.

Esto se traduce en algo indispensable de decir: es una carrera moderna, de profundo contenido social. No ha sido creada para satisfacer necesidades económicas individuales, sino necesidades vocacionales.

Ha sido creada para que la investigación atempera y tiemple la acción colectiva; para que las ideas, plenamente conscientes, puedan montar a caballo.

El Licenciado de Ciencias Políticas debe pensar que, al orientar su vocación, se le han dado elementos que lo hacen sólo más responsable. Es una carrera de responsabilidad colectiva, no es un Filipo que le hereda el poder a Alejandro; es la madre de los Gracos,

que da armas a sus hijos, les enseña una obligación y les exige un destino.

No puede pensarse que el licenciado en ciencias políticas sea un profesionalista al modo liberal que abra un despacho, cuelgue su cartel y alquile sus conocimientos resolviendo consultas a candidatos a los puestos de elección.

La Carrera de Ciencias Políticas resuelve un problema vocacional mucho más humano y colectivo que todo eso: el que la siga, con toda modestia, pero con toda conciencia, en la medida de su convicción y no para comer porque ya tiene que ir comido, sino para vivir en una sociedad mejor, debe ir a las corporaciones, especialmente al sindicato, al gremio, al partido político, y tender hacia su natural destino: el Estado, el puesto de elección o el puesto de designación. A realizar la función para la que fue adecuado y que siempre ha desempeñado el político, con o sin estudio.

Es una carrera que tiene dos polos y un camino entre ellos: la investigación, y la acción.

Del laboratorio al Estado, a través de otras corporaciones. De la teoría a la práctica, con la convicción de que la vida política está hecha de principio y circunstancia, porque si es cierto que sin el conocimiento de la circunstancia y de la vida no hay político, sin el principio que la controla no hay política.

Pero existe un grave riesgo: la inmodestia; la suposición de que en una sociedad política, el licenciado tenga, por su conciencia, patente de rey. El título no otorga privilegio, sino que obliga a la responsabilidad. El licenciado en Ciencias Políticas va a demostrarse, no a cobrar regalías.

Es ridículo suponer que el conocimiento teórico pueda dar algo más que una orientación, un sistema y una responsabilidad. La carrera dota a la vocación política que todos, de una u otra manera, tenemos, de una conciencia y de un instrumental. Nada más.

Tenemos que entender algo de la mayor importancia: el licenciado en Ciencias Políticas todavía no es un político; eso tendrá que demostrarlo. Tan sólo, se repite, se le ha orientado en su vocación, enseñándole el sistema, la estructura y la tendencia.

La vida hace lo demás; es el potro que se tiene que domar: nadie aprende a nadar si no se tira al agua.

Y es que, repetimos, la Carrera de Ciencias Políticas no se ha fundado para resolver problemas individuales; para ello existen otras profesiones de menor responsabilidad colectiva. La carrera de Ciencias Políticas se ha fundado, en los pueblos que se han dado cuenta de ello, obedeciendo al impulso de mejorar un mundo de crisis que se debate en la violencia, y en el que el Estado, como calidad de organización política, tiende a la monstruosidad.

Ante tal tendencia, es menester preparar profesionistas plenamente conscientes, que puedan desarrollar la función estatal sin la deformación de la inconsciencia que tantas confusiones lleva. Es menester evitar, por ejemplo, que, por la inercia de la fuerza colectiva, el político improvisado y exitoso piense, como Luis XIV, que él es el Estado porque está arriba. Es menester crear posibles funcionarios adecuados y conscientes. Eso ya sería bastante.

Bien que vayamos a la monstruosidad del Estado porque la era atómica, tal vez por la pérdida de proporción, todo lo hace monstruoso. Pero debemos cuidar que el monstruo se justifique y que no devore a sus hijos.

Por ello el licenciado en Ciencias Políticas debe tender hacia su único destino natural: el Estado; a través del partido político, del sindicato, del gremio, del municipio, que tan urgidos están de semillas. Ir como semillas.

No puede ir con la vanidad de la flor o la pretensión del fruto. Por éste se le conocerá.

Semillas, centros de conciencia en un mundo en crisis.

Si tenemos la fortuna de conocer la crisis, de darnos cuenta de ella, debemos tender a su resolución.

Cualquier intento, por modesto que sea, es bueno. Una escuela, por poco valor que se le conceda, algo significará.

Entender el poder, entender la vida estatal que nos rodea, aprovechando la experiencia del mundo, aunque sólo sea en teoría, es algo fundamental para orientarnos.

Y de orientación precisa no sólo el joven que decide su vida futura, sino el hombre que ya está plenamente en ella.

Claro que se puede aprender fuera de la escuela; pero la visión, por dialéctica, es mejor en ella; la orientación es más fácil. El sólido cimiento de una enseñanza sistemática es utilísimo, aun para combatir la orientación que la escuela pueda haber elegido.

Pero, volvamos a entendernos: en la escuela se aprenderá qué es el poder; no cómo llegar al poder. Esto último es problema que sólo se plantea y resuelve en una realidad llena de hombres que aspiran al poder, con y sin título para ello, sin que tal título se les pueda exigir. Sería absurdo imponer la patente obligatoria. Por eso ya dijimos que el licenciado en Ciencias Políticas va a demostrarse, y no a cobrar regalías; por eso hemos dicho que la carrera resuelve un problema de vocación y no una necesidad económica.

Pocas cosas más tristes de imaginar que un teórico político con hambre; más tristes, o más peligrosas.

Y es que la carrera es distinta: se puede alquilar un conocimiento; pero nunca una convicción. El licenciado en Ciencias Políticas no podrá vender convicciones, porque nadie se las compra. Otros son sus caminos. Está destinado a los cuerpos sociales y no para venderse: sino para entregarse. Lo demás se le dará por añadidura.

El mundo necesita de hombres que sepan que la convivencia, como tendencia natural, puede cultivarse y que el cultivo es sólo un medio que se justifica por su fin. Hombres que no enloquescan con el poder y que entiendan, como en algún lugar dice Heller, que lo que integra el mando es la obediencia. Y que la obediencia es otorgada por hombres esencialmente iguales, aunque naturalmente distintos. Hombres que sepan que la vida política, desde que salió del paganismo, está tratando de resolver el problema de la igualdad de los hombres que pueden ser lobos para los otros hombres, y que ese problema ha tratado de resolverse con la Ciudad de Dios, y con la Sociedad sin clases, o con nuestra actual fórmula en crisis: con el Estado de Derecho.

De ahí la importancia de la ciencia política y de las carreras que la hacen profesión. Más podríamos decir al respecto. Temo la monotonía.

En México tenemos ya una de esas carreras: Licenciado en Ciencias Políticas. Ya hablamos de considera-

ciones generales. Ahora nos corresponde hacer consideraciones nacionales.

Por destino confirmado hasta la Revolución de 1910, hemos sido un pueblo de integración fundamental a base de importaciones. Quetzalcóatl y Maximiliano, Cortés y Limantour, son botones de nuestra.

Ello se ha traducido en uno de nuestros procesos históricos de que debemos hacer conciencia plena. A una realidad sociológica sumamente compleja y atormentada, se han traído en fatal, aunque descuidada y a veces alegre importación, ideas e instituciones políticas, frutos de experiencias ajenas en medio distintos, lo que determina uno de los que serían grotescos si no fueran trágicos contrastes: el brutal contraste entre Política y Sociología; entre la norma, y lo normado; entre la tesis, y la materia; entre el programa, y la realidad.

Porque nuestra nacionalidad, desde que inició su gestación, entró al mundo como un problema consciente y programado de universalidad y de igualdad, fruto de la concepción humana de la cultura Cristiano-occidental, impuesto sobre pueblos primitivos totalmente distintos. Empezó así el drama del mestizaje como problema y como programa: el tormentoso proceso de normar lo distinto y adaptar lo propio, con las consecuencias que nuestra Historia rica en planteamientos, pobre, hasta ahora, en resultados, atestigua.

Este problema, se hizo fórmula recia desde el primer contacto entre los dos mundos: En la Isla Española el padre Montesinos, haciendo voz la convicción de la pequeña comunidad dominica que sujetaba a las fieras, se encaró a los conquistadores en un sermón que merece un monumento:

"Decid: ¿con qué derecho, y con qué justicia, tenéis en tan cruel y horrible servidumbre aquestos indios? ¿Con qué autoridad habéis hecho tan detestables guerras a estas gentes, que estaban en sus tierras, mansas y pacíficas?"

"¿Estos no son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No sois obligados a amarlos como a vosotros mismos? ¿Esto no entendéis? ¿Esto no sentís?"

Preguntas terribles, fundamentales, formuladas a Occidente, todavía más, mucho más punzantes que la queja de Shylock, el Mercader de Venecia, cuando protesta por el trato desigual a los judíos, porque no es la víctima la que interroga, porque no sabe, ni puede, ni tal vez quiera preguntar; sino la propia conciencia del vendedor, hecha voz en sus mejores hombres.

Desde los tiempos de los estoicos romanos, vienen rodando en Occidente los problemas de la igualdad y de la universalidad del hombre como persona digna. Con el Cristianismo se incendia la idea, porque, de la razón, desborda el amor: todos los hombres son uno, en el cuerpo místico de Cristo.

Pero nunca antes, en la Historia de Occidente, se habían puesto a prueba tan radical: los hombres eran próximos, conocidos o de frontera cercana, y sobre todo de frontera entendida y comprensible, aun los del Oriente inmediato, con el que, poco o mucho, pero había contactos geográficos, culturales y hasta raciales. La igualdad era fácilmente concebible y admisible. El problema no era de principio, sino de forma, de oportunidad.

Mas cuando se descubre el Nuevo Mundo, positivamente es eso: un Nuevo Mundo, habitado por hombres remotos, de quienes se discute, incluso, su calidad humana; hombres sin precedente conocido: de otra raza,

y radicalmente, de otra cultura; débiles y salvajes, antropófagos, practicantes de terribles ritos religiosos.

La simple superioridad de fuerza y cultura, parecía justo título para la conquista. Así se habían desarrollado las conquistas desde que el hombre tenía conciencia de serlo; por el derecho de la fuerza y la superioridad.

Jamás el conquistador se había preguntado por su derecho: el hecho del dominio era título suficiente.

Y ante pueblos tan remotos y hombres tan distintos, fieramente dominados, surge la pregunta del Cristianismo y los cristianos: España enjuicia a España en un proceso sin precedente.

Se planteó así un problema fundamental de convivencia: Ante el evidente y aplastante triunfo de la fuerza, surgió el dilema: o dejar actuar las fuerzas naturales del egoísmo, la ambición, la audacia y la violencia, que hicieron posible la Conquista, o normar las fuerzas naturales, de acuerdo con un principio.

Problema político fundamental, de cuya resolución dependía, o el posible exterminio de una raza como casi ocurrió en el Caribe, o la torturada integración de un mestizaje.

Planteado el problema equivalente a los sajones, éstos resolvieron a lo pagano: "El mejor indio es el indio muerto".

Planteado el problema a España, la solución fue cristiana:

Surgen las voces apasionadas, vibrantes y condenatorias de clérigos y teólogos, que eran los teóricos políticos activos del tiempo: de Montesinos, de Las Casas; y las soluciones de Vitoria, de De Soto y de todos los grandes teólogos juristas del siglo XVI, serenas, equilibradas, profundas, seguras de sí mismas: todos los hombres son iguales. El hombre-indio, es una persona digna, con derechos que se le deben proteger, tanto más cuanto mayor sea su inferioridad cultural. Y hasta Carlos I de España (Quinto de Alemania), asiste a la Cátedra de Vitoria.

Se formuló desde entonces una política calculada a largo plazo, de la cual, para nuestro bien o nuestro mal (no vamos a valorar ahora), arranca nuestra gestación.

Lo que quiero destacar es que nuestra integración, desde su inicio, se planteó y resolvió de acuerdo con un plan político preciso, resultado de una experiencia definida, calculada por los teóricos del tiempo, realizada por los políticos y practicada, vivificada o imposibilitada por hombres y circunstancias.

Este plan político obedecía a ciertos principios morales y se expresaba jurídica y económicamente de acuerdo con las ideas más avanzadas, aunque atemperadas, del tiempo.

El principio moral fue cristiano. Nunca, como entonces, fue cierta la afirmación de San Isidoro de Sevilla: "La Ley se hace para refrenar la audacia humana".

La Ley es normativa, trata de enderezar lo que naturalmente es insuficiente para satisfacer un fin propuesto y admitido como válido; por eso expresa el Derecho: lo recto es tanto más necesario cuanto es más torcida la naturaleza.

Los políticos y legisladores del siglo XVI, conteniendo a los hombres más audaces que conoció Occidente: miembros de una casta guerrera con un atavismo de ocho siglos de Reconquista, que se lanzaban ferozmente sobre pueblos débiles, que no los supieron resistir. Por eso, en México, la obra de la Segunda Audiencia,

de don Antonio de Mendoza y de los primeros virreyes, fue gigantesca y debe aquilatarse en su enorme trascendencia.

Se forjó entonces, con plena intención, una política de integración imperial, que tenía aliento nacional, basada en dos principios fundamentales: primero, la incorporación cultural y aun racial de los pueblos conquistados; y, segundo, mientras ello ocurría, su protección oficial. De ello se encargaron clérigos como Las Casas, Zumárraga, etc., y después el monumento jurídico de las Leyes de Indias, tan ignorado por los más y tan calumniado por todos aquellos que incurren en el simplismo de entender la Historia como la lucha de los buenos contra los malos, y que cuando toman un partido desdennan todo lo realizado por el otro, como si esto fuere inevitable. De estos ejemplos está llena nuestra Historia.

Claro que la Ley no siempre, ni en todos los casos, contuvo a los audaces, pues es frecuente que los audaces se apoderen hasta de la Ley.

Pero, como quiera, se inició entonces una de las gestas más extraordinarias en la Historia de la Humanidad.

Una fuerza moral, actuando por primera vez en la Historia, en forma sistemática, y consciente, a través de Política y Derecho, para resolver un problema substancial: la igualdad, otorgándose la aun en la ignorancia o en la inconsciencia.

Claro que este principio tenía que estar empapado de circunstancias; los tiempos exigían soluciones monárquicas en lo político, y mercantilistas en lo económico, y esto complicó las soluciones y las retardó. Todavía estamos en el proceso, sin haber avanzado gran cosa en el resultado.

En efecto, la España del siglo XVI acababa de salir de la poliarquía medieval, concentrando el poder en una, a la sazón, novedosa nacionalidad, en un solo centro de decisión y acción política; las manos del Rey, a cuyo alrededor se agruparon el pueblo y el clero en contra de la nobleza feudal, levantisca y pulverizante. Hay que recordar que la primera expresión del Estado Nación fue la Monarquía.

Y fueron los monarcas españoles los que normaron la Conquista, a pesar de que ésta fue, en lo fundamental, el resultado de iniciativas individuales.

Pues bien, y a pesar de ello, la cohesión nacional permitió que el Monarca conservara el poder y practicara una política de concentración evitando la formación de entidades feudales, hacia donde se encaminaba la natural tendencia de los conquistadores. Y ni siquiera don Hernán Cortés pudo enfeudarse.

Esta política de concentración nacional de fuerza, se expresó jurídicamente en la consideración de que la Corona conservaba el Dominio Alto, o Eminente, sobre suelo y subsuelo de las tierras conquistadas, respetando y estructurando jurídicamente, en lo posible, la propiedad comunal de las tierras de los pueblos de Indios.

De ahí que la creación de la propiedad privada fuera concesión del Estado, que conservaba el derecho de condicionarla, lo que significa nuestra más pura tradición jurídica, que resucita en el artículo 27 de nuestra Constitución y explica, desde el carácter restitutivo de la Reforma Agraria, después de la desviación liberal del siglo XIX, hasta la expropiación petrolera.

Esta política de concentración, en el siglo XVI la novedad necesaria, se conservó como modalidad políti-

ca durante la Colonia, y como en todos los casos, de solución devendría en problema.

En el aspecto económico, privó esa actitud primaria, todavía no estrictamente teórica, que después se llamó mercantilismo: la nacionalización de la economía expresada en la concentración de metales preciosos como única política definida, lo que explica, en América, la explotación minera, y la sólo circunstancial y auxiliar explotación agrícola, originalmente reducida a surtir los Reales de Minas.

Esta política, que tan esquemáticamente he sintetizado, produjo, primero la grandeza y fortuna de España; después su ruina.

Se ascendió durante el siglo XVI; el equilibrio se estableció en el XVII, y en el XVIII vino el descenso. Después del siglo XVI, España olvidó la Gran Política, la que la hizo grande, y vivió de inercia.

Especialmente a partir del advenimiento de los Borbones, se perdió el aliento de la gran empresa: La política se redujo a su forma más ramplona: a los problemas de sucesión, que son la vida de los ratones de la política; a la sazón, sucesiones dinásticas que tan desagradablemente agitaron a Europa.

El resultado de todo ello, para nuestra integración, fue muy complejo:

La política y el Gobierno se definieron en España y se aplicaron en América, tan sólo como administración.

Al principio, planteado el gigantesco problema y apuntadas sus soluciones, hubo mucho que hacer. Pronto se olvidó y siguió sólo la inercia: en gran parte del Virreinato ya no hubo política, solamente administración, al extremo de que el ya afrancesado Marqués de Croix decía: "... de una vez para lo venidero deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de España que nacieron para callar y obedecer, y no para discutir ni opinar en los altos asuntos del Gobierno ...".

Se perdió de este modo la tradición política en Nueva España, y hasta España se detuvo jadeando sobre los dominios en los que no se ponía el sol y que le irían arrebatando, poco a poco, los piratas ingleses, las intrigas y las ideas francesas y las guerrillas de sucesión.

Una gran política que no se renueva día a día acaba por detenerse. La planteación original de nuestra integración ya no podía seguir su desarrollo cuando las miras españolas se empequeñecieron.

Hasta la política de protección oficial al indio había perdido significado: estaban hasta cierto punto protegidos contra los excesos de rapacidad blanca; pero culturalmente estaban abandonados a su ignorancia y a su miseria. Olvidado el espíritu misionero, el blanco como don y negociante creó la leyenda del "indio irredimible", para abandonarlo a su suerte, olvidando que ésta era la única justificación de su fuerza. Y el indio, aislado por la protección oficial de la lucha vivificante, si bien no corrió el riesgo de ser eliminado, sí, en cambio, conformó su espíritu de modo que todo lo esperaba del Estado y casi nada de su iniciativa, que no era el mejor modo de prepararse para la explosión libero-individualista que lo envolvió en el siglo XIX.

Pasó el gran momento de España y el turno le tocó a otras naciones: la expresión monárquica del Estado-Nación empezó a ser obsoleta y éste fue substituido por el Estado moderno con todas sus instituciones, gestado de la misma tradición; pero, más madura, expresado de modo muy diverso. El mundo occidental

hablaba de derechos individuales, de representación política, de división de poderes, de Estado de Derecho, y España, perdida su propia tradición política, hablaba, con los Borbones, del Derecho Divino de los Reyes. Otras naciones hablaban del libre cambio y de la industria, y España seguía en el mercantilismo suicida. Sólo una que otra voz trataba de armonizar el espíritu español del siglo XVI, con el iluminismo.

Apareció el Estado moderno en su expresión más típica: Los Estados Unidos de Norteamérica, al otro lado de las colonias españolas.

De todo ello, de su significado, sus tendencias, sus inconvenientes, se vinieron a dar cuenta, en lo que a la trascendencia mexicana se refiere, un gran teórico político, necesariamente extranjero, cuya obra e influencia en nuestra historia nunca será suficientemente subrayada, el barón Alejandro von Humboldt y un sagaz político español: el conde de Aranda.

Este último, más específico, al informar en 1783 a Carlos III, después de que España reconoció la independencia de los Estados Unidos, se expresaba así, en dos magistrales y proféticos párrafos, de la influencia que en la vida política de Nueva España traería el advenimiento de los Estados Unidos y de su sistema político:

"Esta República federal ha nacido pigmea, por decirlo así, y ha tenido necesidad de apoyo y de las fuerzas de las potencias tan poderosas como España y Francia para conseguir su independencia. Vendrá un día en que será gigante, un coloso temible en esas comarcas. Olvidará entonces los beneficios que ha recibido de las dos potencias, y no pensará más que en su engrandecimiento. La libertad de conciencia, la facilidad de establecer nuevas poblaciones sobre inmensos territorios, así como las ventajas que brinda el nuevo Gobierno, atraerán agricultores y artesanos de todas las naciones, porque los hombres corren siempre tras la fortuna y dentro de algunos años veremos con mucho dolor la existencia amenazadora del Coloso de que hablo.

"El paso primero de esta potencia, cuando haya llegado a engrandecerse, será apoderarse de las Floridas para dominar el Golfo de México, después de hacernos de este modo dificultoso el comercio con la Nueva España, aspirará a la conquista de este vasto imperio, que no nos será posible defender contra una potencia formidable, establecida sobre el mismo continente, y a más de eso, limítrofe".

De este modo surgió, para nuestra integración, un nuevo factor político con dos aspectos: en el teórico, la fatal y necesaria recepción del Estado moderno, bajo el aspecto de liberalismo; en el circunstancial y práctico, el impacto del Estado moderno más típico: Los Estados Unidos.

Desde otro punto de vista, la necesaria recepción de una nueva política económica fue también prevista al principio del siglo XIX: en el capítulo XII del Libro 5o. del *Ensayo político sobre la Nueva España*, libro que debiera estar entre nuestros clásicos, Humboldt analizó los errores económicos del Gobierno español en forma por demás elocuente, y sin duda causa de muchos hechos históricos que habrán de venir. Recordemos que el Gobierno español de los Borbones no sólo hostilizó la enseñanza, sino que estorbó y aun prohibió y desmanteló industrias ya establecidas, y agricultura industrial. Recuérdese lo que Humboldt dice sobre esto:

"... La exportación de numerario por Veracruz y Acapulco excede algunas veces el producto de la amonedación y... las últimas operaciones del Ministerio Español han contribuido a empobrecer a México... Es una situación bastante crítica la de una población de cinco o seis millones de habitantes, que, por consecuencia de la Balanza poco favorable de su comercio, al hallarse expuesta a ver disminuir su capital en más de catorce millones de pesos al año, algún día se viese privada de sus riquezas metálicas, pues hoy día, veinte millones de pesos de artículos importados a México, se cambian contra seis millones, producto de la agricultura indígena y catorce millones en dinero, que se pueden considerar sacados de las entrañas de la tierra".

Y, como remedio, Humboldt sugirió la Independencia. Sigámoslo:

"Por otra parte, si los Reyes de España hubiesen hecho que gobernasen el reino de México algunos príncipes de su familia, residentes allí mismo, o bien, a consecuencia de aquellos acontecimientos de que la historia de todos los tiempos nos presenta ejemplo, las colonias se separasen de la metrópoli, México habría perdido anualmente nueve millones menos en numerario, que son los que salen, en parte, para la Tesorería Real de Madrid, y, en parte, bajo la denominación impropia de "situados", para las casas provinciales de la Habana, Puerto Rico, Panzacola y Manila. Dejando libre curso a la industria nacional, vivificando la agricultura y las manufacturas, la importación disminuiría por sí misma, y entonces los mexicanos tendrían más facilidad para pagar el valor de los géneros extranjeros con las producciones de su propio territorio. El libre cultivo de las viñas y olivares... La libre destilación de los aguardientes de caña, arroz y uva; la exportación de harinas favorecida con la construcción de caminos nuevos; el aumento de los plantíos de caña, algodón y tabaco; el beneficio de las minas de hierro y azogue, y las fundiciones de acero, serán acaso, algún día, otros manantiales de riqueza más inagotables que todas las vetas de oro y plata reunidas. En circunstancias exteriores más felices, el equilibrio del comercio podrá estar en favor de la Nueva España sin que la cuenta abierta hace siglos entre ambos continentes, se salde exclusivamente con pesos mexicanos". Hasta aquí la extraordinaria lección política del gran Barón.

"En realidad —dice mi padre, don José López Portillo y Weber, en su libro inédito *México, el mundo y el petróleo*—, no hemos sido lo suficientemente agradecidos hacia Humboldt, a quien deberíamos considerar como promotor de nuestra Independencia. Si en mi mano estuviere, yo le concedería la ciudadanía mexicana póstuma. Sin embargo, se requirió el paso de un siglo y treinta y cinco años, para que la reproducción, en el petróleo, del problema minero, cuya solución percibió tan claramente, nos forzara a escuchar sus consejos y a seguir la conducta que él preconizó".

Como quiera que sea, hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX, la política moderna, en su impulso ya ecuménico a partir de la Revolución Francesa, nos sacudió y nos obligó a recibirla.

Veamos en qué condiciones la fatal recepción del Estado moderno y de la Economía liberal, para ir entendiendo la importancia nacional de la carrera de Ciencias Políticas.

La Gran Política española del siglo XVI, hacia los

fin del XVIII era ya programa casi olvidado, con mucho por hacer y con resultados muy pocos sensacionales, que serían substancialmente atropellados en el siglo XIX.

La población, aunque en estratas no inmiscibles, estaba claramente dividida en sectores: el primero, el indio, que durante su predominio creó una cultura exclusivamente mística y me atrevería a llamar apolítica y ajurídica, se hallaba, en el tiempo a que me refiero, conservado de los excesos de rapacidad, aunque viviendo al margen, en una cultura que, cuando fue importada, se había prometido redimirlo totalmente; pero no lo había logrado y el indio sufría una miseria casi bestial, apenas atemperada por algunas rudimentarias ventajas, adquiridas en los primeros tiempos de la Colonia y nunca más renovadas.

Este sector indio, con tendencia a ser absorbido por el otro, en el evidente destino del mestizaje, única posible, lógica e inevitable solución al problema de su asimilación; mestizaje que, a la sazón activo y desconcertado, bárbaramente inculto, se inquietaba ya por su futuro, y tenía que intervenir en los sucesos que se preparaban.

En la parte alta de la población estaba el sector culto, los blancos, en evidente minoría, separados en dos sectores que empezaron a odiarse desde su primer contacto, desde Martín Cortés: los españoles peninsulares, y los criollos, que llamaban a los primeros con el peyorativo "gachupines".

Ya hemos dicho que en Nueva España sólo se administró: política y gobierno se resolvían siempre en España, y españoles peninsulares aplicaban las resoluciones en América, de tal suerte que el criollo, sistemáticamente separado de gobierno y administración, carecía en absoluto de experiencia política; pero como tenía acceso a las fuentes de riqueza, fundamentalmente mineras y agrícolas, podía cultivarse.

Esto permitió que el criollo del siglo XVIII representara la conciencia todavía no nacional pero sí regional de la Nueva España, necesariamente deformada en favor de sus propios intereses.

Fueron criollos quienes leyeron la copiosa literatura política del Siglo de la Ilustración, que se fue filtrando, a pesar del Índice de la Inquisición, y que tenía dos fuentes lógicas de ministración: los españoles liberales tanto en la Vieja como en la Nueva España, inconformes con la situación, y los revolucionarios norteamericanos.

De este modo, cuando ocurrió nuestra Independencia, fueron los criollos los que necesariamente, desplazado el peninsular, tuvieron que enfrentarse a los problemas de la política y del Gobierno. Y así nos cuenta Lorenzo de Zavala que, en México "había trescientos abogados interesados en manifestar erudición y patriotismo entre sus conciudadanos".

Ya no eran simples lectores de "Teología y Martirologías". Se leía a Locke, Rousseau, Montesquieu, Blanco White y otros autores del siglo XVIII, pues, como nos dice el propio Zavala: "Los impresos de México (hacia 1810) no eran como en otros tiempos, poesías fugitivas, anacreónticas, elegías; versos eróticos, disertaciones sobre teología, elogios de algún libro ascético, de un sermón, en fin, relaciones de milagro: se hablaba ya sobre los principios del Derecho Social; sobre la soberanía del Pueblo, sobre los límites de la autoridad, sobre los deberes de los gobernantes, y otras cuestiones que interesaban a los ciudadanos".

Fue así como a través del liberalismo ocurrió la recepción del Estado moderno en México: a manos de una minoría culta e inexperta, que, en su esfuerzo frecuentemente dramático y no pocas veces ridículo, trató de adaptar a un idiosincrasia todavía no hecha conciencia, una experiencia política multiseccular, que habría encontrado una expresión racional con alimentos de validez universal y que pretendía modificar el mundo.

Hubo entonces muchos teóricos, muy pocos políticos en el cabal sentido de la palabra, y una ya mexicana realidad, cada vez más complicada, que se escapaba de los pretendidos moldes racionales, en las trágicas convulsiones de nuestra gestación.

Pocos políticos; me atrevería a decir que sólo uno cabal: Morelos, muerto en la flor de su genialidad sin haber podido fructificar, por defender una idea, el congreso, hecha carne en el de Chilpancingo, integrado por hombres que estaban muy abajo de él.

Desde entonces se inició un esfuerzo indispensable, inaplazable, aunque, paradójicamente, imposible: aplicar y adaptar instituciones, fruto de experiencias políticas ajenas, a una realidad inestable, incomprendida, que se escapaba, como se escapa, a toda tesis.

El resultado fue ese primer medio siglo XIX, en el cual el teórico, en euforia legislativa, suponía que bastaba promulgar leyes para obtener los óptimos resultados logrados en el norte sajón de América, mientras a la realidad política entraban dos tipos humanos gestados al calor de nuestra inmadurez, que me atrevo a llamar con sus nombres vulgares, pidiendo perdones, porque, en su impacto gráfico, son, en nuestro idioma, insustituibles: el "abusado", y el "lambiscón". Uno y otro están esperando el estudio de psicólogos y sociólogos.

No sé cual pueda ser el origen de nuestro vulgarismo "abusado"; probablemente viene de la expresión "aguzado", de agudeza, aunque, al adaptarse al zumbón estilo de nuestro pueblo, hizo significativa frontera con "abuso". En inúmeros hechos sociales aparece el "abusado, aprovechando, en su propio y egoísta beneficio, un orden orientado al bien común, del cual inconscientemente "abusado" y "lambiscón" son parásitos, del que se burlan alegremente, teniendo, por ello, en gran estima de capacidad. "Abusado" es por ejemplo, el que sin respetar la paciente "cola" que espera turno ante la ventanilla, logra "colarse" contra derecho y decencia; o el Presidente de la Sociedad de Alumnos, que después de intrigante campaña, se compra traje nuevo (eso era en mis tiempos de estudiante, no sé si ahora haya subido a coche), con el importe de su única obra de gran aliento: El baile anual de su Escuela, o... etc. Los ejemplos se multiplican. En la vida política son obvios. No los cito, porque esta conferencia haría frontera con la demagogia. Con el "abusado", se encuentra siempre la cauda de los que no se atreven, o no tienen capacidad para serlo: los aduladores, codiciosos, inescrupulosos y serviles que nuestro pueblo llama con el plástico y recio peyorativo de "lambiscones", vocablo que probablemente deriva de "lamber", o sea lamer, acción que ejecutan los perros con sus amos.

De este modo se fijan en la vida política del siglo XIX, diversos tipos de los cuales no nos hemos separado; junto al Político con mayúscula, y frecuentemente contra él, el iluso impráctico, envueltos ambos por

abusados y lambiscones. Vuelvo a pedir perdones por el uso de estos insustituibles vulgarismos.

Así vivió México en la primera mitad del siglo XIX, de la cual prácticamente se adueña un pintoresco personaje, prototipo cabal del "abusado" Su Alteza Serenísima, el imponderable, mexicanísimo y jarochísimo don Antonio López de Santa Anna, quien sin duda rompió un *record* no igualado: entre sus innúmeras conspiraciones, levantamientos, intrigas y traiciones, logró una inimitable: En 1830 fueron elegidos él, don Antonio, para Presidente, y don Valentín Gómez Farías para Vicepresidente. El gobierno que formaron, por influencias del último, radical convencido, empezó a desarrollar una acción de carácter liberal que desagradó a los poderosos conservadores extremistas, que amenazaron con una oposición incontestable. Santa Anna no quería perder el puesto. ¿Que hacer? Exactamente lo que hizo. Algo muy sencillo, tan sencillo que no se le ocurriría a ninguno de ustedes: Se sublevó contra sí mismo; triunfó y deshizo todo cuanto había hecho.

El caso es típico de una época que se estudia con desaliento si no nos la explicáramos como resultado de la penosa ebullición del crisol, y de la podredumbre del fermento, cuando se perdió la hebra de oro de nuestro destino, que no volveríamos a encontrar, sino hasta 1910 en que, por lo menos, volvimos a hacer conciencia la Gran Política.

Esta época inicial de nuestra vida independiente fue época de terribles contrastes, entre la Política y la Sociología, época en que se hablaba de derechos individuales a seres miserables atados a su hambre; en que se hablaba de representación política, en trágica burla; y de división de poderes, y de Estado de Derecho, y de Libre Cambio, a un pueblo que no sabía ni siquiera de su propia existencia, a un pueblo explotado como si fuera patrimonio propio, por caudillejos que en centrífuga ambición desgarraban el país.

Ejemplo grotesco de la situación lo da esta anécdota, que cuento como me la contaron:

Sucedió que en un camino, cerca del pueblo de Santa Anna de los Negros, próximo a Guadalajara y por aquel entonces de poco envidiable fama, un hatajo valiosamente cargado sufrió el habitual asalto; pero los arrieros, avezados a los combates, no sólo lograron rechazarlo dando muerte a dos o tres maleantes, sino que capturaron a otros, entre ellos, al capitán de la gavilla. Después de atarle manos y pies muy sólidamente, y sin evitar raspones durante la ceremonia, el "cargador" del hatajo, hombre de pelo en pecho, montó en su buen cuaco, hizo acomodar al alicaído bribón a la grupa, y así llegó hasta la plaza de armas de Santa Anna, preguntando a ciertos mirones que no despegan los ojos del cautivo:

—¿On'ta l'autoridá?

—"Pos ahí la lleva en ancas".

¡Cuántas veces nuestro pueblo tuvo, y ha tenido, que llevar a la autoridad en ancas!

Pero llegó la catástrofe de 1847. Nos encontró tan desunidos que, salvo los Estados, a la sazón ya federados que directamente sufrieron la invasión, sólo el Distrito Federal y los estados de San Luis Potosí, México, Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Jalisco, que contribuyeron con sangre y esfuerzo a la defensa del país, ninguno otro se prestó a ello, tomando en cuenta muy seriamente que eran "soberanos" y se declaran neutrales!

La catástrofe nos despertó, y sólo con el brutal desgarrón se inició la gestación de nuestra incipiente y todavía en proceso conciencia nacional, que se expresó como doctrina en la Constitución de 1857, que ya supo insertar algo del Liberalismo a nuestra carne mestiza, y que se hizo símbolo en un indio cultivado: Benito Juárez.

Dos partidos políticos se disputan nuestra vida independiente, correspondiendo a dos fuerzas que en todas partes, y en todos los órdenes de la vida se expresan: La que tiende a conservar lo creado, y la que tiende a reformarlo: Realistas e Insurgentes; centralistas y federalistas; liberales y conservadores; revolucionarios y reaccionarios... fatal línea dialéctica que nuestra pasión nos ha evitado unir en una síntesis comprensiva, si no de acción, por lo menos de respeto. Pasión que incurre en el simplismo de entender, como antes dije, la Historia como una lucha de buenos contra malos, de alguaciles contra ladrones, ignorando una gran verdad que enseñó Maquiavelo, el florentino: "Nadie hay completamente bueno ni malo, y menos en política, donde bien y mal están separados por el filo de un cuchillo".

Buenos y malos hubo, hay, y habrá en los dos bandos.

Estos extremismos pasionales empobrecen todavía más nuestra historia, al ver, por ejemplo, en Miramón un "traidor", olvidando que en 1847 voluntariamente luchó en Chapultepec contra los yanquis, o al ver en Juárez el firmón del tratado Mc Lane-Ocampo, olvidando que él fue el primer centro de conciencia auténticamente mexicana. A los hechos, dolorosos en sí, se añade innecesariamente la interpretación en sistemáticas deformaciones. Esto ha trascendido a un divorcio lamentable entre fuerzas que chocan y se destruyen debiendo colaborar.

Pero, en fin, después de 1857, nuestra vida política se vertebró unitariamente en un liberalismo que pudo persistir a pesar de la invasión francesa, que importó un Imperio, que en doctrina creyó necesario adoptar como propio, en muchos extremos, el ideario liberal.

Se introdujeron de este modo instituciones artificiales, que a fuerza de empujones, bien o mal, acabaron por funcionar, combinándose incluso con la gestación de la conciencia nacional, e identificándose con ella.

En política, las soluciones son siempre transitorias, porque necesariamente se refieren a circunstancias.

De este modo el liberalismo, como sistema racional adaptado a México, ofreció algunas soluciones: dejó sin tocar algunos problemas y dio lugar a otros muchos. Desde luego con él se inició una vida constitucional, reforzada por una institución que ha sido fundamental en nuestra vida civil política y jurídica: el amparo, mantenedor de nuestra cohesión nacional, porque controla los excesos regionales que pueden convertirse en fuerzas centrífugas.

Agotados los caudillos revolucionarios, después de la caída de Maximiliano, el último de ellos se convirtió en el pacificador, concluyó la guerra de todos contra todos, instituyéndose Leviatán. Y otorgó sus garantías: Paz y Seguridad. Fue un Leviatán mestizo de liberalismo, cuyo lema fue "poca política, y mucha administración".

El liberalismo, especialmente en su aspecto económico, está fundado en una moral atomista y racional y que se origina en el egoísmo y en su utilidad. Funciona en el supuesto de que existan individuos autosuficien-



tes que se están haciendo valer recíprocamente en un ambiente de igualdad funcional.

Pero en un pueblo subdesarrollado, en plena gestación de su tipo nacional, todavía no logrado, en el que los grandes contrastes, la miseria y la ignorancia, son la verdad más amarga, el liberalismo no podía funcionar: es una observación muy conocida la de que la liberación del miserable por parte de un Estado, conduce tan sólo al abandono de sus problemas; al otorgamiento de derechos que no funcionan, y de responsabilidades que sólo aniquilan.

Y esto ocurrió cuando el Porfiriato en una de nuestras más amargas lecciones: El atomismo racional a lo John Locke, padre de la democracia moderna, condujo a la concepción de que la propiedad privada es un derecho del individuo, un derecho anterior al pacto social, que el Estado, tan sólo debe garantizar.

Este principio, incrustado en nuestra política, sirvió de ariete para acabar con los bienes del clero, y obligar a la división individual de toda propiedad colectiva.

Logró su buscado objetivo; pero alcanzó otros no perseguidos ni calculados al dividir y prohibir la propiedad común de los pueblos, especialmente indios. Pulverizada así la propiedad, las tierras comunales entraron al comercio, y las perdieron los miserables por un plato de lentejas.

Con ello, cumpliéndose el ciclo dialéctico del libre cambio al monopolio, se aceleró la creación del gran latifundio, a lo cual contribuyeron también las leyes de tierras, denuncias, composiciones y concesiones de que se valieron los "científicos" y con los cuales se arruinó a los ignorantes: Derechos de propiedad individual titulada, destruyente posesión, tradición y uso.

Y esa era la política liberal, racional, utilitarista, que fatalmente tenía que ensayarse; era un camino que tenía que recorrerse, para que México se convenciera de que no era el suyo. En nuestro país, la sola administración, por uno u otro camino, lleva a la oligarquía; es sólo la gran política la que nos puede integrar; una constante intención normativa por parte del Estado, totalmente alejado del dejar hacer, disfraz de indiferencia o impotencia.

Mucha administración y poca política llevó al brutal estallido revolucionario de 1910.

Los problemas fundamentales de México son demasiado hondos para ser resueltos con sólo administración, orden y paz. Existen, desde el origen de nuestra gestación, cuestiones fundamentales que requieren respuesta y que queman las entrañas de quien las hace conciencia: problema de dignidad humana y de justicia social que no se resuelven pacificando la miseria, ni ordenando el abandono de los débiles, ni administrando el contento a la costa de los poderosos.

Esto se demostró con la Revolución; con ella, por distintos caminos, se volvió a plantear el difícil problema de nuestro origen y la decisión de resolverlo, volviendo a la responsabilidad de la gran política.

Del juego mismo de la tierra nació el programa hecho de todos y de ninguno: el de los Flores Magón, el de Madero; el del telúrico Zapata; el fragmentado en rudos vocablos reveladores del simbólico Villa; el del Varón de Cuatro Ciénegas y el de los Constituyentes, y los de tantos y tantos que asistieron y actuaron en ese sangriento desorden orientado (valga la expresión) que vivió la generación revolucionaria, hasta cristalizar, al fin, en su síntesis, en el equilibrio dinámico que es la

Constitución de 1917, que vuelve a expresar el ambicioso programa de una gran política, ahora íntimamente nuestra, porque ya no se ha importado, sino que ha florecido de nuestro suelo y con nuestra sangre, y que, por ser íntimamente nuestro, puede ser universal.

Tenemos ya un programa político de integración que nos permite normar nuestro futuro por mucho tiempo. Valores definidos, orientaciones claras, un cuerpo jurídico funcional, recogidos de la experiencia cristiano-occidental; pero adaptados al momento histórico en que la pudimos hacer nuestra propia y espontánea, con las modalidades de una idiosincrasia que también, conjuntamente integramos.

Tenemos ya la orientación. La Revolución se ha hecho Gobierno, que es el aspecto más difícil de la justificación, porque tiene que ser el más positivo. Ya no basta la rebeldía ni la inspiración; menester es el detalle, el acabado, que sólo el conocimiento sistemático y la técnica, como recomendación para hacer bien una cosa, pueden proporcionar si se aúnan a la responsabilidad, porque sigue existiendo el contraste entre política y sociología, entre la norma y lo normado.

Pero aun siendo cierto que la Revolución no ha resuelto los problemas de México, tiene el programa para ello, como se comprueba, por ejemplo, con el fenómeno de que, aun los partidos políticos de oposición, salvo detalles comparten el ideario de la Constitución, y sólo la extrema izquierda, que corresponde a un problema de solaridad y extranacional, pretende un cambio básico de política.

Vivimos la época de aceptación general del Código Constitucional y de sus tendencias: sólo se exigen realizaciones y conformidad, que es un problema de hombres, y no de programa.

Nos ha tocado, pues, la suerte de vivir el momento más propicio para precipitar un destino del cual tenemos clara conciencia. El problema es de hombres, no de principios, porque tenemos programa, repito, para mucho tiempo.

Un programa que nos permite orientarnos en un mundo de crisis.

El camino es difícil: dos guerras mundiales demostraron la interdependencia de todos los que giran bien o mal de su grado, en torno de los nuevos imperios y potencias. Integramos apenas, como misión por cumplir y en gran parte como misión del mismo Estado, nuestra nacionalidad, en un mundo en el cual las soluciones nacionales son ya insuficientes, en virtud de la internacionalización por doctrina: los bloques internacionales económicos o ideológicos son destino manifiesto; parece que, hasta en ese aspecto, se tiende a la corporación.

Por otro lado el hombre ha despertado una fuerza para calificar la cual ya no basta decir que es "natural", sino cósmica, y que, si no es normada, llevará al más bestial asesinato de la humanidad por parte de los aprendices de brujo. La Humanidad, evidentemente, camina hacia la universalidad o hacia su aniquilamiento.

Así y aquí, nos ha tocado vivir. Tenemos mucho que hacer dentro de nuestra casa, todavía miserable y subdesarrollada, para merecer el destino universal del género humano, hacia el cual nos permite orientarnos la tendencia política que ya es nuestra plena conciencia, porque se funda en la afirmación y la dignidad del hombre y su justicia, que fue precisamente el inicio de nuestra gestación. Sabemos que eso es una tarea exclu-

sivamente humana, posible sólo por la actualización de la norma, que es obra de cultura.

Es evidente que por ese complejo destino de tantas proyecciones, no nos puede llevar ni el iluso impráctico ni la ceguera del fanático extranjerizante, ni el egoísmo del caudillejo, ni la viveza del "abusado". Necesitaríamos, claro está, del gran político que pudiera elevar su voz de profeta, en un ambiente donde pueda ser oído; pero como el genio es privilegio fuera del control humano, requerimos del técnico modesto, pero consciente y sistemático, que actúe en el pequeño detalle que es la única forma de realizar la obra calculada que está esperando la constante y renovada decisión del hombre público para cumplirse. Necesitamos de una plena conciencia de realidades y tendencias en el guía y en sus colaboradores. Ahí están todas las corporaciones de nuestra patria tan necesitada de buena semilla, el partido político, el sindicato, los gremios, especialmente el Municipio, el propio Estado, en los cuales siempre ha habido y siempre habrá políticos con o sin estudio, pero que son frecuente botín de improvisados que sólo cuentan con su decisión, se apoyan

en su bendita ignorancia, síntoma de su irresponsabilidad y lucran en favor de su egoísmo. Necesitamos, en todas las filas de la política, plena conciencia de nuestros problemas internos y externos; de las influencias que recibimos o ejemplificamos; de nuestras tendencias y proyecciones en un mundo en crisis. Y ése es un problema de cultura y de responsabilidad.

Estamos ante dos únicos caminos que puedan llevar a un mismo fin:

O el político estudia, o se estudia para político.

Por eso nuestra Universidad, comprendiendo su importancia nacional, ha afrontado la responsabilidad de crear una carrera de Ciencias Políticas, que pueda ser un centro, sólo uno, por lo pronto, de conciencia política. Cumple así con una obligación inaplazable ante la sociedad. Es una obra a largo plazo, que tal vez no pueda dar frutos inmediatos, porque lo demás lo tendrán que hacer los egresados, cada uno ante su propia vida y circunstancias, pues ya antes dije que la Escuela es como la madre de los Gracos: entrega las armas, enseña la obligación, y exige un destino.



## SEGUNDA PARTE

### REFORMA ADMINISTRATIVA

#### COMISION REORGANIZADORA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 1927-1928\*

Por César Augusto Izaguirre Rojo

529

Siendo ya Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Francisco I. Madero, integra su gabinete designando como Ministro de Hacienda a su tío el señor Ernesto Madero, quien al hacerse cargo de su puesto declara lo siguiente: "Nada cambiaré del sistema y personal administrativo puesto por el señor Limantour en la Secretaría de Hacienda, dado que soy un admirador suyo, pues ésta camina tan bien que se asemeja a un buen reloj al que nada más hay que darle cuerda cada veinticuatro horas".\*\* Tan halagüeños como poco revolucionarios conceptos ilustran las vicisitudes de la época, pero si nos adentramos escudriñando el fondo de las cosas vemos que la realidad es otra.

La Comisión Reorganizadora 1927-28 designada por el titular Luis Montes de Oca al principiar el mes de marzo de 1927, tiene la razón de su existencia en la situación caótica por la que atravesaba la administración del ramo y enfila sus actividades hacia el estudio de los males que la asolaban y nos expresa en el informe de sus labores lo siguiente: "La administración de la Secretaría de Hacienda ha sufrido hondas conmociones a partir de 1913; su personal y sistemas han sido constantemente modificados y experimentos numerosos han venido haciéndose consecutivamente, de tal manera que, hasta el comienzo del actual período presidencial, puede decirse que la administración de la Secretaría no había obedecido a ningún programa definido, careciendo por completo de unidad, de eficiencia y de economía. Múltiples labores estaban duplicadas; otras que deberían tener homogeneidad estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole debieran corresponder a determinado departamento u oficina, estaban confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto."\*\*\*

De esta manera y a fin de que se propusieran las reformas que fueren necesarias para que el despacho de los asuntos se efectuara con eficiencia y economía, por medio de la uniformidad de métodos y del establecimiento de sistemas que evitaran la duplicidad de labores, fue designada la Comisión Reorganizadora co-

rrespondiente y para tal fin fueron designados los señores contadores públicos titulados, Tomás Vilchis y David Thierry, quienes, por la magnitud de la tarea, no pudieron rendir su informe sino hasta el 15 de agosto de 1927.

Dicho informe contiene un análisis detallado del estado que guardaban cada una de las dependencias centrales del ramo y se hacen constar, entre otras observaciones de carácter general, las siguientes:

I. Se nota la carencia absoluta de un plan general de organización de la Secretaría de Hacienda.

II. Falta unidad de criterio en la organización de las citadas dependencias;

III. Falta una reglamentación general de las funciones de la Secretaría y particular de las funciones de cada dependencia;

IV. Los métodos de archivo que se siguen en las distintas dependencias de la Secretaría de Hacienda son variados y, en muchas de ellas, tan anticuados, que no permiten obtener el servicio que debe prestar el archivo en toda buena organización;

V. Se carece en muchos departamentos, del equipo necesario para el buen servicio;

VI. El personal subalterno, en general, puede calificarse de poco idóneo, ya que no se le exigen los conocimientos indispensables para el servicio que presta;

VII. Se nota la carencia de métodos de estadística que pudieran orientar la buena marcha de algunas dependencias;

VIII. Para el desempeño de los asuntos, existe un sinnúmero de trámites establecidos por las disposiciones en vigor o por las costumbres;

IX. Tanto los funcionarios superiores como los directores y Jefes de departamentos y oficinas, tienen que firmar un gran número de oficios, en asuntos que, por su poca importancia, bastaría con que los jefes de sección o los de departamento firmaran las resoluciones que ellos mismos proponen;

X. En cada dirección, departamento y sección

\* Revista de Administración Pública, Núm. 7 enero-marzo 1958 (p.p. 41-47)

\*\* Roberto Blanco Moheno.—"Crónica de la Revolución Mexicana". México, 1958.

\*\*\* "Comisión Reorganizadora, 1927-1928." México, 1928.—Secretaría de Hacienda y Crédito Público

## SEGUNDA PARTE

### REFORMA ADMINISTRATIVA

#### COMISION REORGANIZADORA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 1927-1928\*

Por César Augusto Izaguirre Rojo

529

Siendo ya Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Francisco I. Madero, integra su gabinete designando como Ministro de Hacienda a su tío el señor Ernesto Madero, quien al hacerse cargo de su puesto declara lo siguiente: "Nada cambiaré del sistema y personal administrativo puesto por el señor Limantour en la Secretaría de Hacienda, dado que soy un admirador suyo, pues ésta camina tan bien que se asemeja a un buen reloj al que nada más hay que darle cuerda cada veinticuatro horas".\*\* Tan halagüeños como poco revolucionarios conceptos ilustran las vicisitudes de la época, pero si nos adentramos escudriñando el fondo de las cosas vemos que la realidad es otra.

La Comisión Reorganizadora 1927-28 designada por el titular Luis Montes de Oca al principiar el mes de marzo de 1927, tiene la razón de su existencia en la situación caótica por la que atravesaba la administración del ramo y enfila sus actividades hacia el estudio de los males que la asolaban y nos expresa en el informe de sus labores lo siguiente: "La administración de la Secretaría de Hacienda ha sufrido hondas conmociones a partir de 1913; su personal y sistemas han sido constantemente modificados y experimentos numerosos han venido haciéndose consecutivamente, de tal manera que, hasta el comienzo del actual período presidencial, puede decirse que la administración de la Secretaría no había obedecido a ningún programa definido, careciendo por completo de unidad, de eficiencia y de economía. Múltiples labores estaban duplicadas; otras que deberían tener homogeneidad estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole debieran corresponder a determinado departamento u oficina, estaban confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto."\*\*\*

De esta manera y a fin de que se propusieran las reformas que fueren necesarias para que el despacho de los asuntos se efectuara con eficiencia y economía, por medio de la uniformidad de métodos y del establecimiento de sistemas que evitaran la duplicidad de labores, fue designada la Comisión Reorganizadora co-

rrespondiente y para tal fin fueron designados los señores contadores públicos titulados, Tomás Vilchis y David Thierry, quienes, por la magnitud de la tarea, no pudieron rendir su informe sino hasta el 15 de agosto de 1927.

Dicho informe contiene un análisis detallado del estado que guardaban cada una de las dependencias centrales del ramo y se hacen constar, entre otras observaciones de carácter general, las siguientes:

I. Se nota la carencia absoluta de un plan general de organización de la Secretaría de Hacienda.

II. Falta unidad de criterio en la organización de las citadas dependencias;

III. Falta una reglamentación general de las funciones de la Secretaría y particular de las funciones de cada dependencia;

IV. Los métodos de archivo que se siguen en las distintas dependencias de la Secretaría de Hacienda son variados y, en muchas de ellas, tan anticuados, que no permiten obtener el servicio que debe prestar el archivo en toda buena organización;

V. Se carece en muchos departamentos, del equipo necesario para el buen servicio;

VI. El personal subalterno, en general, puede calificarse de poco idóneo, ya que no se le exigen los conocimientos indispensables para el servicio que presta;

VII. Se nota la carencia de métodos de estadística que pudieran orientar la buena marcha de algunas dependencias;

VIII. Para el desempeño de los asuntos, existe un sinnúmero de trámites establecidos por las disposiciones en vigor o por las costumbres;

IX. Tanto los funcionarios superiores como los directores y Jefes de departamentos y oficinas, tienen que firmar un gran número de oficios, en asuntos que, por su poca importancia, bastaría con que los jefes de sección o los de departamento firmaran las resoluciones que ellos mismos proponen;

X. En cada dirección, departamento y sección

\* Revista de Administración Pública, Núm. 7 enero-marzo 1958 (p.p. 41-47)

\*\* Roberto Blanco Moheno.—"Crónica de la Revolución Mexicana". México, 1958.

\*\*\* "Comisión Reorganizadora, 1927-1928." México, 1928.—Secretaría de Hacienda y Crédito Público

hay, generalmente, una sección o mesa de archivo y correspondencia;

XI. Constantemente, algunas dependencias invaden las facultades de otras;

XII. Hay labores que se repiten en varios departamentos, y, dentro de éstos, en distintas secciones;

XIII. No existe coordinación de labores;

XIV. No se halla establecida una relación entre todas las dependencias; cada una tiene encomendadas funciones distintas de las demás y labora como una institución independiente, con cierta autonomía, como subsistente por sí sola.

Lo anterior revela la amplitud y gravedad de los males descubiertos en el estado de organización administrativa que guardaba la Secretaría, lo que dió motivo a un programa de trabajos tendientes a su curación, obteniéndose de tales actividades la creación, supresión y fusión de nuevas dependencias y oficinas, y la reforma de los trámites, en consonancia con las exigencias de la legislación fiscal y sus variantes.

La Comisión encontró que un cambio radical de la legislación no debía ni podía hacerse de una manera completa, sino que fue necesario crear períodos de transición, para preparar el terreno en el cual se fijaron los cimientos sobre los que, sin lugar a duda, descansa la actual legislación fiscal que ya puede considerarse como madurez y consistencia envidiables.

Las bases que la comisión consideró indispensables para reorganizar el trabajo de la Secretaría de Hacienda fueron las que se señalan a continuación;

I. La expedición de una ley, con carácter de constitucional, que delimite la competencia fiscal de la Federación, de los Estados y de los Municipios;

II. La expedición de la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la del Código Fiscal Federal; y

III. La revisión de todas las leyes, reglamentos y disposiciones fiscales vigentes, con la mira de codificarlas, a fin de expedir nuevas disposiciones que formen un cuerpo homogéneo de mayor estabilidad.

Las labores emprendidas para la reorganización se iniciaron el 1o. de septiembre de 1927 y se dieron por terminadas el 31 de agosto del año de 1928, año durante el cual el programa trazado fue cumplido casi en su totalidad; dichos trabajos estuvieron a cargo de una comisión que quedó integrada por los señores Rafael Mancera, con carácter de Presidente; Saturnino Pérez López, Jefe del Departamento Administrativo y Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y Tomás Thierry, contadores públicos titulados.

La Comisión antes referida formuló su programa de trabajo centralizando todas aquellas funciones de carácter general de las diversas dependencias del ramo, con los fines de unificar los procedimientos, de reducir el costo de la administración y de expeditar el despacho de los asuntos.

Por ejemplo en el caso de la Dirección del Timbre los trabajos realizados por la Comisión fueron los siguientes:

Existía una verdadera confusión en la división de autoridad y de labores, motivada por la existencia de secciones inútiles, como la oficialía de partes y las diversas mesas de correspondencia y archivo de cada sección.

Existía un archivo separado en cada grupo de las secciones, y de ahí resultaba que, en la sección de

multas, por ejemplo, existieran cuatro archivos diferentes.

En el archivo de la sección de multas, correspondiente al grupo de dictaminadores, se llevaban registros por triplicado para los asuntos de multas, con objeto de separar las multas pendientes de las terminadas y de las que aún estaban en trámite.

El jefe de la sección de multas ignoraba los asuntos que se ventilaban en su sección, pues sólo acordaba con el jefe del Departamento aquellos asuntos que, por su importancia, pasaban a la consideración de la Superioridad; además: la complicada tramitación dentro de esta sección de multas, se traducía en la acumulación paulatina de negocios pendientes de trámite o de acuerdo.

Se acostumbraba duplicar las revisiones de cada estudio de los dictaminadores, antes de pasarlo a la firma del jefe del Departamento; y también se encontró duplicado el sistema para registrar las noticias que mandan los inspectores y las oficinas federales, por cada acta de visita que dichos inspectores levantan.

El trámite que los dictaminadores daban a cada asunto, se hallaba entorpecido por la falta de interpretación correcta de la Ley del Jurado de Infracciones Fiscales, y a dicho Jurado se enviaban todos los expedientes, para que autorizara la petición de ampliación de datos hecha a las oficinas federales.

Toda la correspondencia recibida se pasaba a un personal dedicado a la escritura del acuerdo del trámite, porque se acostumbraba escribir en máquina el citado acuerdo, dos veces: la primera, en el oficio original recibido, y la segunda, en la hoja del departamento de correspondencia.

Existía un personal destinado exclusivamente a registrar la correspondencia que se recibía, no obstante el registro y sistema de la delegación de archivo en la propia Dirección.

Otro personal se ocupaba en sacar copias de las tarjetas de registro de archivo, para llevar el registro de las multas ya resueltas y no cobradas.

Había una sección dedicada a dictar correspondencia a los taquígrafos del departamento de correspondencia, después de que los dictaminadores hacían su estudio.

Los dictaminadores escribían su estudio a máquina, directamente sobre cada expediente, en vez de dictarlo.

Los glosadores, para revisar las multas cobradas y autorizar la distribución a los partícipes, volvían a estudiar todo el expediente que los dictaminadores ya habían estudiado.

Para el pago de las participaciones sobre multas, se acostumbraba un trámite que causaba muchas complicaciones y aumento de trabajo, al cambiar de adscripción los inspectores.

Todas las multas, por insignificantes o cuantiosas que fueran, causaban los mismos trámites.

Después de los estudios que la Comisión llevó a cabo y presentadas sus observaciones, se autorizaron los cambios que en seguida se mencionan:

Se suprimió la oficialía de partes por innecesaria, y, de acuerdo con el plan general de organización de la Secretaría, se concentraron todos los archivos, que en número considerable existían dentro de cada sección de la Dirección, en uno solo. Lo propio se hizo con todas las mesas y grupos destinados a la tramitación de la correspondencia.

Se suprimieron los registros duplicados y triplicados de los grupos de archivos y mesa de inspectores de la sección de multas, substituyéndolos por una tarjeta general de registro que contiene todos los datos necesarios para conservar la historia completa de cada multa.

Se determinó que atiendan al público, para los asuntos de multas, el jefe de la sección o bien el jefe o el subjefe de la Dirección, según el caso.

Los jefes de sección acuerdan los asuntos nuevos y llevan nota del número de expedientes que se tramitan diariamente en sus respectivas secciones; lográndose que no existan ya pendientes de firma los acuerdos de trámite.

Actualmente se revisan una sola vez los estudios que hacen los dictaminadores, y, de acuerdo con las aclaraciones que se hicieron a la Ley del Jurado de Infracciones, la Dirección General del Timbre tramita y resuelve, sin pasar al jurado, todos aquellos casos que no estén ajustados estrictamente a la citada ley. El jurado, por tanto, sólo conoce aquellos asuntos que estén tramitados previo el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

Se discutió con todas las dependencias de la Secretaría de Hacienda, la conveniencia de expedir una circular a las oficinas federales, con la aclaración de los requisitos que son necesarios para recurrir ante el jurado de infracciones en demanda de condonación o reducción de las penas, y se expidió dicha circular con fecha 26 de julio de 1928.

Para reducir la labor de escribir el acuerdo de trámite en toda la correspondencia, se implantó el uso de una serie de sellos, con lo cual también se consiguió reducir el personal dedicado al acuerdo, para utilizarlo en aumentar el grupo de dictaminadores.

Se suprimió el grupo destinado al registro de la correspondencia de entrada, por ser suficiente con el que lleva en el archivo la delegación del archivo central, que ha puesto casi al corriente el gran atraso que existía.

Se ha suprimido el trabajo de sacar copias de las tarjetas de registro del archivo, pues quedaron sustituidas con la nueva tarjeta general de registro de que antes se habló.

Se estableció el despacho de los memoranda que contienen el estudio de los dictaminadores, por medio del dictado directo de éstos a los taquígrafos del departamento de correspondencia, y, por lo tanto, se suprimió el personal dedicado a dictar.

Se estableció el grupo de personal dedicado al registro y anotación de las nuevas tarjetas, de los trámites de cada expediente; también se estableció el personal

dedicado a exigir los proveídos faltantes a los jefes de oficinas federales y a activar el cobro de las multas resueltas, para evitar que prescriban.

Se resolvió que para autorizar las participaciones, los glosadores no debían revisar todo el expediente completo de cada multa, pues es suficiente con cerciorarse de que el importe de la multa es igual al que resolvió el jurado.

Quedan pendientes de resolución en esta dependencia de la Secretaría de Hacienda:

La modificación de las funciones y atribuciones de la Dirección del Timbre, para convertirla en un departamento, suprimiendo hasta donde la ley en vigor pueda permitirlo, el nombre de dirección.

La supresión de la sección de personal, conservando el trabajo que desarrolla con un mesa, bajo el inmediato control del subjefe.

Arreglar que los libramientos a favor de los partícipes sean pagaderos en cualesquiera de las oficinas federales, mediante consulta telegráfica a la Dirección del Timbre, en caso necesario.

Arreglar con el jurado de infracciones fiscales que al dictar su resolución lo haga en forma de oficio para el interesado, con copias para la Dirección del Timbre y para la oficina federal. Con esto se ahorrará tiempo y mayores trámites.

Vigilar que el personal se destine a la labor que le corresponde, de acuerdo con los cambios hechos, y el que vaya quedando en exceso pase a reforzar el grupo de dictaminadores, que es el principal.

Arreglar una clasificación de las multas, por la importancia del monto y el número de las mismas, a fin de atender con más o menos preferencia las que así lo exijan.

Vigilar que al quedar suprimida la sección de personal, no sufran trastornos las labores que están a cargo de la misma actualmente y que quedarían encomendadas a una mesa.

Estas últimas funciones que quedaron pendientes según se descubre del informe de labores a que me he venido sujetando, fueron posteriormente incorporándose a la transformación que ha venido sufriendo la labor administrativa de la Secretaría de Hacienda.

Ahora bien, si el investigador acucioso consulta el volúmen de trabajo de la Comisión Reorganizadora de 1927-28 y su informe de labores, podrá percatarse que la gran estructura de la Secretaría de Hacienda quedó trazada de manera definitiva con las bases impuestas por aquel entonces, no cabe la menor duda que la labor de la Comisión fue estrictamente compatible en lo técnico y no desmayó un solo instante en la realización de sus altos fines.





## FUNDAMENTOS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA\*

Por Fernando Cuén Barragán

En todos los países y en todos los gobiernos existe y ha existido el problema de la defectuosa organización de la administración pública. Esto ha dado origen al matiz un tanto despectivo con que se usa el término "burocracia". Los gastos injustificados o innecesarios, los trámites lentos y complejos, el deficiente control de las operaciones, las fugas de material y de dinero, la negligencia de empleados y funcionarios o la falta de idoneidad de éstos para la tarea que desempeñan, los salarios injustos o las cargas de trabajo excesivas o desiguales, no son más que algunos ejemplos de los vicios que pueden entorpecer cualquier labor gubernamental, vicios que pueden resumirse en uno solo: desperdicio del esfuerzo humano.

Sin embargo, no todas las deficiencias que tiene una administración son de origen administrativo. Muchas de ellas pueden ser resultado de actos o situaciones que nacen fuera del ámbito administrativo propiamente tal. Esto es, puede tratarse de circunstancias, imperativos, transtornos, de carácter social, económico, etc. En países que no tienen estabilidad política o que están sujetos a dictaduras personales u oligárquicas o que son víctimas de la anarquía es común que el esfuerzo humano se malgaste no por deficiencias intrínsecas de la maquinaria administrativa, sino por concepciones erróneas u orientaciones torcidas que se imprime a la labor gubernamental y que lleva a malgastar dinero y esfuerzos en proyectos y contraproyectos que nunca llegan a realizarse, en erogaciones fastuosas y oropelescas, en mal disimulados peculados en favor de castas privilegiadas o en mantener costosos instrumentos coercitivos para conservar el poder.

Cualesquiera que sea el caso, no es este último el campo que corresponde a la técnica administrativa, cuya misión consiste en crear o mantener la maquinaria adecuada para lograr, *con el menor costo o desperdicio*, los objetivos que la política le señale. La técnica administrativa es —y debe ser— ciega a juicios trascendentales y debe de trabajar siempre partiendo de un supuesto primordial, a saber: el de que los objetivos, funciones y tareas básicas de la organización administrativa que le toque estudiar o manejar han sido co-

rectamente concebidos y decididos por quienes tienen a su cargo tan trascendental deber.

Si la técnica administrativa parte siempre del supuesto antes señalado, su problema se simplifica grandemente, pues queda entonces claro que no corresponde al técnico en administración decidir sobre la bondad, valor o utilidad extrínsecas de tal o cual plan u organismo. No le toca pues juzgar sobre el valor o la importancia social, política, etc., de los resultados buscados u obtenidos. Lo único que le compete —labor bien difícil por cierto— es encontrar los medios materiales y humanos y las situaciones adecuadas para que se realicen con eficacia y sin desperdicio las metas que busca una administración. La misión del administrador se limita, pues, exclusivamente a la más sabia economía o aplicación del esfuerzo.

Es dentro del marco antes señalado que debe orientarse la discusión de los problemas administrativos de México con el fin de limitar en sus justos términos el problema y de orientar las decisiones que se tomen al respecto. El técnico administrativo tiene, sin embargo, en México, la ventaja no desde el punto de vista de su profesión, sino desde el punto de vista de su espíritu cívico de que México tiene estabilidad política y un clima moral y cívico que permite esperar el logro de las metas más valiosas extrínsecamente. En consecuencia, el administrador en México puede consagrarse a su profesión, sin sufrir el desaliento o la amargura que tal vez se sufre en otros países donde el esfuerzo se malgasta sin provecho efectivo para la comunidad.

Pero, ¿es que México necesita revisar su maquinaria público-administrativa? La respuesta es afirmativa, pues toda organización por estar compuesta de seres humanos está sujeta de continuo a las fallas y deficiencias individuales y aleisagógicas del hombre. Esto es, en toda organización hacen mella tanto las deficiencias individuales como las fallas de cada persona para acoplarse al grupo o desempeñar dentro de él un papel de dirección o de coordinación.

Hay, además, otra razón, la de más importancia, que debe convencernos de la necesidad y de las ventajas de una reorganización de nuestra administración

pública y es que una reorganización no es un despilfarro, sino una verdadera inversión, pues constituye un elemento que canaliza y acelera el progreso de un país.

En efecto, invertir en una reforma administrativa puede parecer a primera vista una carga excesiva para cualquier gobierno. Tal conclusión, sin embargo, no es correcta, pues una reforma administrativa, bien orientada, significa mejores y más útiles servicios públicos. Estos, a su vez, se traducen en mayor productividad, que equivale a mayor ingreso nacional y por tanto mayores posibilidades de progreso en todos los órdenes.

Todo ello, nos lleva a la conclusión de que mejorar la maquinaria administrativa del gobierno federal redundará en un considerable incremento de los ingresos del Erario por lo que, en última instancia, una reforma administrativa, aparte de significar incalculables beneficios para el Estado, se paga por sí misma.

Se ha pensado muchas veces que los problemas administrativos de una organización pueden resolverse adecuadamente mediante la expedición de buenos reglamentos, instructivos y manuales de trabajo y mediante la implantación de un sistema disciplinario rígido. Se ha pensado también que un equipo material de trabajo más adecuado y moderno aumentaría —y hasta cierto punto esto es cierto— el rendimiento de las labores. Sin embargo, ni una ni otra medida son suficientes por sí mismas. Si entre los empleados predomina un bajo nivel moral, motivado por el desaliento que causa un mal sistema de estímulos y no se consigue entrenarlos y educarlos adecuadamente, los sistemas de trabajo no rendirán resultados satisfactorios y los reglamentos, los instructivos y los manuales se convertirían en meras lucubraciones o buenos deseos.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que muchos de los malos hábitos en el trabajo son resultado, la mayor parte de las veces, de vicios estructurales de las organizaciones mismas; vicios que provienen de no haber eliminado tareas, secuelas y procesos inútiles, de no haber coordinado, simplificado y mejorado éstos, de no haber distribuido el trabajo adecuadamente y de no haber acomodado al personal en los puestos en que cada individuo podría rendir más.

Una reforma administrativa, en México, debería tener como objetivos ideales los siguientes:

1. Lograr un rendimiento máximo en el trabajo de los servidores públicos y, en consecuencia, lograr:

- a) Un mejoramiento manifiesto en la eficacia y amplitud de los servidores públicos, y
- b) Un alcance cada vez mayor y más profundo en el resultado de los programas gubernamentales;

2. Lograr, en justa reciprocidad de lo anterior, un mejoramiento definitivo en la situación económica, cultural y moral de los servidores públicos y, finalmente,

3. Lograr que el de la administración pública se reduzca a su mínimo posible.

Los objetivos anteriores, si bien son ideales que debería perseguir una administración pública, solamente podrían lograrse paulatinamente. En todo caso, tanto para alcanzarlos como para mantenerlos en forma permanente y duradera, sería preciso lograr los objetivos-medio que se enumeran a continuación:

- I. La fundación de un Servicio Civil permanente;
- II. La formación cuidadosa de una sólida y sana

tradición administrativa, que dignifique al servicio público por el solo hecho de serlo;

III. El establecimiento generalizado de escuelas y de cursos de administración pública, y

IV. La creación de una Comisión Permanente Intersecretarial, que se encargue de resolver los problemas administrativos que se presenten al Gobierno y que mantenga en buen estado —perfeccionándola continuamente— la administración pública.

En vista de lo extenso del campo administrativo que precisa abarcar, de nuestra probable carencia de suficiente número de especialistas para cuestiones administrativas, de los serios obstáculos de toda índole que precisa vencer, y de lo que la prudencia y la técnica aconsejan, para llevar a cabo en México una reforma administrativa, cabría considerar la conveniencia de adoptar el siguiente plan de trabajo:

I. Crear un comité o grupo de estudio que a) lleve a cabo las investigaciones preliminares necesarias, b) prepare y recopile el material de trabajo que sea preciso, c) integre y forme los "grupos-núcleo" que se encarguen de llevar a cabo las tareas clave que se considere necesario y d) decida, finalmente, respecto al escalonamiento de objetivos parciales cuyo logro debe perseguirse para la consecución de los objetivos finales.

II. Teniendo en cuenta que el inciso d) del párrafo anterior es tal vez la parte más importante de cualquier programa de reformas, cabría considerar la conveniencia de que el comité o grupo en cuestión lleve a cabo un "ensayo piloto" en alguna de las dependencias federales, lo que proporcionaría al grupo la experiencia necesaria y evitaría los riesgos de embarcarse en una obra de gran envergadura careciendo de bases y de conocimientos prácticos. Mediante el "ensayo piloto" se haría en pequeña escala lo que en escala nacional se haría más tarde y se proporcionarían al grupo valiosas lecciones respecto a problemas de personal, de financiamientos, de costos, etc., así como de medios de trabajo.

III. Con anterioridad al "ensayo piloto" vendría, tal vez, que se celebrasen conferencias de mesa redonda con objeto de que el grupo pueda tener un intercambio de ideas, experiencias y conocimientos, etc., respecto a los distintos problemas administrativos existentes. En dichas conferencias participarían, no solamente funcionarios de las dependencias federales, sino también funcionarios de organismos descentralizados y, cuando las circunstancias lo requiriesen, los funcionarios de empresas privadas. Desde luego, cualquier especialista en cuestiones administrativas que pudiese dar luces sobre los puntos o temas a discusión, sería invitado a participar en las discusiones.

IV. Con anterioridad también, al "ensayo piloto" sería muy conveniente enviar al extranjero, aprovechando en todo o en parte el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en su capítulo de Administración Pública, a diversos grupos de estudios a los que, mediante una previa división del trabajo, se les encomendaría estudiar experiencias de otros países respecto a aspectos determinados de la tarea general, de acuerdo con las funciones que se les hayan encomendado o se les pensara encomendar.

V. Llevado a cabo el "ensayo piloto" y con las experiencias obtenidas, se podría crear entonces una Comisión Permanente Intersecretarial para Asuntos de Administración Pública que se encargaría de realizar la totalidad del programa.

Esta Comisión Intersecretarial podría tener entre otras, las siguientes funciones:

a) Hacer posibles y efectivos los programas de reforma o implantación administrativa que se hubiesen adoptado.

b) Constituirse en grupo permanente consultivo y de estudio para toda clase de cuestiones de administración pública (en su aspecto puramente administrativo).

c) Hacerse cargo, a través de un comité especial, del establecimiento y el mantenimiento de un Servicio Civil permanente, encargándose, a la vez, de seleccionar a los empleados federales y de promover entre ellos mayor capacitación o especialización, en su caso.

d) Promover el espíritu de trabajo y de responsabilidad y procurar que las técnicas administrativas tengan cada día un campo de aplicación más amplio, procurando y promoviendo la creación de escuelas de administración y de entrenamiento administrativo, la organización de conferencias, seminarios, etc., la publicación de libros y folletos e, incluso, organizando la producción de películas técnico-administrativas.

e) Promover el mejoramiento —y la unificación cuando haya lugar— de los sistemas de trabajo, de coordinación, de trámite, de archivo, etc.

f) Prestar servicios de grupos especializados móviles para estudiar problemas concretos de cada Dependencia, a petición de éstas, y facilitarles el personal y los medios para resolverlos.

Es, desde luego, prematuro y arriesgado tratar de analizar más en detalle el problema, pues existe una infinidad de incógnitas que sería necesario despejar de antemano. En calidad de anticipo, sin embargo, y como pauta que podría orientar las investigaciones del Comité de Estudio, o cuando menos servir de base para que el Comité trace su plan de trabajos, cabrían hacerse las siguientes consideraciones:

#### a) *Campo de estudio.*

El estudio del problema podría dividirse en varios capítulos, a saber:

1. Las obras públicas;
2. Las compras gubernamentales;
3. Los servicios tributarios y el control de egresos;
4. Los servicios de investigación y promoción administrativa;
5. El servicio civil y
6. Los servicios públicos.

El análisis de cada capítulo debería hacerse, además, teniendo siempre en cuenta la medida en que cada uno puede contribuir a financiar el programa.

El capítulo de obras públicas es tal vez el más fácil de estudiar a la vez que el más importante como medio de financiamiento, pues de él depende, en buena parte, el financiamiento del programa total de reformas, por más que el estudio de los seis capítulos pueda y deba iniciarse simultáneamente.

El capítulo de servicios tributarios, por su parte, puede ser también fuente de ingresos adicionales, según que se estudie la forma de evitar en mayor o menor escala, evasiones de impuestos y despilfarros de dinero.

El renglón de compras, es fuente de ahorros —o de ingresos adicionales— en la medida en que se eviten fugas de dinero o compras inútiles.

Los servicios públicos parecen ser fuentes de egresos netos. Sin embargo, los buenos servicios públicos

son elementos catalizadores del progreso social y económico y deben considerarse como inversiones a largo plazo. De la mayor o menor eficacia de ellos depende el mayor o menor desarrollo económico y social de México y, como es natural, a mayor desarrollo corresponde una mayor capacidad contributiva que se traduce necesariamente en mayores ingresos para el Erario.

Por lo que se refiere a la administración del servicio civil y a los servicios de investigación y promoción administrativas de los que depende, en casi su totalidad la buena marcha de los cuatro renglones previos, pueden considerarse también como inversión a largo plazo, aunque significan, indudablemente, un egreso inmediato de respetables cantidades.

#### b) *El factor tiempo.*

Parece lógico, pensar que la reforma administrativa del Gobierno Federal tiene que atravesar, cuando menos, por tres distintas etapas.

Una primera etapa, con duración variable según la intensidad y acierto con que se trabaje, pero no mayor de doce meses, que es la etapa de preparación de los "núcleos" de reforma, esto es, los grupos de personas que, colocados en puestos-clave llevarán a cabo las reformas principales mínimas y que sentarán las bases de la futura maquinaria administrativa pública.

Una segunda etapa, cuya duración puede oscilar entre tres y seis años, que es el tiempo en que podría formarse, con el personal de la administración actual, el pie veterano de las futuras generaciones de servidores públicos que necesita México. Durante esta fase se extendería y consolidaría lo esencial de la reforma en todas las Dependencias del Gobierno.

Una tercera etapa, en fin, cuya duración oscilará entre doce y dieciocho años, que es el plazo para que la administración pública de México quede en manos de la generación de servidores públicos cuya mentalidad haya sido formada y moldeada desde las escuelas de educación elemental.

La oscilación de las dos primeras etapas, sin embargo, puede acortarse o alargarse, no solamente según la intensidad con que se trabaje en el proyecto y la amplitud del campo de acción que se abarque, sino también, según que el grupo de especialistas que ya exista en México sea mayor o menor y según que sea mayor o menor el grupo de personas que, por encontrarse en la actualidad semipreparadas, pueden ser capacitadas rápidamente.

Este problema del tiempo, influye necesariamente en los costos y de momento es un factor imponderable para que pudiese prestarse a cálculos. Sin embargo, su solución parece ser bastante simple y reducirse a un problema de organización del trabajo, para lo cual es necesario, localizar al personal adecuado, dentro y fuera de las esferas gubernamentales, para que luego, previo un cuidadoso y meditado plan de trabajo, se les asigne el estudio, la preparación y la ejecución de determinadas tareas-clave, eslabonando su acción, más adelante, con los nuevos elementos que vayan siendo preparados e incorporados a la tarea de reorganización.

#### c) *El factor costo.*

Para darse cuenta del problema de los costos bastaría referirse, por ejemplo, al problema de capacitar funcionarios y empleados. En efecto, ello requiere, tra-

tándose de nuestro país, la preparación de profesores, instructores y conferencias, la preparación y edición del material bibliográfico adecuado, la adquisición o, en su caso la preparación del material educativo audio-visual complementario que sea necesario, la organización de una intensa campaña de propaganda cívica, la creación de escuelas de administración, etc.

Por lo que se refiere a los renglones de espíritu de responsabilidad y de espíritu de trabajo y de iniciativa —que no son sino el anverso y el reverso de un mismo asunto—, la necesidad de desembolsos no es menos imperativa. Más aún, los gastos por este concepto pueden sin dificultad resultar los más cuantiosos. En efecto, el pivote del éxito a este respecto radica en el mejoramiento de la situación económica y cultural de los servidores públicos, lo que implica aumentos en los sueldos, construcción de viviendas, aumento en el número y amplitud de los servicios sociales de que disfruta un servidor público, erogaciones especiales para premiar el estímulo y la dedicación, etc.

Finalmente, es evidente que la modernización del equipo de trabajo significa serios desembolsos.

Tanto en la primera como en la segunda parte del presente ensayo, se hace alusión concreta a ciertas fases o capítulos del proyecto de reformas, que constituyen lo principal de las fuentes de erogación de que sería causa la reorganización administrativa federal. Dichos capítulos o renglones de egresos son los siguientes: en términos generales.

1. Gastos de un Comité o Grupo preliminar de estudios;
2. Entrenamiento y capacitación de los "núcleos";
3. Gastos de propaganda (cívica y técnica);
4. Gastos originados por el "proyecto piloto" ;
5. Sueldos de especialistas mexicanos;
6. Gastos de la Comisión Intersecretarial;
7. Entrenamiento y capacitación de profesores, conferencistas e instructores;
8. Sueldos de los profesores, conferencistas e instructores;
9. Creación y mantenimiento de escuelas de administración;
10. Producción o compra de material educativo audio-visual;
11. Preparación y edición de material bibliográfico;
12. Compra de equipos de trabajo;
13. Aumento de salarios y prestaciones adicionales para el personal ;
14. Construcción de viviendas para el personal ;
15. Instalación u organización de servicios sociales completos para el personal;

## 16. Gasto especiales de promoción.

### d) Bases de financiamiento.

De todo lo anterior se deduce que el mejoramiento integral y generalizado del nivel laboral y cívico del personal de la Federación, así como el mejoramiento de sus sistemas y métodos requiere fuertes inversiones que constituirían un nuevo capítulo en el Presupuesto de Egresos; capítulo que sería tanto más difícil de costear, a primera vista, cuanto mayores sean la intensidad, la rapidez y la amplitud con que deseen llevar a cabo los programas de reforma.

Los costos, sin embargo, podrían reducirse hasta un grado que sería perfectamente llevadero para el Presupuesto, si se hiciera uso de todos o cualesquiera de los seis recursos fundamentales que se enumeran a continuación.

*Primero.* Mediante ahorros que se hagan o se puedan hacer en aquellas partidas del Presupuesto cuyo monto pueda reducirse sin afectar sensiblemente renglones vitales del programa de gobierno.

*Segundo.* Mediante aumento en el capítulo de ingresos del Presupuesto a base de hacer más eficaces los servicios tributarios y de modificar, llegado el caso, la escala de impuestos y contribuciones.

*Tercero.* Procurando que el programa de reformas, tanto en su orientación como en su desarrollo, sea cuidadosamente planeado y firmemente dirigido, supervisado y ejecutado, pues de lo contrario puede convertirse en una fuente de despilfarros que serían tanto más cuantiosos cuantas más rectificaciones fuera preciso hacer.

Este tercer punto es absolutamente esencial. Si la reforma ha de llevarse a cabo con éxito es preciso que prive al respecto, unidad de doctrina, unidad de mando y unidad de acción. Los obstáculos políticos de este punto son indudables, pero es preciso vencerlos.

*Cuarto.* Distribuyendo el impacto del costo total del programa de reformas en un período de varios años.

*Quinto.* Incorporando a las empresas semioficiales y a la iniciativa privada, así como a las entidades políticas no federales, según convenga para cada caso, en el programa de reformas, en la medida en que puedan contribuir —para beneficio, además, de sí mismas— en el financiamiento del programa general.

*Sexto.* Recurriendo a los programas de asistencia técnica internacional que patrocinan las Naciones Unidas y los demás organismos internacionales.

## ADMINISTRACION PUBLICA\*

Por Ernestina Vidal

### I. INTRODUCCION

El Estado surge como una necesidad histórica y va variando en sus diferentes regímenes de acuerdo con los hechos --también cambiantes--, modificando las estructuras políticas como resultado de las diversas fuerzas económico-sociales que van variando en su desarrollo histórico.

De esta manera, el Estado ha permanecido estrechamente ligado a las condiciones económicas y sociales de la sociedad, las cuales, de hecho, han venido a determinar su participación en el desarrollo de la misma. Así vemos, a través de la historia, las diferentes etapas que ha tenido la acción del Estado.

El Mercantilismo, el Liberalismo y el Intervencionismo, son fases sucesivas en las cuales se ha puesto de manifiesto la evolución en el concepto de la responsabilidad social del Estado, pues es indudable que éste tiende cada vez más a buscar el equilibrio adecuado en la estructura económica, en todos los países.

Consecuentemente, el intervencionismo de Estado actual ha logrado demostrar su bondad al mismo tiempo que su necesidad de existir, jugando el papel de promotor e impulsor de la misma iniciativa privada, así como de instrumento de compensación para contrarrestar los efectos de factores inflacionarios o deflacionarios, mediante la canalización del gasto público hacia actividades que permitan el restablecimiento del equilibrio en la economía nacional.

Una de las características más importantes de los Gobiernos actuales es el creciente número de sus funciones, tanto en países de menor desarrollo económico o de fuerte industrialización. Desde luego, el cumplimiento de esas funciones requiere una maquinaria administrativa cuidadosamente estudiada.

Puede decirse que el grueso de las actividades del Gobierno son de naturaleza administrativa. Sin restarle importancia a los cuerpos Legislativo y Judicial, se considera que la Administración Pública ha venido adquiriendo mayor importancia para lograr eficiencia creciente en las actividades gubernamentales.

El desarrollo actual de la maquinaria administrativa

pública corresponde en gran medida a la evolución contemporánea. En efecto, la sociedad depende cada vez en mayor grado del Gobierno como regulador, intermediario, proveedor de servicios, fuente de subsidios y préstamos y como promotor. Incluso, analiza los problemas económicos y sociales para contrarrestar y remediar sus efectos nocivos.

La maquinaria administrativa gubernamental ha crecido tanto en tamaño como en el número de sus responsabilidades, como resultado de las necesidades crecientes de la población mayoritaria.

Antiguamente había una línea divisoria perfectamente marcada entre las empresas públicas y las privadas, pero a medida que se fue introduciendo la intervención en los negocios en nombre del interés público, la línea empezó a desvanecerse y se dejó la puerta abierta para iniciar lo que más tarde se había de llamar "supervisión oficial de las empresas privadas", estableciéndose además las limitaciones y modalidades de la propiedad privada y la regulación y requisitos para el aprovechamiento de los recursos naturales.

Al mismo tiempo, hicieron su aparición las empresas descentralizadas y las de participación estatal, como un remedio para aislar ciertas actividades del Gobierno que requerían desenvolverse con mayor libertad de acción, o bien algunas otras que, juzgándose convenientes y necesarias para el país, necesitaban del apoyo económico y moral del Gobierno.

En la actualidad ya no está sujeta a discusión la intervención del Estado, sino la forma en que debe hacerlo, tomando en consideración la etapa de desarrollo en que se encuentra el país. Uno de sus principales deberes consiste en impulsar y estimular el desarrollo económico del país en beneficio de las mayorías. Puede llegar a ser complementario de la iniciativa privada, canalizando y coordinando por medio de programas específicos de obras públicas, política fiscal, crédito, educación, etc., los recursos físicos y humanos, para su mejor aprovechamiento en beneficio de la colectividad.

Así pues, en su sentido más amplio, la finalidad de la Administración Pública es servir de instrumento pa-

537

\*Revista Cuestiones Nacionales. Núm. 9. 1958. (p.p. 3-38).

ra alcanzar la finalidad misma del Estado; es decir, mantenimiento del orden y de la paz, instrucción pública, igualdad de oportunidades, protección contra la insalubridad y la inseguridad, ajuste y solución de los conflictos de grupos o de intereses. En suma, lograr, hasta donde sea posible, una mejor vida para todos.

Los problemas concretos que caen dentro de la esfera de la Administración, son los relativos a elaboración y coordinación de programas, coordinación de las dependencias y servicios existentes, creación de nuevas dependencias cuando se juzgue necesario, reorganización de oficinas existentes, aplicación de nuevos métodos y procedimientos, y estudios del volumen y eficiencia del trabajo dentro de las unidades, como base para alcanzar decisiones respecto a reorganización, revisión de procedimientos y política de personal. Estos problemas, que se repiten constantemente, son los que requieren decisiones centralizadas y coordinadas.

Sin embargo, los instrumentos de Administración Pública sólo tienen valor cuando contribuyen a la realización de programas y prioridades de naturaleza sustancial y son de poco o ningún uso si se limitan a recargar innecesariamente las rutinas y procedimientos existentes.

En este aspecto, cualquier intento de aplicación de los principios de Administración Pública debe hacerse de acuerdo con las circunstancias económicas, sociales y gubernamentales, pues aún en países en donde existen sistemas administrativos mejor desarrollados se da el caso de que al implantar programas de mejoramiento económico y social, el aparato gubernamental es insuficiente o inadecuado para sus propósitos.

No se concibe que un sistema efectivo de Administración Pública pueda permanecer ajeno o haga caso omiso de las necesidades de una mejor distribución del ingreso nacional, o de las tareas relacionadas con la Educación Pública, de la ampliación de vías de comunicación, etc., puesto que semejantes omisiones son la causa misma de los males que el país sufre.

Un sistema efectivo de Administración Pública necesariamente tendrá que estar basado en una política de ampliación de las oportunidades económicas y sociales, de la democracia y de las libertades humanas.

Ya es un principio reconocido que el desarrollo económico y social y la Administración Pública, son dependientes una del otro, y que esta última debe contribuir lo más posible para lograr la elevación del nivel de vida de la población.

## II. PANORAMA ACTUAL

Como resultado de la Revolución de 1910, quedaron definidos los objetivos inaplazables del pueblo mexicano: independencia económica del país, elevación del nivel de vida de la población y fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Estos propósitos, escuetamente señalados, constituyen el movimiento social renovador que en el transcurso de los años ha venido marcando la pauta a la acción del Estado Mexicano. En un auténtico afán de superación, éste ha pasado por diversas fases, sin que por eso hayan dejado de existir experiencias un tanto dolorosas, pero a veces inevitables, que han servido paulatinamente para continuar el avance de nuestro desarrollo político, económico y social.

Tratándose de un país con escaso desarrollo económico, como es el caso de México, el intervencionismo de Estado se justifica de sobra. En efecto, se impone la necesidad de que el Estado tenga una participación creciente en los aspectos vitales del país, tendiendo a lograr un mayor ingreso nacional y una distribución más justa del mismo.

Desde la Revolución de 1910, en México siempre se ha puesto de manifiesto la necesidad de que el Estado dé ayuda a la gran masa de la población para mejorar sus condiciones de vida. Al principio, dicha ayuda se concedió fundamentalmente en forma de programas asistenciales; pero paulatinamente se ha ido transformando en programas de desarrollo, tratando de incorporar a los grandes núcleos de población a la actividad económica.

En términos generales, el balance que arroja la historia es favorable, pues es innegable el progreso del país, lento hasta principios de siglo y relativamente acelerado de 1920 a la fecha.

Debido a la presión de los acontecimientos, es cierto que en esta última etapa hubo necesidad de recurrir a la improvisación de programas y a la creación de diversas dependencias gubernamentales con poca o ninguna coordinación, y que en muchas ocasiones las resoluciones tomadas por el Ejecutivo Federal fueron de tipo exclusivamente político —casi todos los países que en la actualidad están en pleno desarrollo han pasado por una etapa similar—; pero, a pesar de todo, se ha logrado un avance por demás irrefutable en todos los órdenes de la vida del país.

Sin embargo, la miseria del pueblo, tanto en el campo como en la ciudad, no ha logrado reducirse en la misma proporción del adelanto del país, a pesar de las medidas que ha tomado el Estado en forma de leyes protectoras, reguladoras y de fomento, o creando organismos oficiales y semioficiales con objeto de servir mejor a la colectividad.

Prueba de lo anterior son los recientes disturbios de los meses pasados que aún no han sido resueltos, y que han puesto de manifiesto la urgencia de que el Estado actúe en forma vigorosa atacando los problemas de fondo, mediante la planeación y elaboración de programas concretos para todos los aspectos vitales del país, previendo para ello la acción coordinada y el aprovechamiento óptimo de todos los recursos financieros, naturales y humanos.

Y aún dentro del avance de los últimos años, es evidente la urgencia de aumentar las vías de comunicación en todo el territorio nacional, de intensificar el proceso de industrialización, de incrementar vigorosamente la actividad agrícola-ganadera, proporcionando a los grupos de agricultores y ejidatarios los medios y facilidades necesarios; de seguir impulsando los programas educativos elementales, técnicos y de cultura superior, así como de continuar con las obras tendientes a proporcionar protección y seguridad social a todos los habitantes.

Para alcanzar tales objetivos, es necesaria una programación correcta de las inversiones. Estas tendrán que ser crecientes, para aumentar la potencialidad productiva y acelerar el ritmo de desarrollo económico del país. De 1940 a 1957, la inversión total en México fue de \$ 104'109,000.00, correspondiendo a la inversión pública el 40%. En el mismo período, la inversión total representó el 15% del ingreso nacional. Sin embargo, y a pesar de la alta tasa de inversión del país, la

composición de dichas inversiones no fue la más adecuada para lograr mayor incremento en el proceso de desarrollo económico. Sus resultados pudieron ser mejores de haberse dirigido la inversión más adecuadamente.

El estudio de las funciones del Estado requiere el conocimiento, aunque sea elemental, de la división de Poderes. Esta permite establecer un gobierno de garantías, que es el principio básico para la organización de los Estados modernos.

En todos los países modernos se marca la separación de los órganos del Estado en tres grupos independientes unos de otros y con funciones propias: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Los tres Poderes deben complementarse mutuamente y subordinarse unos a otros para llevar a cabo una labor de colaboración.<sup>1</sup>

Sin embargo, en nuestra realidad nacional es innegable el predominio del Poder Ejecutivo sobre la acción de los otros dos. Por ello, resulta conveniente hacer un somero análisis y examinar la organización y eficiencia del Ejecutivo mexicano.

#### A) Secretarías y Departamentos de Estado

La Ley de Secretarías de Estado establece una esfera de competencia entre las diversas dependencias del Ejecutivo. La separación de competencias se ha hecho con un criterio político y práctico, pero las materias no se fijan a cada Secretaría o Departamento de Estado en razón de su correspondencia a un mismo ramo, de acuerdo con las actividades del Estado. Por el contrario, las atribuciones se encuentran agrupadas dentro de una misma dependencia sin que guarden alguna similitud por su materia.

En efecto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y su Reglamento, consignan una enumeración de materias sin indicar el contenido propio de cada uno de los renglones de competencia, ni la forma en que debe de intervenir cada dependencia.

Conforme aumentan las tareas del gobierno, el número de dependencias se ha ido multiplicando, pero no se ha seguido el criterio de agrupar las funciones de acuerdo con su similitud y su interrelación, clasificándolas de acuerdo con su naturaleza y procurando formar órganos funcionales.

En realidad, el problema se agrava cuando se observa que en ocasiones hay dos o más dependencias que tienen ingerencia en un mismo problema, sin que exista una delimitación exacta de la intervención de cada una de ellas; es decir, cuando se nota que existen funciones fragmentadas y repartidas entre varias dependencias y que hay que recurrir a toda la legislación conexa para tratar de eliminar, en la medida de lo posible, las interferencias. Precisamente, la existencia de acuerdos y decretos expedidos para casos específicos se oponen en muchas ocasiones a lo establecido en la legislación básica y entran en contradicciones al no reformarse dicha legislación.

Un caso concreto es el que se refiere a los distritos de riego, que pasaron a la Secretaría de Recursos Hidráulicos en virtud de un acuerdo presidencial en

1950, contra lo establecido en el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado —artículo 7o., fracción XXX— que indica que corresponden a los asuntos que debe despachar la Secretaría de Agricultura.

La intervención de distintas dependencias en las actividades de la esfera gubernamental, trae consigo una serie de conflictos, duplicaciones, desperdicio de esfuerzo y energías, así como aumento de costo para el sector gubernamental y para el sector privado, ya que este último necesariamente debe conformar sus actividades de acuerdo con las normas establecidas por el gobierno y sujetarse a trámites lentos y engorrosos.

Esta falta de coordinación entre los organismos del Estado se observa prácticamente en todas las actividades. En los ramos de Agricultura, de Industria y de Comercio Exterior, se ha puesto de relieve la complejidad de la estructura gubernamental que origina verdaderos dolores de cabeza para el gobierno (y para los afectados), que se ve imposibilitado para resolver satisfactoriamente los problemas dentro de las condiciones actuales.

Cabe señalar, también, la falta de continuidad en la acción del gobierno e, inclusive en ocasiones, hasta la marcha atrás que se ha dado en puntos que han sido considerados como clave del ideario de la Revolución Mexicana. Se hace referencia concreta a la Reforma Agraria, cuando se observa que sigue existiendo protección a los latifundios, que el crédito ejidal es insuficiente y se ha desvirtuado, y que continúa la existencia de concesiones indebidas a un sector privilegiado en los terrenos de riego.

La falta de continuidad en la acción del gobierno trasciende hasta los niveles intermedios y bajos de la Administración Pública, reflejándose inclusive en el cambio constante de funcionarios intermedios, tales como Directores Generales y Jefes de Departamento, los cuales han llegado a ser nombrados fuera del área de competencia de los funcionarios correspondientes.

Este hecho es de bastante significación si se consideran las repercusiones que tiene en las dependencias, pues limita la cooperación y la coordinación entre los diversos funcionarios que se sienten apoyados directamente, en mayor o menor grado, por el Jefe del Ejecutivo.

Muchas ocasiones, el personal de directores generales y jefes de departamento, que está más íntimamente interiorizado del trabajo y que por lo mismo ha adquirido cierta especialización en la materia, se ve desarticulado del engranaje general, provocando con ello varios desajustes al cambiarse los métodos de trabajo y al perderse lamentablemente su experiencia y conocimientos. Si los funcionarios y los métodos son eficientes, no hay por qué cambiarlos cada seis años, cuando al renovarse el Poder Ejecutivo.

En realidad, el fenómeno que se apunta se debe, además, a la ausencia de un servicio civil. Nadie se ha puesto a pensar que entre los empleados públicos existen muchos elementos valiosos, que por sus méritos y conocimientos deberían ascender a las categorías de jefes de departamento y directores generales. No son pocos los casos en que tales empleados informan y guían al nuevo jefe o director, e inclusive llevan a cabo

1 J. Jellinek, Compendio de la Teoría General del Estado.

2 Gabino Fraga, Derecho Administrativo.

una buena parte del trabajo que corresponde a aquél; sin embargo, muy pocas veces se les toma en consideración y éstos se ven obligados a desplazarse a las empresas privadas o a las semificiales, en donde las condiciones de trabajo pueden resultarles más atractivas, o bien a desarrollar sus labores con menor eficiencia.

Además de lo asentado, se debe hacer referencia al problema de la estructura interna de cada dependencia. Existen fallas en la organización de las unidades administrativas, en las cuales no hay uniformidad en la línea de jerarquía de autoridad y responsabilidad, y en los sistemas de trabajo, que se caracterizan por las innumerables vueltas que dan los papeles de una oficina a otra.

Respecto a la organización defectuosa, es muy común encontrar que no hay uniformidad para hacer la subdivisión de las unidades administrativas, pues existen direcciones generales que a su vez son integradas por varias oficinas, y existen oficinas integradas solamente por mesas. Al mismo tiempo, se encuentran direcciones que se componen de departamentos y éstos por oficinas. Esta falta de uniformidad revela la ausencia de normas y principios generales dentro de la Administración Pública mexicana.

La defectuosa delimitación de actividades que se observa en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en su Reglamento, se refleja también en la estructura interna de las dependencias, la cual pocas veces corresponde a una organización funcional. Puede observarse, en efecto, que en muchas Secretarías partes de una misma función son encomendadas a distintas oficinas o, lo que es peor, a distintas direcciones.

Cabe señalar, por otra parte, el problema referente a la delegación de autoridad. Es bien sabido que dentro de nuestro sistema administrativo existe todavía la tendencia de los funcionarios a la excesiva centralización, más que por defectos personales, por vicios en la práctica. Las autoridades superiores siempre están recargadas de papeles para firma, aún cuando muchas veces sólo se trata de mero formulismo en el trámite. Debido a las numerosas ocupaciones de este tipo de funcionarios, los asuntos se retienen más de lo necesario, con el consiguiente perjuicio para los interesados.

Inherente a lo anterior, se puede observar que la mayor parte de los servidores públicos pocas veces entienden el objeto de sus labores, y que se limitan a desempeñarlas dentro de la rutina diaria, carentes de todo interés para desarrollarlas con eficiencia y rapidez.

Parece lógico concluir, entonces, que la falta de una orientación adecuada en la política de personal no ha sido posible crear la conciencia de servidor público en los empleados y funcionarios del Estado, y que es indispensable la creación de una escuela de Administración Pública.

Las principales causas que explican las deficiencias y defectos actuales en la administración de personal, son las relativas a la falta de aplicación de los sistemas de méritos para el reclutamiento y el de ascensos, que se convierten en normas para medir la calidad y la estabilidad del servicio civil. En estrecha conexión al aspecto de seguridad en el puesto, especialmente por lo que se refiere a la continuidad del servicio bajo diversos regímenes políticos.

Desde luego, varían los requerimientos para los distintos niveles administrativos de acuerdo con las condiciones del país, el sistema de educación y entrenamiento, los recursos humanos disponibles y la simplicidad o complejidad de la misma Administración. Sin embargo, debe considerarse la administración de personal como un instrumento efectivo del gobierno, al servicio de una autoridad establecida, cualquiera que sea su composición política.

Con la exposición anterior no se pretende presentar un cuadro pesimista y desolador del panorama actual, pero sí se quiere subrayar la importancia de planear en forma armónica y coordinada la acción del Estado, de acuerdo con las necesidades presentes y futuras del país.

#### *B) Organismos Descentralizados y de Participación Estatal*

El enorme incremento en la producción, determinado por el aumento de las necesidades humanas, ha provocado una interdependencia entre la producción y la explotación de los recursos económicos. Esto ha hecho aparecer la necesidad de la intervención estatal con el objeto de promover, integrar y coordinar el conjunto de factores que son la base de todo sistema económico equilibrado.

Tratando de solucionar este problema, el Estado mexicano interviene en la economía nacional por medio de aranceles, tarifas, exenciones de impuestos, subsidios, política fiscal, etc.

Estos instrumentos de dirección económica, tan importantes, no han sido suficientes ni tampoco orientados adecuadamente. El Estado necesita nuevos métodos para lograr resultados más efectivos, especialmente en aquellos campos económicos donde su intervención es imprescindible. Es entonces cuando el Estado crea sus propias empresas.

La ventaja de las empresas estatales consiste en que pueden resolver los problemas con mayor flexibilidad y autonomía administrativa, sin abandonar la idea de proteger los intereses sociales.

Sin embargo, uno de los problemas más graves es el relativo a la coordinación y control de la política de las empresas estatales que debe ser congruente con la política general del gobierno.

La coordinación de las actividades también es importante porque dichas empresas y las Secretarías y Departamentos de Estado abarcan campos adyacentes y, en ocasiones, entran en conflicto por las duplicaciones que se presentan.

Se dice frecuentemente que esta clase de empresas en su mayor parte tienen su origen en situaciones de emergencia y que, por lo mismo, hay una tendencia a multiplicar su número. Se afirma que éste debe conservarse lo más bajo posible y que la vida de estos organismos debe ser limitada al período de la emergencia que los origina, es decir, que deben considerarse como organismos de transición. En otro caso, sus actividades tendrían que formar parte definitivamente de los ramos que integran la estructura administrativa del Ejecutivo.<sup>3</sup>

Sin embargo, en México, país que está pugnando por su desarrollo económico, abunda la tesis en favor



de la creación de empresas de este género que se cita, como solución a los problemas que surgen dentro de la complejidad de la vida moderna.

No se niega, sin embargo, la existencia de muchas empresas estatales cuya existencia a veces no se justifica, o cuyas actividades teóricas no se llevan a cabo; ni la existencia de algunas que podrían operar mejor si fuesen fusionadas con otras que operan en el mismo campo. Varias de ellas, por ejemplo, son controladas por dependencias con las cuales no tienen ninguna relación por sus funciones. Un caso concreto es el de la Productora e Importadora de Papel, S.A., empresa estatal que se dedica a la importación y distribución de papel periódico y que es controlada por el Departamento del Distrito Federal.

Además existe una serie de comisiones y comités que no se sabe a ciencia cierta qué hacen, o si lo que hacen es satisfactorio de acuerdo con su objetivo.

Por otra parte, hay empresas descentralizadas que por la importancia de los asuntos que manejan llegan a ser tan relevantes como una Secretaría: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc., son organismos que se manejan con excesiva autonomía. Sin embargo, nadie puede negar que participan de la función pública y, por tanto, que desarrollan una labor estatal que se deriva de las necesidades sociales, y que éstas explican y justifican su existencia.

Mucho se ha discutido en relación a la autonomía que deben tener las empresas descentralizadas respecto a los servicios centralizados del Estado. Incluso, se afirma insistentemente que la vigilancia y control de aquéllas sólo debe realizarse a petición de la parte interesada. En este caso, habría que resolver si las actividades de tales empresas constituyen un campo fuera de la esfera de acción del propio Estado —y entonces no se justificaría su existencia—, o si sus actitudes son tan importantes que deban ser programadas y coordinadas con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a través de una planeación nacional.

Desde luego, debe subrayarse la necesidad de señalar con toda precisión, en la legislación correspondiente, el campo de acción de las Secretarías y Departamentos de Estado en sus relaciones con las empresas descentralizadas. Por ejemplo, la ley que regula el funcionamiento del Seguro Social no menciona su dependencia con la Secretaría de Economía. En forma vaga, sólo hace referencia a las sanciones que debe imponer dicha Secretaría a los patrones que no cumplen con las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos. En cambio, la Ley de Secretarías de Estado —en su artículo 6o, fracción X— establece la intervención de la Secretaría de Economía en todo lo relativo al Seguro Social, precisando las funciones de su Departamento de Seguros Sociales, al que le señala una serie de atribuciones que de hecho nunca ha llevado a cabo.

Es necesario, pues, efectuar una revisión de toda la legislación vigente para evitar que se opongan entre sí los diversos ordenamientos legales.

### III. FORMULACION DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO

En la actualidad, México está haciendo esfuerzos por incrementar su producción agrícola e industrial, aumentar el comercio, elevar el nivel de vida de su

población, obtener una distribución más equitativa del ingreso nacional y, en fin, por lograr una economía más sana. Todas estas metas exigen que el Gobierno desarrolle nuevos programas de trabajo con objetivos cada vez más ambiciosos.

La planeación es un requisito indispensable para lograr cualquier programa de desarrollo, máxime cuando se trata de un programa de gran magnitud que abarca prácticamente todas las esferas del Gobierno. En este caso, la coordinación de las diversas dependencias del sector público es de suma importancia para su ejecución.

Para llevar a cabo la planeación es indispensable conocer las necesidades existentes, así como los recursos con que se cuenta. Luego, es preciso determinar los objetivos que se persiguen y llegar a la cuantificación mediante programas concretos de trabajo que requieren del esfuerzo conjunto de los sectores público y privado.

Una programación de la acción del Gobierno en forma integral no puede intentarse sin el estudio previo de la organización gubernamental, pues la estructura de ésta debe ser la más adecuada para la realización de los propósitos que se persiguen. Desde luego, puede procederse a la creación de los órganos que se juzguen necesarios, o utilizar los ya existentes con las reformas y modificaciones que se crean pertinentes. Siempre será conveniente evitar el número excesivo de dependencias, ya que lo contrario puede originar la multiplicación innecesaria de funciones y la elevación injustificada de los costos.

Tratándose de programas de mucha amplitud, se juzga indispensable proceder a la reestructuración completa de la organización gubernamental —incluyendo la creación de nuevos organismos—, que tendrá que ser integral y sistemática en todos los niveles administrativos, desde el presidencial hasta el secretarial. Se deberán cambiar las gestiones personalistas por un sistema institucional que permita la coordinación del esfuerzo de todas las dependencias oficiales.

#### A) Esquema de Organización en el Nivel Presidencial

Para poder llevar a cabo la reestructuración de las dependencias del Ejecutivo Federal, la planeación debe hacerse de acuerdo con los siguientes pasos y en el orden que están enumerados:

- a) Definición de propósitos.
- b) Formulación de la política a seguir, determinando los límites exactos de las actividades proyectadas.
- c) Elaboración de programas, pensando en formas y medios para llevar a cabo la acción.

Por lo que se refiere a la definición de propósitos, debe entenderse que se refiere a los puntos del programa de trabajo trazados a grandes rasgos por el Gobierno.

Señalados los objetivos, éstos se constituyen en las metas que hay que lograr en los diferentes campos de la actividad socio-político-económica. Para alcanzarlos será necesario formular planes concretos —a corto y a largo plazo— para cada uno de los campos de acción, señalándose hasta donde sea posible la prioridad que tendrán dentro del programa general.

Una vez fijada la política a seguir, corresponde precisar dentro de qué marco funcional habrán de llevarse a cabo los planes concretos de trabajo, esto es, qué

dependencias y organismos se encargarán de la ejecución de tales planes.

En cualquier organización de gran magnitud la presión del trabajo y la complejidad de los problemas hacen indispensable la especialización. En el gobierno, el Ejecutivo Superior se ve obligado a delegar parte de sus tareas en sus colaboradores. En el ramo de la Administración Pública, pesa sobre el Ejecutivo una serie de obligaciones sociales y políticas que le distraen buena parte de su tiempo.

Sin embargo, la responsabilidad de dirección general no puede evitarse. Los problemas concernientes a la organización gubernamental, las finanzas, nombramiento de funcionarios, relaciones públicas, política administrativa, etc., se convierten en una carga excesiva para un solo individuo, por capaz que sea, por lo que es necesario proporcionarle asistencia técnica a fin de que alcance las decisiones que no puede delegar en otros.

La experiencia de otros países ha demostrado que hay una serie de principios comunes aplicables a todos los casos, variando solamente en su aplicación práctica de acuerdo con las circunstancias. Aún cuando siempre hay varias soluciones alternativas que pueden parecer igualmente dignas de consideración, la elección de alguna de ellas dependerá fundamentalmente de las prioridades que el Gobierno estime más urgentes.

Tomando en consideración los puntos antes mencionados, podría ser factible la siguiente reestructuración:

1. Empezando por el nivel superior, o sea el de la Presidencia de la República, sería deseable la creación de un órgano asesor que auxilie directamente al Presidente de la República en su función más compleja, que es la de planeación. Esta función se subdivide, con fines de especialización y para su mejor desarrollo, en planeación económica y planeación administrativa. Se estima que tales actividades van de la mano y que es necesario establecer proyectos tanto para el desarrollo económico y social, como para la Administración, con objeto de fortalecer el sistema y de que la Administración Pública sea capaz de responder a la carga adicional que le será encomendada. La planeación cuidadosa en ambas ramas es indispensable para poder asegurar una ejecución equilibrada y gradual, previendo la consolidación de cada plan antes de iniciar el siguiente.

Las ventajas que presenta centralizar la función de planeación son evidentes, pues hay que considerar que se trata de una planeación en escala nacional que requiere una visión panorámica y coordinada para poder pesar todas las posibles repercusiones y tratar de conservar el equilibrio de las diversas fuerzas en juego; o sea, que el tipo de actividad que se pretende llevar a cabo, viene a determinar en gran medida el nivel administrativo en el cual se considera que puede operar con mayor eficacia.

El Órgano Asesor de la Presidencia estaría formado por dos oficinas, la de planeación económica y la de planeación administrativa. La primera tendría como función principal la jerarquización

del gasto público en su renglón de inversiones, en labor conjunta con los ministros de Estado, como más adelante se explica. (Aunque la Comisión Nacional de Inversiones ya ha sentado un precedente en lo relativo a este renglón, su función ha sido incompleta pues le falta la coordinación necesaria con las otras dependencias públicas, lo que se traduce en serias limitaciones para lograr un mayor incremento en el proceso de desarrollo económico del país).

En lo concerniente a la oficina de planeación administrativa, se considera que en ella deben quedar comprendidos los aspectos de presupuesto (erogaciones corrientes), organización administrativa y personal. En su aspecto de política general, los dos últimos renglones deben establecerse con fines de coordinación entre las dependencias gubernamentales y de estandarización de normas.

Colocar en el nivel presidencial el presupuesto en sus aspectos de formulación, asignación y control de la ejecución, es una idea que cumple con la disposición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, artículo 20, en el sentido de que ninguna Secretaría tendrá preeminencia sobre las demás. Considerando, además, que el presupuesto es el programa financiero del gobierno y que debe estar en consonancia con la política general, es justificable la decisión de colocarlo en un nivel superior al secretarial. En efecto, ningún secretario de Estado puede analizar y clasificar las erogaciones de acuerdo con las finalidades que el Estado persigue desde el punto de vista de programas de trabajo.

Dentro del aspecto de organización administrativa, es de suma importancia establecer las normas generales para la organización interna de las Secretarías y Departamentos de Estado, la reorganización de las dependencias existentes, el estudio de los sistemas de trabajo e implantación de nuevos métodos de trabajo, la coordinación entre las diversas oficinas de una dependencia (desde el punto de vista funcional) y la coordinación de oficinas de las diversas dependencias que operan en los Estados.

La calidad de la Administración Pública es determinada en gran medida por la dedicación, habilidad y honestidad del personal público. Una buena parte de los defectos del sistema Administrativo tiene su origen en las prácticas viciadas de la administración de personal<sup>4</sup>.

Tomando en cuenta que el factor humano es primordial para el desarrollo eficiente y el mayor rendimiento en la Administración Pública, la técnica del manejo de personal adquiere significativas proporciones. Conviene, pues, enfocar la atención con miras a establecer definitivamente los principios sobre los cuales debe operar.

Un sistema efectivo de Administración de personal debe estar apoyado en las siguientes normas: selección del personal con base en sus méritos propios; seguridad relativa en el puesto que desempeña; existencia de una clasificación ordenada de puestos; plan equitativo de los salarios; oportunidades de ascenso basadas en los méritos en el servicio; y un sistema adecuado de retiro,

que ya opera en la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.

Dado que los elementos de presupuesto, organización administrativa y personal constituyen instrumentos de planeación y control, se ha pensado en la posibilidad de establecer una delegación de esta rama en cada Secretaría, que serviría para asesorar directamente al Secretario en este aspecto.

El Órgano Asesor trabajaría en forma conjunta con los diversos Secretarios de Estado, puesto que éstos son los encargados de llevar a efecto los planes elaborados. Por consiguiente, podría convenir:

2. La creación de un Consejo Intersecretarial de Planeación Económica, formado por los Secretarios de Economía, Hacienda, Agricultura, Comunicaciones y Trabajo, bajo la dirección del Presidente de la República. El Jefe del Órgano Asesor actuaría como Secretario, considerando que con ello se lograrían las ventajas que se enumeran a continuación:

- a) Aprovechar los conocimientos y las experiencias de los Secretarios de Estado en sus ramos respectivos.
- b) Tomar en cuenta la opinión de cada Secretario de Estado en la elaboración de los planes finales.
- c) Lograr la cooperación de dichos funcionarios para la ejecución de los programas.
- d) Obtener una acción coordinada entre las diversas dependencias, eliminando duplicación o posibles interferencias en la ejecución.
- e) Contrarrestar la tendencia de las dependencias a sobreestimar la importancia de sus propias funciones y necesidades.

En forma similar, se podrían establecer otros Consejos en los aspectos social y político. Asimismo, se considera de suma importancia la celebración periódica de reuniones de gabinete con asistencia del Jefe del Órgano Asesor de la Presidencia.

La corriente continua de información y el constante cambio de impresiones entre el órgano asesor y los ministros, redundaría en beneficio de los proyectos planeados e, inclusive, en los programas en proceso de ejecución. En efecto, muchas veces es necesario ir afinando o reformando los programas, a pesar de que hayan sido puestos en marcha, para ajustarlos mejor a las necesidades, o bien, para hacer frente a cualquier eventualidad. Esta flexibilidad se logra a base de una constante revisión de los proyectos y programas en función de las necesidades actuales y futuras.

Para completar el cuadro de dependencias que podrían quedar situadas en la esfera de competencia presidencial, se considera la creación de dos cuerpos más, que son los siguientes:

3. El Consejo Intersecretarial de Recursos Naturales, integrado por los Subsecretarios de Recursos Forestales, Economía, Hacienda, Fomento Marítimo y Recursos Hidráulicos.

Este Consejo operaría como órgano de consulta del Presidente de la República y examina-

ría los problemas relacionados con el fomento, explotación, conservación y control de los recursos naturales del país, con objeto de lograr una política coordinada en materia tan importante.

4. La Oficina de Información Oficial del Gobierno, similar a lo que antiguamente fue el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad.

Por último y considerando que tienen funciones similares, puede suponerse procedente la fusión del actual Cuerpo de Guardias Presidenciales y del Estado Mayor Presidencial.

#### *B) Esquema de Organización en el Nivel Secretarial*

En lo que toca a la organización de las Secretarías y Departamentos de Estado, es indudable la necesidad de formar una estructura funcional, sencilla y equilibrada.

Conviene agrupar las funciones similares o íntimamente relacionadas entre sí, siempre y cuando su importancia o la necesidad de ampliarlas no amerite su segregación, es decir, su descentralización, para formar por sí sola una actividad con sus problemas peculiares de esfera de autoridad, responsabilidad, coordinación, procedimientos, etc.

El marco legal formado por la Constitución, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, su Reglamento y demás legislación vigente, marcan el área de competencia de cada dependencia. Sin embargo, para llevar a cabo una reestructuración, como la que se cita más adelante, se requiere formular una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y un nuevo Reglamento a la misma, en virtud de que las condiciones imperantes en el país han variado y debido a que el cuadro institucional no está acorde con el desenvolvimiento económico y social actual.<sup>5</sup>

Independientemente de los defectos antes señalados, se considera que después de 12 años en que no se habían efectuado las reformas a la legislación vigente, ésta ya no respondía a las necesidades actuales y al objetivo fundamental de lograr un mayor desarrollo económico y social. Sin duda, los mejores programas de gobierno tienen el peligro de fracasar, o por lo menos de retardarse, si la organización de la Administración Pública no es congruente con aquel objetivo. Así, pues, es necesario afinar el sistema gubernamental en forma tal que, sin pretender formar un arquetipo de organización, se realicen las modificaciones que permitan establecer la columna vertebral del gobierno y llevar a cabo los programas de mejoramiento económico y social, procurando además un aprovechamiento inteligente de todos nuestros recursos disponibles, así como su adecuada explotación y conservación.

Tomando en cuenta, como punto de partida, el modelo de organización en el nivel presidencial, puede discutirse ahora el modelo de organización en el nivel secretarial.

Por principio de cuentas y en vista de que el Órgano Asesor al que se hizo referencia en otra parte de este capítulo, tendría a su cargo la planeación de las erogaciones corrientes y las del capital, sería necesario eliminar la parte relativa a obras públicas dentro de la actual organización de la Secretaría de Comunicaciones.

5 No se refiere a la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Cada Secretaría o Departamento de Estado tendría a su cargo la ejecución de sus propias obras y construcciones, que ya habrían sido programadas anticipadamente.

La estructura de cada una de las dependencias del Ejecutivo, los cambios fundamentales y las transferencias de funciones que se juzgan necesarios en cada caso, pueden resumirse en la siguiente forma:

#### 1. *Económicas*

1. Hacienda y Crédito Público.
2. Economía.
3. Agricultura y Ganadería.
4. Departamento Agrario.
5. Fomento Marítimo.
6. Recursos Hidráulicos.
7. Comunicaciones y Transportes.

#### 2. *Sociales*

8. Educación Pública.
9. Salubridad y Asistencia.
10. Trabajo y Previsión Social.

#### 3. *Políticas*

11. Gobernación.
12. Relaciones Exteriores.

#### 4. *Específicas y otras*

13. Defensa Nacional.
14. Departamento del Distrito Federal.

544

#### *Hacienda y Crédito Público*

Actualmente, esta Secretaría es una de las dependencias más importantes del Gobierno Federal. Por las atribuciones que se le han otorgado, tiene una activa participación en la vida económica del país, y en la misma política económica. Sin embargo, no existe una exacta delimitación de su radio de acción, lo que se traduce lamentablemente en una falta de coordinación, en duplicaciones e incluso en contradicciones.

Esta dependencia tiene a su cargo ciertas funciones que, por su naturaleza y su alcance, podrían ubicarse fuera del nivel ministerial. Por tanto y teniendo en mente la necesidad de agrupar funciones similares e íntimamente relacionadas, para conservar la unidad de propósito, sería procedente suprimir de esta Secretaría los aspectos de aranceles, subsidios al comercio exterior y subsidios a la minería, así como eliminar lo relativo a presupuesto y registro del personal federal.

Los aspectos de política arancelaria y de subsidios al comercio exterior y a la minería, debían quedar incorporados a la Secretaría de Economía, ya que constituyen instrumentos de política económica y, por ende, corresponden a dicha secretaría.

Como se señaló antes, los aspectos del presupuesto y registro del personal federal quedarían a cargo del Organismo Asesor de la Presidencia, en su Oficina de Pla-

neación Administrativa, tomando en cuenta que ambos son instrumentos de planeación y control general. Dentro de las funciones de este Organismo Asesor quedaría también la relativa a la intervención en todo lo referente a adquisición, conservación y administración de los bienes nacionales.

Las funciones de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, que desde diciembre de 1946 están controladas por la Secretaría de Bienes Nacionales, podrían ser trasladadas también al Organismo Asesor de la Presidencia, para que éste atendiera el aspecto de programación de las inversiones que se realizan con las aportaciones del 2 y del 3% sobre los impuestos a la importación y exportación. El propósito sería también dar oportunidad a los Estados para que ejecuten sus propias obras.

Asimismo, el Organismo Asesor tendría a su cargo la vigilancia de la inversión de los subsidios concedidos por la Federación a los gobiernos de los Estados y Municipios, y la inversión de las participaciones que otorgue la Ley de Ingresos de la Federación, con objeto de comprobar que estos renglones sean aplicados a los fines establecidos.

De lo anterior se desprende la conveniencia de suprimir la actual Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuyas funciones no se justificarían al quedar redistribuidas en las distintas dependencias del Ejecutivo, de acuerdo con la reestructuración que se discute.

La supresión de esta Secretaría no se derivaría exclusivamente de la redistribución de funciones, sino como resultado del análisis de su actuación durante doce años de existencia, con funciones tan importantes como el control de las adquisiciones de todo el gobierno, la intervención en los contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación a cargo del Gobierno Federal, Territorios Federales y Departamento del Distrito Federal, así como lo relativo a la organización de la Administración Pública, y contando para ello con presupuestos en verdad raquíuticos. Por su importancia, todas estas funciones ameritan estar centralizadas, en un nivel superior al de las Secretarías y Departamentos de Estado.

#### *Economía*

Esta dependencia, conceptuada como la segunda en importancia por sus funciones, tiene en realidad sólo dos ramas de actividad: Industria y Comercio; sin embargo, como se señaló en el caso anterior, en estas actividades tienen participación importante otros organismos, lo que impide el desarrollo de una labor efectiva.

Desde luego, no se pretende negar que pueden existir algunas dependencias cuyas actividades sean complementarias, siempre y cuando su control esté dentro de la Secretaría del ramo o, si se trata de organismos descentralizados, que estén en relación directa con la misma, a través de una representación en el Consejo de Administración.

Conforme a este criterio, procedería que se ubicaran dentro de las funciones de la Secretaría de Economía los asuntos relativos a aranceles, subsidios al comercio exterior y a la minería, la industria cinematográfica, el turismo y el Consejo Nacional de Comercio Exterior.

La parte relativa a su intervención en los asuntos relacionados con el Seguro Social, como lo establece el actual Reglamento a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tendría que desaparecer pues además de estar expresada en términos demasiado vagos y de que en la actualidad sólo se limita a la imposición de algunas sanciones por violaciones a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, dicha intervención corresponde más bien a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

#### *Agricultura y Ganadería*

Un examen cuidadoso de la situación agrícola del país nos demuestra que todavía falta mucho por hacer, que aún existen en las áreas rurales serios problemas de desajuste y que los sectores de población de esas regiones no tienen una justa participación en el ingreso nacional.

Dada la importancia de esta actividad, dentro de cualquier programa de progreso económico que se quiera desarrollar será necesario dar atención preponderante a la proyección de una política progresista que tienda a eslabonar los esfuerzos aislados y no coordinados de las diferentes dependencias públicas, y que se traduzca en programas concretos de fomento y protección a los grandes núcleos de población agrícola para poder aumentar la producción nacional y la capacidad de consumo de dicha población.

Se considera que el punto de partida debe ser definir el campo de acción propio de esta Secretaría, que en realidad es bastante amplio, procurando circunscribir, sus funciones a los aspectos agrícola, forestal, pecuario y de caza, así como al estudio y fomento de escuelas especializadas.

Todas aquellas funciones relacionadas con la organización, funcionamiento, manejo y vigilancia de los ejidos, incluyendo los aspectos de crédito y administración de distritos de riego en tierras ejidales, deberían ser traspasadas al Departamento Agrario.

#### *Departamento Agrario*

Por la importancia que una auténtica política agraria tiene en un país eminentemente agrícola, como el nuestro, es incuestionable la necesidad de fortalecer al Departamento Agrario con las funciones complementarias ya mencionadas.

Según datos disponibles, actualmente operan 16,000 ejidos que representan sólo el 13% del total de los que existen, y están pendientes de titular aproximadamente 45 millones de hectáreas que constituyen el patrimonio de 10 millones de personas. De estos datos se deduce que el Departamento Agrario no ha podido cumplir con los objetivos que le corresponden, que es necesario fijar nuevamente las metas a alcanzar y proporcionar la estructura, el marco legal y los medios adecuados.

Es indispensable llevar adelante la Reforma Agraria, considerando que su desarrollo depende fundamentalmente de la acción del Estado. Se debe promover la restitución y la dotación de tierras a los grupos que aún carecen de ellas, reduciendo la superficie actualmente considerada como inafectable, de acuerdo con el genuino concepto de pequeña propiedad, cuya

extensión tiene que variar por zonas y según la calidad, tipo de explotación y población que la requiere.

Por lo que se refiere al aprovechamiento de las obras de riego que lleva a cabo el Gobierno, es necesario realizar estudios cuidadosos que abarquen los aspectos de legislación, inventario de recursos hidráulicos, distribución de las tierras de riego; costos de construcción, conservación y operación, y vigilancia del aprovechamiento de aguas.

Es urgente aumentar los recursos de los bancos agrícolas oficiales y preveer no sólo su utilización adecuada, sino única y exclusivamente para beneficio de los ejidatarios y pequeños agricultores, conforme a programas previamente estudiados en los cuales debe estar incluida la parte relativa a asistencia técnica y a la supervisión sobre la ejecución de los planes.

Se considera imprescindible la reorganización de todo el sistema de crédito agrícola, con la tendencia de realizar una mayor canalización de recursos públicos y privados hacia esta actividad. Urge la implantación de las normas adecuadas para la concesión de créditos, a fin de garantizar la recuperación de las inversiones y la correcta y estricta aplicación de los recursos.

#### *Fomento Marítimo*

Podría sugerirse como más propio el nombre de Secretaría de Fomento Marítimo, en lugar del que actualmente tiene la de Marina, si las funciones relativas a la Armada pasaran, a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Desde luego, es necesario dar mayor impulso al desarrollo de la Marina Mercante, que prácticamente no existe, así como al aspecto de los recursos marinos. Para esto último, sería necesario trabajar estrechamente con el Consejo Intersecretarial de Recursos Naturales, del que se habló anteriormente.

Respecto a los recursos marinos, se considera que hay mucho por hacer en el terreno de la investigación y establecimiento de normas estrictas para su preservación y explotación racional. Su importancia económica en el renglón de las exportaciones y como factor alimenticio que debe ser incorporado a la dieta del pueblo mexicano, es indiscutible.

#### *Recursos Hidráulicos*

Ningún cambio sustancial es urgente en otra Secretaría, salvo que debería quedar especificado concretamente en el Reglamento de la Ley de Secretarías de Estado que la administración de los distritos de riego quedan a cargo de la Secretaría de Agricultura o del Departamento Agrario, según el caso, para dejar sin efecto el acuerdo presidencial de 1950 que la puso en sus manos.

#### *Comunicaciones y Transportes*

Como se anticipó en la primera parte de este capítulo, convendría eliminar de esta dependencia lo relativo al ramo de obras públicas que no sean precisamente vías de comunicación o instalaciones correspondientes, y encargar a cada dependencia la ejecución de sus propias obras, previamente programadas de acuerdo con la política formulada en el nivel presidencial.

## *Educación Pública*

Aún cuando tampoco se requiere ninguna modificación sustancial en esta Secretaría, se considera que hay una urgente necesidad de revisar minuciosamente y en todos los niveles los actuales programas educativos, así como los sistemas de trabajo de esta dependencia.

Uno de los problemas más complejos que tiene pendiente de resolver el Estado, es el relativo a la educación elemental y a la preparación de técnicos especializados en todas las ramas, así como la difusión de la cultura en general. Se requieren programas educativos atentos a la conformación de una auténtica teoría educativa, la cual tendrá que tomar en cuenta la coordinación de la enseñanza en sus diversos grados: preescolar, primaria, secundaria, superior, universitaria y técnica. Se considera que debido al bajo nivel de la enseñanza primaria ha descendido el nivel de las escuelas de enseñanza superior.

En la actual etapa de desarrollo, aún queda una gran parte de nuestra población en edad escolar fuera de las aulas de enseñanza; la campaña contra la analfabetización no ha rendido los frutos esperados, pues el porcentaje de analfabetas en proporción a la población actual permanece más o menos el mismo y es evidente que faltan centros de enseñanza técnica en la agricultura, en la industria e incluso en la Administración Pública. Solamente venciendo la ignorancia se podrá fortalecer la acción del Estado para lograr el mejoramiento económico y el bienestar social.

546

## *Salubridad y Asistencia*

Tampoco se requieren cambios sustanciales en esta Secretaría; pero se reconoce la necesidad de hacer una reorganización interna con base en las normas generales que podría fijar la Oficina de Planeación Administrativa del Órgano Asesor Presidencial.

Se considera conveniente hacer un estudio cuidadoso de los programas de trabajo, con la tendencia de aprovechar al máximo los recursos económicos disponibles y de lograr la coordinación de los servicios. En muchas entidades en donde se ha establecido el régimen del Seguro Social, la actividad de esta Secretaría puede ser reducida en algunos aspectos.

## *Trabajo y Previsión Social*

Esta dependencia debe dar mayor importancia a lo que dispone la fracción VI del artículo 12 del Reglamento a la Ley de Secretarías de Estado, que se refiere a la obligación de proporcionar oportunidades de trabajo a los desocupados. Convendría que estudiara con mayor decisión la posibilidad de establecer diversas bolsas de trabajo. Por otra parte, debería tener mayor ingerencia en la contratación de braceros, con la idea de procurarles condiciones más favorables y protección más adecuada.

## *Gobernación*

Con la idea de obtener una estructura más funcional, se juzga conveniente eliminar de esta Secretaría todas las funciones que no estén dentro de su atribución fundamental: la política interna del país.

De acuerdo con esa idea, deben excluirse las funciones relativas y cinematografía (salvo el aspecto de la autorización de exhibición comercial en la República) y a turismo. Por su naturaleza, ambas funciones corresponden a la Secretaría de Economía. Sin embargo y siendo el turismo un aspecto de la política demográfica, que maneja la Secretaría de Gobernación, ésta podría colaborar con la de Economía en el ramo indicado.

## *Relaciones Exteriores*

En esta Secretaría procede hacer la transferencia del Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior a la de Economía, ya que el fomento y el control del comercio exterior corresponde a la competencia de esta última.

## *Defensa Nacional*

Toda la parte relativa a la Armada Nacional, que actualmente está ubicada dentro de la Secretaría de Marina, así como el Departamento autónomo de la Industria Militar, deben pasar a depender directamente del ramo de la Defensa Nacional. Se considera que el objetivo de esta Secretaría, que es la defensa del país, no debe estar dividido en dos dependencias distintas. Además, una parte de las funciones señaladas a Marina coinciden en su esencia con las asignadas a la de la Defensa. Por último, la autonomía del Departamento de la Industria Militar, que opera exclusivamente como servicio de esta Secretaría, no se justifica.

## *Departamento del Distrito Federal*

No se sugieren adiciones ni eliminaciones en esta dependencia: sin embargo, es probable que requiera una reestructuración interna basada en ciertos principios generales: uniformar su organización de acuerdo con una jerarquización de oficinas válida para todas las Secretarías y Departamentos de Estado, y establecer una delegación de la Oficina de Planeación Administrativa para los aspectos de presupuesto, personal y organización administrativa.

## *C) Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*

Como se dijo antes, uno de los instrumentos de influencia decisiva con que el Estado cuenta para fomentar el proceso de desarrollo económico, es la promoción de empresas estatales que operan en los diversos campos de la actividad económica.

La magnitud de esta promoción se manifiesta en el monto de la inversión dedicada a este propósito, que fue del 50% de la inversión pública total en el año de 1955.

Sin embargo, esto no indica que se estén invadiendo campos que podrían considerarse propios o exclusivos de la iniciativa privada; por el contrario, las inversiones del sector público han fomentado y multiplicado la inversión privada. En efecto, ésta ha aumentado en los últimos años en mayor proporción que la inversión pública.

Las actividades de las empresas estatales, pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- 1) Crédito y seguros.
- 2) Promoción y producción.
- 3) Regulación y consumo.
- 4) Servicio social.
- 5) Comunicaciones y transportes.

Desde luego, habría que precisar si las empresas estatales que a la fecha existen sirven al propósito de fomentar nuestro proceso de desarrollo económico, o si es necesario introducir modificaciones que estén de acuerdo con los cambios registrados en la situación actual. Para ser eficaces, todos los instrumentos utilizados por el Gobierno deben ser lo suficientemente flexibles y responder a cualquier cambio que se efectúe en la realidad social y económica del país.

Debido a la importancia de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, habrá necesidad de dirigir y coordinar sus actividades de tal manera que no sólo coincidan con la política general, sino que además contribuyan en la mejor medida posible al logro de los programas formulados. Por tanto, se considera indispensable la elaboración de un reglamento que establezca las normas bajo las cuales deben operar.

Con el fin de lograr la coordinación necesaria, se juzga conveniente nombrar presidente del Consejo de Administración al titular de la Secretaría con la que cada uno de los organismos descentralizados tenga relación directa por sus funciones, y hacer que los respectivos Consejos tengan un funcionamiento efectivo y real.

Las empresas de participación estatal, deben depender de los organismos que ejerzan su control financiero.

Se han expresado diversas opiniones respecto a la forma de resolver el problema de la coordinación, e incluso se ha sugerido la creación de un organismo que controle todas las empresas estatales. Sin embargo, con este organismo no se podría resolver realmente el problema, en vista de que las actividades de aquellas empresas son de muy diversa índole. En todo caso, dicha sugerencia entrañaría la creación de una dependencia gigante, compleja en su estructura y en su funcionamiento, con características de una supersecretaría. (En la actualidad hay más de cien organismos descentralizados y empresas estatales).

Es de suma importancia la vigilancia de estas empresas, y se considera que sus directivos deben ser efectivamente responsables de la aplicación de los fondos respectivos. Sus presupuestos de cuenta corriente deben consolidarse con el Presupuesto Federal de Egresos, y el Organismo Asesor de la Presidencia podría comprobar la aplicación de los fondos conforme a los planes aprobados.

#### IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Para hacer frente a las necesidades de los nuevos programas de gobierno, es indispensable modificar la estructura del Ejecutivo Federal y elaborar una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así

como un nuevo Reglamento, de acuerdo con la estructura que se adopte. Conviene que en dicha legislación queden perfectamente especificadas las funciones concretas de cada dependencia, sus áreas de competencia y la forma de su intervención en otros organismos. Es necesario, también, que se formulen los reglamentos interiores de cada una de las dependencias del Ejecutivo.

Se considera urgente iniciar la depuración de toda la legislación que afecte el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal, con objeto de eliminar las interferencias, contradicciones, duplicación y la falta de coordinación y control.

Al mismo tiempo, procede llevar a cabo estudios concretos sobre Organización Administrativa y Administración de Personal, con objeto de establecer las más adecuadas normas generales sobre las cuales puedan operar las dependencias del Ejecutivo.

Conviene, además, realizar un estudio del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, con objeto de incorporar en él, en forma definitiva, los principios básicos para una correcta administración de personal. Debe incluirse en dicho estatuto al personal de confianza, por lo menos hasta el que cubre los puestos de Jefes de oficina, a fin de proporcionar una mayor garantía de seguridad y para reducir los puestos de confianza al mínimo indispensable.

Podría sugerirse, también, la creación de una Escuela de Administración Pública y la implantación de sistemas de capacitación para los empleados actuales.

La planeación de la actividad gubernamental debe realizarse en forma de programas a corto y a largo plazo; la revisión en la ejecución de estos programas debe ser constante, y sus ajustes estar de acuerdo con las necesidades que se presenten.

Es conveniente implantar un sistema adecuado de información estadística en la dependencia del ramo y en las que requieran su auxilio directo. Para que dicha información sea eficaz, deben estandarizarse las formas y los conceptos que se incluyan, pues en la actualidad existen concentraciones estadísticas que resultan de poca utilidad debido a que la misma información se presenta agrupada bajo distintos rubros, impidiendo la comparación de datos elaborados para un mismo fin.

Urge la elaboración de un reglamento que establezca el funcionamiento y el control de los organismos descentralizados y de los de participación estatal.

Aún cuando en el desarrollo del presente trabajo no se hace mención especial respecto a la ubicación de la Oficina de Información Oficial, se juzga conveniente que ésta quedara dentro de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, de acuerdo con la gráfica de organización anexa.

Las funciones que a grandes rasgos se han señalado al Organismo Asesor Presidencial son eminentemente técnicas y, de asesoramiento y de consulta, reservando la parte ejecutiva a las dependencias encargadas de llevar a cabo los programas. Este organismo tendría que contar con personal altamente especializado y calificado.





## DOS CRITERIOS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA DE GOBIERNO\*

Por Fernando Zamora

En los últimos años México ha presenciado de manera ininterrumpida por varios lustros, un desarrollo que *sorprende por su rapidez y magnitud*. Sin embargo, a los que nos ha tocado vivir esta época, en pocas ocasiones reparamos en ello, consecuencia tal vez de los afanes diarios en que nos encontramos sumidos por ese ritmo febril de actividad y de inquietudes.

Pero en medio de este panorama cinematográfico, supersensible y cambiante que es el México moderno, debemos hacer una breve pausa para pensar y reflexionar por un momento en lo que ello significa y lo que augura con urgencia para el cercano mañana.

Con este propósito en mente, y sin más mérito para ello que el que tiene un observador encariñado en las cosas nacionales, me he puesto a escribir estas líneas que pongo ante los ojos del lector como una invitación afectuosa para platicar sobre este tópico, que día a día se vuelve más trascendente.

La actual situación de la República, al contemplarse con criterio histórico, es, indudablemente, un producto del pasado, cuyo desenvolvimiento ha permitido ¿por qué no decirlo? el "milagro mexicano" del presente; título quizá que puede ostentar con más razones de peso que el de muchas otras naciones, que lo usan ya como moneda corriente y de aceptación general por los observadores del mundo.

En efecto, su ritmo de progreso económico en muchas ocasiones más del doble del elevado incremento de su población, se compara, por lo menos favorablemente, con el de cualquier país del mundo; el "tempo" de su estructuración social e institucional no tiene nada que pedir a las otras naciones del Universo; su firme y sobria actitud internacional y su respeto a los valores humanos, ha sido elogiado sin regateos por los espectadores extranacionales; su valor y certeza para resolver y enfrentarse a los inevitables problemas internos, se ha aquilatado por observadores objetivos; y, en fin, usted, estimado lector, seguramente que tiene en mente multitud de acontecimientos y fenómenos que refuerzan los dichos anteriores.

Esto no quiere decir, claro está, que todo haya sido color de rosa y que no se hayan cometido errores, productos de la improvisación y el desconocimiento, pero la realidad contundente en que vivimos, si bien no aminora ni justifica estas fallas —de las que tanto hablamos y sentimos— sí implica que, pese a ellas, el país ha seguido su marcha ininterrumpida y ascendente.

Pero precisamente por su existencia, por su enérgica vivencia actual, debemos buscar las causas fundamentales que expliquen ese "milagro" y reflexionar sobre lo que es necesario hacer para que su impulso continúe sin decaer.

En esta búsqueda indispensable, aparece con luz propia y deslumbrante, el movimiento social de 1910, que de manera general se denomina, con mayúsculas: la Revolución Mexicana. Esto dio, sin lugar a dudas, la base esencial de nuestro desarrollo moderno al romper violentamente, como no podía ser menos, los lazos que ahogaban nuestro futuro en una red tupida de estructuras feudales y semif feudales, mantenida por un gobierno autocrático que sobrevivía a su razón histórica de existir. Nació con ella una nueva actitud: la defensa del interés social sobre todos los mezquinos intereses individuales, plasmándose su intención en los nuevos conceptos de propiedad, en la formación e impulso de los ejidos y en el carácter de las tareas y propósitos del nuevo Estado Mexicano.

La debilidad intrínseca del sistema económico heredado, agudizada por los años de lucha interna y de destrucción de activos de capital importantes para su progreso inmediato, sacrificados en aras de una estructuración política mejor, arrojó sobre las espaldas del gobierno recién nacido, una tarea pesada y complicada.

Era indispensable, a la par que defender las nuevas condiciones de vida política de la ciudadanía mexicana contra los embates de los que habían sido arrojados del centro dispensador de favores, formar y robustecer los andamios económicos y sociales que les permitieran alentar y desarrollarse en el futuro.

\* Revista de Administración Pública. Núm. 8 abril-junio 1958 (pp. 13-19)

Se lanzó así con rapidez y denuedo a la construcción de presas que liberaran nuestras producciones básicas de alimentos y de materias primas agrícolas, de ese elemento imponderable que es el tiempo, construyó con una actividad, casi increíble, las grandes arterias de comunicación y transporte con el decidido intento de integrar a la República; buscó la liberación del hombre como fuente fundamental de trabajo y tracción, mediante ambiciosos planes de electrificación y reconquista de nuestros hidrocarburos; fue en apoyo del ser humano procurándole, en lo posible, mejores condiciones de morada, de educación y cuidado de su salud, reconociéndolo así como la razón fundamental de la actividad del nuevo gobierno; y, en fin, procuró crear un mercado interno más amplio y firme, merced a políticas de salarios, de subsidios, de medidas fiscales, de crédito, de precios, de actividades colectivas y comunales y todas aquellas que en una u otra forma redundaran en la posibilidad de incrementar el consumo nacional a la par que fomentaran la formación de capitales internos.

La actividad desbordante de esta tarea creó, casi fatalmente, una situación de carácter inflacionario que se convirtió en el rompedero de cabeza constante y en el ahuyentador de los sueños de nuestros estadistas de ayer y de hoy.

Las coyunturas internacionales favorecieron todos estos esfuerzos bajo la forma de mayores demandas (que no de precios) producidas por el trágico acaecer de la segunda guerra mundial, la oportunidad de lanzar a los mercados internacionales los productos mexicanos en sustitución de oferentes extranjeros tradicionales, imposibilitados temporalmente para hacerlo, y la corriente de capitales internacionales que huían de las áreas sísmicas del mundo, a refugiarse en el ámbito nacional, con su doble efecto de causas positivas y negativas.

En este ambiente, la iniciativa privada mexicana encontró la fuerza vital indispensable para crecer y desarrollarse, empezando al principio tímidamente y poco a poco de manera más audaz y decidida, a desempeñar su papel activo en el campo de su producción y distribución del país.

La tónica central de esta epopeya histórica, poco advertida por muchos de nuestros conciudadanos, no podía ser más que una: se actuó forzosamente con criterios cuantitativos; eran indispensables más carreteras, más plantas eléctricas, más presas de riego, mayor número de escuelas, más viviendas, incrementar el número de nuestras industrias más, más. . . Y así, las medidas gubernamentales de esos años asumen también ese carácter; júzguese si no la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, los criterios de las normas arancelarias, las medidas fiscales y las monetarias y, por lo menos en parte la ley que regula la intervención del Estado en Materia Económica.

Este criterio cuantitativo impuesto por las exigencias del mismo proceso de desarrollo del país, no dejó, pese a su justificación histórica, de crear ciertos problemas de los cuales deseo destacar por su importancia particular para el tema que tratamos en este artículo dos de ellos: la improvisación como norma general de conducta, tanto del sector público como de los actos de la iniciativa privada y la multiplicidad de organismos creados por la Administración del Ejecutivo Federal.

En efecto, la presión de los conflictos de toda índole a que tiene que hacer frente el gobierno, necesita por su carácter trascendente, soluciones de términos inmediatos que se adoptasen sobre todo en las primeras épocas post-revolucionarias, casi siempre basadas en experiencias parciales y sin la posibilidad de cotejarlas con un conocimiento mejor y un razonamiento cuidadoso.

Se encontraba así ante la disyuntiva de hacer algo por imperfecto que ésto fuera o permitir la creación de condiciones negativas para la estabilidad y afianzamiento del régimen recién establecido y ante esto, la decisión era obvia: hacer las cosas por imperfectas que fueran.

A mayor abundamiento, la inexistencia —que todavía en muchos casos padecemos en la época presente— de fuentes de información y de registro estadístico de latitudes y de secuencia mínima indispensable para la mejor comprensión de los problemas planteados, hizo casi imposible que se hiciera frente a esta problemática dentro de los cánones más sistemáticos y razonados que hubiera sido de desear.

El ejercicio inmediato de los actos de gobierno, justificación final de la vigencia del propio estado revolucionario, no podía esperar la creación de una doctrina económica general que permitiera una concepción global y en lo posible exacta de la mecánica de desarrollo del país, fue pues, indispensable, dar prioridad a la acción sobre el pensamiento económico, aún a riesgo, como en muchas ocasiones ocurría, de improvisaciones costosas cuya única compensación posible puede encontrarse en el momento histórico en que se efectuaron.

Posiblemente una de las causas esenciales de este estado de cosas fue la existencia de sólo un pequeño grupo de técnicos en muchos casos con conocimientos elementales de las realidades del país y de la interacción de sus fenómenos, explicable por la liquidación de los "científicos" que habían hecho causa común con los organismos políticos de antaño, desplazados violentamente por el México moderno; se agrava esta visión al recordar que nuestros movimientos políticos tuvieron que enfrentarse a una estructura educativa que se desenvolvía dentro de cánones congruentes con una situación política contraria a las nuevas autoridades en el poder.

Las debilidades esenciales en el campo técnico de los hombres de la revolución y de las generaciones inmediatas, explican, por una parte, la actitud de improvisación de los actos de gobierno y por otra, la consecuente multiplicidad de los organismos de acción del Ejecutivo como un remedio quizá de la baja calidad de los conocimientos que se sustituyen así por organismos numerosos de acción inmediata.

En efecto, la existencia de estas entidades administrativas resolvió rápidamente la urgencia de la práctica diaria del acto de gobierno, pero, por su misma estructuración se entrona una visión seccional, a corto plazo ante los problemas generales del país. A mayor abundamiento, la manera en que muchas ocasiones fueron seleccionados los hombres responsables de las actividades de estas entidades, permitió la creación de una tónica individual con sello propio y personal, tanto de las altas jefaturas políticas como de los directores de la Administración Pública, que permitían asumir actitudes diversas y cambiantes, a paso y medida que los hombre cambiaban de posición jerárquica.

La cercanía de los hechos políticos derivados de la revolución de 1910, siguió tiñendo de un cariz fundamentalmente político, muchas de las resoluciones dadas por el Ejecutivo Federal, consecuencia indudable de la correlación de fuerzas, de grupos y de partidos que intervinieron en una u otra forma en la consumación de la independencia política interna del país.

Los dos fenómenos reseñados con rapidez en las líneas anteriores (la improvisación y la multiplicidad de organismos) explican en términos generales, muchas de las condiciones de la Administración Pública de nuestros días y algunas de sus fallas que aunque atenuadas en los últimos gobiernos, siguen haciendo acto de presencia en diversas esferas del trabajo diario de la autoridad nacional.

El conocimiento general de la manera en que se lleva al cabo la administración del país, nos indicaría la existencia de organismos que constantemente duplican funciones y que abarcan por lo menos teóricamente, todos los actos de la vida ciudadana de México. Nos encontraríamos de siete a diez organismos que intervienen en las cuestiones relativas al comercio internacional, de un número similar de entidades que operan en el campo de la investigación de los recursos naturales, de un grupo de oficinas igual a las anteriores y que se dedican afanosamente a la recopilación de los mismos o parecidos datos estadísticos; de grupos administrativos que de manera constante intervienen, muchas veces sin concierto entre ellos, en los diversos actos de distribución y consumo de mercancías y de efectos en general; y, en épocas más recientes de secciones del poder público que de una manera u otra se encuadran en las trascendentes tareas de la planeación del país.

De la visión panorámica anterior podría deducirse seguramente que todo este esfuerzo está implicando para el país costos duplicados y un bajo aprovechamiento de esfuerzos humanos que seguramente va siendo cada vez menos justificado al paso y medida que el país llega a niveles más altos de desarrollo económico y cultural, y además, la existencia de los problemas derivados de una falta de conjugación en la acción de las diversas dependencias públicas y por ende una visión sectorial en muchos casos de los fenómenos multifacéticos para cuya resolución es indispensable un sistema coordinado de medidas y de dirección.

México ha llegado a un nivel tal en su búsqueda constante del mejoramiento de sus niveles de vida, que hace urgente para el inmediato futuro la concepción, de parte del gobierno, de impulsos selectivos, cualitativos, en sustitución de la tónica cuantitativa general que hace apenas unos años y cuya explicación general hemos hecho párrafos arriba. Implícito en esta nueva forma de ver las cosas está la sustitución de gestiones personales por sistemas de tónica institucional que hagan posible la interrelación de los esfuerzos de las diferentes oficinas gubernamentales, superando en la creación de las comisiones mixtas que se han establecido en años recientes como elementos transitorios de una acción conjunta de diversas oficinas.

Podría tal vez suponerse por algún grupo de lectores que precisamente por encontrarnos a los niveles actuales de México, la intervención del gobierno en la vida económica, social y cultural del país debiera reducirse al mínimo, dejando así a la iniciativa privada que actúe de la manera más libre que sea posible.

Sin discutir a fondo una actitud semejante sólo qui-

siera atenerme a la experiencia mundial en este campo que indica hasta para los menos advertidos en esta materia, que la complejidad de la vida moderna, en lugar de sugerir una reducción de las actividades de gobierno, está exigiendo cada vez más el ejercicio de una acción colectiva racional que necesariamente implica un mayor grado de actividades estatales dentro de las normas y procedimientos de esos que se han convertido en lugar común: la planeación.

Las nuevas teorías en los campos económicos, sociales y culturales en general, parecen inclinarse, sin lugar a dudas, a esta nueva forma de intervención del Estado y que para México significa un paso más en la forma de hacer las cosas de la administración del país.

Claro está, que aun cuando una actitud semejante fuera aconsejable en el campo teórico, su realización en la práctica dependerá de la existencia de ciertos elementos objetivos. Veamos el caso de México a este respecto.

El personal técnico indispensable para el desarrollo de las funciones de una acción colectiva, de planeación económica y social, existe distribuido en un buen grupo de profesionistas de las diferentes ramas del conocimiento humano y cuya madurez técnica y experiencias está muy por encima de su edad física. Es cierto que tal vez carezcan todavía del criterio de una visión conjunta por haber trabajado hasta muy recientemente dentro de sus campos especializados sin ninguno o poco contacto con otras provincias del saber. Sin embargo, no parece existir una barrera infranqueable para llegar a hacer de ellos un equipo coordinado y eficiente, tanto más cuanto que la práctica diaria de su ejercicio profesional, los hace sentir la necesidad de contar cada vez más con un apoyo recíproco de las diversas técnicas y ciencias.

Los conocimientos de la mecánica de interrelación económica y social indispensable para estructurar los instrumentos que permiten la mejor eficiencia en la acción, son todavía rudimentarios. Esto empero no es, ni con mucho, una condición privativa del grupo técnico nacional, en efecto, en este campo apenas se ha iniciado su exploración por especialistas de renombre mundial, como una consecuencia de la urgente necesidad de conocerlo en beneficio del progreso del mundo moderno.

Sus relativos avances dan, sin embargo, base prudente para suponer que ya se pueden normar las acciones gubernamentales dentro de cánones más firmes, que la simple improvisación que hasta ahora había sido la norma fundamental de actuación.

La existencia favorable de estos dos elementos (técnicos y ciencia) sería empero insuficiente si no se tuviera además una aceptación general de la ciudadanía mexicana para actuar dentro de una planeación de términos amplios. A este respecto parece existir ya, una actitud receptiva del público mexicano que ha llegado al convencimiento de que su futuro está íntimamente unido a este tipo de esfuerzos. Testimonio de ello son las comisiones de planeación económica del Tepalcatepec, del Papaloapan, del Grijalva, de la Costa de Jalisco, de la Comisión de Inversiones, de los grupos mixtos de proyección económica y otros de similar naturaleza.

Las condiciones anteriores son, por lo menos, una base segura para iniciar el esfuerzo de crear una estructura administrativa que planee el país, coordinando las

actividades de las diversas entidades ejecutivas del Gobierno Federal y que sustituya así el espíritu insular y cuantitativo que en muchas ocasiones prevalece en las

oficinas públicas del presente, por un criterio de integración cualitativa de las labores que desarrollan en beneficio del México de hoy y de mañana.

## DIAGNOSIS ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL\*

Por Alvaro Rodríguez R.

Centramos nuestro enfoque al campo de la Administración Pública Federal de México para determinar, primero, cuáles son las fallas administrativas más ostensibles que traban el desenvolvimiento económico nacional y posteriormente, señalar, conforme a nuestro criterio, las medidas para hacer frente a las deficiencias localizadas en su estructura y en su funcionamiento.

Esta labor de diagnóstico se circunscribe al campo administrativo del Gobierno Federal y su régimen descentralizado, sin dejar de reconocer que para completar nuestro análisis, hubiera sido deseable incluir el estudio de la administración estatal y municipal; sin embargo, esto habría ampliado considerablemente las proporciones de este trabajo. Es conveniente señalar que la esfera de investigación concerniente a los aspectos administrativos de los gobiernos estatal y municipal es tema apenas explorado, y representa, por su trascendencia y complejidad, un reto a los futuros intentos de mejorar el cuadro general de la Administración Pública del país.

De acuerdo con la nueva técnica de la organización administrativa, el método de investigación que utilizaremos en este intento será el análisis factorial, el cual nos permitirá segmentar y aislar los componentes de la administración gubernamental y localizar, en un campo específico de estudio, las deficiencias de nuestro sistema administrativo.

Habrán aspectos como el régimen funcional y el cuadro estructural, que se encuentran tan estrechamente relacionados que ameritarían un tratamiento simultáneo; sin embargo, sólo por razones de presentación, se estudian en forma separada.

Captar, entonces, los eslabones débiles del sistema administrativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal es nuestro propósito inmediato. La observación pretendería no sólo penetrar en el bosque, sino llegar aún a las hojas de la realidad administrativa, a fin de identificar el origen de los males, lo cual permitiría a

su vez, aplicar los remedios que se estiman más indicados. Muchas de las situaciones probablemente escapen a nuestra percepción porque subyacen en el fondo de antecedentes históricos, culturales y políticos en cuyo encuadramiento se desarrolla la Administración Pública, como un trasunto de la compleja realidad de nuestra sociedad humana.

### 1. Deformaciones del Régimen Funcional.

El esquema de funciones del Gobierno Federal encuentra en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado la fuente originaria de atribuciones para cada uno de los grandes compartimentos de que se compone la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal. El contenido de responsabilidad aparece en este ordenamiento en forma macro-administrativa, y para el cumplimiento de estas atribuciones, se provee el órgano de ejecución que ha de realizarlas.

El examen del régimen administrativo del Estado desde el ángulo funcional, nos lleva a consignar las siguientes deformaciones;

a) **Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa del Gobierno.** El Presidente de la República, los Secretarios y Jefes de los Departamentos de Estado y otros funcionarios superiores, se ven abrumados de asuntos de detalle, firmas autógrafas y audiencias que les dejan poco tiempo para la formulación de las decisiones de política directiva. El recurso de delegar funciones se ve trabado por formulismos legales que demandan atención directa y personal de los ejecutivos principales en una multiplicidad de asuntos oficiales; y la práctica más ostensible, es la dirección altamente centralizada de la actividad gubernamental.

b) **Duplicación de funciones.** Para citar sólo un ejemplo señalaremos que en materia de investigación económica realizan estudios las siguientes instituciones del Gobierno:

553

\* Revista de Administración Pública. Núm. 16 enero-marzo 1964 (p.p. 7-41)

- 1) La Dirección General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 2) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría de Industria y Comercio;
- 3) Dirección General de Planeación de la Secretaría de la Presidencia;
- 4) Dirección General de Economía Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;
- 5) Departamento de Estudios Económicos del Banco de México;
- 6) Subgerencia de Investigaciones Económicas de la Nacional Financiera;
- 7) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- 8) Dirección General de Planeación Estadística e Información de la Secretaría de Recursos Hidráulicos;
- 9) Departamento de Planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- 10) Otros institutos y centros de investigación semi-autónomos.

c) **Imprecisión de las esferas de competencias.** Aunque la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delimita las atribuciones de cada dependencia del Ejecutivo Federal, subsisten de hecho amigüedades en varios campos de la Administración Pública que provocan fricciones e invasión de funciones. Esta situación se presenta en materia de construcción de obras: casi todas las Secretarías construyen obras; fomento agrícola; Secretaría de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Departamento de Asuntos Agrarios; policía: Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y en materia de comercio exterior intervienen las siguientes instituciones: Secretaría de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Ganadería, de Relaciones Exteriores, Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Comité de Importaciones del Sector Público, Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior y no menos de cincuenta comités mixtos de importación y exportación, cuyas atribuciones de consultoría y coordinación sobre la materia, rebasan frecuentemente su papel de organismos de asesoría e influyen en las decisiones sobre este importante campo de la Administración Gubernamental.

Este fenómeno se observa también en el régimen interno de algunas Secretarías y Departamentos de Estado debido, asimismo, a falta de claridad en la definición de sus respectivas áreas de competencia

d) **Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de "staff".** Esta distinción en que se basa una de las técnicas más importantes de la moderna ciencia de la administración al separar las actividades de planeación y apoyo a las decisiones, respecto a las de ejecución, no se ha aprovechado adecuadamente en el campo de la función pública mexicana. La complejidad de las instituciones ha determinado que, de acuerdo con el principio de división del trabajo, se incorporen organismos asesores para auxiliar el trabajo de los ejecutivos cuya función no se manifiesta en forma de instrucciones o de órdenes, sino en aportación de ideas e información para apuntalar las decisiones y dar vitalidad a la organización interna de las instituciones. Este recurso, reiteramos, no ha sido utilizado con la ampli-

tud que fuera deseable en la Administración Gubernamental de México, e incluso las reuniones del Consejo de Ministros, como organismo consultivo del Presidente, están previstas sólo para los casos de emergencia señalados en el Artículo 29 de la Constitución.

e) **Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal.** Aunque mucho se ha avanzado en delimitar los campos de acción de las Secretarías y Departamentos de Estado, de acuerdo con un criterio de homogeneidad, subsisten aún actividades dentro de algunas dependencias que no corresponden a la naturaleza propia de sus funciones. La Secretaría de Salubridad y Asistencia aparece a veces construyendo obras, y la de Relaciones Exteriores promoviendo el comercio internacional; la Secretaría de Gobernación interviene en la industria cinematográfica y en la autorización de sorteos y rifas y la de Industria y Comercio establece vedas para la pesca; en fin, podrían multiplicarse los ejemplos en los que se aprecia la heterogeneidad de las atribuciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo, deformando, consecuentemente, el régimen funcional del Estado.

## 2. Fallas en la Estructura Orgánica.

La evolución de la estructura administrativa del Gobierno de México nos permite apreciar cómo el desarrollo institucional del Poder Ejecutivo está ligado a los acontecimientos históricos más importantes de nuestro país. A partir de 1821, el panorama histórico nos revela que una vez consumada la Independencia, la organización del Gobierno se limitaba a cuidar del orden interno, a mantener las relaciones con el exterior, a los aspectos hacendarios y a preservar nuestra soberanía. Durante las etapas históricas de Reforma y la Revolución, se incorporan a la estructura del Gobierno organismos para el fomento económico y para el cumplimiento de las conquistas reivindicatorias del pueblo de México. En las últimas décadas, y con una sola excepción, al iniciarse cada régimen de gobierno, se introducen cambios en la estructura del Poder Ejecutivo con la mira de adaptarla a la política estatal y a los planes nacionales de desarrollo económico y social.

El proceso evolutivo de la estructura gubernamental puede apreciarse, enseguida, a partir del México Independiente hasta nuestros días:

### EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

#### 1821 SECRETARIAS DE ESTADO:

RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES.  
DEL DESPACHO UNIVERSAL DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS.  
DEL DESPACHO DE GUERRA Y MARINA.  
DEL DESPACHO DE HACIENDA.

#### 1836 SECRETARIAS DE ESTADO:

DE LO INTERIOR.  
DE RELACIONES EXTERIORES.  
DE HACIENDA.  
DE GUERRA Y MARINA.

1842 SECRETARIAS DE ESTADO:

DE RELACIONES EXTERIORES, GOBERNACION Y POLICIA.  
DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIASTICOS, INSTRUCCION PUBLICA E INDUSTRIA.  
DE HACIENDA.  
DE GUERRA Y MARINA

1853 SECRETARIAS DE ESTADO:

RELACIONES EXTERIORES.  
GOBERNACION.  
JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIASTICOS E INSTRUCCION PUBLICA.  
FOMENTO, COLONIZACION, INDUSTRIA Y COMERCIO.  
GUERRA Y MARINA.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

1891 SECRETARIAS DE ESTADO:

RELACIONES EXTERIORES.  
GOBERNACION.  
JUSTICIA E  
INSTRUCCION PUBLICA.  
FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y COMERCIO.  
GUERRA Y MARINA.

1917 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
GUERRA Y MARINA.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.  
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.

DEPARTAMENTOS:

UNIVERSITARIO Y DE BELLAS ARTES.  
SALUBRIDAD PUBLICA.  
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.  
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES.

CONTRALORIA.

1922 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
GUERRA Y MARINA.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.  
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.

DEPARTAMENTOS:

SALUBRIDAD PUBLICA.  
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.  
CONTRALORIA.  
ESTABLECIMIENTOS FABRILES.  
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.  
ESTADISTICA NACIONAL.

1932 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
GUERRA Y MARINA.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.  
ECONOMIA NACIONAL.

DEPARTAMENTOS:

SALUBRIDAD PUBLICA.  
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.  
CONTRALORIA.  
ESTABLECIMIENTOS FABRILES.  
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.  
ESTADISTICA NACIONAL.  
TRABAJO.

1934 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
GUERRA Y MARINA.  
ECONOMIA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.  
EDUCACION PUBLICA.

DEPARTAMENTOS:

TRABAJO.  
AGRARIO.  
SALUBRIDAD PUBLICA.  
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y  
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.  
DISTRITO FEDERAL.

OTRAS DEPENDENCIAS:

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.  
PROCURADURIA DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.  
GOBIERNOS DE LOS TERRITORIOS FEDERALES.

1935 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
GUERRA Y MARINA.  
ECONOMIA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.  
EDUCACION PUBLICA.

DEPARTAMENTOS:

TRABAJO.  
AGRARIO.  
SALUBRIDAD PUBLICA.  
FORESTAL Y DE CAZA Y PESCA.  
ASUNTOS INDIGENAS.

EDUCACION FISICA.  
DISTRITO FEDERAL.  
AUTONOMO DE PRENSA Y PUBLICIDAD.

1939 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
ECONOMIA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS  
EDUCACION PUBLICA.  
ASISTENCIA PUBLICA.

DEPARTAMENTOS:

TRABAJO.  
AGRARIO.  
SALUBRIDAD PUBLICA.  
ASUNTOS INDIGENAS.  
MARINA NACIONAL.  
DISTRITO FEDERAL.

1940 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
ECONOMIA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.  
EDUCACION PUBLICA.  
ASISTENCIA PUBLICA.  
MARINA.  
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.  
SALUBRIDAD PUBLICA.  
ASUNTOS INDIGENAS.  
DISTRITO FEDERAL.

1943 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
ECONOMIA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.  
EDUCACION PUBLICA.  
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.  
MARINA.  
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.  
ASUNTOS INDIGENAS.  
DISTRITO FEDERAL.

1946 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
MARINA.  
ECONOMIA.  
AGRICULTURA Y GANADERIA.  
RECURSOS HIDRAULICOS.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.  
EDUCACION PUBLICA.  
SAUBRIDAD Y ASISTENCIA.  
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.  
BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.  
DISTRITO FEDERAL.

1947 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
MARINA.  
ECONOMIA.  
AGRICULTURA Y GANADERIA.  
RECURSOS HIDRAULICOS.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.  
EDUCACION FISICA.  
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.  
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.  
BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.  
DISTRITO FEDERAL.  
INDUSTRIA MILITAR.

1958 SECRETARIAS:

GOBERNACION.  
RELACIONES EXTERIORES.  
DEFENSA NACIONAL.  
MARINA.  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
PATRIMONIO NACIONAL.  
INDUSTRIA Y COMERCIO.  
AGRICULTURA Y GANADERIA.  
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.  
OBRAS PUBLICAS.  
RECURSOS HIDRAULICOS.  
EDUCACION PUBLICA.  
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA  
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.  
PRESIDENCIA.

DEPARTAMENTOS:

ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.  
TURISMO.



## DISTRITO FEDERAL.

La creciente intervención del Estado en la actividad económica del país ha dado origen no sólo a un mayor número de Secretarías y Departamentos de Estado, sino a la aparición de múltiples organismos autónomos y semi-autónomos que tienen a su cargo la administración de importantes aspectos del desarrollo económico y social de México; consecuentemente, el cuadro institucional del Estado se ha acrecentado en forma impresionante.

En presencia de este panorama estructural del Poder Ejecutivo Federal y de las situaciones que se han creado por la magnitud y complejidad de la Administración Pública para la realización de los programas y planes nacionales, podríamos apuntar las siguientes fallas de nuestra estructura gubernamental.

a) **Crecimiento sin obediencia a un plan.** La expansión inusitada de las actividades del Estado, no ha dado tiempo a planear la organización administrativa del Gobierno de acuerdo con un criterio de eficiencia, proporcionalidad y armonía. La creación de nuevos organismos se ha tenido que hacer sobre la marcha y con frecuencia obedeciendo a necesidades que demandan atención urgente del Gobierno.

b) **Excesiva cantidad de acuerdos directos de la Presidencia.** La multiplicación de las Secretarías y Departamentos de Estado y el carácter altamente centralizado de la Administración Pública de México, ha implicado correlativamente mayores acuerdos directos del Presidente de la República con los titulares de las dependencias y con algunos directores de organismos descentralizados. Actualmente son 18 los acuerdos con las dependencias centrales del Gobierno, mas a ellos deben agregarse los acuerdos de 11 organismos descentralizados y empresas del Estado y el del Procurador General de la República que, en total, suman 30 entidades del Estado cuyos titulares recurren directamente a la Presidencia para informar u obtener la aprobación de sus decisiones. A este campo de supervisión hay que agregar el de las audiencias frecuentes que, en persona, atiende el Presidente de la República con los líderes del Congreso, los gobernadores de los Estados, los diplomáticos acreditados en el país, etc.

Obviamente, esta extensa área de supervisión y de atención personal, es, además de agobiadora, impráctica para los fines de lograr una eficiente dirección de la Administración Pública; porque implica una dispersión de esfuerzos, centraliza las decisiones y presiona tremendamente sobre la persona del Jefe del Ejecutivo. Este criterio se sustenta en la teoría administrativa moderna la cual establece que el máximo de personas cuyo trabajo puede supervisarse eficazmente por un ejecutivo no debe sobrepasar la cifra de diez. Tal vez pudiera interpretarse que este señalamiento hace caso omiso de la realidad política de nuestro medio; sin embargo, el principio del "área de control", o sea la cuantificación de líneas directas de supervisión y mando, de acuerdo con la capacidad humana para dirigir las instituciones, tiene aplicación práctica en la mayor parte de las estructuras gubernamentales de los países que han alcanzado cierto grado de madurez administrativa.

c) **Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal.** Generalmente, las Secretarías de Estado están integradas por las Autoridades Superiores, un Secretario, uno o varios Subse-

cretarios y el Oficial Mayor; en seguida, y de acuerdo con un criterio de estructuración jerárquica, aparecen las direcciones generales, los departamentos, las oficinas, las secciones y las "mesas". Los Departamentos de Estado se integran en forma similar con la variante de que las Autoridades Superiores son: el Jefe del Departamento, el Secretario General y el Oficial Mayor.

El tipo de estructura de las dependencias varía no sólo en virtud de la naturaleza de sus funciones —lo cual resulta lógico—, sino en atención a formas que se antojan caprichosas y que carecen de uniformidad en el conjunto estructural del Gobierno Federal. Así, algunas Secretarías incorporan a su organización interna las funciones de Contraloría mientras que otras se estructuran a base de departamentos y oficinas con cierta independencia y que acuerdan directamente con algún funcionario superior; existen varias Direcciones que tienen sólo uno o dos Departamentos o bien, que se integran a base de oficinas aisladas; la descentralización regional se manifiesta en forma de agencias, oficinas o servicios. En fin el resultado es que el cuadro estructural del Gobierno Federal aparece multiforme y con diversos tipos de integración jerárquica que hace difícil precisar las líneas de mando y el agrupamiento funcional de acuerdo con cierto grado de uniformidad y coherencia.

d) **Ausencia de oficinas de planeación, y de organización y métodos a nivel jerárquico adecuado.** Es un principio generalmente admitido que cuando la complejidad y crecimiento de un organismo rebasan la capacidad de supervisión personal, se han de establecer los servicios a la dirección, que la auxilien y asesoren en las funciones de planeación y en aquellas tareas que le proporcionan vitalidad y eficacia a la organización. En la mayor parte de los países se observa que, en su estructura gubernamental, se han incorporado organismos de planeación a nivel presidencial o adscritos al despacho del primer ministro, así como oficinas técnicas encargadas de velar por la eficacia de las operaciones administrativas del gobierno. Dentro de la estructura del Poder Ejecutivo del Gobierno de México, se han hecho intentos de programar la acción del Estado; la creación de la Comisión de Inversiones, primero, y después la Secretaría de la Presidencia, son ejemplos de un propósito de planeación gubernamental. Sin embargo, a nuestro criterio, la Comisión de Inversiones ubicada precisamente como organismo asesor del Presidente de la República, se concretó a planear el gasto público de inversión dejando fuera el gasto corriente y la Secretaría de la Presidencia, no obstante el haber asimilado el renglón de inversiones y haber incorporado a su estructura una Dirección General de Planeación, al concedérsele el mismo rango que a las demás Dependencias del Ejecutivo, se desvirtuó la eficacia de su acción planificadora.

Ante el panorama de la estructura impresionante de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal, son inevitables los problemas de coordinación y organización que determinan la conveniencia de estudiar y planear la administración de los programas nacionales y cuidar permanentemente el mejoramiento de la eficiencia gubernamental. De ahí que hace falta la creación de organismos centrales de planeación y una oficina de organización y métodos a nivel presidencial.

e) **Pulverización de la estructura gubernamental.** El fenómeno de la descentralización administrativa ha dado origen a la aparición de 380 organismos descen-

tralizados y empresas de participación estatal. La adscripción no planificada de estos organismos ha provocado un crecimiento desequilibrado de la Administración Gubernamental; algunas Secretarías se encuentran considerablemente sobrecargadas de organismos, y el cuadro estructural del Gobierno se ve deformado por la multiplicidad de entes autónomos y semi-autónomos que, a veces, aparecen sin una línea de autoridad definida y sin el debido control, por parte de los órganos centrales del Estado.

### 3. Problemas Relativos al Factor Humano.

Señalar las fallas de la burocracia es tal vez el aspecto más delicado al estudiar la Administración Gubernamental de México. Tarea difícil en la que concurren antecedentes culturales, sociológicos y políticos que influyen en la conducta de los funcionarios y empleados públicos. Y sin embargo, este tema ha de tratarse con un criterio de objetividad, porque no hay duda respecto a que el elemento humano es el factor determinante de los resultados en toda organización.

Más aún, el moderno enfoque de la administración científica se proyecta hacia las técnicas de organización del esfuerzo cooperativo, colocando en el centro del escenario de las agrupaciones funcionales, al factor humano. La política de personal es un instrumento de poderosa eficacia en la dirección de las instituciones públicas y privadas, y es axiomático que una organización no puede ser mejor ni peor que los elementos que la integran.

Una actitud despectiva respecto a la eficacia del servidor público a nada nos conduciría. El hombre es un producto del medio en que se desarrolla y no hay razón para inculpar al funcionario o al empleado del Gobierno de la ineficacia o lentitud de los asuntos públicos. Es menester que nos ubiquemos en el cuadro ambiental que ha dado origen a la actitud de los servicios públicos y analizar, con un espíritu de crítica constructiva, las causas determinantes de su ineficacia.

Las 305,584 plazas incorporadas a los servicios del Estado (ANEXOS 1 y 2) sin considerar las plazas del personal militar, de la Armada y del personal con cargo a la partida de "Honorarios" y de los eventuales, se clasifican en la forma siguiente:

- a) Personal de Base
- b) Personal Supernumerario
- c) Personal de Confianza
- d) Personal a Lista de Raya

Las dos primeras categorías se encuentran dentro de las disposiciones consignadas en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. El personal de confianza está integrado, principalmente, por los funcionarios que ocupan cargos directivos; los trabajadores manuales y operarios se identifican como personal a lista de raya.

Quedan fuera de esta clasificación los funcionarios y empleados de las organizaciones descentralizadas y empresas del Estado, los que, por razones especiales y no obstante pertenecer a instituciones del sector público, no se les considera parte de la burocracia oficial; en la mayor parte de los casos, rigen sus relaciones contractuales de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo o por las leyes bancarias correspondientes.

Dentro de este encuadramiento general veamos cuáles son, a nuestro juicio, las principales fallas en la administración del personal público federal.

#### a) Ausencia de una política de personal de acuerdo

con normas generales aplicables a todas las dependencias. De hecho, cada Secretaría o Departamento de Estado establece su propia política de personal; los procesos de selección, clasificación, capacitación, incentivos, etc., no obedecen a una directriz central, sino a criterios independientes adoptados por cada Secretaría. Aún cuando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión establece algunos lineamientos sobre política de personal, su espíritu es proteger los derechos de la burocracia. No es, consecuentemente, la base normativa para sustentar un servicio civil a base del sistema de méritos, con las características observadas en países que han desarrollado un alto grado de eficacia en la administración de su personal público. Sin embargo, varias de sus disposiciones podrían servir al propósito de adoptar normas generalmente para mejorar la eficacia del personal burocrático e iniciar la implantación del servicio civil.

b) Formas anacrónicas de selección. Como consecuencia de lo anterior y aunque algo se ha avanzado en incorporar al servicio público personal seleccionado a base de exámenes de eficiencia, es aún frecuente la recomendación política como pauta para el ingreso a los puestos del Gobierno. Es decir, las plazas no se ponen a concurso a fin de atraer los mejores elementos después de una amplia difusión de las oportunidades de trabajo, sino que, en la mayoría de los casos, se deja al criterio particular de los jefes decidir sobre sus empleados subalternos.

c) Insuficiente capacitación del personal, previa y en el puesto. Aún cuando una persona haya sido seleccionada para ocupar un cargo de acuerdo con una prueba de eficiencia, siempre es conveniente familiarizarla con la naturaleza peculiar de su trabajo. La idea es que el empleado se capacite antes de iniciar el desarrollo práctico de su trabajo. Pues bien, este aspecto es descuidado lamentablemente en nuestras esferas oficiales; el personal de nuevo ingreso aprende generalmente preguntando a sus compañeros de oficina y casi por inercia. El adiestramiento previo es un pre-requisito de la eficacia del personal, y es por desgracia observable que a este aspecto importante de la administración del personal público, se le concede poca atención en la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo.

d) Estrangulamiento escalafonario. En cada dependencia del Gobierno existe una Comisión Mixta de Escalafón que decide sobre los movimientos y ascensos del personal de su adscripción. Esta es, sin duda, una circunstancia favorable para que los trabajadores del Estado participen en su propio mejoramiento. No obstante, a través del tiempo se han ido formando largas listas escalafonarias que impiden el fenómeno de capilaridad administrativa. El estancamiento del empleado público hace que pierda interés por su trabajo que no se provoque en su ánimo el deseo de superación, debido a la falla en la estructura del escalafón que apenas si da margen para su desarrollo individual. A lo anterior debe agregarse la ausencia de una carrera administrativa que fomente en el empleado un espíritu de superación, a base de una mejor preparación técnica.

e) Deficiencia de las remuneraciones al personal público. Tal vez sea este aspecto el que más se enfatiza cuando se pretende justificar el bajo rendimiento del trabajo de la burocracia. Es desde luego razonable admitir que el móvil de la actividad personal obedece primordialmente al interés económico; y es también justo señalar que los sueldos de la burocracia son bajos

en relación al actual nivel de precios. De acuerdo con los datos investigados (ANEXO No. 3) el promedio de sueldos del empleado público es de \$887.00 más el sobresueldo que, en el Distrito Federal, es de 10%, al cual se le deducen los impuestos, las cuotas del Sindicato, y su aportación al ISSSTE. En algunos casos la percepción de los empleados y funcionarios se incrementa por medio de compensaciones, pero esto es aplicable, principalmente, a personal con cargos directivos o para aquellos que trabajan por las tardes.

Obviamente, los bajos sueldos se traducen en una falta de estímulo para el cumplimiento eficaz y honesto de la función pública y obliga al empleado a conseguir uno o más trabajos adicionales para complementar su ingreso. Esto a su vez ha dado lugar al fenómeno del "poli-chambismo" con serias implicaciones en el rendimiento del esfuerzo de la burocracia y en la salud del empleado público. En la actualidad se han presentado más de 5,000 documentos de compatibilidad de empleos, y existen múltiples casos en que una sola persona ocupa más de dos plazas.

Justo es reconocer un avance apreciable de las prestaciones sociales y asistenciales que se conceden a los empleados públicos y a sus familiares como factor complementario de sus gastos; en últimas fechas el otorgamiento de viviendas baratas ha sido una ayuda substancial para su economía. No obstante mucho queda por hacer en el propósito de elevar las condiciones de vida del empleado público y amerita este aspecto una revisión a fondo como parte de la política administrativa del Gobierno.

f) Por último, quisiéramos añadir en este apartado varias circunstancias que afectan adversamente la eficiencia del trabajador público; existe paradójicamente, un exceso y una falta de personal; un exceso en virtud de la ostensible cantidad de empleados en las oficinas del Gobierno. En relación a este punto, sería ilustrativo recordar lo expresado por un alto funcionario del Gobierno hace algunos años, respecto a que, la Administración Pública de México, podría trabajar más eficientemente con la mitad de su personal. Por otra parte, el clamor de "falta de personal" para llevar los asuntos al corriente, es expresión reiterada de los jefes de la jerarquía intermedia en la Administración Gubernamental, particularmente, cuando se pretende explicar el atraso en el despacho de los negocios públicos que, con frecuencia, adquiere caracteres pavorosos. La situación aparente resulta ser que el empleado público dedica sólo unas cuantas horas de su jornada al trabajo efectivo y hay una perceptible atmósfera de abulia y despreocupación en la mayor parte de las oficinas del Gobierno.

Por otra parte, los servidores públicos están dentro del ambiente político en que se desarrolla la Administración Pública; los desfiles, las comisiones sindicales, las recepciones a funcionarios extranjeros, los cambios de gobierno, los permisos, etc., restan tiempo y efectividad al trabajo de la burocracia en su conjunto.

#### **4. Deficiencias en la Coordinación Administrativa del Ejecutivo Federal.**

El crecimiento del Gobierno Federal de México ha dado origen a una gran multiplicidad de instituciones que atienden a programas específicos con influencia directa en el desarrollo económico del país. Evitar las duplicaciones e integrar armónicamente la acción del Estado, constituye una tarea necesaria y urgente. La coordinación de las tareas concernientes a la actividad

pública, comprenden, tanto la coordinación al nivel de las dependencias del Ejecutivo, como la integración de las funciones dentro de cada Secretaría y Departamento de Estado; implica, así mismo, la coordinación de los programas de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.

Es axiomático que en la medida que se desarrolla el esfuerzo especializado por la complejidad creciente de las actividades del Estado, mayor es el imperativo de coordinar la acción para imprimir al trabajo conjunto del Gobierno un sentido de unidad y de propósito. Está plenamente comprobado por la experiencia que la clave de la eficiencia operativa radica en la coordinación del esfuerzo; y en la esfera gubernamental, la armonización de las políticas del Estado, es la clave de la programación económica y social.

Con ser tan obvia la necesidad de coordinar la acción en todas las manifestaciones de la vida institucional, la integración del esfuerzo en la Administración Pública encuentra grandes obstáculos, debido, a veces, a la persistencia del factor político, pero en la mayoría de los casos, por la forma desorganizada de las oficinas y los servicios públicos. Veamos cuáles son, a nuestro juicio, las principales fallas de carácter coordinativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de México.

a) **Métodos deficientes de comunicación intersecretarial.** El factor condicionante para una buena coordinación, es el conocimiento no sólo de lo que ocurre en una esfera determinada de competencia, sino en saber, también, objetivamente, qué es lo que se está haciendo en otros campos afines. En este aspecto, es obligado señalar que los órganos superiores del Gobierno se encierran con frecuencia en formas autárquicas de acción administrativa y que se antoja pensar en verdaderos feudos oficiales inspirados en intereses políticos. El Consejo de Ministros, —el Gabinete, según expresión más conocida—, no actúa como organismo de coordinación, ya que por años no se reúne; quedando sólo como recurso de coordinación superior del Gobierno los Acuerdos Presidenciales que individualmente celebran los titulares de las dependencias y algunas reuniones esporádicas de los secretarios con funciones económicas.

El Informe Presidencial en algo contribuye a la tarea de armonizar el trabajo de las Secretarías y Departamentos de Estado, pero evidentemente en forma esporádica y limitada.

b) **Formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo.** El factor político influye en la coordinación administrativa de las direcciones, departamentos y oficinas de cada dependencia. Ciertamente es que la autoridad es el centro coordinador por excelencia en toda organización, pero cuando las líneas de mando no están bien definidas, los resultados no alcanzan la efectividad deseada. Queda entonces el recurso de la cooperación horizontal entre unidades administrativas a un mismo nivel jerárquico, y es aquí donde se observa una falla substancial del sistema administrativo del Gobierno. No existen generalmente las bases de colaboración recíproca, ni la información inter-departamental, ni la disciplina del trabajo en equipo que permitan y auspicien el desarrollo de una acción armónica y más eficiente.

c) **Deficiente integración de los organismos descentralizados con los órganos centrales del Poder Público.** El fenómeno de la descentralización administrativa es,

universalmente, un motivo de preocupación del Estado moderno. En un país como el nuestro donde el Estado ha crecido horizontalmente y las entidades autónomas aumentan año tras año, surge el problema de coordinar la actividad de esa periferia administrativa. Hasta ahora los intentos del Gobierno por establecer métodos efectivos encaminados a encauzar en forma coordinada a los organismos descentralizados han dado resultados poco satisfactorios; la ley que al efecto se expidió a principios de 1947, fue inoperante; la Junta Intersecretarial establecida con el propósito de controlar estos organismos ubicada en la Secretaría del Patrimonio Nacional, nunca se ha reunido; y el panorama general revela falta de cohesión, integración y control de este tipo de entidades del gobierno, en sus relaciones con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.

**d) Falta de coordinación en los procesos operativos.** La Administración Gubernamental se manifiesta en una serie de procesos que cubren una amplia esfera de funciones sustantivas y auxiliares de responsabilidad estatal. Hemos destacado en el curso de este trabajo la importancia de coordinar las políticas económicas y sociales como base para iniciar la acción planificada del Gobierno. Como complemento de ese esfuerzo, debe señalarse la conveniencia de coordinar los procesos operativos en los principales aspectos de la actividad gubernamental. Es decir, coordinar las normas metodológicas de conducir las funciones del Estado en materia presupuestal, en las compras, en la contratación del personal, en los inventarios, almacenamientos, etc.

#### **5. Fallas en el Proceso Presupuestal.**

La respuesta a la importancia creciente del papel del Estado en el desarrollo económico-social ha sido, en buena parte, la administración centralizada y regulada, sin menoscabo de la iniciativa local. Para intentar cumplir eficazmente este propósito, el instrumento más poderoso de acción administrativa está representado por el presupuesto. Cualquiera que sea la forma de organización adoptada por los Estados contemporáneos, la tendencia en este orden se han manifestado hacia la utilización del presupuesto gubernamental para lograr el desarrollo de la economía nacional, la eficiencia en el cumplimiento de los fines colectivos, el control de la actividad estatal y como instrumento de planeación administrativa.

Con este antecedente, nos concretaremos a señalar aquí, desde el ángulo operativo, las deficiencias del proceso presupuestal, sin pretender entrar en el extenso campo de la política fiscal y financiera del Estado, ni sobre las incidencias de los ingresos y gastos gubernamentales en la economía general, tema éste tratado ya con amplitud y profundidad por distinguidos economistas de México. Más aún, nos limitaremos a consignar las deficiencias que en nuestra opinión son más ostensibles en la formulación, ejecución y control del Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo con el enunciado siguiente:

**a) Formulación presupuestal desligada de la naturaleza de los programas.** En la preparación de los presupuestos de egresos se advierte cierta precipitación para fijar las asignaciones correspondientes a cada dependencia. El proceso piramidal en la consignación de los requerimientos de fondos a partir de las oficinas, departamentos, direcciones y secretarías, se ve afectado por la rutina burocrática sin que medie una cuidadosa discusión de los programas. La intervención del Poder

Legislativo en la aprobación del Presupuesto de la Federación que es, sin duda, uno de los documentos más importantes del Gobierno, se realiza en un lapso tan corto y en forma tan superficial que, prácticamente, reduce la intervención de la Cámara de Diputados en esta materia a un mero formulismo legal, casi intrascendente.

**b) Subestimación de las cifras presupuestales.** Cuando se anuncia al pueblo de México el monto de las asignaciones presupuestales del Gobierno Federal, queda la impresión de que los gastos reales del Estado se ajustarán relativamente a las estimaciones incluidas en el documento presupuestal. Esto no es así; se advierte por el contrario que la estimación de los gastos se hace sin cálculo correcto de las disponibilidades fiscales y sin aproximación razonable de las erogaciones efectivas. Al observar el cuadro del gasto real en relación al presupuesto en los últimos trece años (ANEXO No. 4), encontramos que, en promedio, se gasta un 16.6% más de lo que prevé aunque es conveniente señalar que el mayor sobregiro se observa en la deuda pública. Por lo que corresponde al ejercicio de 1962, el presupuesto original de egresos, que incluye gastos corrientes y gasto de capital, ascendió a 12 320 millones de pesos, mientras que la erogación efectiva alcanzó la cifra de \$ 14 520 millones, es decir, una desviación de 2 200 millones de pesos. Esta subestimación de las asignaciones presupuestales da lugar a un enorme trabajo burocrático para la gestión de las ampliaciones líquidas o para la operación de las partidas extraordinarias y de los llamados "conceptos ajenos al presupuesto".

**c) Rigidez de los Procedimientos Presupuestales.** El ejercicio del gasto público, con base en lo que dispone la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento es una de las actividades más complejas del sistema financiero del Gobierno Federal. La multiplicidad de partidas y conceptos especiales, la afectación de las asignaciones de acuerdo con el método anacrónico de órdenes de pago, la dispersión del presupuesto en un número de erogaciones de carácter extraordinario y la práctica frecuente de transferencias de partidas, impiden que este instrumento de la política económica del Gobierno opere y contribuya con cabal eficacia para acelerar el desarrollo. La rigidez de los procedimientos del ejercicio fiscal incide negativamente sobre el trabajo de las oficinas públicas; la excesiva centralización de las autorizaciones, aún para erogaciones de poca consideración, determina retardo en los pagos por adquisiciones y servicios y, comúnmente, las remuneraciones del personal público de nuevo ingreso no se cubren con la oportunidad deseable.

**d) Falta de universalidad en el presupuesto.** Al someter el Ejecutivo Federal el Presupuesto Federal de Egresos a la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo que previene la Constitución, podría interpretarse que están contenidas en ese documento el conjunto de erogaciones del sector público. Esto no es así. Quedan fuera del Presupuesto Federal los gastos de operación y de capital de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Hasta tal punto es importante la proporción del régimen descentralizado en el gasto del gobierno, que en los últimos años, las inversiones realizadas por las entidades autónomas y semi-autónomas de la Administración Gubernamental de México, han sido superiores a las de los órganos centrales del Poder Público. (ANEXO No. 5).

La progresiva ampliación de la actividad estatal ha dado origen, como ha sido expresado, a una gran cantidad de organismos descentralizados y empresas de participación estatal cuyos gastos corrientes y de inversión quedan, generalmente, fuera del presupuesto del Gobierno Federal, dando, en consecuencia, una imagen parcial de las erogaciones públicas y auspiciando serios problemas para el control presupuestal y para lograr una visión objetiva del panorama económico de la Administración Pública.

#### **6. Problemas Relativos a las Adquisiciones del Gobierno.**

La Administración Pública Federal de México destina una porción importante de su presupuesto a la adquisición de bienes de diversa índole, que requiere en el cumplimiento de la función pública.

Durante el año de 1962 el Gobierno Federal destinó \$ 1.320'216,000.00 a este importante renglón del gasto federal, lo cual dio origen a 15,815 pedidos. Si a esta cantidad se agregan las adquisiciones de quince importantes organismos descentralizados, la cifra se eleva a \$ 3.472'396.000.00 y el número de pedidos a 28,526. Obviamente, la suma total de las adquisiciones del sector público incluyendo al Gobierno Federal y a todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal rebasa considerablemente las cifras anotadas.

Es indudable que, además de la importancia cuantitativa de las adquisiciones del Gobierno, constituyen éstas un factor condicionante para la eficaz realización del trabajo en las oficinas públicas. De aquí la necesidad de asegurar que los artículos adquiridos sean los de precios más bajos, sin menoscabo de su calidad y de su oportunidad en la entrega.

El control de las compras del Gobierno ha sido motivo de preocupación desde hace ya varios años. Uno de los objetivos que motivaron la creación de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue la de vigilar que las adquisiciones realizadas por las dependencias del Ejecutivo Federal se hicieran conforme a normas de economía y calidad. Este esfuerzo fue proseguido por la actual Secretaría del Patrimonio a través de la Dirección General de Inspección de Adquisiciones la cual está facultada para intervenir en todos los pedidos y contratos que realiza tanto el Gobierno Federal como los organismos descentralizados.

Los avances logrados en este importante aspecto de la Administración Pública permiten observar que algunas de las situaciones que han afectado adversamente el proceso de las adquisiciones, pueden superarse, en la medida que se adopten decisiones efectivas por parte del Poder Público. Tales deficiencias podríamos enunciarlas en la forma siguiente:

**a) Ausencia de una política central en materia de compras del sector público.** Al señalar la ausencia de una política central de compras nos referimos al aspecto programático a fin de orientar esta importante función del Estado. No es sólo el problema de control o registro de las adquisiciones, sino el conjunto de normas que rigen el proceso completo de las compras; o sea, la formulación del plan de compras con su presupuesto detallado, los lineamientos básicos para su operación en todas las dependencias del Ejecutivo Federal y por todas las entidades autónomas y semi-autónomas del sector público, y su registro, control y supervisión por parte de un organismo de alto

nivel jerárquico con las facultades y elementos que le permitan cumplir eficazmente con tan delicada tarea.

**b) Precios elevados en las adquisiciones del Gobierno.** Es común la práctica de varios proveedores de presentar cotizaciones elevadas cuando se trata de venderle al Gobierno. No obstante reconocer la importancia cuantitativa de lo que el Estado les representa como cliente en la venta de sus productos, los precios que ofrecen son con frecuencia superiores a los que conceden a los particulares. La explicación se funda en los problemas para obtener los pedidos, hacer la entrega de los productos, y lograr las liquidaciones y el pago de sus facturas. A esta circunstancia podría agregarse la práctica del cohecho para obtener los pedidos, la cual, aunque ha ido disminuyendo, no es ninguna osadía señalar que, por desgracia, es un mal aún no desarraigado de nuestro ambiente burocrático.

**c) Falta la coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios.** El proceso de las adquisiciones se inicia con la requisición que formulan las oficinas adscritas a las dependencias del Gobierno a través de las Direcciones Generales de Administración respectivas. Además de la información requerida en relación a la justificación de lo que se solicita, la lógica secuencia es confrontar si no hay en existencia los artículos antes de fincar el pedido, y en este aspecto, se ha observado una falta de coordinación debido a las deficiencias de los inventarios y a la desorganización interna de los almacenes. Con frecuencia no se conoce con precisión lo que se tiene y se compran bienes de los que hay en existencia grandes cantidades por no llevarse un control adecuado de los inventarios. Otra falla observada dentro de este campo es que, en la fase de recepción de las mercancías, muchas veces por falta de una precisa especificación de los artículos o por dolo, se da entrada a productos que no reúnen los requisitos de calidad deseable.

El control de calidad de los bienes que adquiere el Estado, es uno de los aspectos más descuidados en los almacenes adscritos a las dependencias gubernamentales.

**d) Ausencia de catálogos actualizados.** Aunque es justo reconocer el esfuerzo realizado para integrar un Padrón de Proveedores para fijar las normas de precio, calidad y servicio que requiere la Administración Pública, subsisten de hecho deficiencias debido a los problemas para mantener al corriente los catálogos y a los trámites para el registro en el padrón y para la revalidación del mismo. Los proveedores inscritos hasta fines del año pasado ascendieron a 2,074, lo cual da idea de la magnitud de las firmas comerciales que abastecen al Gobierno y cuyos precios, condiciones de pago y calidades de sus productos demandan de medidas de control y orden para evitar las preferencias injustificadas y las prácticas irregulares, tal y como parece ser la fragmentación frecuente de los pedidos para eludir el control de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

**e) Falta de estandarización de los bienes adquiridos.** Este aspecto que podría tal vez juzgarse secundario, asume una singular importancia por la magnitud de las adquisiciones que en conjunto demanda la Administración Pública. La falta de uniformidad en los equipos, mobiliario, utilería, hace inaprovechable para una oficina determinada lo que no se utiliza en otra, por lo que gran cantidad de bienes van a agudizar el problema de los almacenes e inventarios por la causa señalada; además, es ostensible la falta de proporciona-

lidad y armonía que se observa en varias oficinas del Gobierno, por falta de estandarización en el mobiliario y equipo.

### **7. Anacronismo de los Procedimientos Administrativos.**

El aspecto más ostensible de la desorganización administrativa del Gobierno se observa en los trámites largos y complicados en el despacho de los asuntos públicos. La falta de métodos racionales de las funciones del Estado se traduce en un desperdicio lamentable de energía no sólo de los empleados y funcionarios, sino del público que ha de esperar, pacientemente, el lento avance de los asuntos oficiales.

La inercia administrativa va paulatinamente complicando los procedimientos y creando una atmósfera de confusión. Además los trámites prolongados dan lugar, con cierta frecuencia, a que las personas interesadas en que sus asuntos caminen más de prisa, sobornen al servidor público y provoquen prioridades o privilegios en detrimento de terceros.

Aunado al tremendo desperdicio de energía humana, la ineficacia de las prácticas administrativas y la lentitud de los trámites deforman el carácter del empleado público, cuya iniciativa y voluntad se asfixian en medio de un mundo de papeles, firmas, sellos, copias, expedientes, etc., con implicaciones de hostilidad hacia la forma superior de hacer las cosas, con base en la organización científica del trabajo.

El anacronismo de los sistemas incide sobre las normas directivas de la actividad gubernamental; los funcionarios ejecutivos se ven obligados a revisar varias veces un trabajo y atender a asuntos de detalle; la rutina crea un espíritu de conformismo; se da margen a que intereses emboscados en los trámites tortuosos deformen las relaciones del empleado con el público, y el "burocratismo" se apodera de las mentes, anegándolas en un pantano de inutilidad y aburrimiento. Podríamos, entonces, en una expresión un tanto exagerada haber sugerido como título de este apartado: "La importancia de las oficialías de partes en el desarrollo económico", con la idea de enfatizar que la falla administrativa en los procedimientos administrativos se inicia en la recepción de la correspondencia y se sigue a través de todo el largo proceso de la acción burocrática, afectando adversamente el funcionamiento de la maquinaria administrativa del Estado.

Señalar las deficiencias en este aspecto de la Administración Pública tiene, por tanto, un carácter meramente ilustrativo porque los trámites burocráticos constituyen un trasunto de las fallas de organización del gobierno que hemos examinado previamente. Tales deficiencias son, a nuestro juicio, las siguientes:

**a) Carencia de oficinas de organización y métodos.** Hemos expresado reiteradamente que uno de los instrumentos más valiosos para conducir las instituciones, con un sentido de orden y eficiencia, son las oficinas encargadas de planear la administración de los programas y de velar permanentemente por la revitalización de los sistemas y prácticas administrativas. Estas oficinas forman parte del conjunto de organismos auxiliares del principal funcionamiento ejecutivo y no tiene por lo tanto, autoridad de línea. Infortunadamente no se cuenta con la mayor parte de nuestras dependencias gubernamentales con este tipo de organismos y cuando se intenta un propósito de reorganización se recurre, generalmente, a los funcionarios ejecutivos, a los que realizan funciones de línea, a fin de poner en práctica

los proyectos tendientes a mejorar la eficiencia. Esta forma de atacar el problema del anacronismo en los métodos del trabajo gubernamental, no es, a nuestro juicio el más correcto; porque generalmente el funcionario que tiene responsabilidad de línea se ve presionado por cúmulo de tareas inherentes a su cargo y no tiene tiempo ni oportunidad reflexiva para estudiar e idear los mejores sistemas de trabajo. Además, el carácter de la organización es el de ser un proceso continuo, y demanda en consecuencia, una constante revisión que debe ser responsabilidad, de un organismo ad hoc que aunque a su especialización, el apoyo de la autoridad superior para implantar sus recomendaciones.

**b) Ausencia de una Oficina Superior de Organización y Sistemas.** Tan importantes como son las oficinas de organización y métodos en el régimen interno de cada dependencia, lo es la de un organismo ubicado al nivel de las oficinas auxiliares del Jefe del Ejecutivo. No obstante la magnitud y complejidad de nuestro aparato estatal, no hay tampoco un órgano auxiliar que a la manera de una consultoría administrativa permanente, tenga a su cargo lograr se apliquen los sistemas más idóneos y se introduzcan los cambios más convenientes a la organización del Estado.

**c) Falta de aprovechamiento de los métodos para simplificar el trabajo.** El problema de los trámites administrativos no reconoce fronteras. Los trámites constituyen una preocupación universal porque corren parejo con el fenómeno de la burocracia. Pero, indudablemente, varios gobiernos han logrado aplicar métodos que se han traducido en una operación administrativa más ágil y en economía de esfuerzo y dinero. Esas experiencias sólo débilmente se han podido aprovechar en nuestro país y las autoridades superiores prefieren, generalmente, no alterar el modo tradicional de hacer las cosas por parte de los empleados más antiguos de Gobierno.

**d) Incipiente participación de la asesoría técnica en esta materia.** En respuesta a la necesidad de organizar administrativamente el Estado, en varios países se sigue la práctica de contratar los servicios de técnicos en organización administrativa que realizan proyectos específicos de acuerdo con las necesidades de las entidades públicas y normalmente con base en un contrato de servicios. Esta práctica se ha intentado en nuestra Administración Pública en forma esporádica y con muchas limitaciones. La razón principal ha sido la de que la mayor parte de los despachos encargados de realizar proyectos de organización y sistemas, están más bien orientados a la empresa privada, y no resulta fácil conciliar su aportación técnica, con la habilidad política que demanda la introducción de nuevos métodos de trabajo en el ambiente burocrático. Además, como todo intento de reorganización implica a veces un fuerte costo —aunque cuesta incomparablemente más la desorganización—, no se cuenta por lo general con asignación presupuestal disponible para este propósito y esta circunstancia impide, desde luego, la posibilidad de eslabonar los esfuerzos de la asesoría técnica para este tipo de proyectos en las esferas oficiales.

**e) Desatención a las iniciativas y sugerencias de los empleados públicos.** Es obvio que quien mejor conoce de un trabajo determinado es la persona encargada de realizarlo; el contacto con una tarea efectuada, cotidianamente, permite, en ciertas circunstancias y desde luego cuando no se ha formado una rutina burocrática,

lograr que sea el propio empleado el que aporte las mejores soluciones a los problemas de organización y procedimientos. Cuando estas iniciativas se estimulan y se premian adecuadamente, constituyen un factor de progreso para las instituciones. Este recurso, no es aprovechado convenientemente para mejorar nuestra administración pública y por lo general no se presta mucha atención a las ideas de los empleados, quienes contemplan con indiferencia las "colas", el papeleo y la rutina, como si no fuera parte de su personal responsabilidad el mejoramiento de la eficiencia en su trabajo.

**f) Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites.** La posibilidad de éxito en un propósito de simplificar los procesos de tramitación, radica, por una parte, en la selección cuidadosa del campo de actividades administrativas donde se proponga instaurar los proyectos de organización, y por la otra, en la persistencia del esfuerzo para evitar que se vuelva a los sistemas antiguos. Es común observar que las medidas que los funcionarios adoptan durante su ejercicio, cuando adviene un cambio en el régimen de gobierno se desvanecen, porque los nuevos titulares generalmente traen nuevas ideas y nuevas formas de actuar. Esta falta de continuidad en los propósitos de simplificación va aparejada, con frecuencia, a una deficiente selección del área administrativa que se pretende mejorar, porque cuando la elección se hace adecuadamente, arraigan los nuevos sistemas y es difícil entonces regresar a las antiguas prácticas de trabajo.

### **8. La Moral Administrativa.**

Hubiera sido cómodo eludir en este trabajo el tratamiento de este tema cuya delicadeza compromete la más aguda percepción y da margen a incurrir en señalamientos que pudieran provocar una controversia insubstancial e infructuosa. Mas el empeño de identificar los males de la Administración Pública nos ubica en un campo de responsabilidad en que es imperativo considerar, desde un plano académico, un factor que es causa y efecto de la desorganización administrativa del gobierno.

Es común considerar la corrupción administrativa como uno de los vicios más perniciosos de la actividad del Estado. Sus implicaciones se hacen incidir en la mayor parte de las manifestaciones colectivas.

Una actitud filosófica pretendería apreciar la corrupción administrativa como un trasunto de la inmoralidad social; la fuerza ambiental determinaría entonces la conducta de los funcionarios y empleados del gobierno y sería preciso modificar las condiciones del medio imperante, para corregir después las fallas concernientes a la ética administrativa.

Probablemente, si pudiera observarse la interacción de fuerzas que operan entre la Administración Pública y el medio social, se apreciaría que la conducta del servidor público responde a un conjunto de motivaciones que se derivan, tal vez, del ambiente colectivo. Incluso, de acuerdo con cierta escala de valores, podría

el funcionario interpretar como legítimo el aprovechar la oportunidad que le brinda un puesto público para lograr beneficios en provecho personal, en la medida que estime que no está causando ningún perjuicio aparente; la sociedad tal vez no contemplaría indebidamente que el servidor público lograra un súbito enriquecimiento con negocios "limpios" y probablemente lo aceptaría con beneplácito. Es más, quizá si no lo hiciera se haría acreedor a un dicterio enojoso.

En medio de estas reflexiones ¿cabría señalar un código moral para el funcionamiento público? ¿Puede la sociedad señalar rumbos de moralidad al Gobierno?

Es indudable que el papel que le toca jugar al Estado contemporáneo en la conducción de la vida colectiva, se extienda a las manifestaciones de la ética personal; la influencia del Estado en el modo de actuar y reaccionar de la gente depende mucho de la respetabilidad, eficacia y responsabilidad del propio Estado como autoridad pública. Cuando el pueblo encuentra en los funcionarios o empleados del Gobierno genuinos defensores de sus intereses, la respuesta de la solidaridad y afecto se desborda por encima de convencionalismos oficiales.

Nuestra Administración Pública es producto de una Revolución que costó innumerables sacrificios; las desviaciones transitorias en que se pudo haber incurrido han encontrado o encontrarán pronto una respuesta condenatoria; la energía, imaginación y talento de nuestro pueblo es fuente inagotable de rectificaciones.

Obviamente, la moral administrativa no florece en un medio de anarquía y desorganización. Por ello consideramos que al racionalizar la Administración Pública se podrá frenar el peculado y la confabulación en la medida que la decisión del Poder Público haga prevalecer los intereses del pueblo a los de aquellos que deforman su posición de servidores públicos. Esa decisión encontrará una respuesta vigorosa en la aspiración colectiva, porque es ya un clamor persistente del pueblo el ver dignificada la función pública a través de nuevas formas de gobierno que impulsen y fortalezcan nuestro desarrollo económico creando un espíritu de confianza entre gobernados y gobernantes; y en este intento, cabría preguntar si basta la perspectiva de aplicar con rigor la Ley de Responsabilidades contra funcionarios y empleados públicos, sin llevar a cabo la modificación a fondo de la Administración Pública por lo que atañe a su estructura, a su funcionamiento y a sus métodos de operación.

La identificación de los problemas de la Administración Pública que han quedado expuestos y que, a nuestro criterio son los que revisten una mayor importancia, obliga a presentar un esquema de ideas y propuestas que pueden servir de pauta para su resolución. Consecuentes con este señalamiento intentaremos en el próximo número de la REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA proponer algunas sugerencias para reorganizar administrativamente la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de México.

Anexo: 1

**ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO**  
**CLASIFICACION DEL PERSONAL QUE PRESTA**  
**SUS SERVICIOS EN EL GOBIERNO FEDERAL DE MEXICO**

Clasificación	Número de Plazas	Importe Anual	Promedio de Remuneración Anual Mensual	
SUELDOS	231,558	2,471,548,731.90	10.673.56	889.46
SUPERNUMERARIOS	54,378	628,123,598.40	11.623.78	968.65
SALARIOS	19,649	151,687,663.80	7,719.87	643.32
<b>TOTAL:</b>	<b>305,585</b>	<b>\$3'251,359,994.10</b>	<b>\$10.639.79</b>	<b>\$886.65</b>

- NOTAS: 1) No incluye al personal militar ni al de la Armada.
- 2) No incluye al personal con cargo a la partida de Honorarios que asciende estimativamente a 5,000 plazas.
- 3) La remuneración mensual se aumenta en un 10% de sobresueldo en el Distrito Federal y con cuotas diferenciales en diversos lugares de la República.
- 4) Datos a Junio de 1963.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

Anexo: 2

PERSONAL DEL GOBIERNO FEDERAL DE  
ACUERDO CON SU ADSCRIPCION

DEPENDENCIAS	Distrito Federal	Interior de la República	Extran- jero	TOTAL
LEGISLATIVO	796			796
PRESIDENCIA	1,144			1,144
JUDICIAL	1,235	822		2,057
GOBERNACION	2,100	917		3,017
RELACIONES	665	1	661	1,327
HACIENDA	11,706	10,586	5	22,297
DEFENSA	230	65		295
AGRIC. Y GANADERIA	2,870	4,000		6,870
COMUNIC. Y TRANSP.	13,500	15,627		29,127
INDUSTRIA Y COMERCIO	3,703	1,110	4,813	
EDUCACION	62,397	81,852	1	144,250
SALUBRIDAD	14,237	2,725		16,962
MARINA	1,362	1,872		3,234
TRABAJO	1,359	458		1,817
ASUNTOS AGRAR. Y COL.	1,799	1,568		3,367
RECURSOS HIDRAULICOS	2,445	4,705		7,150
PROCURADURIA	621	291		912
PATRIMONIO NACIONAL	1,323	70		1,393
INDUSTRIA MILITAR	2,193			2,193
OBRAS PUBLICAS	4,065	9,237		13,302
TURISMO	252	208	47	507
SUBTOTAL	130,002	136,114	714	266,830
DEPARTAMENTO DEL D.F.	38,755			38,755
T O T A L	168,757	136,114	714	305,585

565

NOTA: 1) No incluye al Personal Militar ni al de la Armada.  
2) Datos a Junio de 1963.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

NUMERO DE PLAZAS Y PROMEDIO DE REMUNERACION DEL  
PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN EL GOBIERNO  
FEDERAL DE MEXICO

Dependencias	Número de Plazas	Asignación Presupuestal	Promedio de Remuneración	
			Anual	Mensual
Legislativo	796	7'995,468.00	10,044.56	837.04
Presidencia	1,147	14'221,416.00	12,398.79	1,033.23
Judicial	2,054	33'519,470.00	16,319.12	1,359.93
Gobernación	3,017	29'773,700.00	9,868.64	822.39
Relaciones	1,327	21'704,292.00	16,355.90	1,362.99
Hacienda	22,297	230'844,263.44	10,353.15	862.76
Defensa	295	2'407,976.00	8,162.63	680.22
Agric. y Ganadería	6,870	80'756,260.00	11,754.91	979.57
Comunic. y Transp.	29,127	334'382,865.00	11,480.17	956.68
Industria y Comercio	4,813	51'196,031.00	10,637.03	886.42
Educación	144,250	1 500'173,594.08	10,399.82	866.65
Salubridad	16,962	169'191,359.80	9,974.73	831.23
Marina	3,234	37'986,804.00	11,746.07	978.84
Trabajo	1,817	21'126,568.00	11,627.17	968.93
Asuntos Agrar. y Col.	3,364	41'508,504.00	12,339.03	1,028.25
Recursos Hidráulicos	7,150	101'377,507.48	14,178.67	1,181.55
Procuraduría	912	12'408,732.00	13,606.07	1,133.84
Patrimonio Nacional	1,393	17'124,853.50	12,293.51	1,024.46
Industria Militar	2,193	27'136,120.80	12,373.97	1,031.16
Obras Públicas	13,302	145'624,706.00	10,947.58	912.30
Turismo	507	5'960,108.00	11,755.64	979.64
<b>SUB'TOTAL</b>	<b>266,830</b>	<b>2 886'420,599.10</b>	<b>10,817.47</b>	<b>901.45</b>
Departamento del D.F.	38,755	364'939,395.00	9,416.58	784.71
<b>TOTAL:</b>	<b>305,585</b>	<b>3 251'359,994.10</b>	<b>10,639.79</b>	<b>886.65</b>

- NOTAS 1) No incluye al Personal Militar ni al de la Armada.  
 2) No incluye al Personal con cargo a la partida de Honorarios (aproximadamente 5,000 plazas).  
 3) La remuneración mensual se aumenta con un 10% de Sobresueldos en el Distrito Federal y con cuotas diferenciales en diversos lugares de la República.  
 4) En el importe de las remuneraciones no se incluyen dietas, haberes ni compensaciones al personal.  
 5) Datos a junio de 1963.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Anexo: 4

**ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO**

**COMPARACION ENTRE LOS PRESUPUESTOS ORIGINALES  
Y LOS EGRESOS EFECTIVOS EJERCIDOS**

(Millones de Pesos)

Años	Originales de Egresos	Egresos Efectivos Ejercidos	Diferencia	Diferencia Porcentual
1950	2.747	2.850	103	3.7
1951	3.102	4.037	935	30.1
1952	3.999	5.112	1.113	27.8
1953	4.160	4.665	505	12.1
1954	4.828	5.873	1.045	21.6
1955	5.681	6.575	894	15.7
1956	6.696	7.605	909	13.6
1957	7.578	8.650	1.072	14.1
1958	8.403	9.677	1.274	15.2
1959	9.386	10.127	741	7.9
1960	10.256	12.143	1.887	18.4
1961	11.041	13.304	2.263	20.5
1962	13.320	14.520	2.200	17.9
1963	13801			

Fuente: 1. Cuentas de la Hacienda Pública Federal,  
2. Banco de México, S. A.

Anexo: 5

**ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO**

**COMPARACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA Y LA  
INVERSION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL**

(Millones de Pesos)

Años	Inversión Pública	Inversión de los Organismos descentralizados y empresas del Estado.	P Porcentaje.
1950	2.666	1.332	50.0
1951	2.981	1.466	49.2
1952	3.417	1.630	47.7
1953	3.254	1.626	50.0
1954	4.365	2.232	51.1
1955	4.660	2.488	53.4
1956	4.932	2.567	52.0
1957	5.946	3.043	51.2
1958	6.516	3.594	55.2
1959	6.853	3.673	53.6
1960	8.768	5.604	63.9
1961	10.577	6.341	59.9
1962	11.703	7.149	61.1

Fuente: Informes Anuales del Banco de México, S.A. y de la Nacional  
Financiera, S.A.



## PLANEACION DEL DESARROLLO Y REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA \*

Por Ignacio Pichardo Pagasa

### PLANEACION DEL DESARROLLO\*\*

#### I. Antecedentes

El conferencista inició su exposición recordando los antecedentes, o sea los intentos habidos en México hasta ahora para organizar la planeación. En lo que se refiere al Comité de Inversiones y a los organismos creados posteriormente, hizo el siguiente análisis:

“Existe una curiosa similitud, en más de un aspecto, entre el Comité de Inversiones de 1953 y la llamada Comisión Intersecretarial para la formación de planes de desarrollo creada en marzo de 1962. En ambos casos el órgano de coordinación estuvo integrado por representantes de dos secretarías; en las dos ocasiones el organismo de coordinación estuvo colocado varios escalones más abajo del más alto nivel administrativo; finalmente, ambos organismos dejaron de funcionar porque los representantes que los integraron no pudieron ponerse de acuerdo en materia de competencia y jerarquía ni el resto de las dependencias de la administración pública consideró a ese organismo con el suficiente prestigio político para imponer la coordinación de los programas de inversión.

“En octubre de 1954 el Comité de Inversiones pasó a depender directamente de la oficina del Presidente de la República, reorganizándose y cambiando su designación por la de Comisión de Inversiones. Se otorgaron a la Comisión de Inversiones mayores facultades que las que gozaba el antiguo Comité. Su función, consistía en la planeación del gasto público; en el establecimiento de prioridades, la jerarquización de los proyectos de inversión de las distintas dependencias y la elaboración del programa de inversiones del sector público a mediano plazo. La Comisión tuvo, también, la importante función de concentrar información proveniente de un gran número de dependencias del ejecutivo federal.

“El presupuesto de inversión preparado por la Comisión para cada ejercicio federal, era sometido a la consideración del Presidente de la República para que él le hiciera observaciones o modificaciones según lo exigiera la circunstancia política del momento. Aun cuando

la Comisión no estuvo legalmente facultada para vigilar el cumplimiento de los programas de inversión preparados y aprobados por ella, de hecho ejercía una importante labor de supervisión. Sus posibilidades de presionar a las dependencias federales para cumplir con el programa de inversiones eran de consideración, en tanto que una dependencia del Ejecutivo Federal no podría llevar a cabo inversiones que no estuviesen aprobadas previamente por la Comisión.

“Es indudable que la Comisión de Inversiones ha sido el organismo que con mayor éxito ha llevado a cabo en México la tarea de coordinar y jerarquizar las inversiones del sector público. En el curso del desempeño de sus funciones la Comisión de Inversiones fue ampliando su radio de acción hasta convertirse en uno de los centros decisivos de más importancia dentro del aparato de la administración pública.

“Hoy en día resulta claro que no debe olvidarse tan rápidamente la positiva experiencia de la Comisión de Inversiones. No puede negarse que en gran parte el éxito alcanzado por la Comisión de Inversiones se debió al especial lugar que ocupaba dentro del aparato de la administración pública. La circunstancia de estar colocada fuera de la jurisdicción de una Secretaría de Estado en particular y de tener acceso directo al Presidente de la República significaba además fuerza política real, tan importante en esta materia. Cuando el Presidente López Mateos creó la Secretaría de la Presidencia, incorporando dentro de su organización a la Comisión de Inversiones, ésta última perdió las características organizativas que en opinión de los expertos habían sido motivo del éxito de su gestión.

#### II. La Secretaría de la Presidencia

“La primera decisión de importancia en la administración del Presidente López Mateos (1958-1964), fue la creación de una nueva Secretaría: la Secretaría de la Presidencia. . .

“La Secretaría de la Presidencia fue concebida con el propósito de que actuara como el organismo de coordinación de las políticas económicas gubernamen-

569

\* Revista Comercio Exterior. Agosto 1964. (pp. 533-540).

\*\* Conferencia sustentada el pasado mes de julio, como parte del ciclo organizado por el Consejo Técnico de Economistas de la CNOF.

tales de más alto nivel. En cierto modo, ésta ha sido la respuesta dada por los altos funcionarios a uno de los problemas más difíciles y apremiantes de los regímenes constitucionales de tipo presidencial a saber: la carencia del consejo de ministros del gabinete ministerial, donde se alcanza la coordinación al más alto nivel jerárquico. La doctrina y la práctica constitucional mexicana han establecido que la función de coordinación de las políticas gubernamentales esté centralizada en manos del titular del poder Ejecutivo (1). Esta situación, implica, entre otras cosas, que formalmente la jerarquía administrativa y política de las distintas Secretarías de Estado es la misma."

### III. La Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo

"El Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de marzo de 1962, constituyó una Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo.

"En los considerandos del Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial se hace referencia a las órdenes y disposiciones dictadas por el Poder Ejecutivo en materia de planeación económica. Se reconoce implícitamente que la Secretaría de la Presidencia, pese a estar facultada para intervenir en la planeación económica, por sí misma no está en posibilidad de lograr la coordinación de funciones que la planeación presupone. Se afirma que para lograr la coordinación necesaria se requiere la colaboración conjunta de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. . .

"La creación de la Comisión Intersecretarial parecía ser un acontecimiento de máxima significación en el desarrollo de la administración pública mexicana. El sector público contaba, finalmente, con un organismo que centralizadamente formularía los planes rectores de toda la actividad económica del sector. En apariencia la Comisión evitaría el problema de precedencia y jerarquía al que se había enfrentado antes, sin resultados, la Secretaría de la Presidencia. La nueva dependencia encargada, en principio, de la coordinación de las actividades de la Administración Pública, entraría en estrecha colaboración con la Secretaría de mayor tradición y prestigio, es decir, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Los resultados de la creación de la Comisión Intersecretarial no han podido ser menos alentadores. Aunque la información oficial sobre las operaciones de la Comisión intersecretarial ha sido notablemente escasa, todo indica que los integrantes de la Comisión no se reunieron más de un par de veces. Para dar una idea del vacío político y administrativo en el que operó la Comisión, basta señalar que en este momento (marzo de 1964), apenas dos años después de su establecimiento, no es posible decir a ciencia cierta, si la Comisión Intersecretarial sigue funcionando o ya desapareció.

"Es importante intentar un análisis de las razones que pudieron ser la causa de una experiencia tan

desalentadora como la de la Comisión Intersecretarial. Interesa sobremanera evitar que en el futuro próximo se repitan, de nuevo, los errores que se cometieron al crear la Comisión. En dos grupos se podrían dividir los problemas que impidieron la viabilidad de la Comisión: por una parte los problemas relativos a su autoridad y atribuciones, por la otra los problemas de su integración.

"El Acuerdo establece que la Comisión debe integrarse con los representantes de las dos Secretarías mencionadas. Por la redacción del Acuerdo se desprende que no habrían de ser los titulares de las Secretarías referidas sino, posiblemente, altos funcionarios públicos, quienes representarían a sus respectivos ministerios. Esta forma de estructura dificulta la posibilidad de obtener la coordinación de las directrices económicas al nivel más alto, que es el que importa fundamentalmente. La Comisión no fue, entonces, ni un organismo formado por ministros y otros titulares de dependencias, ligado a los más altos escalones de la administración pública, ni un grupo de expertos operando en forma extradepartamental.

"Seguramente es motivo de controversia afirmar que la agencia de planeación debe tener cierto grado de autoridad operativa o por el contrario, que sus funciones son de estricto carácter de asesoramiento. Muy pocos habrá, sin embargo, que se nieguen a admitir que la agencia de planeación debe estar en posibilidad de formular juicios independientes, sobre los problemas económicos del país. El órgano de planeación no puede ni debe limitarse a elaborar comentarios sobre la política económica gubernamental; no puede limitarse a formular estimaciones sobre el desarrollo del país. Debe ser una fuente permanente de nuevas directrices económicas que señalen y orienten el rumbo de las actividades del gobierno. Los puntos de vista del órgano de planeación no habrán de reflejar, con excesiva parcialidad, las opiniones o criterios de una dependencia particular del sector público.

"En cada uno de estos aspectos, la Comisión Intersecretarial tuvo deficiencias de origen. No era posible esperar que la Comisión abrazara una política económica que modificara o fuera en contra de los puntos de vista de las dos Secretarías integrantes de la misma. Lo más probable sería que la Comisión funcionara como una oficina de análisis y asesoramiento sobre las directrices formuladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"La integración de la Comisión plantea otras dudas. La elaboración y, particularmente, la ejecución de un plan nacional de desarrollo, exige cooperación estrecha de un gran número de dependencias del sector público (dejando a un lado al sector industrial privado). Varias son las dependencias del Poder Ejecutivo cuyas actividades están directamente ligadas al desarrollo económico. Estas dependencias cuentan no sólo con experiencia administrativa y técnica, sino con información indispensable para la elaboración del plan: su participación en la etapa de formulación del mismo resultado, en consecuencia, muy recomendable. Al menos, otras tres Secretarías de Estado y la Nacional Financiera deberían haber estado representadas en la Co-

1 La Constitución se refiere solamente a un caso excepcional en el cual los Secretarios de Estado funcionan como Consejo de Ministros; es el caso previsto en el artículo 29: suspensión de garantías.

2 Ley Federal de Planeación. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Martes 29 de octubre de 1963.

misión. La Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de Industria y Comercio.

#### IV. El Proyecto de Ley Federal de Planeación

"A fines del año de 1963 la Cámara de Senadores recibió una iniciativa de Ley Federal de Planeación (2) cuya proposición fundamental era la creación de una Comisión Nacional de Planeación. Ni la iniciativa ni su dictamen de primera lectura prosperaron.

"A pesar de su adversa fortuna, la iniciativa de Ley Federal de Planeación fue una de las más importantes puestas a consideración del H. Congreso de la Unión en muchos años. En efecto, la intención del legislador de crear una Comisión Nacional de Planeación habría tenido consecuencias de gran trascendencia para el país; como seguramente las tendrá en el futuro si el proyecto se revive. La Comisión podría ser el órgano promotor de un cambio fundamental que lograra romper las estructuras que impiden alcanzar una tasa de crecimiento acelerada y las bases de una organización social más justa.

"Es posible también, desafortunadamente, que la Comisión de Planeación surgiera como un órgano con funciones de asesoramiento únicamente. En este caso la Comisión operaría, de hecho, como un grupo de expertos cuya misión sería guiar la actividad del sector público y "orientar" al sector privado. La economía de México no habría de transformarse en una economía planificada, por la simple circunstancia de que un grupo de técnicos se dedicara a formular planes económicos a corto y a largo plazo. Verdaderamente grave sería confundir, de buena o mala fe, los aspectos formales de la planeación, organismos y planes, con la tarea de movilizar la totalidad de los recursos humanos, materiales y financieros del país para la construcción de formas sociales superiores.

"La disyuntiva a la que se enfrentó el legislador sigue teniendo validez: o bien la Comisión de Planeación se crea como un órgano con atribuciones y autoridad suficiente para propiciar cambios fundamentales, o nace como una más de las dependencias auxiliares del Ejecutivo cuya historia se ha esbozado en párrafos anteriores."

*Después de considerar la posibilidad de que la creación de la Comisión de Planeación implique yuxtaposición y duplicación de funciones, así como conflictos de autoridad, entre ella y algunas dependencias del ejecutivo, como la Secretaría de la Presidencia, se pone de relieve cómo en el dictamen de primera lectura se elimina la posibilidad de armonización de las actividades del Gobierno Federal con las de treinta entidades federativas, por lo que "subsiste" la necesidad de integrar las actividades de las dos esferas del sector público al nivel de la planeación nacional.*

"El dictamen de primera lectura del proyecto de Ley propuso modificaciones considerables. Las comisiones unidas revisoras de la iniciativa de la LFP desvirtuaron su intención original, rechazando el carácter nacional que se pretendía dar a la planeación para restringirlo al ámbito de planeación económica del sector público federal.

"La Comisión de Planeación dejó de ser nacional para convertirse en federal y, en consecuencia, otro tanto sucedió con el plan de desarrollo que sólo obliga,

según el artículo 12 de la iniciativa dictaminada, a las dependencias federales. La Comisión Federal de Planeación, concebida en semejantes términos, resultaría un organismo inútil y supérfluo, porque para la elaboración, revisión y control de un plan federal de desarrollo económico no se necesitan funciones diversas a las atribuidas a la Secretaría de la Presidencia ni mucho menos un órgano distinto.

"Se puede afirmar que en el marco actual de la administración pública, un nuevo organismo de planeación de las actividades económicas del sector público federal, sería redundante. . .

"Categoricamente se dice en la exposición de motivos que la Comisión de Planeación no debe tener funciones ejecutivas de ninguna naturaleza. No se aducen argumentos en favor de ese punto de vista, pero es lógico pensar que el legislador tomó en cuenta en este caso, únicamente precedentes extranjeros de países altamente industrializados. En efecto, tanto el Comisariado General del Plan Francés, como el Buró Central de Planeación de los Países Bajos y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico de Gran Bretaña, son organismos sin funciones ejecutivas. Sin embargo, los países en desarrollo que han tenido mayor éxito en la planificación de su economía, han considerado indispensable otorgar cierto grado de autoridad ejecutiva a las agencias de planeación. Esta autoridad ejecutiva consiste, en primer lugar, en facultar al órgano de planeación para decidir tanto la prioridad como el financiamiento de los proyectos de desarrollo. Sin la previa autorización de la comisión, ninguna dependencia local, estatal o central puede obtener la asignación de fondos para sus proyectos. En segundo lugar, la comisión tiene facultades para vigilar directamente, a través de sus órganos propios de supervisión, la ejecución del Plan en sus diversas etapas.

"La magnitud de las tareas de planeación en las llamadas economías mixtas, exige que la Comisión goce de gran influencia y prestigio dentro de la administración pública y ante la opinión pública general. Para conseguir este objeto es indispensable que, además de la incuestionable calidad técnica de sus expertos, los miembros de la Comisión sean ministros de Secretarías clave, directores de agencias de desarrollo, banca central u hombres públicos con una vasta experiencia política y administrativa.

"Un comité de planeación, constituido únicamente por técnicos de tiempo completo, se asemejaría más en su operación a un consejo que a un órgano central de planeación. Sin la participación de algunos ministros y administradores, el consejo de expertos actuaría en un vacío político. Aunada a esta consideración está otra tal vez de mayor peso: la elaboración de un plan económico nacional requiere la estrecha cooperación de las diversas dependencias gubernamentales que manejan directamente problemas económicos. Tales dependencias no sólo poseen valiosa experiencia, conocimientos técnicos e información, sino de ellas depende en gran parte la exitosa ejecución del plan. Su participación en la etapa de construcción del plan es indispensable.

"Tal vez la deficiencia más grave del proyecto de ley y su dictamen, haya sido la escasa importancia concedida al establecimiento de forma precisa de colaboración entre el sector público y el privado. Esta omisión pudo haber puesto en entredicho el propósito."

## V. La Administración Pública y la Planeación Económica

*Luego de señalar que existe ya una extensa bibliografía surgen los problemas metodológicos de la planificación, y que, en cambio, no se ha puesto la misma atención sobre el problema de la "organización administrativa de la planeación económica", el Lic. Pichardo siguió diciendo:*

"La experiencia ha mostrado, en repetidas ocasiones, que es insuficiente contar con un plan de desarrollo para que las actividades económicas de un país operen conforme al programa. No son pocos los países en Asia, África y América Latina, que han elaborado planes de desarrollo técnicamente inmejorables y que, sin embargo, sólo han podido ser llevados a la práctica en mínima parte. En otras ocasiones los planes se convierten en documentos de carácter tan confidencial que nunca abandonan las oficinas de los expertos.

"No se necesita considerar estas situaciones extremadas, para reconocer que, en la práctica, uno de los problemas que dificultan más la ejecución de los planes de desarrollo es la carencia de los adecuados mecanismos administrativos. Las dificultades en materia de planeación que más a menudo experimentan los países en desarrollo, no tienen su origen en la falta de expertos que elaboren los programas y planes, sino más bien en la ineficacia del aparato administrativo con el que cuentan. Después de más de diez años de experiencia en la ejecución de planes económicos, el profesor Mahalanobis, destacado economista de la India y miembro de la Comisión de Planeación de ese país, expresa:

"Las dificultades administrativas inherentes al aparato gubernamental actual, seguramente se convertirán en el obstáculo mayor a una eficaz planeación. Para vencer esos obstáculos, será necesario hacer importantes cambios organizativos e incluso reformas constitucionales (3).

"Pocas decisiones políticas pueden tener un efecto tan marcado sobre la administración pública como la decisión de planificar la economía del país. Esta decisión implica, en primer término, una nueva concepción del contenido de las atribuciones estatales. La actividad del Estado no puede contemplarse con el enfoque tradicional que separaba las áreas de actuación de la colectividad en dos esferas, la esfera de acción de los particulares y la del Estado. Hablar de planeación significa necesariamente pensar en términos de acción conjunta, de colaboración para el logro de objetivos aceptados por la colectividad entera. Resultaría absurdo abrazar por una parte la noción de una economía sujeta a planes generales de desarrollo, en tanto que, por la otra, se tratase de establecer, 'a priori', límites a la 'intervención estatal' en la economía. En resolución, la decisión de adoptar técnicas de planeación económica lleva, por sí misma, la idea de un cambio en el contenido de las atribuciones del Estado.

"El grado de planeación contemplado por las autoridades políticas determinará la amplitud y profundidad que deben tener las reformas del aparato administrativo. Sin embargo, el solo hecho de crear un organismo central de planeación implica, de suyo, una modificación importante a los sistemas administrativos existentes. Debe determinarse el lugar dentro de la estructura jerárquica que habrá de corresponder al nuevo

organismo. Debe señalarse la competencia y autoridad que le corresponden; será necesario establecer las relaciones entre el órgano de planeación y el resto de las dependencias del sector público. Habrá menester de definir la estructura interna del órgano de planeación y su integración. Por otra parte, los nuevos procedimientos administrativos dictados por la planeación pueden llegar a ser de gran complejidad. En la etapa de elaboración de los planes, será necesario establecer sistemas expeditos para obtener información de una gran diversidad de fuentes oficiales y particulares. Los planes parciales y proyectos de desarrollo elaborados por las distintas dependencias del sector público, habrán de sujetarse a un riguroso procedimiento para su elaboración, para su presentación ante el órgano de planeación en una fecha determinada, para su coordinación con otros planes parciales y para su revisión y modificación. En la etapa de ejecución del plan, será indispensable diseñar procedimientos de vigilancia y supervisión. Parte del éxito de un programa de desarrollo depende de los sistemas de vigilancia y supervisión en la ejecución, así como de la flexibilidad de esos mismos sistemas para facilitar ajustes y modificaciones al plan original, dictados por las circunstancias cambiantes.

En un régimen político federativo, es necesario pensar en establecer formalmente métodos para alcanzar la colaboración del Gobierno Federal con los gobiernos estatales. Independientemente de la solución que se dé al problema constitucional de la participación obligatoria de los gobiernos estatales en los planes de desarrollo, es indispensable que en lo administrativo se establezcan sistemas de coordinación en esas dos esferas del sector público. . .

"Existe otro aspecto fundamental, que sólo puede ser ignorado a riesgo de incurrir en la posibilidad de que la planeación sea ineficaz totalmente. Este aspecto es el de las reformas internas a las dependencias de la administración pública federal. De diversa índole e importancia son esas reformas requeridas por el aparato gubernamental; su estudio detallado y la investigación de posibles soluciones deben ser objeto de cuidadoso análisis hecho por expertos en administración pública. Mencionaremos en forma general la naturaleza de esas reformas: un primer problema que debe atacarse a todos los niveles jerárquicos del aparato gubernamental es el problema de la coordinación de actividades. Se necesita mejorar la coordinación de las actividades de las distintas dependencias, secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas públicas. En un esquema de planeación nacional, resulta inadmisibles que las dependencias del Ejecutivo operen con autonomía casi completa y sin el menor interés por cooperar en la realización de empresas conjuntas. La búsqueda deliberada de métodos que faciliten la colaboración de los diversos órganos del sector público, debe ir precedida de una investigación de carácter general, para determinar la eficacia de la estructura del Poder Ejecutivo Federal. Esa investigación tratará de establecer si existe una adecuada división de trabajo entre las dependencias del Ejecutivo; si las funciones y las atribuciones de cada una de ellas forman una unidad lógica y coherente; si no existe duplicidad en las funciones o invasión de atribuciones; finalmente, si no



existe la posibilidad de fusionar varias dependencias (inclusive Secretarías de Estado) en una sola unidad o si aparece necesaria la creación de nuevos organismos.

"El proceso de racionalización de la administración no debe detenerse, naturalmente, en el más elevado nivel de la estructura del Poder Ejecutivo Federal. La racionalización administrativa es de mayor urgencia, tal vez, dentro de cada una de las dependencias del sector público".

*El Lic. Pichardo enumeró después diversos aspectos de esa racionalización y propuso la creación de un Servicio Permanente de Funcionarios Públicos, la centralización de la administración del personal federal y de uniformación de los métodos de reclutamiento y selección del mismo, así como el establecimiento de un instituto de capacitación de nuestros funcionarios públicos, según el ejemplo de la Escuela de Administración Nacional de Francia. Terminó subrayando que es preciso "aprender de la experiencia de otras nacio-*

*nes que han encontrado en la falta de planeación administrativa el más grave obstáculo a la eficaz ejecución de sus programas de desarrollo económico", y citando la siguiente observación de los expertos que elaboraron el Primer Plan Quinquenal de Paquistán:*

"La maquinaria administrativa necesita ser reorientada hacia las tareas de desarrollo social y económico. Es necesario tanto reorganizarla y darle más calidad, como reforzarla en tamaño. Su estructura debe ser revisada de tal modo que el desarrollo económico y social sea su meta principal en las primeras fases de la planeación; la ineficacia del aparato administrativo, operará como el impedimento más serio a la utilización racional y económica de los recursos naturales y financieros. En la práctica el éxito de la ejecución de programas económicos y sociales, estará determinado más que nada por la capacidad de la organización administrativa y técnica" (4) *de la administración pública.*



## DICTAMEN DE LA COMISION DE ESTUDIOS SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA \*

**Presidente:**

**Lic. Andrés Caso Lombardo.**

**Miembros de la Comisión:**

**Lic. Antonio Salas Ortega.**

**Sr. Enrique González Osés, C.P.**

**Sr. José Murillo Álvarez, C.P.**

**L. Alfredo Pellón Riveroll.**

**Lic. Juan Víctor Vergés.**

### INTRODUCCION

A partir de 1925, el desarrollo económico y social de nuestro país se acentúa merced a la creación de una estructura administrativa que ha permitido sentar las bases para alcanzar mejores niveles de vida. Desde entonces, a medida que el Gobierno ha intervenido en el desarrollo económico, sus atribuciones se han hecho cada vez más complejas, lo cual ha requerido una mayor especialización de los órganos que integran la administración pública.

En esta forma, a lo largo de nuestra historia institucional, se han ido creando diversos organismos especializados en la construcción de obras de infra-estructura, como caminos, ferrocarriles, presas, sistemas de generación de energía eléctrica, etc. Además, las sucesivas reformas jurídico-administrativas han tendido a mejorar la estructura institucional, con miras a lograr que la administración pública sea un instrumento adecuado para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, en muchos casos, los sistemas y procedimientos administrativos en uso, son deficientes y contrarios a las técnicas modernas, lo que origina que el despacho de los asuntos públicos no siempre se ajuste a la dinámica del desarrollo económico.

Para coordinar mejor las funciones de las distintas dependencias que integran la administración pública, es necesario efectuar cambios no sólo en su organización, sino también en las normas y procedimientos que se utilizan para mejorar el gasto público, cuya aplicación eficiente es indispensable para acelerar nuestro desarrollo.

### PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

575

#### 1. Reglamentos Internos: (Anexo 1)

Las atribuciones de las distintas dependencias que integran el Ejecutivo Federal, están señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor. A su vez, cada una de las dependencias debe expedir un reglamento interno que norme sus actividades, de conformidad con lo que se señala en el artículo 28 de la propia Ley.

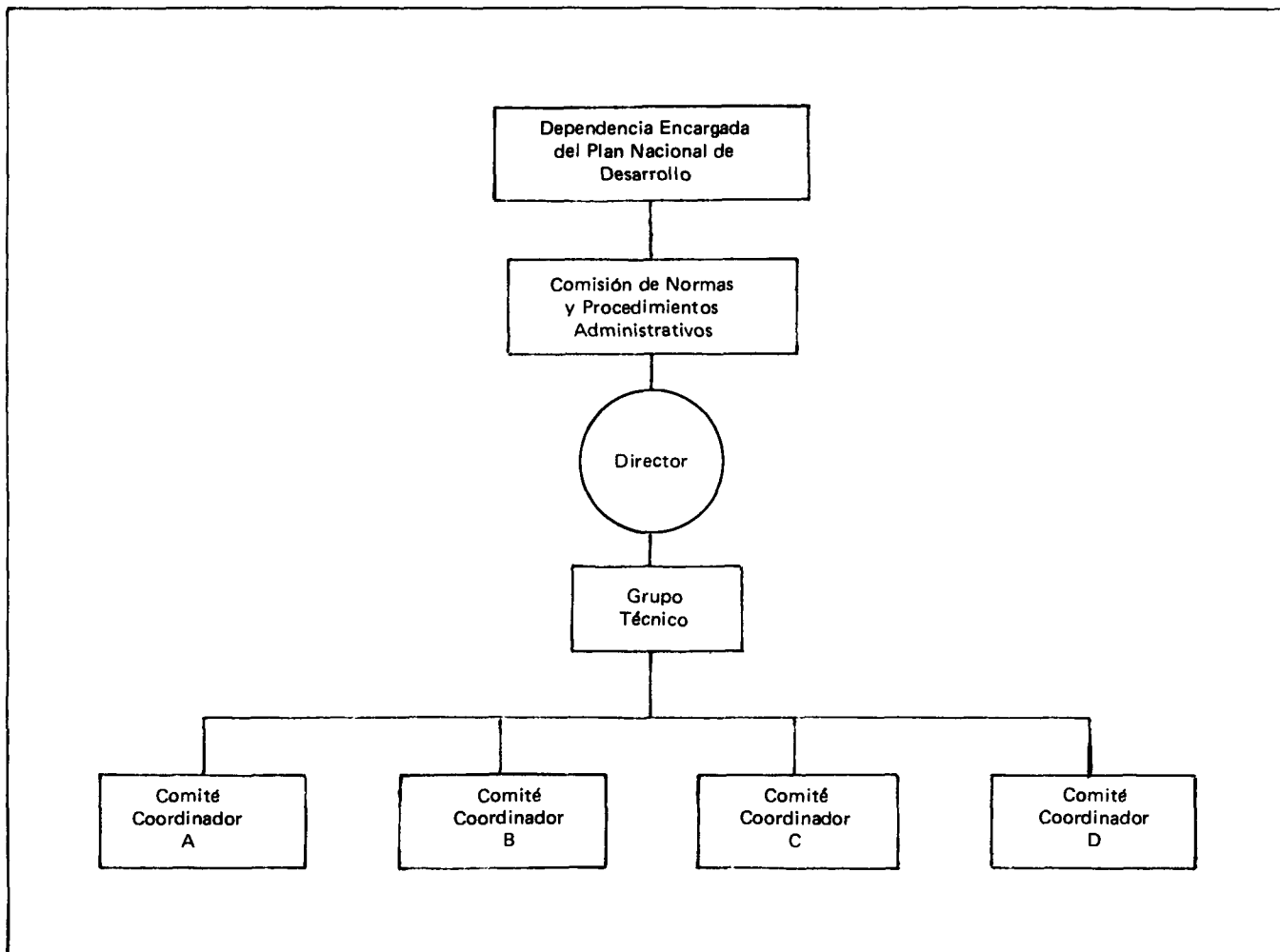
Sin embargo, la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo no tienen un reglamento interior y cuando lo tienen, resulta obsoleto, debido a los cambios registrados en la estructura de dichas dependencias.

Por otra parte, como los reglamentos de las Secretarías son promulgados por Decreto del Jefe del Ejecutivo y formulados por las Secretarías de Estado, en muchas ocasiones adolecen de una interpretación unilateral de la ley, que favorece las atribuciones de la Secretaría de Estado que propone el reglamento.

Por otra parte, si bien es cierto que en teoría se han demarcado las funciones de cada dependencia, la práctica demuestra que en innumerables ocasiones, por confusión en la interpretación de los ordenamientos, o lo que es más frecuente, por falta de coordinación entre los órganos de la administración, un mismo asunto es atendido por varias dependencias del Ejecutivo.

Esta falta de coordinación se debe fundamentalmente a la imprecisión con que la ley demarca las funciones de las distintas secretarías y departamentos de Estado y a la heterogeneidad de los reglamentos

\* Revista de Administración Pública. Núm. 17. diciembre de 1964 (pp. 68-94)



internos de estas dependencias. Esta falta de coordinación se presenta a distintos niveles y llega a provocar interferencias y duplicidad de funciones que, en muchos casos, obstaculizan el despacho de los asuntos públicos.

## **2. El control del Presupuesto: (Anexo 2)**

Para ejercer el presupuesto de acuerdo con las disposiciones que señala la Ley Orgánica respectiva y su reglamento, las dependencias del Ejecutivo utilizan procedimientos diferentes. En algunas dependencias, el control del presupuesto se efectúa por medio de máquinas electrónicas y sistemas contables modernos, que permiten obtener información oportuna y exacta sobre el ejercicio del presupuesto. En otras, dicho control es incipiente, ya que utilizan sistemas inadecuados, por lo que sólo el cotejo, más o menos periódico, con los saldos que lleva la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda o las pagadurías adscritas a la Tesorería de la Federación, permite conocer en forma aproximada los saldos en partida.

Actualmente, los procedimientos empíricos para llevar la contabilidad gubernamental, constituyen los sistemas que prevalecen en la mayoría de las dependencias del Ejecutivo.

Por otra parte, no existen disposiciones precisas que reglamenten la preparación, ejercicio y control de los presupuestos, por lo que las autoridades superiores de las secretarías, en muchas ocasiones, carecen de información oportuna y adecuada para tomar decisiones.

En algunas dependencias, la asignación del presupuesto se hace directamente a cada dirección o departamento, sin que exista la debida coordinación con el gasto total de la Secretaría de Estado; como consecuencia de esto, surge el problema de que en unas direcciones, el fondo presupuestal es suficiente para el desarrollo de sus programas, mientras que en otras este no basta, e impide por lo tanto, el cumplimiento de las tareas asignadas. Otros factores que reducen el aprovechamiento eficiente de los recursos presupuestales de que disponen las secretarías del Estado, son: las dificultades para hacer transferencias entre partidas, las limitaciones de los calendarios de pago y la rigidez en la aplicación de la ley por parte de las autoridades hacendarias.

## **3. El Control de las Adquisiciones y los Suministros: (Anexo 3).**

Otro aspecto importante en la administración pública, lo constituye el problema de las adquisiciones y los suministros. El Gobierno Federal hace adquisiciones por un monto aproximado de 1,320 millones de pesos al año, en bienes de inversión y de consumo; sin embargo, aún cuando aparentemente existe una organización para regular las compras y los abastecimientos, en la práctica, la falta de normas y procedimientos para controlar este aspecto tan importante del gasto público, provoca pérdidas cuantiosas.

En lo que se refiere a las adquisiciones, se pueden mencionar como causas del desperdicio de recursos, las siguientes: carencia de programas de adquisiciones, ausencia de sistemas para controlar la calidad de los artículos adquiridos, disparidad en los precios de artículos similares, adquisición de marcas diversas, que encarecen el mantenimiento, y falta de uniformidad en las

cotizaciones, concursos, contratos de suministro, etc.

Es decir, no existe una verdadera política coordinada de adquisiciones: las disposiciones al respecto tienden a regular únicamente las compras de artículos de importación o de inversión, sin establecer sistemas generales sobre precios unitarios, normas de calidad, etc. La planeación de las adquisiciones es un factor que se deriva del desarrollo de los programas de trabajo de las secretarías de Estado. Consecuentemente, estas adquisiciones deben planearse como parte integrante de dichos programas.

En lo referente a los abastecimientos, las principales fallas son: carencia de inventarios adecuados, ausencia de programas de consumo, que imposibilitan el manejo eficiente de los almacenes, falta de cuadros básicos sobre artículos de consumo, como medicinas y material y equipo de oficina, falta de un mecanismo expedito para depurar los inventarios, etc.

Si se analiza el manejo de los almacenes, se puede ver que las cuentas que se rinden a la Contaduría de la Federación, que por ley deben hacerse cada mes, no reflejan de ninguna manera la realidad de los movimientos y en muchas ocasiones se limitan a una simple relación de entradas y salidas de meses anteriores, sin los datos actualizados para conocer el valor real de los activos. Pocas dependencias del Ejecutivo tienen al día sus controles sobre los movimientos de los activos fijos y bienes de consumo.

La falta de un control de los inventarios ha impedido establecer normas generales de adquisiciones, originando que éstas se realicen sin obedecer a un programa de compras debidamente jerarquizado, adquiriéndose artículos que en ocasiones existen ya en los almacenes.

El control de los bienes es deficiente, lo que da lugar a que en muchas ocasiones los proveedores surtan artículos que no están de acuerdo con las especificaciones del pedido.

El desconocimiento de las existencias origina grandes stocks que crean problemas de almacenamiento y representan inversiones innecesarias que elevan el costo de los programas a desarrollar.

Por último, la falta de un control preciso sobre los artículos propicia las sustracciones de bienes en los almacenes de las dependencias del Ejecutivo.

## **4. El Manejo del Personal: (Anexo 4)**

El Gobierno Federal ocupa más de medio millón de trabajadores en sus distintas actividades, lo que representa más del 4% de la población económicamente activa del país. El gran número de trabajadores al servicio del Estado, demanda la utilización de sistemas y procedimiento adecuados para controlar y utilizar productivamente este importante sector de la población.

En algunas dependencias del Ejecutivo Federal, los sistemas para manejar el personal han ido modernizándose, con el objeto de hacerlos más eficientes. Sin embargo, en otras, los sistemas y procedimientos que utilizan las direcciones o departamentos de personal y las comisiones de escalafón para controlar los movimientos de altas, bajas, licencias y ascensos, ocasionan errores con graves perjuicios para los trabajadores.

La estabilidad en el empleo que las reformas legales han acentuado, los aumentos en los salarios y las prestaciones sociales cada día más amplias, hacen que el servidor público forme parte ya de un grupo de trabajadores que dentro de la actividad nacional cons-

tituyen un sector distinguido. En consecuencia, es conveniente estructurar con base estricta en la capacidad, los sistemas de ascensos escalafonarios, de tal manera que la antigüedad solamente se considere en casos de igual competencia; de lo contrario, la situación que tan justamente han obtenido los trabajadores al servicio del Estado, se convertiría en privilegios de un grupo que, al no incrementar su productividad, dejaría de contribuir en forma eficiente a la buena marcha de la Administración Pública.

Por otra parte, el gobierno demanda cada vez mayor número de personal especializado y altamente calificado, y salvo excepciones, no existen sistemas que vayan desde el reclutamiento, selección y preparación del personal de nuevo ingreso, hasta la capacitación permanente del personal que se encuentra trabajando.

Las instituciones para capacitar a los empleados, funcionan en forma incipiente, por lo que todavía no rinden resultados positivos,

##### **5. El Manejo de la Correspondencia y los Archivos: (Anexo 5)**

La administración pública en México ha venido afrontando un problema que cada día se hace más agudo: el papeleo en las oficinas públicas es un obstáculo para la fluidez de los diversos trámites que deben desahogarse. Este problema singular, que afronta la administración pública, tiene su origen en la forma tradicional, larga y complicada, de formular comunicaciones entre las mismas dependencias.

En este aspecto, no existen normas precisas para el control de la correspondencia, las formas impresas y los archivos.

La correspondencia que reciben, elaboran o despachan las dependencias del Gobierno Federal, se maneja utilizando diversos procedimientos para su control y registro y, por lo que se refiere a su elaboración, se usan diversas formas y clases de papel.

El crecimiento natural de las actividades de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal ha determinado que se aumente el número de documentos que es necesario para integrar la historia o memoria de cada dependencia, y como consecuencia, ha aumentado el número de expedientes, así como el volumen de cada uno de ellos, lo que constituye un nuevo problema.

En el caso de los archivos, se presenta el mismo problema de anarquía, pues se utilizan diversos sistemas y procedimientos en las diferentes dependencias del Gobierno Federal, y puede decirse que en general todos los archivos adolecen de serias deficiencias en su organización, tanto en su aspecto técnico como en el práctico.

Igualmente, por lo que se refiere al personal que maneja los archivos, en su mayor parte carece de preparación y no tiene interés en mejorar sus conocimientos.

#### **CONCLUSIONES**

A) La estructura administrativa del Gobierno Federal debe adaptarse a la dinámica del desarrollo económico, mediante el establecimiento de nuevos procedimientos y sistemas.

B) Es necesario modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de precisarle a cada dependencia del Ejecutivo las atribuciones que le co-

rresponden, de acuerdo con su organización y su especialización.

C) Es indispensable perfeccionar la coordinación entre los distintos órganos de la administración pública, y organizarlos de tal manera que posean estructuras jurídico-administrativas similares, con reglamentos interiores homogéneos que les permitan cumplir con las atribuciones que les señale la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

D) Los sistemas para controlar el presupuesto dentro del Gobierno Federal, son en algunos casos deficientes, por lo que es conveniente adoptar procedimientos contables adecuados y uniformes en las distintas dependencias, con el objeto de tener información oportuna.

E) Es necesario dictar normas precisas que reglamenten las adquisiciones del Gobierno Federal, que suman la cantidad de 1,320 millones de pesos, para lograr precios adecuados y calidad en artículos. Asimismo, es indispensable formular programas de adquisiciones que se deriven de los de trabajo; uniformar los sistemas de adquisiciones y abastecimiento y formular cuadros básicos de artículos de consumo general.

F) La mayor parte de las dependencias del Ejecutivo carecen de controles adecuados para manejar sus almacenes. Es conveniente implantarlos mediante sistemas técnicos, que permitan obtener un uso adecuado de los bienes almacenados y evitar el desperdicio que existe actualmente.

G) El Gobierno Federal ocupa a más de medio millón de trabajadores. Los sistemas modernos para manejar al personal no han sido adoptados por todas las dependencias oficiales. Subsisten deficiencias que originan que este gran volumen de mano de obra se aproveche en muchas ocasiones en forma inadecuada. Deben constituirse escalafones con base en la eficiencia, con el objeto de que la seguridad en el empleo, los aumentos de sueldo y las prestaciones sociales tan justamente obtenidas por los trabajadores al servicio del Estado, no se conviertan en privilegios de grupo.

H) Es conveniente implantar sistemas uniformes para seleccionar a los candidatos a ocupar plazas en el Gobierno Federal y capacitar a los trabajadores para que puedan desempeñar cargos más calificados.

I) El volumen de asuntos despachados por las dependencias del Ejecutivo Federal se incrementa constantemente. No existe coordinación entre los sistemas para controlar el trámite de la correspondencia, los archivos y las formas impresas. Urge un sistema uniforme de control para evitar el papeleo que origina retrasos considerables en el trámite de los asuntos.

J) La planeación y coordinación de los sistemas y procedimientos administrativos en uso en el Gobierno Federal, es una necesidad inaplazable. No existe una institución que asesore a las dependencias del Ejecutivo sobre la conveniencia de implantar nuevos métodos, o bien que coordine los distintos sistemas y procedimientos empleados por las dependencias del Ejecutivo. En consecuencia, se requiere una acción central para planear y coordinar los métodos y sistemas administrativos que requiere el Gobierno Federal para promover más eficientemente el desarrollo económico y social del país.

#### **PROPOSICION**

Se propone constituir una "COMISION DE NOR-

**MAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS"** que tenga por objeto estudiar y proponer sistemas y procedimientos para hacer más eficiente la administración pública, elevando la productividad tanto de los trabajadores como de la inversión efectuada en equipo.

Se propone que esta Comisión forme parte de la dependencia encargada de llevar a cabo la planeación nacional. Estimamos que la parte más difícil de un Plan Nacional de Desarrollo es su ejecución, la cual requiere de una administración correcta. La ejecución de los programas, la coordinación y su control, demandan sistemas administrativos eficientes; en consecuencia, la coordinación de los sistemas de la administración pública es parte del Plan Nacional de Desarrollo, y por lo tanto, creemos que esta Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos deben formar parte del organismo planificador. (Ver Gráfica anexa)

La Comisión integrará comités de los que formarán parte las autoridades administrativas de las dependencias interesadas en determinada reforma administrativa. Los comités estarán presididos por miembros calificados de la Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos, y los estudios que efectúen serán presentados a la consideración del Director de la Comisión y éste los someterá a su vez al acuerdo de la autoridad superior a la que éste adscrito. Las recomendaciones, en caso de aprobarse, serán sometidas al acuerdo del Presidente de la República, quien de considerarlo conveniente, expedirá el acuerdo respectivo para que dichas normas sean de observancia general.

Se podrán constituir tantos comités como asuntos concretos se requiera tratar, por ejemplo: comité coordinador de reglamentos interiores de las secretarías, comité de sistemas y procedimientos para el control del presupuesto, comité para el control y manejo de los almacenes, comité para el manejo y adiestramiento del personal federal, comité para reglamentar las adquisiciones del Gobierno Federal, etc.

El funcionamiento de comités, daría una gran flexibilidad al sistema, de tal manera que las medidas serían estudiadas por las dependencias directamente interesadas en su aplicación, y al dictarse el Acuerdo Presidencial se contaría con el conocimiento previo y la aceptación de los interesados. En esta forma, quedaría eliminado uno de los principales obstáculos con los que se tropieza en la administración, y que consiste en la resistencia para aceptar nuevos procedimientos cuando éstos no han sido del conocimiento previo de las personas encargadas de su aplicación.

Los comités podrán integrarse con técnicos altamente calificados en la materia de que se trate, que presten servicio en las distintas secretarías de Estado; este personal, una vez efectuado el trabajo, regresaría a sus oficinas de origen. Cuando se requiera, los comités podrán asesorarse de técnicos especialistas ajenos al Gobierno Federal, contratándolos para trabajos determinados.

La Comisión estará constituida en consecuencia, por un núcleo pequeño de especialistas, que coordinen las labores y las dirijan, y los comités por técnicos que trabajen en las distintas dependencias del Gobierno Federal, utilizándolos a medio tiempo o a tiempo completo, y sólo cuando sea necesario contratarán personal ajeno a las dependencias del Ejecutivo.

Este tipo de comités ha tenido un gran éxito no solamente en los países desarrollados, como Francia y Holanda, sino también en los países en desarrollo, co-

mo la RAU e India. Tienen la ventaja de que en la elaboración de las normas administrativas participan con su experiencia las personas más calificadas del gobierno, sin que se incremente el aparato administrativo. Además, las normas que se proponen responden a necesidades de orden práctico y, al mismo tiempo utilizan sistemas modernos y eficientes.

Una Comisión de este tipo, creemos, en poco tiempo podrá sentar las bases para modernizar la administración pública de México.

El cambio constitucional del Ejecutivo Federal, origina un clima favorable para las modificaciones administrativas; los nuevos funcionarios están dispuestos a revisar los procedimientos en uso, y por otra parte, los viejos trabajadores aceptan los cambios con menos resistencia.

Esto no quiere decir que se deban cambiar totalmente los sistemas, por el solo hecho de haber estado en uso varios años, sino que se deberá utilizar la experiencia de los trabajadores para que prevalezca la parte positiva de los antiguos sistemas y para que las nuevas disposiciones se apliquen con el mínimo de trastornos en la marcha de la administración. Los cambios que se introduzcan en los sistemas y en los procedimientos, se harán en forma paulatina, con el objeto de que su aplicación no origine trastornos en el despacho de los asuntos que tienen a su cargo las dependencias.

La interpretación de un Plan Nacional de Desarrollo en México, presenta una magnífica oportunidad para que simultáneamente con las medidas económicas que sea menester adoptar, se tomen las medidas administrativas que se estimen conveniente para que los organismos encargados de llevar a cabo los programas derivados del Plan, actúen en forma eficiente, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la administración pública moderna.

Andrés CASO LOMBARDO

## **ANEXO 1. COORDINACION DE NORMAS JURIDICO-ADMINISTRATIVAS EN LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL**

Dentro de la organización política establecida por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Poder Ejecutivo el desempeño de las atribuciones que caracterizan a la administración pública.

Este concepto debe entenderse como la manera de objetivarse el Poder Ejecutivo, mediante la realización de actos determinantes del ejercicio de la autoridad política.

Ahora bien, esta función que tiende a dar satisfacción a los intereses generales de la población, para que cumpla debidamente con el fin propuesto, debe organizarse, de acuerdo con las teorías aceptadas por el Derecho Administrativo de una manera centralizada o descentralizada.

"Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el orden de ínfima categoría, a través de diversos grados . . .", nos dice Gabino Fraga y hemos copiado textualmente esta definición, porque

lo consideramos indispensable para llegar a la conclusión de que en todo momento, debe existir una unidad entre los diversos Organos de la administración y la necesaria coordinación para que se establezca una interrelación entre esos Organos, que permita, que el esfuerzo de cada uno de ellos se aproveche debidamente, al no existir la duplicidad de funciones, que además de resultar antieconómica, hace menos expedita la función con el consiguiente perjuicio para la satisfacción rápida y eficaz de los servicios públicos a cargo del Estado.

No por el hecho de que nuestro país haya creado su sistema de Gobierno ajustado a los principios generales del Derecho Constitucional y Administrativo y lo haya apegado a su realidad, pensamos que no deben revisarse las normas jurídicas que lo sustentan, puesto que hay una necesidad siempre creciente de estudiar la administración pública para lograr el fin de que se mejoren los sistemas y métodos de la administración del Gobierno, de tal manera que den satisfacción mejor a las necesidades colectivas.

Por ello es que consideramos pertinente apuntar, en vista de la experiencia resultante del conocimiento del despacho de los asuntos administrativos, la necesidad de un estudio a fondo de las distintas disposiciones legales y reglamentarias que norman la función administrativa, para establecer una efectiva coordinación entre los diversos Organos que la integran y dar cumplimiento correcto a sus fines.

## EL SISTEMA LEGAL

De acuerdo con nuestra Legislación, el Poder Ejecutivo, a cuyo cargo corre la administración pública, reside en una persona y por ello es natural que, siendo el cumplimiento de las atribuciones de este Organos, tan complejo, se haya establecido constitucionalmente la facultad de crear tantas Secretarías de Estado como auxiliares de ese Organos se requieran por la Administración.

De esa manera y analizando, aún cuando sea someramente la Ley de Secretarías de Estado de 1917, notamos que se dispuso la creación, para esa fecha, de únicamente 7 Secretarías de Estado, y más tarde, en el año de 1934 se establecieron, para despachar los negocios administrativos federales, además de los Departamentos y otras Dependencias, 8 Secretarías, incluyendo ya la de Educación Pública.

Sucesivamente la Ley de referencia ha sufrido algunas modificaciones hasta llegar a la de 7 de Diciembre de 1946, en que ya se fijó de una manera más homogénea el número de auxiliares del Poder Ejecutivo que se consideró necesario para el correcto despacho de los negocios administrativos.

Por principio, debe dejarse determinado que no existe legalmente ninguna preponderancia de alguna de las Secretarías o Departamentos de Estado sobre las otras, y que por lo tanto, se encuentran en igual grado de jerarquía.

El Ordenamiento Legal arriba citado determina las atribuciones de esos auxiliares del Ejecutivo, señalando la competencia de cada uno de ellos, debiendo considerarse que el Legislador estimó pertinente actuar de esa manera, para que el despacho de los asuntos públicos fuera más expedito.

Sin embargo, si bien es cierto que la teoría ha demarcado estrictamente las atribuciones de esas Depen-

dencias del Ejecutivo, la práctica ha demostrado que en innumerables ocasiones un mismo asunto es atendido por diversas Dependencias del Ejecutivo, en la mayoría de las ocasiones, no por razones de carácter estrictamente legal, sino por razones de índole política, trayendo como consecuencia la duplicidad aparente de funciones.

## OTROS ORGANOS QUE CONCURREN EN LA ADMINISTRACION

Por otra parte, debe apuntarse como una tendencia cada día más importante dentro del Derecho Administrativo, la concurrencia, al lado del régimen de centralización, de otra forma de organización administrativa que es la descentralización, que se distingue de la primera en que no existe entre el órgano descentralizado y el poder ejecutivo una relación de jerarquía, no obstante que también desempeña, por disposición legal, atribuciones que concurren al mismo fin, que es el de la satisfacción de necesidades colectivas.

Aún cuando la doctrina considera tres tipos de descentralización: por región, por servicio y por colaboración. Consideramos que para el objeto de este trabajo es pertinente hacer hincapié en las características de los Organos Descentralizados por servicio, por ser los que están íntimamente ligados con el desempeño de funciones administrativas que ha sido considerado necesario atribuirles para colaborar con el Poder Ejecutivo.

Así debemos considerar que el órgano descentralizado del Estado a que aludimos, es creado con personalidad jurídica y patrimonio propio para dar satisfacción a necesidades de carácter general de la población —elemento importante del órgano centralizado— pero que no forma parte aparentemente de la administración pública, si consideramos lo dispuesto en la Ley que determina que para el correcto despacho de los asuntos administrativos, se establecerán las Secretarías que el Poder Ejecutivo considere necesarias.

Sin embargo, en la práctica, tanto unos como otros, es decir los órganos centralizados y los descentralizados, concurren al mismo fin que es la satisfacción de necesidades colectivas de la población, mediante diversos procedimientos comunes a ambos sistemas, como son la planificación, administración de personal, organización y método, etc., según lo señala Muñoz Amato en su Introducción a la Administración Pública.

Si consideramos la concurrencia de ambos sistemas, con métodos comunes a ambos, en un mismo fin, es indiscutible que si no se revisan frecuentemente las disposiciones legales y las reglamentarias que rigen su funcionamiento, habrá instantes dentro del proceso de desarrollo de las atribuciones del Estado en que ambos sistemas se interfieran, haciendo nugatorios los efectos que se ha pensado técnicamente, que producirán, que no es otro que la correcta y eficaz administración pública.

Generalmente está interferencia o duplicidad que se presenta, no lo es a nivel ministerial, sino en niveles inferiores, en donde las disposiciones que los rigen no son de carácter legal, formalmente hablando, sino se trata, en el caso, de disposiciones administrativas internas, como son los instructivos, circulares, etc.

En estas condiciones es más difícil poder preveer la interferencia o la duplicidad de funciones, porque esas



disposiciones no son generales, sino particulares a cada Secretaría, Departamento u organismo descentralizado.

La presente administración ha considerado esta situación y así, en el Acuerdo Presidencial de 7 de Agosto de 1961, dirigido a todas las Secretarías y Departamentos de Estado, se determina entre otras, las tareas de "fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí y "promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública".

## CONCLUSION

En vista de las anteriores consideraciones estimamos pertinente proponer la creación de un Organismo que esté facultado para estudiar permanentemente las disposiciones legales reglamentarias e internas que rigen el funcionamiento de los distintos Organos de la Administración Pública y que, además, posea facultades de evaluación para poder jerarquizar las necesidades colectivas que deban satisfacerse y que legalmente o de hecho competan a varios de estos Organos a fin de que de ser posible se establezca, mediante actos administrativos del Poder Ejecutivo, la necesaria coordinación en las atribuciones de la administración pública, para lograr la correcta, eficaz y oportuna prestación de los servicios públicos a cargo del Estado.

Antonio SALAS ORTEGA

## ANEXO 2. "CONTROL CONTABLE DE PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS Y LA CONTABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL"

La posición económica y financiera actual del gobierno federal, requiere de sistemas de control técnicamente elaborados para poder contar con elementos de juicio suficientes y oportunos a fin de que los ejecutivos de la administración pública puedan tomar decisiones inmediatas en beneficio directo de la economía del gobierno federal.

En este estudio señalaremos los puntos básicos que se requieren para obtener tales objetivos:

### PLANEACION GENERAL DE LA ORGANIZACION FUNCIONAL DEL GOBIERNO FEDERAL

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en nuestro concepto debe precisar las facultades de control administrativo que tienen las Secretarías del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia, pues en ningún capítulo aparece la obligación por parte de estas secretarías de recabar periódicamente los estados financieros de todas las demás secretarías o departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para poder presentar al ejecutivo un estado consolidado.

Por lo tanto, dentro de este primer punto, sugerimos que se amplie la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en lo tocante a las facultades de la Secretaría de la Presidencia, a fin de que sea ésta, a través de un organismo especial la encargada de programar, ordenar, vigilar y consolidar los estados financieros de todas las dependencias, para poder de este

modo presentar al ejecutivo, El Balance General del Gobierno Federal.

Para esto es indispensable que cada dependencia gubernamental sea representada precisamente, en el aspecto contable, por contadores públicos titulados que serían instruidos debidamente por la Secretaría de la Presidencia, con el fin de unificar criterios contables y poder elaborar el balance general de su dependencia, por lo tanto la planeación general de la organización funcional del gobierno federal, en nuestro concepto requiere esencialmente, como antes se dijo, precisar las facultades administrativo-contables de la Secretaría de la Presidencia.

### LA DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Es de nuestro conocimiento la enorme dificultad que existe para las secretarías de estado y demás organismos públicos y desarrollar oportunamente sus programas de trabajo, debido al exceso de trámites burocráticos que hay necesidad de llevar a cabo, con las repercusiones lógicas de incumplimiento en los programas, descrédito con proveedores y contratistas y por último, obteniendo costos en algunos casos verdaderamente exorbitantes.

Por lo cual sugerimos que al vigilar el ejercicio fiscal de cooperaciones o de financiamientos de una secretaría de estado o empresa federal, se haga precisamente a través de sus controles contables de programas y presupuestos y esencialmente a través de su contabilidad general, inspección que debe ser practicada por las Secretarías del Patrimonio Nacional y la Presidencia, ya que de los estados financieros se pueden hacer auditorías tan analíticas como sea necesario.

Por otra parte, el gobierno federal al centralizar sus operaciones como lo viene haciendo, recarga el trabajo a una dependencia, que debe ser diluido entre las empresas participantes, ocasionando con esto que el Balance General de la Hacienda Pública no representa para el ejecutivo, documento útil para tomar decisiones y mucho menos documento de control que justificase su elaboración. Por lo tanto sugerimos la descentralización, no absoluta sino en cuanto al control administrativo se refiera, de acuerdo con la capacidad y volumen de operaciones de nuestro gobierno, siendo absolutamente indispensable, tal como lo realizan las instituciones bancarias de nuestro país.

### ESTUDIO CONTABLE ECONOMICO SOBRE ESTADISTICAS DEL INGRESO FEDERAL

El ejercicio del presupuesto en el gobierno federal, carece de uniformidad en sus calendarios y en función de las necesidades reales, toda vez que por regla general en los meses de enero, febrero y marzo de cada año, se observa una contracción del ejercicio de los fondos fiscales, ocasionando con esto que tengan que cubrirse sueldos, contratos, etc., que van a elevar los costos sin ninguna justificación especial ya que si el presupuesto general del gobierno federal está asegurado con el calendario de entregas y pagos de acuerdo con las necesidades de cada dependencia, lo mismo será el primer trimestre del año que lo subsecuente, claro está y esto es comprensible, que la razón esencial de esta falla, estriba en la falta de estadísticas más o menos ajustadas, como sucedió palpablemente en el

ejercicio fiscal 1961-1962. Estas deficiencias en las estadísticas del control del ingreso del gobierno federal, así como del ejercicio del mismo, repercuten en pérdidas muy considerables en perjuicio general de la nación.

#### **APROBACION DE PROGRAMAS EN RELACION CON EL INGRESO FEDERAL**

La Secretaría de la Presidencia a través del organismo encargado de la formulación del plan general de inversiones y gastos del gobierno federal, autorizará a cada uno de los organismos federales, de acuerdo con el ingreso fiscal probable, los programas de obras que presenten, ajustándolos de acuerdo con la capacidad presupuestal. Estos programas individuales deberán ser elaborados de acuerdo con un formato especial previamente elaborado, en donde el organismo encargado de la planeación general, prevea la agrupación de grandes conceptos para que desde ese momento, se unifiquen los registros y controles de los programas en todas las dependencias.

#### **CALENDARIO DE ENTREGAS A LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL**

Para que cada uno de los organismos federales pueda cumplir con su programa de inversiones y gastos, será necesario que exista un calendario de entregas precisamente en relación directa con el desarrollo prefijado en el programa, toda vez que en la actualidad observamos que los tres primeros meses de cada ejercicio fiscal, prácticamente paralizan las operaciones de construcción y operación; igualmente se observa que en los tres últimos meses del mismo ejercicio, por la enorme carga de trabajo que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se suspenden transferencias a los presupuestos, nuevos nombramientos, cambios de categorías y operaciones en general que debieran ser normales dentro del mismo ejercicio.

Sin embargo, al contar la dependencia ejecutante con un calendario fijo de pagos y con la responsabilidad de la ejecución de sus proyectos, elaboraría normalmente todo el ejercicio fiscal, logrando con esto un desarrollo uniforme en sus labores y considerables avances en la construcción y elaboración de los programas.

#### **CONTROL DE PROGRAMAS POR DEPENDENCIAS ESTABLECIENDO UN CRITERIO UNIFORME SOBRE INVERSIONES**

Este aspecto es verdaderamente importante coordinarlo entre dependencias, toda vez que no existe un criterio uniforme en lo que respecta a inversiones, pues lo que para algunas dependencias significa adquisiciones de activo fijo, para otras representa simplemente inversiones dentro del cuadro global de las mismas, sucediendo lo mismo con los gastos de administración que para algunas dependencias es concepto aislado de la inversión y para otras es acumulable a la inversión, por períodos determinados o por obras terminadas.

Este punto requiere un amplio estudio y en nuestro concepto deberían dictarse las normas generales que rijan el concepto de inversiones y gastos en las dependencias del gobierno federal.

#### **CONTROL CONTABLE DE LOS PRESUPUESTOS POR DEPENDENCIAS**

Sabemos que cada una de las dependencias del gobierno federal, de acuerdo con sus experiencias anteriormente adquiridas, han elaborado sistemas de control, tan diversos que es verdaderamente imposible poder consolidar los datos esenciales del presupuesto por dependencias que presentarían al ejecutivo la posición real del presupuesto, a fin de tomar las medidas que a su juicio estimase convenientes.

El control contable del presupuesto por dependencias, debe ser uniforme, para esto será necesario invitar a los representantes de cada una de las dependencias del ejecutivo, que laboren en este aspecto, para que expongan sus necesidades de control tan amplias como sea necesario, pero siendo un problema común, consideramos que tanto el catálogo de cuentas para dicho control, como el instructivo, deberán comprender todas estas necesidades e implantarse como medida de control indispensable y obligatoria.

#### **LA CONTABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL**

En la actualidad y dada la capacidad técnica con que contamos en nuestros días, es necesario que el gobierno federal, como una gran empresa, cuente con un balance general consolidado, producto de las consolidaciones de balances de las dependencias del ejecutivo.

Las ventajas de la elaboración de dicho documento para el gobierno federal, son incalculables y señalaremos en este estudio, que para fines crediticios, para obtener cifras equilibradas en cada uno de los conceptos generales del activo fijo, circulante y diferido de los bienes nacionales, así como su cumplimiento técnico con relación a las obligaciones, es elemento de juicio que reportará al ejecutivo una confianza absoluta para las decisiones que en beneficio común dicte con toda oportunidad.

Las instituciones bancarias de nuestro país operan con un catálogo general e instructivos que trazan una ruta uniforme para el desarrollo y control de sus operaciones, esta uniformidad de criterios y la fácil consolidación de sus balances, permiten a dichas instituciones tomar medidas de protección, de incremento o de receso en sus operaciones, evitando así problemas que en otra forma serían verdaderamente imposibles de sortear.

En suma, en nuestro concepto el Balance General del Gobierno Federal, será el documento básico sobre el cual se proyecten en lo futuro los programas en relación con el plan general del gobierno.

#### **FLEXIBILIDAD EN EL TRAMITE DE LOS EJERCICIOS**

Cada secretaría o departamento de estado, al obtener su calendario de pagos aprobado, podrá obtener mejores precios en sus adquisiciones, mejores presupuestos y creará la confianza indispensable a terceros.

Esta flexibilidad debe aprovecharse a su máximo, pero debe regirse estrictamente por el control que establezca el catálogo de cuentas del gobierno federal, así como por el instructivo técnico del mismo y el instructivo de procedimientos, pues existirá una vigilan-

cia directa por la auditoría interna de cada dependencia, así como por la auditoría externa que debe quedar en nuestro concepto, dentro del cuadro orgánico de la Secretaría de la Presidencia.

## **VENTAJAS ECONOMICO FINANCIERAS DE LA FORMULACION DE LOS ESTADOS FINANCIEROS**

Nuestro país cuenta actualmente con créditos del exterior que han sido otorgados para inversiones específicas; mismas que dentro del Balance General del Gobierno Federal, quedarán clasificadas, estableciendo por contra las obligaciones en los plazos señalados por dichos financiamientos, resaltando de esta manera la utilización dada a los fondos, así como el tiempo de amortización a que quedarán sujetos.

El sólo hecho de elaborar en cada secretaría de estado un balance general, representará para el gobierno federal una economía incalculable, debido principalmente al aprovechamiento de equipos y materiales que no siendo útiles en una dependencia, pasarían a formar parte del equipo de trabajo en otras, logrando de esta manera el aprovechamiento integral de equipos y materiales de consumo.

## **OBTENCION DEL BALANCE GENERAL DEL GOBIERNO FEDERAL**

Las normas trazadas por el señor Presidente de la República, Licenciado Adolfo López Mateos, como profesionista al servicio del gobierno federal, impone una grave responsabilidad para el contador público de México, para que en forma conjunta, formando un equipo de trabajo, llevemos a cabo en el período 1964-1970, la elaboración del primer Balance General del Gobierno Federal, documento que mostrará la posición económica y financiera de nuestro gobierno, para que con esta base se desarrollen los programas fiscales, económicos, financieros, administrativos y técnicos en la ascendente carrera de nuestro país.

## **INFORMACION OPORTUNA Y CONCRETA AL PUEBLO DE MEXICO**

El señor Presidente de la República al dirigirse al pueblo de México, en su informe anual, contará con este informe valioso, proyectando al pueblo las cifras que representan el patrimonio nacional, tanto en nuestros derechos, como en nuestras obligaciones y lo que para muchos en la actualidad significa una carga el pago de los impuestos, esto será una cooperación justa y equitativa que aporte para el desarrollo de los servicios públicos, en beneficio directo del pueblo mexicano.

**Enrique GONZALEZ OSES, C.P.T.**

## **ANEXO 3. COORDINACION DE LOS SISTEMAS DE ADQUISICIONES EN EL GOBIERNO FEDERAL**

Para tener una idea completa del problema que se confronta en relación con las adquisiciones que hace el Gobierno Federal, y de sus posibles soluciones, este trabajo se ha estructurado como sigue:

1. Fijación de las actividades que comprenden las adquisiciones.

2. La coordinación indispensable que debe existir para que se lleven al cabo correctamente las operaciones señaladas en el punto anterior.
3. Las deficiencias que en la actualidad afectan en forma general a la función de adquisiciones.
4. Como conclusión, las medidas necesarias para eliminar las deficiencias y crear la coordinación a que alude el punto No. 2.

## **LA FUNCION DE ADQUISICIONES**

Esta función abarca diversas operaciones que en forma breve se pueden describir como sigue:

1. **Compras**, que comprende todas las actividades necesarias para adquirir bienes o servicios de la calidad deseada, en la cantidad necesaria, en el tiempo justo y al costo mínimo. Por lo tanto, se refiere a la localización de proveedores, la obtención de cotizaciones, la selección del proveedor y la fijación de las condiciones de venta.
2. **El trámite de los pedidos**, que comprende todos los procedimientos desde su aprobación, hasta que los artículos son surtidos a los servicios desempeñados. Además, los informes sobre estos mismos trámites y la vigilancia necesaria a fin de que los bienes o servicios se obtengan en los plazos y de calidad estipulados.
3. **Información**, que implica la obtención en el mayor grado posible, de catálogos, listas de precios, cotizaciones, especificaciones, etc., de los artículos que se adquieren o pudieran adquirirse, amén de registros estadísticos sobre adquisiciones y sus tendencias.
4. **Investigación y análisis**.— Esta operación se refiere a la investigación de las necesidades inmediatas o mediatas, del uso o duración de los artículos, de los procedimientos de compra y embarque, de la incidencia de las adquisiciones en las otras funciones, de los nuevos productos y de las tendencias del mercado, a fin de analizar cada uno de estos aspectos y recomendar cursos generales de acción u opinar sobre problemas específicos.
5. **Disposición de artículos no utilizables**.— Esta operación se refiere al aprovechamiento de artículos sobrantes u obsoletos a fin de que puedan ser vendidos o cambiados por productos útiles en las circunstancias más favorables.

## **COORDINACION INDISPENSABLE**

Para que las operaciones antes detalladas puedan llevarse al cabo eficientemente en el nivel gubernamental, es de todo punto indispensable coordinar los siguientes aspectos:

- a) Las relaciones entre los usuarios o solicitantes, con la oficina encargada de las adquisiciones en cada organismo público.
- b) La necesaria comunicación entre esa oficina y los órganos internos que en cada Secretaría se encargan de la autorización de las adquisiciones y de los pedidos.
- c) Los procedimientos dentro de la propia oficina de compra.
- d) Las relaciones con otras dependencias gubernamentales en lo que toca a la autorización y trámite de

pedidos y disposición de artículos sobrantes u obsoletos.

- e) Las relaciones con los proveedores.
- f) Las relaciones con los almacenes receptores y los procedimientos de control de los mismos.
- g) Las relaciones con las dependencias pagadoras.

#### DEFICIENCIAS

La coordinación y comunicación a que alude el punto anterior debe establecerse con miras a eliminar las siguientes deficiencias:

**a) En el nivel interno de cada dependencia:**

Solicitud y adquisición de artículos no necesarios, de preferencia a otros indispensables.

Falta de planeación en las compras en cada Secretaría.

Adquisición de artículos que no reúnen las especificaciones requeridas; que están descontinuados o lo pueden estar en breve; que carecen de servicio o de refacciones, que son de baja calidad con relación a su precio o que son obsoletos.

El alto índice de desperdicio dentro de una dependencia, que origina un gran volumen de adquisiciones.

La lentitud en los procedimientos, por exceso de papeles o deficiencias del personal.

**b). En el nivel intersecretarial:**

La falta de uniformidad en los precios de un mismo artículo adquirido por diversas dependencias.

La lentitud en los procedimientos de autorización.

La falta de normalización de los artículos.

**c). En el nivel de los proveedores:**

La tardanza en el pago por exceso de papeleo y trámites que redundan en el encarecimiento de los artículos o en la negativa de los proveedores a vender al Gobierno Federal.

La intervención de intermediarios, con la consiguiente elevación del costo.

Las prácticas viciosas y aun delictivas, en determinados casos.

#### PROPOSICIONES

Para eliminar las deficiencias anteriores y promover la coordinación adecuada en las adquisiciones del Gobierno Federal, se propone:

1. El establecimiento de un organismo central consultivo que tendrá exclusivamente funciones de servicio y cuya misión será proporcionar a todas las dependencias oficiales y aún a las instituciones descentralizadas y de participación estatal, datos inmediatos y oportunos respecto a localización, catálogos y cotizaciones de proveedores por una parte y por la otra, el resultado de las investigaciones que haga en un nivel total, respecto a tendencias del mercado, nuevos productos, necesidades potenciales de cada dependencia, mejoras en los procedimientos de compra, etc.
2. La fijación de normas y procedimientos iguales a seguir por cada uno de los órganos encargados de las adquisiciones en cada dependencia, no sólo en su aspecto interno sino en sus relaciones con otras dependencias, con el organismo central a que se refiere el punto anterior y con los proveedores.
3. La simplificación de los procedimientos señalados en el punto No. 2, y en su caso su mecanización o automatización.

4. La capacitación personal, mediante cursos de la intensidad adecuada, bien en escuelas exprofeso o en las mismas oficinas.
5. Retribución adecuada al propio personal, tomando en cuenta sus méritos, y la eliminación de los elementos ineptos para las funciones de compra.
6. Con base en los planes anteriores, la formulación de programas y presupuestos de adquisiciones para cada dependencia.
7. La reestructuración de los medios de control y vigilancia, en medida tal, que permitan asegurarse de la correcta operación de la función de compras.

Las soluciones que se apuntan anteriormente, redundarán en una mejor utilización del gasto público, en un aumento de la eficiencia administrativa y permitirán una derrama adecuada y armónica en los sectores comercial e industrial, no en forma privativa de la capital, sino del país entero.

Cont. Púb. José MURILLO ALVIREZ

#### COORDINACION DE LOS SISTEMAS DE ALMACENAMIENTOS Y CONTROL DE INVENTARIOS EN EL GOBIERNO FEDERAL

Siguiendo la misma estructura del trabajo desarrollado en relación con las adquisiciones, el presente se ajusta a los mismos lineamientos generales:

1. Fijación de las actividades que comprenden las funciones relativas.
2. Coordinación que necesariamente debe existir para una correcta operación.
3. Deficiencias que actualmente afectan la operación.
4. Medidas necesarias para la eliminación de las deficiencias.

#### ALMACENAMIENTO

#### OPERACION

Las operaciones de almacenamiento abarcan:

1. **Recepción de materiales.**—Comprende las actividades relativas al recibo y desembarque o desempaque de los artículos, la inspección de los mismos con objeto de verificar y cotejar lo recibido del proveedor con lo ordenado en el pedido, y por último la formulación de los informes sobre altas.
2. **Almacenaje y tráfico.**—Esta operación abarca la colocación de los artículos, su localización, su custodia, su protección y la utilización de mecanismos transportadores.
3. **Entrega de materiales.**—Se refiere a la recepción de órdenes de entrega, su preparación, empaque y embarque, selección de rutas y porteadores, manejo de tarifas, aseguramiento de bienes y trámite de las órdenes de entrega.
4. **Requisición.**— Se limita a la expedición de requisiciones, cuando las existencias llegan al mínimo señalado.
5. **Planeación.**—Que abarca los estudios que se hagan para la mejor operación de cada almacén específicamente, de acuerdo con las circunstancias especiales que en él concurren. Determina por anticipado

las necesidades de localización, construcción y distribución, y todos los planes relativos a operaciones generales y especiales, equipo, capacidad máxima, protección, normalización de las existencias, codificación de los artículos y control de los mismos, determinación de volúmenes económicos de lotes y fijación de dotaciones periódicas de artículos a las dependencias.

6. **Control.**—Abarca todas las actividades necesarias para el registro de los movimientos de existencias, y de vigilancia de la correcta operación de los almacenes, incluyendo recuentos físicos y auditorías de sus movimientos.

## COORDINACION

En el ámbito gubernamental se requiere que exista coordinación entre los siguientes aspectos, para asegurar la operación correcta de los almacenes:

- a) Con el órgano encargado de las adquisiciones, en todo lo que se refiere al trámite de pedidos, recepción y expedición de requisiciones.
- b) Con los órganos controladores, en todo lo que se refiere al registro requisiciones, protección de los bienes y en especial de toda la planeación.
- c) Con el órgano encargado del aprovisionamiento, por lo que hace a las órdenes de entrega que debe despachar, incluyendo las dotaciones periódicas que deban entregarse.
- d) Con los órganos controladores, en todo lo que se refiere al registro y control.
- e) Con los proveedores, por las recepciones.
- f) Con las diversas dependencias, en lo que toca a las entregas, dotaciones y suministros incluyendo las comunicaciones con los porteadores y fleteros.

## DEFICIENCIAS

La coordinación es necesaria de todo punto, a fin de eliminar las deficiencias que se listan a continuación y que se observan actualmente:

### En lo que toca a la recepción:

Falta de precisión y detalle en los pedidos o en las remisiones de los proveedores, con la consiguiente recepción de artículos que no corresponden a lo solicitado.

Falta de controles de calidad sobre los artículos que se reciben.

Falta adecuada de control, en algunos casos, respecto de las cantidades de artículos recibidos.

Falta de atención a los empaques o envases en los cuales se manejan los artículos, con el consiguiente deterioro.

Falta de oportunidad en la recepción de los artículos.

En algunos casos, falta de ética del personal receptorista.

### En lo que hace a la custodia:

Falta de locales adecuados, en especial para el tipo de artículos que se conserva en ellos.

Carencia de existencias en cantidad adecuada.

Errores en la localización de los almacenes, lejanía de los lugares a los cuales deben abastecer.

Falta del personal capacitado en las operaciones.

Falta de equipo, tanto para conservar como para transportar.

### En lo que toca al despacho:

Falta de normas adecuadas para el aprovisionamiento.

Falta de cooperación del personal, que se limita a protegerse para evitar futuras responsabilidades.

Indebida aplicación de los materiales a los usos a que se destinan.

## SUGESTIONES

La eliminación de las deficiencias anteriores puede lograrse mediante:

1. La planeación completa e integral de los almacenes de las distintas dependencias gubernamentales; planeación que será de lo general a lo particular, fijando normas generales de operación y de control para todos los almacenes, y luego específicas en concordancia con los tipos y necesidades de cada almacén.

2. La capacitación del personal, con la mira de evitar improvisaciones e inmoralidades y a fin de contar siempre con personal idóneo.

## CONTROL DE INVENTARIOS

### OPERACIONES

El control de inventarios comprende:

1. Las órdenes de movimientos de todos los equipos propiedad del Gobierno Federal.
2. Los registros necesarios de las altas, bajas, responsabilidades y usuarios del equipo, con especificación de las características de éste.
3. La información respecto a los bienes inventariados, a las diversas entidades interesadas.
4. La realización de programas de mantenimiento preventivo de los equipos.
5. La supervisión de la conservación general de los bienes inventariados.
6. La planeación general, para contar siempre con el equipo necesario para satisfacer las necesidades de la dependencia de que se trate.

## COORDINACION NECESARIA

La coordinación debe establecerse en los siguientes aspectos, a fin de que el control de inventarios funcione correctamente:

- a) Con las autoridades superiores, por lo que hace a todos los aspectos de planeación general.
- b) Con los órganos encargados de los controles contables dentro de la dependencia y fuera de ella.
- c) Con los talleres de conservación, también dentro de la dependencia y fuera de ella.

## DEFICIENCIAS

Las actuales son las siguientes:

1. Sistemas inadecuados, que hacen muy lenta la operación, debido al enorme volumen de artículos que deben ser sujetos a control.
2. Falta de criterios definidos en la aplicación y control contable de los artículos.
3. Poca atención a los aspectos de mantenimiento pre-

- ventivo y reparación oportuna de los equipos, con el consiguiente desperdicio.
4. Mal uso o uso inadecuado de los bienes.
  5. Falta de preparación del personal que tiene a su cargo el control de inventarios.

#### SUGESTIONES

Se recomienda la adopción de las siguientes medidas, a fin de eliminar las deficiencias apuntadas:

- a) El establecimiento de un sistema uniforme para todas las dependencias, que permita el empleo de equipo electrónico y procedimientos modernos de registro y de identificación del equipo.
- b) Establecimiento de procedimientos adecuados para proporcionar información completa y oportuna a las entidades que corresponda:
- c) Depuración de los inventarios actuales;
- d) Formulación de programas de mantenimiento preventivo;
- e) Capacitación del personal;
- f) Simplificación de los trámites de baja.

Las medidas anteriores tanto en lo que toca a almacén como a inventarios, indudablemente se traducirán en:

Economía de operación.  
 Mayor control de precios y calidades.  
 Menores desperdicios.  
 Aprovechamiento de los sobrantes y desperdicios.  
 Información oportuna.

Cont. Púb. José MURILLO ALVIREZ

#### ANEXO 4. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL MANEJO Y SELECCION DEL PERSONAL

Las proyecciones históricas de nuestros movimientos libertarios, alcanzan su máxima expresión objetiva en el desarrollo económico, político y social de nuestro país. Este proceso evolutivo logrado por los regímenes de la Revolución, ha permitido mediante el esfuerzo colectivo, alcanzar nuevas reformas de convivencia humana, materializando el principio de Justicia Social, en el que el hombre no es un medio, sino un fin en sí mismo.

La tendencia universal para que el Estado administre servicios públicos de la más variada naturaleza, surge como una necesidad imperativa, desde el momento en que la empresa pública no tiene como objetivo el lucro, sino más bien, acrecentar y distribuir la riqueza nacional.

La explotación de los servicios públicos genera hechos y fenómenos socio-económicos, como consecuencia de la aportación creciente e ininterrumpida del factor trabajo, que a su vez hace más compleja la estructura administrativa Estatal.

La estructura económica y social del país, lo colocó hasta hace poco tiempo como una economía subdesarrollada, y que se ha superado mediante la ordenación racional de medios materiales y humanos.

Conforme a la premisa anterior, se requiere conti-

nuar con la planeación, coordinación y control del elemento humano, a fin de introducir un concepto dinámico de la administración pública, que sustituya la concepción estática y anacrónica de los sistemas administrativos que aún subsiste en la mayor parte de las Dependencias gubernamentales.

Lo anterior nos lleva a proponer la sistematización funcional y científica de los elementos humanos, que forman parte de la Administración Pública, con el fin de modificar los sistemas y procedimientos que actualmente se encuentran en uso y que se basan en el sistema kárdex. Asimismo, la creación de laboratorios psicotécnicos, que permitan eliminar procedimientos empíricos en la selección y evaluación de los puestos que desempeñan los empleados en las Oficinas Públicas.

Compartimos el optimismo de que los resultados de estas innovaciones, se reflejarán en una mayor productividad y eficiencia de los empleados públicos, que facilitará corregir sistemas administrativos tradicionales y que estén en consonancia con el desarrollo económico y social del país.

Dentro de los sistemas y procedimientos para el manejo del personal, deseamos proponer concretamente, que el Sistema Kárdex que actualmente es de uso común en la mayor parte de las Dependencias Oficiales, sea substituída por Sistemas Electrónicos.

Los Sistemas Electrónicos convencionales aplicados al manejo y control de personal, requieren de tarjetas perforadas individuales. En términos generales, el sistema está representado por tres máquinas electrónicas. Cada máquina corresponde a la fase de perforación de las tarjetas, su cómputo e interpretación de los datos contenidos en ella.

Las tarjetas del equipo convencional disponen de 80 columnas, que permiten variar la posición de la perforación en la columna, por lo que las tarjetas pueden perforarse en forma simple y combinada. Las simples corresponden a perforaciones en una posición determinada de la columna, que será distinta a las demás. La máquina interpretadora las identifica con números de 0 a 9. Las combinadas, son perforaciones de números y zona en cada columna, que la máquina interpreta como letras y caracteres especiales. La perforación simple de la tarjeta facilita el uso de claves o códigos, que pueden abarcar hasta 9 si se trata de una sola columna, 99 si son dos y 999 si se utilizan tres columnas.

Como ejemplo de la aplicación práctica de la perforación simple así como del código o clave, citaremos el caso del estado civil de los empleados. El código o clave señalará, que el número 1 corresponde a los solteros, el 2 a los casados por lo civil, el 3 a los casados por la iglesia, el 4 a casados por la iglesia y el civil, el 5 viudos, el 6 divorciados, el 7 unión libre, etc.

Cabe señalar que las tarjetas del Sistema Electrónico, tienen mucho mayor capacidad que las del Sistema Kárdex. Esta característica determina que la cantidad de datos que puede contener sea casi ilimitada.

Asimismo debe tomarse en cuenta que con las tarjetas perforadas del Sistema Electrónico se eliminaría la necesidad de formular mecanográficamente, toda la documentación que en la actualidad se requiere al ingresar el empleado, al causar baja, al disfrutar de licencia, etc., en virtud de que estos documentos, es decir las constancias de nombramientos, avisos de licencias, de bajas, etc., también se formularía en máquinas electrónicas.

## SELECCION DEL PERSONAL

La Selección del Personal Federal, constituye otro aspecto de vital importancia dentro de la Administración Pública, porque se observa cada vez más, una tendencia creciente en la reducción de la productividad del factor trabajo. Esta situación necesariamente repercute, no sólo en la deficiencia de los servicios públicos que presta el Estado, sino también en las labores a cargo de la Dependencia Oficial exista un laboratorio Psico-técnico, cuya función primordial será

Se ha indicado que el Estado también tiene como objetivo, la distribución de la riqueza nacional, lo que se identifica en la terminología económica, con la función de distribuidor de ingresos. Este concepto se ha generalizado en la población, a tal grado que es común desear el ingreso al servicio federal, sólo como un medio de subsistencia, pero sin tomar en cuenta las aspirantes a empleo, que en la mayoría de los casos, carecen de la más elemental especialidad.

Esta situación nos lleva a considerar la necesidad, de que en cada Dependencia Oficial exista un laboratorio Psico-técnico, cuya función primordial será la de realizar pruebas proyectivas de personalidad colectiva o individual, así como pruebas psicotécnicas especializadas, para precisar los traumas psicológicos y las principales características introspectivas y humanas.

En esta forma se procedería a la selección del personal de nuevo ingreso mediante técnicas científicas y psicológicas, a fin de determinar el grado de calificación y los diversos tipos de aptitudes innatas o adquiridas, de manera que puedan ser destinados a las labores acordes con su personalidad.

Consecuentemente con lo anterior, se requiere también del análisis y evaluación de puestos, para señalar los requisitos que el trabajo exige del empleado para el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo, conocer la importancia que el puesto representa dentro de la Dependencia de que se trate.

El laboratorio Psico-técnico, también resolvería los conflictos emocionales provocados por incapacidad del empleado, situación económica, insatisfacción, etc. Las observaciones en este sentido, facilitarían dar soluciones a la compleja dinámica de grupos, derivados de la relación entre jefes y empleados o de éstos entre sí.

Para concluir esta proposición, basta señalar que consideramos que la eficiencia del personal federal, estará en función de la relación que exista entre sus aptitudes y habilidades y el trabajo que desempeña. Conociendo estos dos aspectos, se le colocaría en el empleo, en donde con el menor esfuerzo, se obtenga la mayor eficiencia con la máxima satisfacción personal, de que trabaja para un México mejor.

Lic. Alfredo PELLON RIVEROLL

## ANEXO 5. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL CONTROL DE LA CORRESPONDENCIA Y LOS ARCHIVOS DENTRO DEL GOBIERNO FEDERAL

Uno de los aspectos más importantes para la recepción, estudio y despacho eficiente de los asuntos que se manejan por las diferentes dependencias del Gobierno Federal está representado por la organización y

funcionamiento de sus Oficinas de Correspondencia y Archivo. Es bien sabido que para resolver un problema determinado se tiene que recurrir a los antecedentes o a la historia del mismo asunto para poder fundamentar alguna proposición o decisión.

La correspondencia que reciben, elaboran o despachan las dependencias del Gobierno Federal, se maneja utilizando diversos procedimientos para su control y registro; puede ser desde la libreta, relación, volantes o el moderno sistema de microfilm.

Todo lo anterior ha motivado una anarquía entre las diferentes dependencias del Gobierno Federal, por lo que se desperdician energías, materiales y se provocan dudas o confusiones. Apuntamos la necesidad de que se implante un sistema igual para las diferentes dependencias del Gobierno Federal en lo referente a la recepción, elaboración y despacho de la correspondencia. Como antecedente de un intento para lograr lo anterior, se tiene la Circular No. 21 del año de 1918, girada por la Secretaría de Gobernación, que reglamentaba el uso y manejo de la correspondencia para todas las dependencias federales.

Para tratar los diferentes aspectos del trabajo gubernamental, se hace necesario tener la historia de cada uno de los asuntos y poder resolver las peticiones o consultas que se hagan, ya sea por los interesados o las otras dependencias del Gobierno Federal. Para lograr lo anterior forzosamente se tiene que recurrir a la consulta de los expedientes que existen en los archivos.

El crecimiento de las actividades de las dependencias del Gobierno Federal ha determinado que se aumente el número de documentos que es necesario ordenar para integrar la "historia" o "memoria" de cada Dependencia, Dirección o Departamento del Gobierno Federal. Como consecuencia de lo anterior ha aumentado el número de expedientes, así como el volumen de cada uno de ellos, lo que constituye un nuevo problema.

En el caso de los archivos se nos presenta el mismo problema de anarquía, pues se utilizan diversos sistemas y procedimientos en las diferentes dependencias del Gobierno Federal, y puede decirse que en general todos los archivos adolecen de serias deficiencias en su organización, tanto en su aspecto técnico como en el práctico. En muchos casos cada Secretaría o Departamento de Estado ha empleado sistemas nuevos que consideran con los mejores, y naturalmente una catalogación deficiente de los asuntos, lo cual no permite localizar con rapidez y exactitud los expedientes necesarios para consulta.

Está generalizado el sistema decimal el cuál no ha sido aplicado técnicamente tanto en su mecanismo como en su desarrollo, pues se han elaborado deficientes cuadros de clasificación con errores técnicos en el agrupamiento de los asuntos, se ha abusado del número de clasificadores, y, en otros casos ha habido falta de números de clasificación que han hecho que sean inoperantes, pues no satisfacen las necesidades para las que fueron creadas.

Existen varios vicios, como es la formación de expedientes por asuntos, lo que dá lugar a que haya un número exagerado de los mismos. En otros casos sucede lo contrario, pues se forman grandes expedientes globales en los que se involucran diversos asuntos que dificultan su consulta.

Otro de los problemas graves es determinar qué documentación debe conservarse y cuál destruirse, pues

no existen disposiciones o normas para tal fin, por lo que en muchas ocasiones se conserva documentación inútil o se destruye la que debiera conservarse. Además, hay que señalar el grave problema de los locales para archivos que cada día son más insuficientes.

Existe también el problema por lo que se refiere al personal que maneja los archivos, que en su mayor parte está impreparado o que ha perdido el interés en mejorar sus conocimientos. Algunos que actualmente son eficientes se han formado a través de la experiencia de los muchos años de dedicarse a la actividad del archivo, pero carecen de los conocimientos técnicos necesarios para poder sugerir modificaciones o reformas a los sistemas implantados, y se vuelven rutinarios.

Hay situaciones difíciles cuando hay cambio de funcionarios, pues cada uno de ellos desea que la organización de los archivos se cambie de acuerdo con las ideas de innovación que les presentan o tienen, por considerar que sus sistemas son más acertados, lo que motiva un nuevo problema a los ya señalados.

Como solución se sugiere la conveniencia de crear UN ORGANISMO que determine el sistema de recepción, elaboración y despacho de correspondencia de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, así como los de clasificación y métodos de archivo, con facultades para estudiar e implantarlos.

Como medidas de unificación en el manejo de correspondencia se sugiere la implantación del microfilm

en las oficinas de partes para suprimir las relaciones de extractos de los asuntos y el uso de múltiples volantes.

Para el manejo del archivo se propone se implante también el sistema de microfilm en los aspectos que podemos llamar estáticos o de poco movimiento, los cuales se podrán, en algunos casos, destruir total o parcialmente, y los de trámite diario o dinámico que pueden ser archivados empleando sistemas y métodos más ágiles.

De lo anterior se obtendrán las siguientes ventajas:

a). Que los sistemas de clasificación, catalogación, expeditación, control de correspondencia y destrucción, así como la conservación de archivos sea uniforme para todas las dependencias del Gobierno Federal.

b). Lograr que se disminuya el número de formas que se emplean en las diversas dependencias del Gobierno Federal y las que subsistan sean iguales o semejantes.

c). Se podrá evitar gastos aislados que frecuentemente hacen las dependencias del Ejecutivo Federal con el fin de organizar sus oficinas de Correspondencia y Archivos, que a la postre resultan infructuosos.

d). Con la especialización técnico-práctica del personal, se obtendrá una verdadera eficiencia, tanto en las Oficinas de Correspondencia como en las de Archivos.

Lic. Juan VICTOR VERGES



## BASE INSTITUCIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA\*

Por María García Díaz

El tema central de este trabajo <sup>(1)</sup> requería, como complemento indispensable, el intento de formular un balance económico general del país, que permitiera establecer un paralelo entre las bases legales e institucionales que han apoyado la intervención del Estado en la economía, y los logros alcanzados en el desarrollo económico de México.

En los párrafos subsiguientes haremos referencia especial a aquellos aspectos relacionados con el marco legal e institucional de la acción del Estado que tienen importancia en el proceso de nuestro crecimiento económico y social.

La Revolución Mexicana de 1910 y la concreción de las aspiraciones populares en la Constitución Política de 1917 moldean la nueva estructura económica, política y social del Estado Mexicano.

Como en otro capítulo de este trabajo ya hemos comentado con bastante amplitud las excelencias que reúne nuestra Carta Magna, en el presente, nos limitaremos a señalar las deficiencias observadas en ella.

La Constitución Política de 1917 ha sufrido reformas frecuentes, algunas de las cuales han permitido distorsionar sus objetivos originales; ejemplo de ello son las reformas al Artículo 27 introducidas durante el Régimen Alemanista.

En algunos aspectos básicos de la economía del país, en los cuales las condiciones se han modificado sustancialmente, no se han hecho los ajustes o adiciones necesarios, sino que ha permanecido inalterable. Esto puede aducirse para las empresas del Estado, para las disposiciones del Artículo 28 Constitucional contra los monopolios y para lo estipulado en el Artículo 4o. Constitucional.

Nuestra Carta Magna tiene omisiones inexplicables, como por ejemplo la ausencia en el Artículo 27 Constitucional, de los recursos forestales dentro del patrimonio de la nación.

Respecto a la legislación secundaria o derivada de la Constitución, merecen destacarse los puntos siguientes:

a) Existe una cantidad excesiva de leyes secundarias: Decretos, Leyes, Leyes Reglamentarias, Acuerdos, Reglamentos, etc. que forman una verdadera selva jurídica.

b) Esta selva jurídica es propicia para alterar la aplicación de la ley y deformar sus intenciones originales o discrepar del ordenamiento básico del que derivan.

c) Además de ser profusa la legislación secundaria, a menudo está redactada en términos tan ambiguos que dificultan su correcta aplicación.

d) Muchas de las disposiciones legales son inobjektivas en cuanto a su contenido, lo único criticable es que no se llevan a efecto.

e) Parte de la legislación secundaria ha estado en flagrante contradicción con los principios constitucionales de los que emanan. Tenemos varios ejemplos de este tipo de disposiciones: la inafectabilidad en ciertas extensiones de tierras en razón de la calidad de sus cultivos (caña de azúcar, henequén, algodón, etc.), que apareció por primera vez en el reglamento agrario expedido durante el gobierno de Alvaro Obregón; las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera, en la época de Lázaro Cárdenas; la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el ramo del petróleo, promulgada en el régimen de Avila Camacho, que reconocía las concesiones confirmatorias, mientras que la reforma constitucional de 1939 negaba toda posibilidad de explotación privada en el renglón petrolero; y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, expedido en el régimen de Miguel Alemán.

f) Mientras en algunos renglones la legislación es abundante y hasta excesiva, existen lagunas en algunos aspectos básicos, como son la reglamentación de las

589

\* Revista de Administración Pública. Núm. 17, diciembre de 1964 (pp. 60-65)

(1) Parte final de la Tesis Profesional "La Intervención del Estado en la Economía Mexicana", sustentada para obtener el Grado de Licenciado en Economía en la Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M., 1963.

inversiones extranjeras y la regulación de la actividad de los monopolios.

Por lo que se refiere al marco institucional, dentro del cual se ha ejercido la intervención estatal en la economía mexicana, sobresalen los aspectos que se indican a continuación:

1. La estructura administrativa del Poder Ejecutivo es el elemento más rígido dentro del sector público, pues sus lineamientos generales no se han variado sustancialmente desde 1917.

2. Los secretarios de Estado y los jefes de Departamento, cuya única autoridad es la delegada por el Presidente de la República, del cual son amigos y partidarios, con frecuencia hacen de sus ministerios verdaderos feudos en los que la inmoralidad, la injusticia y la ineptitud son las desgracias del público (\*).

3. El aparato gubernamental padece de una hipertrofia de atribuciones frente a una anemia de recursos; o sea, que se han asignado a sus dependencias atribuciones demasiado ambiciosas, mientras que se les ha dotado de un presupuesto raquítico, que resulta insuficiente para llevar a cabo, siquiera una parte, de las mismas.

4. Existe una falta de coordinación de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo entre sí, y entre esta parte del sector público y las empresas del estado, de la que resultan interferencias, costos duplicados, medidas contradictorias, improvisación y, en suma, despilfarro de recursos.

5. Las comisiones o comités intersecretariales creados con propósitos coordinadores han obtenido escasos resultados porque sus funciones se realizan en planos subordinados y carecen del apoyo y de la autoridad necesarios para que se cumplan sus decisiones.

6. Las empresas del Estado constituyen el factor más dinámico del sector público y no puede negarse su contribución al desarrollo económico, ni el peso económico preponderante que representan dentro de dicho sector.

7. La creación de empresas del Estado se ha convertido en un mecanismo de política administrativa muy en boga en los últimos períodos presidenciales. Actualmente pasan de 380 los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

8. La política financiera equivocada que ha sostenido el Estado con respecto a varias de las más importantes empresas del Estado —Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, etc.—, de subsidiar otros sectores de la economía, ha frenado los programas de expansión de dichas empresas, impidiendo la formación de capital en el sector público. Se estima que sólo en tres empresas: Ferrocarriles Nacionales, Banco Nacional de Crédito Ejidal y CONASUPO, existe un déficit total aproximado de 1,500 millones de pesos anuales, que resulta exagerado.

9. Otro de los problemas que atañe a este grupo del sector público es el que se refiere a su control y coordinación. A pesar de los esfuerzos recientes para controlar y coordinar a las empresas del Estado, no puede afirmarse que se hayan obtenido resultados apreciables.

Las dependencias del Poder Ejecutivo que tienen ingerencia en las actividades de las empresas del Estado

son las siguientes: La Secretaría de la Presidencia, en la planeación y vigilancia de la inversión; la Secretaría de Patrimonio Nacional, en el control financiero y administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con el ejercicio del presupuesto y el crédito público. Existe, además, la Junta de Gobierno de los Organismos y empresas del Estado, organismo intersecretarial, presidido por la Secretaría de Patrimonio Nacional, al cual se encomendó el control y vigilancia de las empresas del Estado pero que, de hecho, no ha funcionado.

Por último, no debe destacarse la posibilidad de que en algunas empresas del Estado pueda haber malos manejos de los fondos públicos, o bien que puedan desviarse de la finalidad para la que fueron creadas.

## CONCLUSIONES

1. La Revolución Mexicana de 1910, en la que participaron los sectores populares y cuyas aspiraciones se condensan en la Constitución Política de 1917, imprime una nueva orientación a la política económica y social del país y es la base para la edificación de una nueva estructura económica de México.

2. La intervención del Estado en la economía mexicana se apoya en preceptos constitucionales, fundamentalmente los artículos 27, 28, 73, 123 y 131, pero también descansa en legislación secundaria, como la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y otras disposiciones legales, que, en última instancia, también encuentran sus bases en la Constitución.

3. No resulta exagerado afirmar que el objetivo de lograr un mayor nivel de vida para las clases trabajadoras dentro de un desarrollo económico equilibrado sin interferencias extranjeras, está implícito en el texto de la Constitución de 1917.

4. De la trayectoria seguida por la intervención del Estado en las actividades económicas, en sus aspectos legal e institucional, desde 1925 hasta la fecha, podemos derivar las observaciones siguientes:

a) Las atribuciones del gobierno federal se han ido extendiendo en forma progresiva y su radio de acción se amplía cada vez más.

b) La Constitución de 1917 ha sufrido modificaciones que, aún sin negar su espíritu popular y progresista, han permitido la distorsión de algunos objetivos; en cambio, en aspectos básicos no se le han hecho las reformas necesarias para que, dentro de las condiciones cambiantes, pueda seguir sustentando el desarrollo económico del país.

c) Existe una cantidad excesiva de legislación secundaria: leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, etc., que forman una red intrincada propicia para desvirtuar los principios de la Ley y alterar su aplicación; sin embargo, falta reglamentar aspectos básicos como son las inversiones extranjeras.

d) La existencia de disposiciones legales, en renglones básicos de la economía, carece de significación, si no se cuenta con procedimientos adecuados que garanticen su aplicación correcta y permitan medir su eficacia en términos de resultados tangibles.

La estructura administrativa del Poder Ejecutivo,

\* Mendieta y Núñez Lucio; "La Administración Pública en México", citado por Schaeffer Gordon, y Wendell Karl; en "La Administración Pública Mexicana", Problemas Agrícolas e Industriales, p. 120.

en sus lineamientos generales, ha tenido escasas modificaciones desde 1917 y constituye uno de los elementos de menor flexibilidad dentro del sector público.

e) La expansión del sector público se ha manifestado en la multiplicación de las empresas del Estado, que en la actualidad pasan de 380 ya que para resolver cualquier problema planteado al gobierno federal se recurre al expediente de crear un nuevo organismo descentralizado.

f) Las empresas del Estado constituyen el grupo de mayor peso económico dentro del sector público, pero su control, coordinación y vigilancia y en ocasiones su productividad económica, no son satisfactorias.

g) El ejercicio de un control efectivo sobre las empresas del Estado no puede ubicarse al nivel de Secretaría de Estado o de organismo intersecretarial, porque los organismos descentralizados de significación económica, mayor que la de cualquier dependencia del Ejecutivo, por ejemplo Petróleos Mexicanos o Ferrocarriles Nacionales, no se someten a su vigilancia y supervisión.

h) En general, los organismos intersecretariales, creados con fines de coordinación entre diversas dependencias del sector público, han obtenido escasos resultados.

5. En síntesis, la administración pública de México, en su aspecto legal e institucional, nos presenta un conjunto abigarrado que, por falta de una estructura administrativa eficiente, de una programación económica general, coordinación y control efectivos de todos los integrantes del sector público y de una política financiera bien encauzada, puede convertir la acción del Estado en un serio obstáculo para el desarrollo económico, en lugar de constituir un factor de promoción del desarrollo.

6. A pesar de las deficiencias señaladas y de la marcha oscilante emprendida desde 1925 hasta la fecha, la intervención del Estado en la vida económica de México, dentro de las condiciones actuales del país, aparece como la única posibilidad de impulsar el desarrollo económico nacional sobre bases democráticas y con la participación de los sectores populares y de la burguesía nacional.

## RECOMENDACIONES

I. La intervención del Estado en la economía mexicana deberá realizarse dentro de un Programa General que elimine la improvisación, las políticas contradictorias y el despilfarro de recursos, y que se convierta en la base en que pueda descansar el esfuerzo nacional, con la concurrencia y apoyo de la burguesía nacional y de los sectores populares, para que en forma conjunta sea factible el logro de los objetivos prefijados.

II. El objetivo central de la intervención estatal deberá ser el de promover el desarrollo económico, sin influencias extranjeras, encaminado a la elevación del nivel de vida de las grandes masas de la población.

III. Para el logro de los objetivos señalados, son indispensables dos pre-requisitos:

El primero, adaptar el marco legal e institucional donde se ejerce la acción del Estado con el fin de que constituya la base apropiada que impulse el desarrollo económico, mediante la reestructuración del sector público.

El segundo, utilizar en forma óptima los recursos

existentes y propugnar por el incremento de los mismos.

IV. La reestructuración del sector público deberá proponerse las metas siguientes:

a) La reorganización de las Secretarías y Departamentos de Estado, basada en un criterio de economía y eficiencia.

b) La reorganización y control de los organismos y empresas del Estado con un criterio que, además de tomar en cuenta la economía y eficiencia, establezca la relación conveniente entre autonomía y control.

c) La coordinación entre las actividades de las Secretarías y Departamentos de Estado y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que elimine interferencias y costos duplicados.

d) La revisión de la política financiera de las empresas del Estado con miras a su mayor productividad económica.

e) Es aconsejable que aumente la participación financiera del Estado en las empresas de participación estatal —lo cual no debe interpretarse en el sentido de que aumente el número de las mismas—, y que tal participación se oriente hacia una integración vertical con las actividades en que ya tiene ingerencia económica.

f) La revisión de la legislación vigente, simplificándola y vigilando su observancia.

g) Moralización de empleados y funcionarios públicos.

h) La continuidad en los trabajos, de tal manera que no se vean interrumpidos con los cambios políticos.

i) El establecimiento de un verdadero servicio civil que permita a la administración pública contar con personal seleccionado que tenga preparación, honestidad y capacidad indiscutibles.

V. Existen atribuciones que sólo podrán cumplirse en forma eficaz si están ubicadas en el nivel presidencial. Nos referimos a las siguientes:

1) Formular el programa o plan económico general, mediante el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, que canalicen las actividades económicas en forma coherente y unificada y las dirija hacia las metas del desarrollo económico nacional.

2) Ejercer el control sobre las empresas del Estado en la medida necesaria para que este elemento esencial del sector público, dentro de los lineamientos del plan general, cumpla con su cometido de instrumento del desarrollo económico.

3) Efectuar la reorganización administrativa del sector público y coordinar la actividad conjunta de las Secretarías y Departamentos de Estado y de las empresas del Estado.

Cada una de estas atribuciones podría estar asignada a una oficina distinta y las tres dependencias formar una unidad, no importa la nomenclatura que se le dé, ya sea departamento, comisión, dirección, etc., que tenga como titular directo al Jefe del Ejecutivo y reúna las características siguientes: que no tenga carácter ejecutivo ni el rango de comisión intersecretarial; que tenga el acceso ilimitado a todas las fuentes de información y que cuente con el apoyo decidido del Presidente, para el cumplimiento de sus funciones.

VI. Resolver el problema de la insuficiencia de recursos a través de dos caminos:

El primero, efectuando una reforma fiscal efectiva y completa, con tres propósitos básicos: 1) Aumentar

los ingresos de la federación para llevar a cabo la reestructuración del sector público y participar en mayor medida en la promoción del desarrollo económico; 2) Aumentar los recursos financieros de los Estados y Municipios, y 3) Redistribuir los ingresos entre los sectores de la población, con la mira de disminuir los desniveles existentes.

El segundo, pugnando porque los organismos descentralizados y empresas de participación estatal ten-

gan un funcionamiento económico eficiente, que permita la capitalización indispensable para llevar a cabo sus propios programas de expansión.

VII. Llevar a cabo una política monetaria y crediticia que se acople con la política económica general del Gobierno, para coadyuvar en el esfuerzo conjunto, dirigido por el plan económico general, hacia el desarrollo económico y hacia sus metas de elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

## REFORMA ADMINISTRATIVA Y RELACIONES PUBLICAS\*\*

Por Antonio García Valencia

593

Estilo político. Las relaciones públicas y los fundamentos de una administración pública eficiente. Organización gubernamental. Hacienda Pública. La organización administrativa. Planeación.

El elemento humano.

La integración económica y social de un país requiere de reformas administrativas que incluyan la planeación a corto y a largo plazo. Y, para que los planes sean efectivos, debe gobernarse y administrarse con un estilo que recurrirá necesariamente a técnicas modernas y efectivas y en especial a las técnicas sociales.

Lograr el desarrollo de un país, canalizando debidamente su fuerza de trabajo y sus recursos naturales, es indudablemente tarea de planeadores, organizadores y administradores, con un solo objetivo vital: bienestar para todos.

### ESTILO POLITICO

Tradicionalmente, el estilo sólo era atribuible a la arquitectura por extensión a la escultura y a la pintura; comprendido así, consiste en la expresión de la esencia y características inherentes a la creación artística. En otras palabras, es la manera típica o peculiar de expresar la belleza artística y en este sentido puede decirse que tiene su estilo propio todo artista, con independencia y sustantividad suficiente, para caracterizar y dar una fisonomía propia a su personalidad.

En la actualidad no sólo debe hablarse de estilo en el campo estético, también podemos atribuirlo al campo jurídico y al político. En materia jurídica debe corresponder a un interés encaminado a la seguridad legal, dotado de sensibilidad para que su función no sea mecánica.

El derecho sin estilo puede no realizar sus valores

fundamentales y la estética jurídica podrá alcanzar —a través del estilo— una funcionalidad más efectiva.

En el campo político y administrativo podemos hablar también de estilo, designándolo como toda forma peculiar de expresar los valores del buen gobierno. El dirigente entre sus rasgos fundamentales de conducta pública, imprime una fisonomía propia que está caracterizada en forma, contenido y función. Y para que sea valiosa debe tener como base la verdad y la expresión sincera de la misma.

Los modernos estilos políticos —en constante evolución— imprimen la dirección que prepondera en la vida social contemporánea. Esta dirección debe presuponer el bienestar para todos, pues no podemos concebir a un estado moderno sin que su dirigente le imprima un estilo basado en un sincero diálogo, en el que el gobierno pueda dictar órdenes y dar un mayor número de respuestas a la multitud de demandas de los gobernados; y en este estilo, basado en la sabiduría de las acciones, en cuanto mejor conozca las necesidades y los ideales de los ciudadanos, tendrá más posibilidad de fijar la política que debe seguir. El estilo moderno debe responder a una verdad y estar integrado no sólo por la fe y el vigor, sino también por el valor, el impulso y la investigación consciente.

El estilo político se complementa o enriquece con las técnicas sociales que, como las relaciones públicas, constituyen uno de los canales modernos que logran el tránsito a una acción estatal efectiva, en una tónica democrática de servicio y comprensión.

Los pueblos que tienen un fuerte destino político que cumplir, deben gobernarse con un fuerte estilo político que estará constituido por la elegancia (simple gracia manifestada en más bastas estructuras, con cada detalle puesto a su servicio) y por la percepción de valores, equilibrio y funcionalidad traducida en actividad, pasión manifestada en fe, vigor y vocación.

\* Revista de Administración Pública. Núm. 17. diciembre de 1964 (págs. 49-59)

## SENTIDO Y SIGNIFICACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La expresión *reforma administrativa* —afirman William F. Finan y Alan L. Dean— se aplica a las mejoras del aparato administrativo, desde las fundamentales de su estructura, hasta las relativamente menores de los métodos de trabajo de un departamento o un ministerio. No obstante la claridad de los autores en cuanto a la extensión de la expresión reforma administrativa, esta puede aparecer limitada, si no se alude en particular a la reforma que se inicie desde el más alto nivel jerárquico de la administración, hasta su base. Es decir, la reforma debe proyectarse no sólo al gobierno federal, sino también y urgentemente, al local y municipal.

Los autores citados apuntan posteriormente en forma atinada la trascendencia y significación de la reforma administrativa, en los siguientes términos:

El increíble ritmo de progreso técnico, los rápidos adelantos en la industrialización, los cambios en la situación de países sujetos en todo o en parte al control de las actividades gubernamentales, han impuesto esfuerzos extraordinarios al aparato administrativo tradicional en el mundo entero. El resultado ha sido un interés creciente por los medios de modernizar la administración pública y de elevar su eficiencia a un nivel capaz de hacer frente a las necesidades actuales y a las previsibles.

El objetivo primordial de la reforma administrativa es desarrollar y llevar a efecto cualquier cambio que sea preciso para posibilitar a los órganos administrativos de un gobierno la ejecución de las directrices políticas de una manera efectiva y responsable. No sería suficiente la promulgación de leyes que tendieran a satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad, pues éstas sólo serían satisfechas si el aparato administrativo estuviera en condiciones de asegurar una ejecución rápida y eficaz de tales leyes. En definitiva, las mejoras de la administración tienden a hacer posible que las intenciones del gobierno se traduzcan en hechos, lo cual contribuye también a que se obtengan el máximo de beneficio de los fondos de que el gobierno dispone para un fin público determinado.<sup>1</sup>

La reforma administrativa es un factor indispensable para agrandar el ritmo de la realización de programas económicos y sociales, sobre una base verdadera y permanente, pues cuando la reforma se manifiesta como un proceso continuo, se traduce en mejoras efectivas y duraderas. Todo movimiento de reforma requiere como premisa previa, de voluntad, anhelo y vigor, necesarios para la consecución de las mejoras que se propongan y, necesariamente del conocimiento, la pericia y de las técnicas adecuadas.

### LAS RELACIONES PUBLICAS Y LOS FUNDAMENTOS DE UNA ADMINISTRACION PUBLICA EFICIENTE

Gran parte de los valores y normas fundamentales

que deben consagrarse en un sistema administrativo —vinculados a las relaciones públicas— han sido desarrollados en los capítulos precedentes. Valores y normas que partiendo de la justicia social, de un clima de libertades y de una democracia política, encuentran su marco más efectivo en la opinión pública y en el estilo político, que debe imprimir una sabia y acertada dirección en la vida social contemporánea. Hemos insistido que las relaciones públicas —concebidas como una técnica social basada fundamentalmente en una esencia ética, motivadora y modeladora de la opinión pública— constituyen un gran auxiliar en el desarrollo de una administración pública eficaz, pues un sólido sistema de administración debe tener un especial celo en sus relaciones con el público. Es pertinente mencionar la observación que los expertos de la ONU hacen al analizar este aspecto, afirmando que la manera cómo las dependencias del gobierno se ponen en contacto con los ciudadanos, determinará el grado en que el pueblo tiene conciencia de sus derechos y obligaciones, las posibilidades de censura o apoyo públicos, y las oportunidades de que surjan quejas o pedidos de revisión de apelaciones contra actos administrativos injustos, las oportunidades para que se registren tales quejas, así como los procedimientos respectivos o la consecución de dichas revisiones y los métodos que se emplean para tramitarlas o mediante los cuales se pierden en el complicado mecanismo de la administración pública, son asuntos de vital importancia para el ciudadano medio. Casi tan importante como esto, puede ser también el sistema de relaciones públicas, por medio del cual se explica la política gubernamental y se aclaran los procedimientos administrativos. Si estos asuntos se tratan con negligencia, el ciudadano se sentirá privado de sus legítimas oportunidades de ser atendido y no tendrá ningún interés especial en el funcionamiento de una administración eficaz que para él no lo es cuando se niega a reconocerle el más mínimo derecho individual.<sup>2</sup>

### ORGANIZACION GUBERNAMENTAL

Los presupuestos fundamentales en la superación de la administración pública, están asimismo ligados en forma directa e indirecta a las relaciones públicas, pues es manifiesto que una organización gubernamental en la que el equilibrio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sea adecuado y garantice en un plano de interrelaciones recíprocas, la libertad, la seguridad y la justicia, estará dentro y no al margen de un orden constitucional. La organización gubernamental constituye un factor operante en la integración económica y social, y fundamentalmente en la garantía del sistema político y de la estructura constitucional.

### HACIENDA PUBLICA

Otra base fundamental se integra por un régimen de hacienda pública efectivo, tanto en la recaudación

<sup>1</sup> F. FINAN, WILLIAM, y L. DEAN, ALAN: Procedimientos para la preparación y realización de reformas administrativas. "Revista de administración Pública". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España. Págs. 190-191. Sep-Dic. 1956.

<sup>2</sup> Organización de Naciones Unidas. Sistemas y normas de la administración pública. Publicaciones de las Naciones Unidas. Nueva York, 1951. Página 11.

como en la justa y equilibrada distribución de los impuestos, lo que viene a constituir una premisa previa en los avances positivos de la administración pública, ya que todo plan de desarrollo y fomento económico se encuentra relacionado íntimamente a la recaudación y erogación de gastos. De ahí que los renglones hacendarios más trascendentales: ingresos, presupuestos, contabilidad, auditoría y deuda pública requieran tanto en su estructura como en sus funciones de un personal técnico y honesto que en relación sincera atraiga el apoyo y no la evasión de los causantes. Efectivamente, las relaciones públicas puedan auxiliar a la educación del público en una nueva conciencia que sea base firme de expansión económica para todos los sectores, trayendo por ende, repercusiones positivas tanto en el presupuesto nacional como en la economía privada.<sup>3</sup>

### LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La trayectoria y dinámica de la administración pública, traducida en grados de avance, se mide fundamentalmente por la teoría y la práctica de la organización administrativa en las altas clases dirigentes, bien afirmaba Goethe: "Función es la existencia pensada en actividad", y la administración "es el estado pensado en actividad", consecuentemente si se quieren analizar los fines propuestos por el Estado, deberá estarse a un alto nivel de organización administrativa, finanzas públicas saneadas y equipo humano capaz de responder a estos postulados.

Los problemas a que se enfrenta la organización administrativa se concretan principalmente a los siguientes: coordinación de los programas administrativos; coordinación de los departamentos, ministerios o servicios existentes; establecimiento de nuevos departamentos cuando sea necesario; reorganización de los departamentos existentes; adopción de nuevos procedimientos y métodos administrativos; estudios sobre la cantidad de trabajo y el volumen del mismo que ingresa en cada dependencia, como para adoptar medidas respecto a la reorganización y revisión del procedimiento o modificaciones en el volumen del personal en funciones.<sup>4</sup>

### PLANEACION

La planeación del desarrollo, debe responder a una política de progreso efectivo, en la que utilizando las grandes fuerzas del sector privado se generen o motiven los canales encaminados al bienestar. Esta política —afirma Jean Tinbergen— tiene cuatro objetivos principales.

- a) Crear condiciones generales favorables al desarrollo.
- b) Familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo.
- c) Hacer una serie de inversiones, por lo general de tipo "básico", y
- d) Tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas.<sup>5</sup>

Esta política de desarrollo requiere de una planificación gubernamental, que es determinante en todo programa de integración social, económica y de reforma administrativa.

La planificación es una actividad vital a través de la cual los hombres alcanzan sus propósitos u objetivos, en una forma más amplia. El término planificación es aplicable también a los grupos, tales como las familias, las instituciones sociales, los negocios y el gobierno. El proceso de planificación preconiza que es a éste a quien corresponde fundamentalmente el encauzamiento y coordinación social.

Barbara Wootton define la planificación como "la elección consciente y deliberada de prioridades económicas, por una autoridad pública".<sup>6</sup>

La función planificadora abarca principalmente los elementos siguientes.

1. Inventario de los recursos naturales, capacidad actual de producción, recursos humanos y de fuerza de trabajo y recursos financieros.
2. Análisis de las tendencias del pasado y previsión de las futuras, según los datos asegurados en el primer punto.
3. Selección de los proyectos que podrían contribuir a una rápida iniciación del programa total de desarrollo.
4. Asignación de prioridades más precisas y pro-

595

3 A diferencia de las relaciones en el sistema de administración indígena, en donde el mérito personal fue el conducto para llegar a los puestos públicos y en el que su ausencia apartaba del camino a quienes aspiraban a ellos, en el sistema español de las Indias, no sólo en muchos casos no se adoptó ese criterio, sino que se fomentó la pulverización del principio de autoridad para evitar el logro de prestigio personal, y si se agrega, además, que esta organización respondió a un prurito reglamentarista, estas causas hubieron de quebrantar la función creadora de muchos administradores, sobre todo en un sistema en donde las actividades administrativas, legislativas y jurisdiccionales, no respondían a un verdadero deslinde. Si a ello se suma el desinterés vocacional que produjera la compra de determinados puestos públicos por los mejores postores, necesariamente hubieron de surgir un sinnúmero de corruptelas en detrimento de la propia actividad administrativa, más la consecuente desconfianza de los habitantes de la Nueva España. Un ejemplo nos puede ilustrar claramente en lo que se refiere a la práctica seguida antes del siglo XVIII, al dar en arrendamiento la recaudación de determinados impuestos, práctica que produjo en el ánimo de los causantes la convicción de que la recaudación fiscal iba a parar a los bolsillos del arrendatario recaudador. Es lógico suponer que esta costumbre diera como resultado histórico la indiferencia y la irritabilidad del mexicano para cubrir las cargas fiscales y no es exagerado afirmar que en esa costumbre colonial, que perduró largo tiempo, radiquen las causas de la psicología de la defraudación fiscal. Esta supervivencia se traduce en la mentalidad de un porcentaje considerable del pueblo: es necesario erradicarla a través de una moderna educación ciudadana que logre el convencimiento general de que una hacienda saneada y próspera determinará el bienestar de la nación. GARCIA VALENCIA, A.: *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*. Editorial Porrúa, S.A. México. 1958. Págs. 40-41.

4 ONU. *Sistemas y normas de la administración pública*. Pág. 24.

5 TINBERGEN: *La planeación del desarrollo*. Edit. F. C. E. 1959. México. Pág. 7.

6 WOOTTON, Barbara: *Libertad con planificación*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1946. Pág. 13

gramación práctica de los proyectos en relación con los elementos expuestos en el punto tercero.

5. Coordinación de los proyectos específicos de desarrollo con el resto del programa gubernamental y con los servicios sociales.

6. Creación o selección de las dependencias administrativas más convenientes para la ejecución eficaz de los planes dentro del programa integral.<sup>7</sup>

Existe la necesidad de ampliar y perfeccionar las técnicas sociales —métodos que influyen en la conducta humana para lograr el desarrollo económico y social—, es decir, para la integración se deberá recurrir a planes para la superación administrativa, a la reorganización gubernamental y al entrenamiento y preparación de servidores públicos con el objeto de que la administración pública pueda cumplir con sus fines que cada día se amplían más, esto es, debe estar acorde, prever y comprender la transición del mundo contemporáneo, los cambios trascendentales, la revolución tecnológica y la expectativa de nuevos horizontes y nuevos sistemas. A este panorama se suman las crecientes demandas y presiones que hacen a los gobiernos y estas urgencias deben motivar en aquellos una evolución adecuada —cuando menos al mismo ritmo de la civilización presente— en la teoría y práctica de la organización administrativa, permanente alerta a la ampliación de sus planes y programas.

Bien ha afirmado Muñoz Amato que la planificación es la formulación del programa de gobierno para atender a las necesidades y los ideales de la sociedad. Constituye el proceso de deliberación para ordenar las actividades gubernamentales en un conjunto armónico de decisiones con conciencia de las influencias y repercusiones que tendrán en la vida los ciudadanos.

Un plan consiste en la definición de objetivos, la ordenación de los recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la localización especial de las actividades y otras especificaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de una persona o un grupo.

Del mismo modo que una persona puede trazarse racionalmente un curso de acción, pensando antes de actuar, en vez de dejar que su conducta sea determinada por los hábitos, el subconsciente, la ignorancia o cualquier impulso irracional, así también una entidad administrativa tiene la opción de planificar su trabajo.<sup>8</sup>

El éxito de los planes de desarrollo estribaría no sólo en la eficacia de la función planificadora y de los elementos humanos responsables de ella, sino también en el apoyo y en el respaldo del público. Cada plan debe marchar conjuntamente con un programa de relaciones públicas que abarque entre otras cosas la publicación acerca del plan y sus procesos, con el objeto de que sean comprendidos, tanto por los especialistas o por los técnicos en planificación, como por los no especialistas y todos aquellos funcionarios y servidores públicos, relacionados directa o indirectamente con los programas, es decir, las relaciones públicas lograrán es-

te apoyo, atrayendo una corriente de simpatía, evaluación y comprensión de los planes del desarrollo, pues tanto servidores públicos como ciudadanos a través de estas técnicas sociales, podrán tener una visión del futuro ponderando las prioridades y alternativas, en una palabra, interesándose por el porvenir de la sociedad. Esta repercusión social que se logra a través de las relaciones públicas resulta muy positiva en el campo de la iniciativa privada, pues está constantemente informada de la política del gobierno y a la vez se sumará a la planeación dentro del marco general de los planes del Estado.

## EL ELEMENTO HUMANO

Finalmente, debemos tratar con mayor amplitud la base fundamental en la que debe sustentarse una administración pública eficiente: el elemento humano.

Existe una tendencia permanente en casi todos los países, a mejorar y formar con voluntad y vigor los cuadros técnicos en organización y administración gubernamental, sobre la base de modernas orientaciones. De este reconocimiento casi unánime, tanto de dirigentes administrativos como de investigadores y promotores de esta disciplina, se ha pasado a impulsar a los programas de preparación que incluyen diversos sistemas, así como disciplinas encaminadas a la superación del factor humano. A continuación se señalan algunos de ellos:

Instrucción de grupos fuera del trabajo, cursos, conferencias, visitas de observación, demostraciones, prácticas, laboratorios, reuniones, discusiones, institutos, seminarios; instrucción individual fuera del trabajo, cursos por correspondencia, lecturas e investigaciones supervisadas, clubes de lectura; programas oficiales con disposiciones especiales de reclutamiento y promoción, aprendizaje en los oficios, y en las profesiones, internados estudios y trabajos alternados, instrucción individual en el trabajo, prácticas supervivenciales, rotación en funciones distintas; bibliotecas, técnicas audiovisuales, manuales, circulación de correspondencia, de documentos especiales, publicaciones, participación en sociedades profesionales, etc.

La educación en el servicio no debe limitarse a la enseñanza de las tareas específicas a los cargos que ocupa o pretende el servidor público, ya que es preferible el criterio general sobre el todo de la organización administrativa que exclusivamente de una de las partes, es decir, preferentemente deben conocerse las instituciones en general y en relación con el programa de gobierno, lo que no excluye la orientación específica en las diferentes especialidades.

Las instituciones educativas que tienen como misión especial la preparación de los servidores públicos, o las que preparan a las personas que aspiren a esta categoría, deberán incluir dentro de los cuadros de enseñanza a estas técnicas, pues los programas y materias hasta el momento experimentados incluyen fundamentalmente aquellas que caen en el campo de las ciencias jurídicas, económicas, sociales y políticas, así como materias de especialización en que las diferentes administraciones están interesadas, es pertinente que

<sup>7</sup> Sistemas y normas de administración pública. Pág. 26.

<sup>8</sup> MUÑOZ AMATO, P.: *Obra citada*. Págs. 31 y 101.



se agreguen a estos cursos los de relaciones públicas, en virtud de que todo servidor público para su verdadera formación, aparte de poseer la preparación específica para el desempeño de su cargo, debe actuar como un sujeto activo que logre en forma constante y en lo que a él atañe, una atmósfera adecuada para la organización de la que forma parte.

Es necesario crear en el funcionario la capacidad que lo conduzca, sobre la base de su propio mérito y esfuerzo, a un línea ascendente, ya que este tipo de enseñanza estimula el nivel de progreso y enriquece a la propia administración, alejándola del burocratismo inerte y anquilosado.<sup>9</sup>

Toda tentativa de reforma debe estar acorde en la necesidad permanente de preparar a los integrantes del gobierno, así como en colocarlos en forma justa de acuerdo con sus esfuerzos y capacidades.

Es necesario impulsar los estudios en ciencias sociales, políticas y administrativas, en los niveles primarios y secundarios de educación, con el objeto de impartir un conocimiento global de estas materias que por su trascendencia, deben estar ante la comprensión de todo ciudadano. Sólo después de haber otorgado esa base general, pueden iniciarse los estudios tendientes a la especialización, en forma gradual y con una visión amplia que inserte al individuo en su medio cultural.

La educación universitaria en la actualidad ha descuidado estos aspectos tan importantes, subordinando su atención a aquellos propios de una profesión; consecuentemente, sin la guía y orientación de las ciencias sociales el estudiante pasa la vida profesional sin una clara conciencia de su responsabilidad social y de las peculiaridades ambientales de su país.

Por otra parte debe determinarse la capacidad de los individuos que se proponen adquirir una especialización en el campo de la administración pública y previamente distinguir las variaciones que reviste la función ejecutiva:

Planeación.

Administración presupuestaria y financiera.

Organización y métodos de personal.

Profesiones y oficios especializados.

Relaciones externas que comprenden: funcionarios

directores, equipos administrativos y relaciones públicas y humanas.

Es evidentes que la capacitación de estos grupos debe estar sustentada en una base que considere en el centro de toda organización al elemento humano y sus relaciones, además de una preparación social y política, y de una valoración de las cuestiones normativas y de una especial aptitud para organizar la dirección, comunicación y supervisión de su equipo de trabajo.

Esta educación profesional destinada a la administración pública debe ser impartida por instituciones especializadas, que estén en forma constante dentro de la dinámica peculiar de la materia, en virtud de que la administración requiere día a día de la aplicación de nuevos métodos y estudios que la mantengan en estrecha vinculación con la realidad social.

El papel de la enseñanza debe estar inclinado preferentemente a lograr la formación de una moderna conciencia administrativa y política. En este propósito pueden resultar insuficientes los loables esfuerzos de las instituciones dedicadas a la preparación de las diversas categorías que forman la administración pública, pues no pueden contener en su seno a un número considerable de los servidores públicos, ni tampoco preparar a todos aquellos cuyo destino es la propia administración.

Los programas que abarca el desarrollo de la enseñanza deben ampliarse a un plano de coordinación con otras instituciones, que como las universitarias están destinando a sus egresados a la propia administración, la labor será más fructífera, pues existirán programas en concordancia con las necesidades públicas. Y más aún, a este tipo de actividades es preciso agregar las que llamaríamos de extensión educativa, que abarcan una permanente educación y orientación al público respecto de sus instituciones gubernativas.

No podemos concebir una completa reforma en ese sentido, si no existe concomitantemente un cambio de la actitud del público, ya que es palpable la influencia de este último en los hábitos administrativos y de éstos en la ciudadanía. La extensión educativa debe ser manifiesta desde los primeros años escolares y proyectada a todas las comunidades que están vinculadas al

<sup>9</sup> Las instituciones de preparación y educación, cualesquiera que sean sus formas concretas, han sido siempre canales de circulación vertical. En las sociedades donde las escuelas son accesibles a todo el mundo, el sistema escolar representa un "elevador social" que se mueve desde la misma base de la sociedad hasta su cima. En las sociedades donde las escuelas en general, o por lo menos, los tipos mejores, son solamente accesibles a los miembros de las clases superiores, el sistema escolar representa un elemento elevador que se mueve solamente en los pisos altos del edificio social, transportando de arriba a abajo a los moradores de dichos pisos. Aún en dichas sociedades, sin embargo, algunos individuos de las capas bajas han logrado colarse en el elevador escolar y ascender a través de él. Como ejemplo de una sociedad en la cual el sistema escolar representa "un elevador" que va de la base hasta la cima del cono social, citaremos a la sociedad china, por una parte y, por la otra, a la mayoría de los países europeos contemporáneos.

En China, la selección de las personas para los más altos rangos políticos y sociales, se ha realizado principalmente a través de la maquinaria escolar. Este hecho, que es conocido de mucha gente, es la razón de que se denomine al régimen político chino "un sistema de elección educacional, o un sistema de selección educacional". Las escuelas están abiertas a todas las clases. Los mejores discípulos, independientemente de la posición de sus familiares, son seleccionados y trasladados a escuelas superiores y posteriormente, a la universidad; de la universidad salen para ocupar altos puestos gubernativos y colocarse en los principales rangos de la sociedad cuando se trata de los más inteligentes. En esta forma, la escuela china ha realizado una función permanente en el sentido de elevar a los rangos más altos, a las personas capaces, de origen humilde, además de que ha eliminado a los hombres de clases superiores que no han sido capaces de responder a sus demandas. El doctor Chen Huan Chang, dice con razón: "De acuerdo con Confucio, la escuela no es solamente un sistema de educación, sino también un sistema de elecciones; por eso combina la política con la educación. Su doctrina política es democrática y no se permite ninguna aristocracia. Como los estudiantes seleccionados entre la gente común llegan a convertirse en altos empleados oficiales, las diferentes instituciones en que actúan son en realidad los sitios en que se elige a los representantes del pueblo. La prueba educativa ocupa el lugar del sufragio universal. Bajo la influencia de Confucio, el gobierno chino ha sido una democracia imperial en la que todo el mundo puede llegar a ocupar el puesto de primer ministro". A. SOROKIN, Pitirim: Estratificación y movilidad social. Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Nacional. Imprenta Universitaria. México. 1956. Págs. 182-183.

Estado. Este es justamente uno de los objetivos primordiales de las relaciones públicas, las cuales son de importancia vital hoy en día, porque la ciencia social moderna ha descubierto que la armonía de los individuos, grupos e instituciones, es necesaria para el bienestar de todos.

El propósito es formar una nueva conciencia ciudadana conjuntamente con una conciencia administrativa: ambas se complementan y facilitan el camino de la superación nacional. Sobre los aspectos educativos que deberán ser reformados, Mannheim afirma: "En lugar de preparar cuidadosamente al niño para las exigencias de un ambiente escolar aislado y su correspondiente formulismo, consideramos que la educación formal debe ser una preparación para la vida adulta y la comprensión de la sociedad, o, como dice Delisle Burns: 'Para el hombre moderno, la educación es una ventana que da al ancho mundo'. La tarea de la escuela es la de mostrar cómo se puede aprender más eficientemente en la vida, cómo obtener conclusiones correctas, gracias a la experiencia, cómo llegar a ser el educador de uno mismo. Cómo las escuelas han de servir de trampolín para una orientación inteligente durante la vida, será la tarea especial de la escuela, de una sociedad democrática, el interpretar todas las fases de la vida en términos de la experiencia democrática. No debemos confundir tal cosa con la propaganda totalitaria, pues en las sociedades totalitarias las diversas facetas de la vida sirven únicamente de pretexto para inculcar a la fuerza las ideas ortodoxas mediante una repetición incesante".<sup>10</sup>

Nuestro país ha consagrado en sus planes educativos el formar mejores hombres con una firme conciencia ciudadana. Torres Bodet afirma: "Al considerar las metas educativas que la constitución señala, pensamos en el tipo de mexicano que habremos de preparar en nuestros planteles. Un mexicano en quien la enseñanza estimule armónicamente la diversidad de sus facultades: de comprensión, de sensibilidad, de carácter, de imaginación y de creación. Un mexicano dispuesto a la prueba moral de la democracia, entendiendo a la

democracia 'no solamente como una estructura jurídica y un régimen político', siempre perfectibles, sino como un sistema de vida orientado 'constantemente al mejoramiento económico, social y cultural del pueblo'. Un mexicano interesado ante todo en el progreso de su país, apto para percibir sus necesidades y capaz de contribuir a satisfacerlas en la cabal medida de lo posible, merced al aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, que canalicen las actividades a afianzar la independencia política y económica de la patria con su trabajo, su energía, su competencia técnica, su espíritu de justicia y su ayuda cotidiana y honesta a la acción de sus compatriotas. Un mexicano, en fin, que, fiel a sus aspiraciones y a los designios de su país, sepa ofrecer un concurso auténtico a la obra colectiva —de paz para todos y de libertad para cada uno— que incumbe a la humanidad entera, lo mismo en el seno de la familia, de la ciudad y de la nación, que en el plano de una convivencia internacional digna de asegurar la igualdad de derechos de todos los hombres".<sup>11</sup>

En la organización gubernamental, como en el hombre, la inquietud de reforma es el impulso vital de toda superación; cuando no existe ímpetu de renovación, las sociedades se estancan y se desintegran, ya que el progreso es consecuencia de la inquietud que supone todo optimismo social; lo estacionario es el resultado de las épocas de escéptica apatía.

La reforma administrativa debe partir no sólo de las altas jerarquías dirigentes de la vida pública, es decir, de arriba a abajo, sino también de la base, esto es, de la formación de la conciencia de los futuros ciudadanos. En esta moderna y necesaria orientación será urgente adecuar las capacidades del ser humano a través de la educación, a una mayor sensibilidad, a una mejor comprensión y a una atinada actuación del mismo, a su comunidad, pero no limitando esta actitud con un sentido regional, pues la dinámica económica social, y política, exige cada día la preparación de ciudadanos del mundo. En síntesis, encaminar al hombre a ser más hombre, lo que implica hacerlo más conciente y responsable.

<sup>10</sup> MANNHEIM, K.: Poder y planificación democrática. México. Pág. 300.

<sup>11</sup> TORRES BODET, Jaime: Ideario educativo del régimen. Revista "Educación". Secretaría de Educación Pública. No. 4. México. 1960. Pág. 20. Un ejemplo claro de la actitud anterior se integra en los programas de la enseñanza elemental en el 2o. año de primaria, que incluye la creación en el alumno de una actitud de consideración y respeto a los servidores públicos, es decir, el lineamiento de una conducta administrativa y ciudadana.

## LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO\*

Por Eduardo Bustamante

599

A mí no me cabe duda, y estoy seguro que a la mayoría de ustedes tampoco, de que en estos momentos en todos los países —no usaremos el término de subdesarrollados ni en proceso de desarrollo porque parece, entraríamos a prejuizar— que no han alcanzado un nivel económico adecuado a la evolución del mundo se discute el tema de la programación o planeación.

Se le ha dado tantas interpretaciones y tanta extensión a ese término que, efectivamente, es necesario ir precisando cuál es el concepto que debe ser objeto de nuestras deliberaciones.

Pero sí es interesante ver que, si en el fondo hay la idea de que debe ser objeto de previsión lo que el Estado ha de hacer en el futuro, podría llegar a decirse que "para qué se dan tantos brincos estando el suelo tan parejo", como el dicho mexicano, si siempre ha sido habitual que el Estado prevea cuáles son las obligaciones que tiene que cumplir, y cómo las tiene que cumplir; ¿por qué entonces, en un momento en que el volúmen, el número o la importancia de las necesidades que el Estado tiene que llenar son más evidentes, se duda de esto?

Entonces, uno piensa que alguna razón debe haber para que un concepto tradicional se convierta en polémico o discutible, y la realidad de las cosas es que, si se examinan las causas de la discusión, se llega a entender esto: primero, que quienes discuten el problema de la planeación no discuten la necesidad o conveniencia de que las actividades públicas en relación, sobre todo, con las particulares sean objeto de previsión, de definición previa a su ejecución. Es decir, que prácticamente hay un consenso general sobre si la actividad del Estado, y, concretamente, su intervención en determinados puntos —digamos, en principio, en la economía—, es conveniente o no.

No hay tampoco desacuerdo en lo que se refiere a que, ya en la planeación o en la acción del Estado, debe haber o debe reconocerse un papel de dirección al Estado, porque todo mundo reconoce que éste, en

su posición de regulador de los intereses generales y de conductor de la sociedad, es el único que puede interpretar en un momento dado cuál es el interés general o cuál la forma de realizarlo. Surgen los inconvenientes, el debate se suscita y la oposición se concentra cuando los particulares consideran que la planeación y su dirección por el Estado pueden significar la imposición a particulares de determinadas limitaciones en campos de acción en los que ellos no la habrían sufrido o reconocido. Si esto es así, entonces se entiende con facilidad por qué la oposición surge concretamente en el momento en que la doctrina del desarrollo económico se materializa ya en una política y en una serie de principios de ejecución. Porque si se entiende el desarrollo económico como una transformación de las bases esenciales de organización de una colectividad política, que mediante el mejor empleo de los recursos disponibles logre la satisfacción y las necesidades generales a un nivel más alto, o sea la elevación del nivel de vida de la población, resultan varias cosas:

Primero, hay una transformación esencial en las bases de organización de la colectividad. Se reconoce que las bases sobre las que se vive no son adecuadas: que hay que modificarlas. Y entonces es natural que quienes han vivido en la situación anterior se sientan en principio lesionados por el solo hecho de que se mencione que van a ser cambiadas esas bases de organización, y que a mayor abundamiento se alarmen cuando va a haber una posibilidad de apreciación por parte del poder público de cuál es el sentido del interés de la colectividad, o cuál es ese interés manifestado concretamente en determinados puntos.

Si el asunto se enfoca desde ese punto de vista, y quiero enfocarlo así por dos razones: primero, porque no soy economista; no poseo los conocimientos técnicos que son propios de su especialidad y que permitirían enfocar el problema desde el punto de vista exclusivamente técnico. Y segundo, porque soy abogado; porque soy, digamos, técnico en la ciencia del dere-

\* Bases para la planeación económica y social de México. Siglo XXI Editores, 1966, (pp. 115-123 y 253-257).

cho; y porque entonces hay un punto en donde sí hay necesidad de una intervención de carácter técnico de un abogado en los problemas de planeación. Y ese punto surge cuando el problema de la planeación trasciende a la esfera del poder público y tiene que traducirse en una reestructuración de las bases de la sociedad que permita que esas soluciones técnicas se implanten.

Y a ese respecto quiero llamar solamente la atención sobre esta circunstancia: la economía cada día adquiere mayor importancia, porque las relaciones económicas de los individuos entre sí, y de las naciones unas con otras, adquieren más importancia. Pero, precisamente en la medida en que eso sucede, son más frecuentes los casos en que hay que trasladar al plano del poder público los problemas económicos para su adecuada solución.

Entonces, si el Estado es básicamente —y al menos en el mundo occidental así lo es— una organización jurídica, los problemas económicos fundamentales en su solución deben ser trasladados al aspecto jurídico para que se llegue al respeto de esa estructura técnica del Estado.

Pienso que es imposible concebir un Estado moderno que no tenga que planear sus actividades. Nunca lo ha sido, pero más actualmente en que, como consecuencia de los avances de la ciencia y de la técnica, cada día hay más actividades que se hacen indispensables para la vida en común. Hay un concepto tradicional de los servicios públicos que los califica como actividades de tal naturaleza que su fiel desempeño es necesario para la vida en común, y que por lo mismo debe ser regulado, asegurado o vigilado con la intervención del gobierno. Este concepto prácticamente es admitido por todos los turistas del mundo, y es la base del reconocimiento de la intervención del Estado. De un lado, como facultad de desempeñar algunas funciones y, de otro, de orientar las actividades de los particulares que con ella se relacionan. El caso es muy fácil de entender cuando se piensa por ejemplo en el servicio, diremos, de policía. Nadie discute que es esencial; y esencialmente lo tiene que desempeñar el Estado porque sería muy difícil que se contratara con una empresa para que lo desempeñara. Pero en cambio hay otros servicios que pueden ser desempeñados por los particulares y, por consiguiente, el Estado no lo hace, pero sí debe dar reglas para asegurar que se presten eficientemente y después vigilar que se lleven a cabo.

Ahora, está claro que, conforme el mundo avanza, hay más posibilidad de hacer la vida general más cómoda; hay un deseo también general de aprovechar tal cosa. Cada vez que una nueva posibilidad de vivir cómodamente se generaliza, nace un servicio público nuevo que debe ser asegurado por el Estado. Es muy fácil entenderlo. Por ejemplo, el servicio de transporte aéreo y la comunicación inalámbrica, en cuanto se generalizaron y se hicieron posibles, se convirtieron en servicios públicos. Entonces los países pobres, que por definición son los que tienen menos recursos, vienen a ser evidentemente los que tienen una falla mayor o un margen mayor en los servicios. Pero eso no afecta o no modifica o anula su deseo de tenerlos. Si la función esencial del Estado es asegurar esas actividades, evidentemente hay un volumen mayor de necesidades del Estado, o una cantidad adicional de intervenciones del Estado para vigilar que esos servicios se presten. En

uno u otro caso se suscita el problema de necesidades económicas adicionales por parte del Estado cuando surge este problema; si se parte del hecho de que tiene pocos recursos, evidentemente, brota la necesidad de examinar el cuadro general para ver cuáles son los servicios más esenciales de poner en marcha.

Esta circunstancia obliga, al hacer un cuadro de los recursos del Estado y un cuadro de las posibilidades, a hacer una previsión, que es lo que siempre se ha hecho a través de la preparación del presupuesto, de manera que las tareas relacionadas con la preparación del mismo han sido siempre tareas de planeación o de previsión; tareas que van teniendo mayor importancia conforme se van ampliando los cuadros de acción del Estado. Tradicionalmente, se ha considerado que una de las distinciones más claras que pueden establecerse, entre la economía privada y la pública, es que la privada se organiza fundamentalmente a base del ingreso. Un individuo tiene que ajustar sus actividades a las posibilidades que tenga de ingreso. Puede incrementarlas, pero mientras no lo haga se supone que no puede hacer gastos en exceso sin perjuicio de incurrir repentinamente en situaciones que le hagan imposible hacerlo; pero con el Estado no pasa lo mismo, porque como él tiene la obligación de exigir aportaciones a las economías privadas para formar la suya propia, el Estado tiene que calcular teóricamente primero cuánto necesita, y sacarlo. Lo cual es muy claro de decir pero difícil de hacer. Entonces, frente a este problema real de grandes necesidades y pocas posibilidades, lo único correcto y lo que se ha hecho es un ajuste previo de las necesidades a los ingresos posibles. Es lo que, dentro del mecanismo tradicional de formación del presupuesto, consagra nuestra Constitución cuando habla de que la Cámara de Diputados tiene facultad de autorizar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones necesarias para cubrirlo. Esto quiere decir que hay necesidad de la formulación o la preparación de un plan financiero del ejercicio que es el que el Congreso de la Unión considera, interviniendo las dos Cámaras en los ingresos, y la Cámara de Diputados solamente en los gastos. La intervención de las dos Cámaras en los ingresos sucede porque los impuestos tienen que establecerse por medio de leyes, por está señalado, para no destruir la unidad del programa financiero, por la misma Constitución que las leyes sobre impuestos deben iniciarse siempre en la Cámara de Diputados.

Si el presupuesto ha sido siempre una previsión anticipada de los gastos del Estado y, como se dice, una expresión en cifras de un programa de acción del Estado, es fácil entender primero que ese presupuesto tiene que irse ampliando continuamente conforme los servicios crezcan, y al mismo tiempo tiene que ir creciendo o limitando su crecimiento a las posibilidades del poder público, según imponga a las economías privadas un sacrificio, unas aportaciones mayores.

El problema nunca había sido discutido por gentes conscientes de los problemas de los ciudadanos. Colocado el asunto desde este punto de vista, es muy fácil entender que una transformación esencial en las bases de organización de la sociedad es indispensable en el momento en que se aprecia que la organización anterior no había podido o no había permitido —y eso está a la vista— el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales por la situación misma que el país guarda

comparativamente con otros. Por principio de cuentas, si el cambio ha de ser no con el aspecto de una evolución o una simple marcha natural hacia una meta, sino como una revolución prácticamente o un cambio radical más violento, tiene que reconocerse que las instituciones anteriores deben ser modificadas para que todo ello sea posible. Es decir, el solo hecho de hablar de una planeación del desarrollo en un país que no ha planeado antes el desarrollo porque no lo ha reconocido como una necesidad de su política general, tiene que revisarse sus instituciones, sus leyes y los órganos que deben aplicarse para adaptarlas.

Al llegar a este punto nosotros debemos confesar algo que cuesta trabajo decirlo, en algunos círculos, pero que nosotros debemos hacerlo con toda franqueza porque estamos reunidos en el aspecto de técnicos y no de políticos. Debemos reconocer que desde el ángulo económico, en lo que se refiere a la estructura económica del Estado, nuestra Constitución no está de acuerdo con nuestro tiempo. Por una razón sencilla: nuestra Constitución, en el aspecto económico fundamental, es todavía de tipo liberal. Nuestra Constitución de 1917 repite fundamentalmente disposiciones de la Constitución de 1857, y muchos principios de la Constitución de 1824. Para no citar otras bases, podríamos, por ejemplo, mencionar las disposiciones en materia de comercio de la Constitución. Al lado de las normas constitucionales relativas, por ejemplo, a la libertad de las transacciones comerciales en el interior del país, que se originaron en el hecho notorio y quizá muy particular de los estorbos que las alcabalas constituían para el comercio entre los Estados, y que pueden tener un carácter regional perfectamente explicable y una vigilancia continuada, hay otras disposiciones que son reproducción o traducción a la ley de principios, aceptadas. Como por ejemplo, todo lo que se refiere a la garantía constitucional de la libre competencia. Tan es así que debemos reconocer expresamente que hay principios constitucionales de este orden que, para que no constituyesen un estorbo a la vida económica del país, han tenido que ser ignorados o manifiestamente violados. Suena un poco duro, pero es la verdad, sobre todo en materia de impuestos.

Conforme a la Constitución pueden sacarse dos conclusiones: Primero, los impuestos en México tienen que ser siempre generales y equitativos. Segundo, los impuestos deben establecerse solamente para aportar al Estado los recursos necesarios para cubrir el presupuesto.

En lo que se refiere a la generalidad de los impuestos, si se entienden como un principio técnico que significa que un gravamen debe ser pagado por todas las personas que estén colocadas, estas personas no deben ser dejadas de lado desde el momento en que el Estado está organizado sobre bases democráticas, porque establecer impuestos particulares o impuestos diferenciales puede conducir en un momento dado a acentuar diferencias en el tratamiento de los particulares que se traduzcan al final de cuentas en privilegios.

Pero si la generalidad de los impuestos se traslada a un concepto económico, y entonces se dice que la generalidad debe consistir en tratarlos igual, la situación es difícil, sobre todo si se considera que en el curso de la evolución de la ciencia financiera se ha ido observando que el impuesto tiene repercusiones o influencias inevitables que pueden ser aprovechadas

por el Estado para realizar determinados actos, y se tiene que llegar a la conclusión de que resultaría ilógico el que, si se produce una fuerza o una capacidad de acción como consecuencia de una acción legítima del Estado, se le vedara al Estado para realizar fines legítimos. En otras palabras, si se sabe que el impuesto tiene inevitablemente repercusiones sociales y económicas, sería absurdo prohibirle al Estado que no use esa fuerza económica para desempeñar determinadas funciones.

El Estado mexicano lo ha reconocido porque se ha visto frente a situaciones en que eso es evidente.

Me parece que sí es necesaria una reforma constitucional; es necesario ir al fondo de la cuestión y examinar que, cuando por razones de conveniencia general el Estado debe iniciar una actividad, hay que imponerles a los particulares la limitación necesaria. Entonces, en cierta forma, habría la necesidad de reformar el artículo 4 y el 27, para imponer a las actividades económicas de los particulares las limitaciones resultantes de la planeación económica; es decir, que habría la necesidad, primero, de reconocer y de concretar cuáles son los principios básicos de la planeación económica, con el objeto de que el artículo 27 y el 4 impongan a los particulares ciertas limitaciones y el artículo 73 le reconozca al Congreso de la Unión la facultad de dictar las leyes que sean necesarias para poner en marcha los planes generales de desarrollo.

La situación, hay que reconocerlo, es tal que, no en el orden social o político, sino en el propio orden general es comparable a otros problemas que la Constitución aborda.

Sería deseable que el precepto constitucional adecuado contuviera por lo menos la enunciación de las bases o los propósitos fundamentales de desarrollo que son esencialmente políticos y que permitirían después al Congreso de la Unión ir estableciendo leyes.

Cualquier situación que se creara, en el sentido de asentar la planeación con base siempre en que el Ejecutivo ayude de hecho a determinadas funciones y tenga la posibilidad de regularlas, estará siempre en posibilidad de que se modifiquen las bases esenciales de la planeación económica o se estará expuesto a que un poder judicial de la federación constituido y operante estorbe o frene la acción.

Quiere decir, en resumen, que yendo de más a menos, la Constitución debía establecer o reconocer el principio de que el desarrollo económico del país es una base de su organización y que, por lo mismo, a la realización del desarrollo y a sus objetivos deben subordinarse los derechos de los particulares cuando se opongan al interés general. Que la Constitución, por lo mismo, debe dividir esos principios; que las leyes deben contener la estructura general, para la formación del plan y que debe corresponder al ejecutivo la elaboración del plan y su vigilancia, y al Congreso una función de censura de la fidelidad de la ejecución, de la labor del ejecutivo desde el punto de vista de la legislación.

En el punto y medida en que la planeación del desarrollo sea posible se establece ya dentro de nuestro marco constitucional una multitud de tareas del ejecutivo, y entonces hay que ver hasta dónde las disposiciones constitucionales limitan la posibilidad de creación de órganos determinados.

Se necesita que la planeación se atribuya como fun-

ción administrativa a una Secretaría de Estado. Al llegar a este otro punto, sí es conveniente precisar que el sostener eso no elimina la posibilidad de la intervención de los particulares, es decir, que pueden crearse dentro de una Secretaría de Estado consejos a través de los cuales haya posibilidad de escuchar a los particulares: puede crearse un órgano de consulta de planeación. De lo que habría necesidad es de concebir una disposición constitucional que autorice la planeación; una disposición legislativa que contenga las bases concretas para llevarla a cabo; una atribución concreta de las funciones administrativas relacionadas con ella a una Secretaría de Estado; el ejercicio de las facultades subordinado al refrendo del secretario del ramo, que sería constitucionalmente el responsable de la misma; un órgano consultivo con toda la amplitud de funciones que se quiera.

En cuarto lugar, una previsión concreta en la ley —y aquí damos un paso atrás— que cree los órganos consultivos o de cooperación que sean indispensables para que las tareas de la elaboración del plan se desempeñen eficientemente.

Quiero hacer una pequeña digresión a este respecto que implica no el envanecimiento sino la confesión posible de un pecado. Yo me reconozco en cierto sentido responsable por haber hecho algunas sugerencias al ex presidente López Mateos sobre modificaciones a la ley de secretarías de Estado que significaron la creación de la Secretaría de la Presidencia. Mi responsabilidad o mi pecado consiste en haber sugerido la creación de una entidad que se encargara básicamente de las funciones de planeación y del presupuesto, pero adicionalmente a esa sugestión hacía yo la de que dentro de la ley de secretarías de Estado se estableciera el funcionamiento obligatorio de consejos intersecretariales encargados de la discusión y sometimiento al Presidente de las decisiones que debieran tomarse en asuntos que por su naturaleza pudieran tocar a varias secretarías de Estado.

Dentro de esa sugestión se incluiría la creación de un consejo de política económica al que la Secretaría de la Presidencia debiera someter los lineamientos generales del plan económico, y que entonces asegurara en esta forma, no la efectividad legal de la planeación o la validez de las decisiones del Presidente de la República, sino que esas decisiones se tomaban después de haberse escuchado los diversos puntos que merecieran ser escuchados en un intento de coordinación de las funciones de diversas dependencias del ejecutivo.

Es necesario que haya disposiciones legales. Dentro de esta estructura se concebía que la Secretaría de la Presidencia tuviera, al mismo tiempo que las funciones generales de planeación, una función de coordinación de las actividades de las secretarías de Estado a través no de atribuirles esa función que sí es esencial del Presidente, sino de encomendarle la Secretaría de los consejos intersecretariales, es decir, el manejo administrativo de los asuntos, la convocatoria de los consejos, etc., para que su funcionamiento pudiera ser vigilado por el Presidente de la República.

Esta idea sufrió en la práctica dos modificaciones fundamentales: una, la de que al crearse la Secretaría concebíase como secretaria de planeación y del presupuesto. Con el deseo de darle una mayor autoridad se le cambió el nombre por Secretaría de la Presiden-

cia, pero en un último momento, minutos antes de ser enviada la iniciativa al Congreso de la Unión, se le quitó el primer título y la función correspondiente, es decir, se privó a la Secretaría de la Presidencia de toda intervención en la preparación del presupuesto, y se le dejaron las facultades en materia de planeación. Y segunda, se suprimieron todas las disposiciones que hacían obligatoria la constitución de los consejos intersecretariales.

Aquí aporto yo mi experiencia personal a este punto, en el sentido de decir que el fracaso de los intentos que la administración anterior hizo para institucionalizar los órganos de planeación, fue el resultado de la supervivencia de intereses anteriores; intereses creados o de criterios especiales que no hubo oportunidad de frenar o de conducir.

Ya entrando un poco a la cuestión concreta de la creación de un órgano, de la atribución a una Secretaría de Estado de las funciones de planeación, sigo pensando que la idea que se adoptó en principio en la Ley de Secretarías de Estado actual, de atribuirle a una secretaria que fue la que se llamó Secretaría de la Presidencia, sigue siendo vigente; que la falta de funcionamiento o de éxito en eso es atribuirle para mí, en parte, a esa limitación que se hizo de no atribuirle las funciones relativas a la preparación del presupuesto, por la circunstancia que es fácilmente perceptible al estudiar todos los puntos de vista que se han presentado a este respecto. En sí, en la práctica tradicional, no cabe duda que se ha visto como eficaz que una dependencia del ejecutivo intervenga en la preparación del presupuesto y que eso sea efectivo, porque evidentemente el gasto público directo se hace siempre dentro del presupuesto por todas las secretarías, menos la de Hacienda. Eso hace creer que seguiría siendo eficaz el control del gasto público en su conjunto atribuido a otra Secretaría, pero que esa Secretaría tuviera facultad de imponerle el respeto al presupuesto a la Secretaría de Hacienda.

Si la experiencia en otros países —como en Estados Unidos, que es el país que tiene una capacidad económica mayor— puede desempeñarse por una oficina adscrita directamente al Presidente de la República, pero separada del Departamento del Tesoro, ¿por qué en México no va a poder desempeñarse por una oficina dependiente también del Presidente de la República, pero dirigida por un Secretario de Estado responsable?

Sí creo que en la estructura de una Secretaría de Planeación y Presupuesto habría que cuidar mucho de que esa Secretaría no tenga funciones ejecutivas fuera de la aprobación o elaboración del plan, y posteriormente la vigilancia de su ejercicio. Sí creo que es correcta la opinión que se sostiene en algunas de las ponencias relativa a la necesidad ineludible de que se creen instrumentos de vigilancia del plan. En este punto es preciso confesar que nuestra administración está gravemente coja en el sentido de que en realidad no hay un control eficaz del gasto público. No es bueno dejar en manos de un solo órgano un cúmulo de facultades, que para ser sometidas tienen que ser revisadas. Para mí no es ni siquiera discutible que haya necesidad de un órgano de vigilancia. Que este órgano —actualmente la Secretaría de Hacienda, a través de la Contaduría de la Federación— debe ser convertido en un órgano autónomo, y es más claro esto desde el momento en que se reconozca la necesidad de que dentro

del presupuesto general se incorpore el del sector público. Porque la Secretaría de Hacienda no puede, sin riesgo de entorpecer fundamentalmente o gravemente el funcionamiento de los organismos públicos, someter los ingresos y los gastos de los organismos descentralizados a un procedimiento análogo al que se someten el control de los ingresos y los gastos del Estado.

En resumen, en este punto mi opinión es que, además de las necesidades que ya había señalado, debe ser creado un nuevo órgano de control del gasto público directo, y estudiar la conveniencia de que este órgano concentre las cuentas del sector público con la intervención que sea propia de la que en general se reconoce a la Secretaría del Patrimonio Nacional para el control de los organismos descentralizados.

Para terminar, quiero hacer notar que la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional y la atribución a la misma de funciones de control de los organismos descentralizados, fue el resultado de dos ideas: primera, la de que el capital de esos organismos es parte del capital de la nación, del patrimonio del Estado, que debe ser sometido en principio a un régimen de vigilancia análogo al que se someten los otros bienes que forman parte del mismo patrimonio. Y, segunda, que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional pueda conducirse sobre bases que descansen únicamente en el reconocimiento del derecho del Estado o de la nación sobre los fondos o recursos invertidos en esos organismos.

#### **DISCUSION DE LA PONENCIA DE E. BUSTAMANTE**

J.L. CECENA: Reconoce que la ponencia de E. Bustamante abunda en temas importantes y cree que a la modificación propuesta de los artículos constitucionales debiera agregarse el del derecho al trabajo de todos los mexicanos y la obligación del Estado de proveer lo necesario para que se haga efectivo. Deben removerse los obstáculos para que la intervención general del Estado sea efectiva. Estima que las modificaciones propuestas por el ponente ayudan mucho a eliminar lo nocivo del artículo 4. El artículo 28 no es adecuado a las condiciones de México y habrá de reformarse, pues ha servido para combatir algunos monopolios pequeños, mientras que los grandes han seguido subsistiendo. Si nuestro país es pequeño y, consecuentemente, lo es nuestro mercado, habrán de crearse una o dos empresas grandes que aprovechen las escalas de producción más convenientes. Sería muy útil la elaboración de una ley de inversión extranjera de acuerdo con los intereses nacionales y con el fin esencial de que dicha inversión sea realmente el factor suplementario y no dominante en nuestro país como sucede en ciertas ramas.

E. BUSTAMANTE: Respondiendo a la pregunta de J.L. Ceceña opina que al proyectarse la reforma constitucional indispensable para la programación del desarrollo, deben examinarse todos los preceptos que tengan relación con la actividad económica del Estado a fin de que haya congruencia entre ellos.

Aclara que al proponer que el órgano planeador tenga categoría de Secretaría de Estado, acepta la necesidad de que se revise cuidadosamente la Ley de Secretarías de Estado para asegurar que el conjunto de sus disposiciones capacite a la Secretaría de Planeación

para el eficiente cumplimiento de su cometido.

El peligro de crear una Secretaría de Estado con mucho poder es un peligro siempre latente y la situación existe, pero crear otra Secretaría de Estado poderosa donde existe una es contribuir a un equilibrio político deseable. En el fondo existe una inadecuada organización administrativa de México que, por un lado, reclama la intervención personal del Presidente de la República en una gran cantidad de asuntos sin importancia y, por otro, permite eludir la intervención del poder ejecutivo en asuntos que constitucionalmente la requieren. Posiblemente la reorganización de la administración pública de México debiera hacerse, no a base de aumentar, sino de disminuir el número de Secretarías de Estado.

LUIS DANTON RODRIGUEZ: Piensa que debiera hacerse una cuidadosa revisión de todos aquellos preceptos que regulan la política fiscal y la de los gastos públicos, por lo retrasados que son, ya que impiden la planeación de las finanzas públicas.

En concreto, la Constitución de 1857 y más tarde la de 1917, establecen la concurrencia impositiva del Estado, la federación y los municipios. Pero ha habido una absorción gradual del instrumento fiscal federal dejando anémicos a los Estados y en definitiva miseria a los municipios. Hubo una reforma reciente y algunas otras, a partir de 1942, para incorporar como exclusiva de la federación el que sean gravados determinados renglones de la industria. Esto, lejos de robustecer los Estados, les priva de ingresos fundamentales. Hay renglones que inexplicablemente se atribuyen a la federación, en forma exclusiva, tales como el cobro del impuesto de la cerveza y el cemento.

E. BUSTAMANTE: Admite que la necesidad de intervenir, en la actividad económica general, el gobierno de México la ha sentido en diferentes momentos y circunstancias, particularmente a partir de 1940, pero no ha encontrado apoyo en disposiciones expresas de nuestra Constitución; en tales casos, no pudiendo mantenerse a la expectativa, el gobierno federal ha actuado, posiblemente, al margen de la Constitución. No censura este hecho frente a la urgencia y trascendencia de las circunstancias que lo han provocado, pero en presencia de situaciones, legal y técnicamente previsibles, de carácter permanente, como son las que se relacionan con el encauzamiento del país dentro de un plan de desarrollo, cree que sería grave error actuar fuera de la Constitución y por ello opina que deben reformarse todos los preceptos que sean necesarios para asegurar el progreso acelerado de México.

P.G. ZORRILLA: Manifiesta que nuestra Constitución no es ni debe entenderse simplemente como un conjunto de limitaciones al poder del Estado, ni exclusivamente para salvaguardar los derechos individuales o sociales, sino como una expresión de opciones político-sociales básicas, una conciliación entre autoridad y libertad, entre lo social y lo individual. Considera que la Constitución, y particularmente la mexicana de 1917, por su contenido social, ha de interpretarse conforme a nuevas circunstancias socioeconómicas y que, aunque los principios y equilibrios básicos son valiosos, se requieren algunos cambios para ajustar la forma y procedimientos a dichos principios fundamentales.

E. BUSTAMANTE: Supone que el propósito del seminario es llegar a un acuerdo sobre la necesidad y conveniencia de institucionalizar la planeación, apo-

yándola en bases legales firmes, y recomienda que, después de incluir las normas adecuadas en la Constitución, se expida una ley de planeación y se instituya el órgano planeador con las facultades necesarias para cumplir su cometido.

El meollo del asunto está en crear una estructura legal dentro de la cual quepa la planeación. Si se requiere una reforma institucional, hay que promoverla; si hay que expedir leyes de planeación, debe pedirse al Congreso de la Unión que lo haga. En todo caso, el Presidente de la República tiene facultad de iniciar leyes o reformas constitucionales.

I.M. DE NAVARRETE: Afirma que sería muy poco realista tratar de establecer la planeación dividiendo la unidad existente en el manejo de la hacienda pública, puesto que el presupuesto lo elabora y maneja la Secretaría de Hacienda, pero el problema presupuestal a tratar es el de su control. Se muestra de acuerdo con el ponente en cuanto a la necesidad de que éste sea realizado por un órgano independiente y no por la propia Secretaría de Hacienda. Por otro lado, estima que los consejos intersecretariales mencionados por E. Bustamante son sumamente importantes y viables en nuestro medio.

E. BUSTAMANTE: Cree que son dos problemas distintos, definir lo que debe hacerse y encontrar la forma de hacerlo y piensa que todos están de acuerdo en que es preciso, mediante una reforma constitucional, instituir la planeación como forma técnica de manejar la política económica del gobierno, y también coincide en que debe dictarse una ley de planeación y crear un órgano planeador investido de todas las facultades necesarias para que lo haga con acierto. En resumen, hay un consenso en cuanto a lo que debe hacerse: planear a través de una estructura y de un órgano legalmente apropiados. En lo que no se ha coincidido es en la categoría del órgano planeador y la opinión que emite, al respecto, está fundada en la propia experiencia del planeador.

En otra ocasión opinó que la Secretaría de la Presidencia debía ser y llamarse Secretaría de Planeación y del Presupuesto, proponiendo modificar la Ley de Secretarías de Estado para que la Secretaría de Hacienda dejara de intervenir en la preparación del presupuesto y se trasladara esa función a la Secretaría de Planeación. La proposición quedó desechada y la Secretaría de Hacienda conserva esas facultades. Si tal decisión subsiste por considerarla correcta, hay una nueva sugestión que cabe dentro de ella: establecer legalmente que en la preparación del presupuesto deba tenerse en cuenta las decisiones o recomendaciones del plan de desarrollo en materia de gasto público directo. En esta forma la Secretaría de Hacienda seguirá interviniendo en la preparación del presupuesto pero tendrá que someterse a las disposiciones del plan, lo que vendría a significar una pauta o limitación para ella en el ejercicio de sus funciones. A partir de 1940, la Secretaría de Hacienda ha seguido la práctica de incluir en el proyecto de presupuesto, que envía a la Cámara de Diputados, solamente las cantidades indispensables para atender las necesidades que tengan carácter de urgentes e ineludibles, reservándose un importante volumen de recursos no incluidos ni en la estimación de ingresos ni dentro de la previsión de gastos, no porque tenga dificultad o le sea imposible calcularlo, sino con el propósito de emplearlo después, en el momento que lo con-

sidere conveniente y en los renglones que ella misma determine, sin consulta previa a la Cámara de Diputados. En opinión del ponente tal procedimiento es contrario al concepto legal y económico del presupuesto. Institucionalizar esa práctica dando a la Secretaría de Hacienda facultad para emplear los recursos del Estado con mayor libertad de la que se deriva de ajustarse a un presupuesto técnicamente elaborado y legalmente aprobado, puede ser conveniente en casos de emergencia; pero como sistema permanente lo encuentra objetable por antitécnico.

Una Secretaría de Estado que rige en todos sus aspectos la política económica del gobierno tendrá que sustituir no sólo a las secretarías de Hacienda y del Patrimonio Nacional, sino también a las de Industria y Comercio y de Agricultura y sólo dejaría vivas a las que son ejecutoras de obras públicas o prestadoras de servicios públicos. Haciendo a un lado consideraciones de carácter técnico, no cree que México haya alcanzado una madurez suficiente para encomendar el manejo de la política económica de la federación, a una sola persona que concentraría tanto poder que se convertiría en intocable e insustituible. Considera preferible mantener varios funcionarios que, con menos facultades y menor capacidad, pero trabajando coordinadamente, podrían conducir con acierto las finanzas públicas de la federación. La Comisión de Inversiones tuvo aciertos evidentes, pero no debe olvidarse que fue un ensayo limitado de planeación, pues se limitó a manejar o a opinar sobre la aplicación de los recursos que podían destinarse a obras públicas dentro de esa suma que la Secretaría de Hacienda mantiene desde hace 25 años fuera del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.

Es posible que la causa de lo que se califica como fracaso de la Secretaría de la Presidencia esté en que se quiso pasar de una modesta Comisión de Inversiones a una poderosa Secretaría de Planeación y del Presupuesto, mas a su parecer esto obedece a dos causas concretas: por una parte, a que no se dio intervención a la Secretaría de la Presidencia en la preparación del presupuesto y, por otra, a que no se incluyó dentro de la Ley de Secretarías de Estado el funcionamiento obligatorio y permanente de los consejos intersecretariales previstos en el proyecto.

Si hay la experiencia de que ningún Secretario de Estado acepte subordinar sus decisiones a la opinión de otro u otros secretarios, el remedio no está en seguir dejando que cada quien haga lo que quiera, sino en crear un órgano a través del cual se adopten de común acuerdo, entre los secretarios encargados de diversos asuntos íntimamente relacionados entre sí, decisiones que todos deben ejecutar y de las que todos sean responsables o bien que dé oportunidad a que, si el acuerdo no puede producirse, el Presidente resuelva después de oír a todos en el seno de un órgano instituido con este propósito.

Si es difícil que un Secretario de Estado acepte los puntos de vista de otro secretario, más difícil será que acepte los de un funcionario de menor categoría o de un cuerpo colegiado y, añade el ponente, que si los problemas administrativos de México han llegado a un punto en que, comprobada la existencia del mal, se ha hecho un diagnóstico fundado en la enfermedad, debe irse al fondo del problema y afrontar todas las consecuencias y responsabilidades.



## DISCUSION DE LA PONENCIA DE J. TAMAYO LOPEZ PORTILLO

M. WIONCZEK: Indica que desea comentar algunas de las observaciones formuladas por Jorge Tamayo en su ponencia, cree carente de sentido afirmar que en el mundo presente hay sólo dos tipos de economías: la capitalista y la socialista; hay lugares en el tercer mundo donde no existe ni la una ni la otra, y cuando se habla de economías socialistas hay que tener también en cuenta que existen entre ellas notables diferencias. Una economía liberal capitalista no se da ya en ningún lugar del mundo; y en algunas de las economías capitalistas el grado de la intervención del Estado es sorprendente, razón por la que al hablar de una dicotomía de la economía mundial es hablar en términos de ideología política y no de análisis económico. Cuando se habla en términos de ideología cada quien introduce sus criterios subjetivos y juicios de valor y, entonces, la discusión se hace imposible o más bien adopta características de un debate teológico.

El mundo real es mucho más complejo. De hecho, hay economías con alto grado de desarrollo, bien sean de tipo socialista o capitalista. Hay, por otro lado, economías primitivas y sociedades primitivas en las que la aplicación de conceptos tomados de las expe-

riencias históricas del mundo occidental carece de sentido. Es imposible prever qué forma tomarán, digamos, dentro de unos cincuenta años, las actuales sociedades avanzadas de tipo capitalista. Como las condiciones tecnológicas en que vivimos están cambiando constantemente, tampoco es posible predecir la forma que adoptarán dentro del mismo lapso las economías socialistas hoy ya desarrolladas. En Africa, por otra parte, en sus condiciones de atraso externo, quizá se alcanzará un día algún socialismo cuyas características es imposible pronosticar. Por esta razón, lo de la complejidad de las condiciones económico-sociales, la tarea de planear en un caso concreto se hace más difícil si se divide al mundo en dos campos y se supone, además, que en una de las dos partes persiste un caos completo, mientras que en la otra funciona perfectamente la planeación, que de alguna suerte sustituyó a la mano invisible de Adam Smith o, quizá, representa su nueva reencarnación. Según el ponente, empleando de modo racional el excedente económico y siguiendo un programa de desarrollo equilibrado, se llegará a una situación en que los beneficios del desarrollo se extenderán a todos los grupos de la sociedad. Tal aseveración no concuerda con las experiencias históricas de los países ya desarrollados, sean capitalistas o socialistas.

Siempre hay alguien que debe pagar el precio del desarrollo.



## LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL\*

Por Alvaro Rodríguez Reyes

### Introducción

Cualquier intento de modificar situaciones creadas de la vida social, da origen a cuestiones debatibles, y en el caso de la reforma administrativa del Gobierno, no sólo adquiere tal carácter al incidir sobre condiciones pre-establecidas, sino porque todo cambio que afecte a la organización y funcionamiento del Estado tiene, por lo general, implicaciones de orden político.

Aún más, corremos el riesgo de caer en la posición de un "reformismo" intrascendente fustigado por la corriente progresista que se inspira en una filosofía política de acción revolucionaria. Frente a este riesgo, quisiéramos aprovechar este breve exordio para precisar que nuestra concepción de la reforma administrativa está eslabonada a la idea de operar los cambios en la Administración Pública que está exigiendo la nueva estructura económica y social de México; es decir, consideramos este intento encaminado a rehabilitar y dar continuidad al proceso evolutivo del país, para consolidar e impulsar los avances del Estado en el campo de la actividad económica.

Es obvio que una reforma administrativa debe substanciarse y ser formalizada por una reforma legal que exprese la voluntad del poder público en ese sentido; pero obvio es también que ni la norma jurídica, ni la proclama política, ni los planes de desarrollo tienen la virtud de administrarse solos. Es a través de la Administración Pública que el Estado opera sus programas, realiza sus metas y ejerce también sus atribuciones. De aquí la importancia de enfocar nuestra atención al problema de la eficiencia de la actividad gubernamental y específicamente, tratar de identificar las principales fallas de nuestro sistema administrativo, a fin de presentar, como consecuencia, un cuadro de medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de la administración estatal.

Para ese objeto, el método que utilizaremos será el del análisis por factores, consistente en segmentar y observar aisladamente los campos principales de la actividad administrativa del gobierno. No vamos a concretarnos a la simple propuesta para una redistribución de funciones entre las Secretarías y Departamentos de Estado del Poder Ejecutivo Federal; trataremos por el contrario, de penetrar en la estructura misma de la administración gubernamental, analizaremos los problemas concernientes al factor humano, a la planeación y coordinación de la actividad estatal, a los aspectos del proceso presupuestal y al de las compras y adquisiciones del gobierno y por último, nos referiremos a los métodos de trabajo en las oficinas públicas.

La premisa condicionante de una reforma administrativa, es la propia capacidad innovadora del Estado. En tanto el impulso no surja de una conciencia política gubernamental, proyectada a la tecnificación de la maquinaria administrativa y a elevar la eficacia de los procesos operativos, no podrán esperarse resultados satisfactorios. Mas no debe esto interpretarse en un sentido unilateral. La reorganización administrativa no sólo ha de partir de un propósito oficial, sino también de una genuina aspiración del pueblo. El factor educativo y la moral pública juegan, sin duda, un papel destacado en esta tarea. La exigencia de los ciudadanos para racionalizar y moralizar la administración, presiona sobre el poder público para emprenderla. Sin embargo, reiteramos que la reforma administrativa, debe constituir parte substancial de la política superior del Gobierno, conforme a un plan integral y llevada a sus últimas consecuencias, con un alto sentido de responsabilidad nacional.

Para fines de presentación haremos aquí, al tratar cada uno de los factores que influyen en nuestra

607

\* BUSTAMENTE, Eduardo "La reforma administrativa para la planeación" En: Bases para la planeación económica y social de México. México, Siglo XXI Editores, 1966, p.p. 115-123;253-257.s,

\* Memoria del Seminario sobre planeación socio-económica. Facultad de Derecho UNAM. 1965 (pp. 195-222).

Administración Pública, una enunciación general de los principales problemas y abordaremos posteriormente, las medidas que a nuestro juicio podrían aplicarse a su solución.

### I. El cuadro funcional del Estado

El exámen del régimen administrativo del Estado de acuerdo con la ubicación y forma en que se ejercen las funciones, nos permite consignar las siguientes formaciones:

1o. Una concentración excesiva de las funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa, lo cual se traduce en una dirección altamente centralizada de la actividad gubernamental.

2o. Duplicación frecuente de funciones y falta de precisión en las esferas de competencia. Para ilustrar esta duplicidad e interferencia de atribuciones, señalaremos que en materia de comercio exterior intervinieron múltiples organismos e instituciones del gobierno. Es también ostensible la duplicación en materia de crédito a la agricultura, en la construcción de obras públicas y en otros campos de la Administración Pública.

3o. Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de asesoramiento, en la cual se basa una de las distinciones más importantes de la administración moderna.

4o. Asignación heterogénea de funciones. Sólo para ejemplificar este punto podríamos señalar que de acuerdo con la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, parece impropio que la Secretaría de Gobernación maneje aspectos de rifas y sorteos, o que la Secretaría de Salubridad y Asistencia construya obras públicas.

Hasta aquí la enunciación de los problemas relativos al cuadro funcional de la Administración Pública. Veamos ahora cuáles son nuestras sugerencias sobre esta materia:

1o. Fomentar la práctica de la delegación de autoridad. Dentro de las condiciones políticas que han determinado un carácter centralizado en el ejercicio del poder público, podría intentarse un esfuerzo tendiente a lograr que se confiaran a las jerarquías intermedia e inferior de la Administración Estatal mayores responsabilidades. La tónica de este esfuerzo sería impuesta por la formación administrativa del funcionario y la naturaleza de las facultades que deban delegarse.

2o. Eliminar la duplicación de funciones. Esta propuesta implica un minucioso análisis para determinar donde surgen las interferencias más ostensibles. Hemos ya señalado algunos casos, pero sin duda existen otros más, donde aparecen las duplicaciones y dan margen a fricciones entre dos o más organismos del Estado.

3o. Diferenciar y armonizar las funciones asesoras con respecto a las de ejecución. Esta idea se deriva de la observación de que el funcionario público se ve obligado a emplear la mayor parte de su tiempo a atender los asuntos cotidianos inherentes a su cargo, quedándole poco tiempo para pensar y obtener la información conducente a apoyar sus decisiones.

4o. Finalmente, dentro del aspecto funcional de la Administración Pública Federal, se sugiere revisar la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y demás ordenamientos afines con la mira de corregir la heterogeneidad del cuadro actual de funciones.

### II. La estructura orgánica del Gobierno Federal

Proyectamos ahora nuestro análisis a un aspecto más profundo de la Administración Pública y de mayores implicaciones en un propósito de reforma administrativa; nos referimos a los cambios a la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal.

La progresiva intervención del Estado en la actividad económica ha fomentado la creación no sólo de un mayor número de Secretarías y Departamentos de Estado, sino de múltiples organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El cuadro institucional del Estado a partir de 1925, se ha acrecentado en forma impresionante.

El exámen de esta organización administrativa vigorosa y dinámica del cuadro institucional del Estado nos permite hacer las siguientes observaciones críticas:

1o. El crecimiento de la estructura administrativa del Gobierno se ha desenvuelto sin obediencia a un plan. Este tal vez podría explicarse por la expansión inusitada de las actividades del Estado. Las cosas han tenido que hacerse sobre la marcha, y con frecuencia, han surgido nuevos organismos en respuesta a necesidades y programas urgentes de orden colectivo. El resultado ha sido la pulverización administrativa de la acción estatal con los problemas inherentes a la coordinación y control del sector público descentralizado.

2o. La expansión de la estructura orgánica se ha traducido en una cantidad excesiva de acuerdos que atiende personalmente el Jefe del Ejecutivo.

Obviamente esta amplísima área de supervisión en la jerarquía superior del Gobierno es, además de agobiadora, impráctica para los fines de una eficiente dirección y coordinación de la Administración Pública. Esto es explicable, porque entraña una dispersión del esfuerzo, porque centraliza las decisiones y porque, irremediamente, presiona sobre la energía física y nerviosa del Jefe Superior de la Administración Estatal.

3o. Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal. Esto no significa que la organización de cada Secretaría o Departamento de Estado no deba variar según sea la naturaleza de las funciones a su cargo. Lo que deseamos enfatizar es que la integración de las dependencias en direcciones, departamentos, oficinas, etc., aparece frecuentemente con diversos tipos de relación jerárquica que hace difícil precisar las líneas de autoridad y los agrupamientos funcionales.

4o. No se cuenta con instrumentos administrativos para la planeación a un nivel jerárquico adecuado que haga eficaz la acción planeadora del Estado. En nuestra Administración Pública se han hecho ya algunos intentos para incorporar a su estructura, organismos de programación y para coordinar las políticas económicas. Uno de esos intentos fue la creación de la actual Secretaría de la Presidencia que asimiló a la Comisión de Inversiones e incorporó en su organización interna a la Dirección General de Planeación. Sin embargo, este esfuerzo ha tenido alcances limitados.

A fin de hacer frente a estas deficiencias en la estructura orgánica, las sugerencias que haremos implican una transformación substancial del aparato administrativo del Gobierno. Al bosquejar este tema, no escapa a nuestro entendimiento el cúmulo de problemas de diversa naturaleza que habrán de vencerse. Transformar la estructura de la Administración Públi-

ca, es tarea de enorme complejidad que presupone: el estudio a fondo de la organización y funcionamiento de cada dependencia del Ejecutivo Federal, apoyo político y financiero y actualización de los ordenamientos jurídicos más importantes.

Con este antecedente, la idea que presentamos con la mira de modernizar la maquinaria administrativa del Ejecutivo Federal y de acuerdo con las observaciones previamente anotadas, son del orden siguiente:

1o. Iniciar el propósito de planear la estructura administrativa del Gobierno. Esto es, que al lado de cualquier programa o plan de desarrollo socio-económico debe también planearse la organización del instrumento que ha de realizarlo; lo cual implica evaluar sus posibilidades de ejecutar eficientemente los propósitos para los que fue creado, establecer las bases de coordinación con otros organismos y asegurar las medidas para el control de sus operaciones. Cada nuevo organismo debe someterse a un enjuiciamiento previo para determinar si no duplica o interfiere la acción de otros ya establecidos.

La tarea de planear la organización administrativa del Estado ha de ser de carácter permanente y en respuesta a la naturaleza dinámica de la función gubernamental.

2o. Fusionar algunas dependencias que integran el cuadro superior de la Administración Pública para coordinar mejor la acción del Gobierno y reducir el número de acuerdos directos que atiende el Jefe del Ejecutivo. Es una experiencia ya conocida que cada vez que adviene un nuevo régimen de gobierno, se expresa la necesidad de crear nuevas dependencias. Si el comercio exterior, el control de los organismos descentralizados o el renglón de las subsistencias, representan actividades importantes dentro de la función pública, se procede luego a sugerir, para atenderlas, la creación de nuevas Secretarías o Departamentos de Estado en la estructura orgánica establecida.

Nuestro criterio a este respecto, es que no sólo es improcedente crear nuevas dependencias del Ejecutivo Federal, sino que, por el contrario deben reducirse, integrando varias de ellas que atienden actualmente a funciones similares. Como complemento derivado de una reestructuración de esta naturaleza, deberá promoverse el establecimiento de subsecretarías en el régimen interno de cada dependencia, de acuerdo con un criterio funcional.

Al reducir el número de funcionarios con los que el Presidente acuerda directamente se facilitará la coordinación del esfuerzo y se obtendrá un control más adecuado en la ejecución de la política gubernamental.

3o. Revisar la organización interna de las dependencias federales para adaptarlas conforme a un criterio funcional y con líneas de autoridad, bien definidas. Es decir, que en esta labor de arquitectura o diseño de la organización, lo indicado será asegurar el orden jerárquico y funcional de cada dependencia y mantener cierto grado de uniformidad en la integración de su estructura administrativa.

4o. Una de las medidas más importantes para racionalizar la Administración Pública, consiste en incorporar a la estructura gubernamental el sistema orgánico encargado de la planeación socio-económica. Sería este un instrumento administrativo encargado de formular los programas y planes del gobierno con base en información cuidadosamente encauzada.

La idea sería crear un Consejo Nacional de Planeación

Socio-económica y una Oficina Central de Planeación que constituiría su órgano técnico, cuyo núcleo administrativo estaría representado por la actual Secretaría de la Presidencia, exceptuando sus actuales funciones de carácter operativo. Volveremos sobre este tema, por la gran trascendencia que representa en los futuros propósitos de programación gubernamental.

5o. Por último, al señalar el fenómeno del crecimiento en el sector público descentralizado, nos referimos también a los problemas de coordinación y control a que ha dado origen el surgimiento progresivo de entes administrativos autónomos y semi-autónomos.

Nuestra sugerencia a este respecto, consiste en establecer entre las Secretarías y Departamentos de Estado y las instituciones descentralizadas, *organismos de control financiero*, que a la manera de consorcios, orienten y coordinen a grupos de empresas, de acuerdo con un criterio funcional. Es decir, habría un organismo de esa naturaleza para cada una de las principales actividades económico-sociales.

Esta idea se sustenta en los principios que rigen la división del trabajo y la concentración del esfuerzo. Los organismos de control financiero no tendrían funciones operativas sino de promoción, vigilancia y coordinación, los cuales actuarían a su vez con el carácter de comités consultivos para los asuntos relacionados con la marcha diaria de las empresas o instituciones descentralizadas.

Serían estos organismos equiparables a los "entes de gestión" de la Administración Pública Italiana, donde se ha experimentado con éxito este recurso administrativo para coordinar, controlar y promover las empresas del Estado.

En suma, nuestras sugerencias para reestructurar la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal se proyectan en cuatro direcciones:

1o. Fusionar algunas Secretarías y Departamentos de Estado de acuerdo con un criterio de homogeneidad en sus funciones, y con el propósito de limitar el ámbito de supervisión personal del Jefe de la Nación.

2o. Crear, dentro de la estructura de cada dependencia, el número de subsecretarías que, de acuerdo con la importancia de los agrupamientos funcionales, demanden atención especializada.

3o. Incorporar a la estructura administrativa del Gobierno Federal el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social con su órgano técnico encargado de preparar los planes y programas, la Oficina Central de Planeación. Concomitantemente promover el establecimiento de Oficinas de Planeación dentro de cada dependencia del Ejecutivo y en las más importantes empresas del Estado.

4o. Establecer organismos de control financiero que actúen a nivel jerárquico apropiado, con funciones de promoción, coordinación y control del sector público descentralizado.

### III. El factor humano de la administración

Es indudable que el factor humano es determinante de los resultados en todo tipo de organización. De aquí que el acento de la administración científica se ubique en la política de personal como elemento de señalada importancia para la dirección eficaz de las instituciones. Es axiomático que una organización no puede ser mejor ni peor que los elementos que la integran.

Existen actualmente en el Gobierno Federal 320,000 plazas (base, supernumerarios y salarios), sin considerar las que corresponden al Personal Militar, al de la Armada, las eventuales y aquellas que se cubren con cargo a la partida "Honorarios".

Quedan fuera también de esta enunciación las plazas correspondientes a los funcionarios, empleados y operarios de los organismos descentralizados y empresas del Estado, los que no obstante pertenecer a instituciones consideradas dentro del sector público, rigen sus relaciones contractuales, principalmente, de acuerdo con la Ley Federal de Trabajo o por la Ley de Instituciones de Crédito.

Dentro de este encuadramiento general, las principales fallas localizadas en el campo de la administración del personal público federal, pueden consignarse en la forma siguiente:

1o. No existe una política central de personal, en función de normas generales de aplicación uniforme para todas las dependencias. De hecho, cada Secretaría o Departamento de Estado, establece su propia política de personal; los aspectos de selección, capacitación, prestaciones e incentivos, etc., no obedecen a una directriz central, sino a criterios más o menos autónomos adoptados por cada dependencia.

2o. Se siguen métodos anacrónicos para la selección del personal. No todas las plazas administrativas se ponen a concurso a fin de atraer al servicio público los mejores elementos, y con frecuencia, es la recomendación política la pauta decisiva para el ingreso a los puestos del gobierno.

3o. Es observable una insuficiente capacitación del personal tanto por lo que se refiere a su preparación antes de asumir la responsabilidad de sus funciones, como estando ya en el puesto, para fines de superación técnica y administrativa. Es decir, no existe una carrera administrativa que fomente en el empleado un espíritu de superación, a base de una mejor preparación técnica.

4o. Persiste un fenómeno, que podríamos calificar de estrangulamiento escalafonario que da lugar al estancamiento del empleado público y, en consecuencia, a que pierda el interés por su trabajo. Aunque existen comisiones mixtas de escalafón que dictaminan sobre los movimientos y ascensos del personal de cada dependencia, el hecho es que se han formado largas listas de turno para las promociones debido a una mala estructura del sistema escalafonario.

5o. Tal vez el aspecto que más se enfatiza cuando se pretende justificar el bajo rendimiento del trabajo en la burocracia es la deficiencia de sus remuneraciones. Sobre este particular, debemos puntualizar que los sueldos de los servidores públicos son relativamente bajos de acuerdo con el actual costo de la vida, toda vez que en promedio, sólo alcanzan la cifra de \$870.00 mensuales, más el 10% de sobresueldo en el Distrito Federal. A esta cantidad se deducen los impuestos, la cuota sindical y su aportación al ISSSTE.

Obviamente, las bajas percepciones económicas se traducen en una falta de estímulo para el cumplimiento eficaz y honesto de la función pública y obliga al empleado a conseguir uno o más trabajos adicionales para completar su gasto familiar.

Por último, es pertinente consignar que los empleados públicos se encuentran dentro del ambiente político en que se desarrolla la Administración Gubernamental;

los desfiles, las comisiones sindicales y especiales, las recepciones de carácter público, los permisos, etc., restan efectividad al trabajo de la burocracia; y lo que es aún más grave muchas veces el atraso en el despacho de los asuntos públicos es atribuible a que el empleado público sólo dedica unas cuantas horas de su jornada al trabajo efectivo.

Dentro de este contexto, veamos cuál sería, conforme a nuestro criterio, la forma de atacar este aspecto vital de la administración del Estado.

No hay duda respecto a que un propósito serio de mejorar la administración ha de partir del factor humano. La eficacia de los servicios públicos está condicionada básicamente por la idoneidad, respetabilidad y preparación del personal que presta sus servicios al gobierno. No hay recurso alguno que substituya a la cooperación consciente y entusiasta del personal cuando se trata de mejorar la organización administrativa del Estado. Pero si el servidor público no se ve investido de la importancia y respetabilidad que le corresponde como representante del poder público, poco puede exigírsele a cambio.

Nuestras propuestas en esta materia son:

1o. Iniciar el establecimiento del servicio civil ajustándolo a los ordenamientos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, correspondiente al Artículo 123 Constitucional. Estimamos que algunos de los ordenamientos de esta ley podrían apoyar la iniciación del sistema de méritos mediante la adaptación de algunas disposiciones complementarias. Esto sería a nuestro juicio, el pre-requisito para mejorar la administración del Estado porque permitiría atraer a los mejores elementos al servicio público y crearía las condiciones para estimular el progreso personal de los empleados del Gobierno.

2o. Proveer capacitación y formación técnica y administrativa en todos los niveles administrativos del Gobierno. Este esfuerzo puede desplegarse en varias direcciones:

a) Reorientando los programas de las actuales academias de capacitación que operan actualmente en varias dependencias del Ejecutivo Federal.

b) Establecer una Escuela de Administración Pública, auspiciada por el Gobierno Federal para formar los futuros cuadros directivos del Estado.

c) Fortalecer los programas y cursos que se imparten en algunas Escuelas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

d) Iniciar una amplia campaña de relaciones públicas tendiente a dignificar el desempeño del trabajo gubernamental.

3o. Es necesario modificar racionalmente la actual estructura escalafonaria dentro de cada dependencia del Gobierno. Lo correcto sería conceder los ascensos dando prioridad al criterio de eficiencia respecto al de antigüedad y adoptar medidas persuasivas para que los empleados que ya hayan cumplido el plazo de su jubilación, obtengan su retiro asegurado.

4o. Se requiere elevar convenientemente las remuneraciones del personal público. Esta medida no se haría en forma indiscriminada sino como parte de un plan de remuneraciones en correspondencia con la clasificación ordenada de los puestos públicos.

Es de primordial importancia que dentro de las posibilidades del erario federal, se eleven las remunera-

ciones de los trabajadores al servicio del Estado, se revisen a fondo los tabuladores de sueldos, para crear las condiciones de estímulo a quien, por su posición de servidor público, debe fincar su respetabilidad y responsabilidad en la suficiencia de sus ingresos legítimos.

5o. Por último, podría iniciarse una depuración cautelosa pero decidida del personal público indolente o irresponsable. No hacemos a un lado nuestra preocupación de que una medida de esta naturaleza tropezaría con serios obstáculos debido tanto a razones políticas como a que, por ley, está garantizada la estabilidad de la gran mayoría de los empleados públicos.

Finalmente, la superación del elemento humano en la Administración Pública, no es sólo cuestión de incentivos, de métodos o sistemas, sino de la actitud superior del Gobierno y del Pueblo para respetar y dignificar la posición del servidor público.

#### **IV. Coordinación y planeación de la actividad del Estado**

Es axiomático que, en la medida que se desarrolla el esfuerzo especializado por la complejidad creciente de las funciones del Gobierno, mayor es también el imperativo de planear y coordinar el esfuerzo conjunto del Estado, para imprimirle unidad de propósito. Es ya una experiencia comprobada que la clave de la eficiencia operativa radica en la coordinación; y en la esfera gubernamental, la armonización de las políticas, es la pauta inicial de la programación económica y social.

De aquí nuestra intención de tratar ambos temas en forma complementaria. No subestimamos el hecho de que existan formas auténticas de acción administrativa en las esferas superiores del gobierno, explicable en cierta forma, por métodos deficientes de comunicación intersecretarial; tampoco pasamos por alto el que, en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo, no haya con frecuencia una acción armónica. Sin embargo, lo que nos parece más importante subrayar, es que cada dependencia u organismo del Estado, formula y adopta su propio plan sin entrelazarlo o correlacionarlo con los de otras dependencias.

Por tal motivo, nuestra idea es que para racionalizar y tecnificar la administración pública de México, a fin de que sirva mejor al cumplimiento de los programas de desarrollo, es conveniente abundar en el propósito de establecer el sistema orgánico encargado de planear o programar la actividad del Estado aprovechando este recurso administrativo para influir en el desarrollo económico del país.

El conjunto orgánico para la planeación cuyo establecimiento sugerimos, estaría integrado por un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social; (formado por los titulares de aquellas dependencias con funciones primordialmente económicas), con una Oficina Central de Planeación que sería un órgano técnico, y los Consejos Regionales y Estatales.

Como un complemento de las unidades de planeación propuestas, habría un órgano de vigilancia del plan y comités consultivos integrados por representantes de los sectores más importantes en la vida del país.

Obviamente, para que la función del Consejo y de la Oficina Central de Planeación no fuera inoperante se requeriría ubicarlas (como ocurre en la mayor parte de los países que se desarrollan conforme a un plan), al lado de las oficinas adscritas al Jefe del Estado y en posición de cuadros de asesoramiento técnico.

La Oficina Central de Planeación estaría formada de las siguientes direcciones: 1) De Planeación y Programa; 2) De Presupuestos; 3) De Estadística; 4) De Organización y Sistemas; 5) Administrativa.

El sistema orgánico de planeación que se propone sería la pauta para coordinar, en un plano superior, la actividad de los órganos del poder público, sin menoscabo de otras medidas tales como las reuniones periódicas del Gabinete, los organismos de control financiero y la reorientación del Informe Presidencial hacia una perspectiva nueva; esto es, para anunciar al pueblo las metas y objetivos alcanzados en cada ejercicio, no con base en programas aislados y de adscripción secretarial, sino en función de los planes nacionales en que esté comprometido el esfuerzo conjunto del sector gubernamental en forma coordinada con la acción de los particulares.

#### **V. El proceso presupuestal del Gobierno**

La Administración Pública, como instrumento del Estado para acelerar el desarrollo económico, encuentra en el presupuesto de egresos el factor condicionante para llevar a la práctica los programas y proyectos con un sentido de orden y previsión. La gestión preventiva del Estado al asignar, de acuerdo con una estimación de gastos, los recursos para financiar el desarrollo de los programas, da lugar a un conjunto de procesos en la formulación, ejercicio y control de los presupuestos.

La consideración respecto a cómo se lleva a cabo el proceso presupuestal nos lleva a señalar las siguientes observaciones:

1o. Los presupuestos se formulan, frecuentemente, sin apego a la naturaleza específica de los programas.

2o. Las cifras presupuestales se subestiman, siguiendo una práctica oficial de aprobar asignaciones de acuerdo con lo concedido en el ejercicio previo.

3o. Existe una rigidez de los procedimientos presupuestales que afecta negativamente el funcionamiento de las oficinas públicas y origina retardos en los pagos por adquisiciones y servicios.

4o. El Presupuesto Federal de Egresos no incluye las erogaciones del sector público descentralizado, dando en consecuencia, una imagen parcial del gasto público.

Con este antecedente, las medidas que se sugieren para superar este aspecto de la Administración Pública Federal son del orden siguiente:

1o. Procurar, mediante el recursos de los "Presupuestos Programa" el ajuste de las estimaciones de gasto a la naturaleza y alcance de los propósitos gubernamentales y con apego a un criterio funcional de las asignaciones.

2o. Con base en lo anterior, cuantificar adecuadamente las asignaciones, a fin de atenuar la práctica frecuente de recurrir a las aplicaciones líquidas y reducir, en lo posible, los sobregiros excesivos.

3o. Conceder una mayor flexibilidad al ejercicio presupuestal otorgando una más amplia facultad de decisión, por lo que atañe a las autorizaciones, a las Secretarías y Departamentos de Estado. Esto significa que, una vez determinados los montos y calendarios para el ejercicio presupuestal, se descentralice la disponibilidad de los fondos, manteniendo sólo un control central respecto a las derivaciones de los gastos con

relación a los presupuestos aprobados.

4o. De manera especial, dentro de este cuadro de sugerencias se inicia la conveniencia de iniciar la consolidación del presupuesto correspondiente al sector público. Tarea esta de gran trascendencia y también de gran complejidad, en la que habrán de vencerse innumerables obstáculos.

Sin embargo, mientras esta consolidación no se logre tendremos una imagen parcial de la administración financiera del Estado, porque quedan fuera del presupuesto los gastos corrientes y de inversión del sector más dinámico de la Administración Pública Federal. Además, tiene esto implicaciones que inciden en la falta de control y coordinación de los gastos que realizan las entidades autónomas y semi-autónomas del Estado. Consecuentemente, nuestro criterio es que deben incorporarse en un solo documento presupuestal, todas las estimaciones del gasto del sector público.

## VI. Las compras y adquisiciones del Gobierno

El renglón de compras representa, no sólo por su magnitud, sino por constituir un factor coadyuvante para la eficaz realización del trabajo en las oficinas y para las obras públicas, otro aspecto de señalado interés en la Administración Gubernamental de México.

Asegurar que los bienes y servicios que el Estado requiere, se obtengan a los precios más bajos sin menoscabo de su calidad y de su oportunidad en la entrega, ha de ser motivo de permanente preocupación.

Mucho se ha avanzado ya en el propósito de establecer normas efectivas de regulación y control en este campo; sin embargo, no es ninguna osadía indicar que, por desgracia, persisten algunas prácticas perniciosas aún no desarraigadas de nuestro ambiente burocrático.

La situación prevaleciente nos revela las siguientes deformaciones:

1o. No hay una política central en materia de compras que fije los lineamientos básicos y las normas que rijan su funcionamiento aplicable a todos los organismos del sector público.

2o. Con frecuencia los precios que se conceden al Gobierno resultan más altos que los que privan en el mercado. La explicación se funda en los problemas que tienen los proveedores para obtener los pedidos, lograr la recepción de los productos en los almacenes del gobierno y para cobrar sus facturas.

3o. No existe coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios, esto se traduce en una imprecisión de los mínimos y máximos en las existencias y también en que, con cierta frecuencia, por falta de una clara especificación de los artículos o por dolo, se reciban productos que no reúnen los requisitos de calidad deseable.

Las medidas que podrían enunciarse para superar este aspecto de la Administración serían:

1o. Fijar directrices centrales en esta materia aplicables a todo el sector público y subordinar el proceso de las compras a una acción programática con presupuestos y calendarios determinados.

2o. Sistematizar y ampliar las prácticas de contratación de bienes y servicios a base de concursos, sin excepciones.

3o. Integrar adecuadamente los procesos de compras, con los de inventarios y almacenamientos haciendo una estimación pertinente de las existencias.

## VII. Trámites y sistemas de trabajo

El último factor que trataremos en el examen de la Administración Pública de México, es un trasunto de las fallas en la organización administrativa del gobierno. Los trámites largos y complicados se traducen en un desperdicio lamentable no sólo del esfuerzo de funcionarios y empleados, sino del público en general, que ha de esperar, pacientemente, el lento avance de los asuntos oficiales.

Aunado al tremendo desperdicio de energía humana y de recursos materiales, las rutinas administrativas deforman el carácter del servidor público, cuya iniciativa y voluntad se asfixian en un mundo de papeles; da margen a que intereses emboscados en los trámites tortuosos deformen las relaciones del empleado con el público, y por añadidura que el "burocratismo" se apodere de las mentes, anegándolas en un pantano de conformismo e inutilidad.

Con ser tan urgente simplificar los procesos de tramitación en las oficinas públicas y sistematizar el trabajo administrativo, resulta ser este uno de los problemas más difíciles de resolver. El empirismo, los intereses creados y la hostilidad del empleado hacia los nuevos sistemas de trabajo, hace que fracasen, las más de las veces, los intentos para mejorar este aspecto de la Administración Gubernamental.

Sin embargo, los esfuerzos para introducir sistemas más eficientes en las oficinas del Gobierno, han dado algunos resultados favorables que, aunque esporádicos, permiten deducir la posibilidad de penetrar, a fondo, en el escabroso terreno de los trámites administrativos. Con base en ello, estimamos conducente presentar las siguientes sugerencias concretas:

1o. Establecer, en cada dependencia del Ejecutivo Federal, una Oficina de Organización y Métodos, dependiente, en forma directa, de las Autoridades Superiores.

2o. Aprovechar los nuevos adelantos tecnológicos para mejorar las operaciones administrativas y de control en las oficinas gubernamentales, así como la asesoría técnica en esta materia.

3o. Adaptar los métodos de simplificación del trabajo a los propósitos de organización administrativa del Estado.

4o. Fomentar las iniciativas y sugerencias de los empleados públicos para racionalizar el trabajo de las oficinas, mediante el otorgamiento de estímulos y recompensas a su esfuerzo creativo.

No quisiéramos pasar por alto uno de los aspectos que más se enfatizan cuando se habla de la Administración Pública; nos referimos a la inmoralidad administrativa, toda vez que sus implicaciones se reflejan en la mayor parte del ambiente colectivo. Probablemente, si consideramos la interacción de fuerzas que operan entre la Administración Pública y el medio social en que se desarrolla, habría que concluir que la conducta del servidor público responde a un conjunto de motivaciones y a una escala de valores que se derivan del propio ambiente donde se ha formado y obviamente, la ética administrativa no florece en un medio donde reinan la anarquía y la desorganización. Por ello se hace aún más imperativa la reforma a fondo de la Administración Pública como una responsabilidad ineludible de nuestro ser nacional.

El resumen de nuestras ideas con las propuestas fundamentales para llevar al cabo la reforma adminis-



trativa del Gobierno Federal podría centrarse a lo siguiente:

Modificar la estructura actual de la Administración Pública, mediante la fusión de algunas Secretarías y Departamentos de Estado; establecer el sistema orgánico de la planeación a nivel presidencial; e incorporar los organismos de control financiero, para la integración gradual del sector público descentralizado. Con respecto al personal público, se indica la conveniencia de iniciar el establecimiento del servicio civil; dentro de las normas jurídicas contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; crear la Escuela de Administración Pública bajo los auspicios del Gobierno Federal, y mejorar las percepciones económicas y las prestaciones asistenciales de los servidores públicos. Coordinar las políticas del Estado con base en el instrumento de la planeación y establecer un sistema de comunicación intersecretarial que permita la armonización del esfuerzo en los estratos superiores del Gobierno.

Vincular la acción presupuestal a la naturaleza y alcance de los programas y planes del Estado y consolidar, en un solo presupuesto, todas las erogaciones del sector público.

Centralizar la política de compras y depurar en este campo los procedimientos que aseguren la calidad y oportunidad en los suministros; y finalmente introducir nuevos sistemas de trabajo en el despacho de los asuntos públicos para simplificar los trámites y dar mayor agilidad a la maquinaria administrativa del gobierno.

La superación de las fallas de nuestro aparato estatal ha de lograrse al través del esfuerzo calificado y consciente del Pueblo y el Gobierno de México. Si hemos sido capaces de crear un cuadro institucional vigoroso para mantener en lo exterior una posición de dignidad y decoro y en lo interno, un ritmo creciente de intervención estatal para el fomento económico y social, podremos también, con nuestra propia capacidad creativa, superar las deficiencias administrativas del Estado que entorpecen hoy nuestro desarrollo económico y propician deformaciones en el ejercicio de la función pública.

Los avances más significativos de nuestra historia se deben a la eficacia de la voluntad popular, la cual ha abierto la ruta histórica para una acción más vigorosa del Estado en su lucha contra el dominio extranjero, contra el fanatismo religioso, contra las fuerzas regresivas y contra los embates del imperialismo económico y político.

Está así planteado el dilema de nuestra época, o fortalecemos las instituciones públicas al través de gobiernos eficientes, progresistas y honestos o nos resignamos a preservar el *statu quo* donde dominan los privilegios tradicionales.

Es a través de mejorar la administración pública que se puede lograr un gobierno más efectivo; un gobierno que planifique y racionalice la acción administrativa del Estado; un gobierno que apoye las reivindicaciones del Pueblo en forma inteligente y proba; un gobierno en fin, que traslade, en acción efectiva, las normas de nuestra Constitución Política y coadyuve a reestructurar nuestra sociedad contemporánea.

Es ya una experiencia histórica que, cuando la acción estatal obstruye el proceso de desarrollo, por su

actitud equívoca o ineficaz, el Pueblo pierde la fe en sus gobernantes y traslada incluso su desconfianza respecto a la virtud de los preceptos jurídicos que rigen la vida institucional de una nación.

Al terminar nuestra exposición, quisiéramos reiterar el que una reforma administrativa del Gobierno pretende apoyarse en una filosofía social y política inspirada en el propósito de consolidar los avances del Estado en el dominio de la actividad económica; intenta crear las condiciones para una efectiva justicia social basada en una más equitativa distribución del ingreso; tiende a influir sobre la estructura económica vigorizando las instituciones de servicio público y racionalizando la acción del Estado mediante la planeación económica y, en su más caro anhelo, aspira a servir eficazmente para encauzar la conciencia del mexicano en su lucha por la paz, lo cual entraña la más ingente tarea de esta generación, porque de ello depende no sólo nuestro progreso y bienestar, sino nuestra propia supervivencia.

## COLOQUIO

### Jorge Espinoza de los Reyes

Desde luego estoy totalmente de acuerdo con la urgente necesidad que existe de realizar reformas fundamentales en la Administración Pública. Considero que si el país ha avanzado rápidamente en el campo económico y social, es preciso que la Administración igualmente avance en forma paralela a efecto de que sea apoyo básico para que pueda intensificarse este desenvolvimiento de la Economía Nacional.

Existe desde luego el grave problema de que en caso de que continúe rezagada la operación de actividades de Administración Pública, constituya este rezago un obstáculo serio para avanzar en el desarrollo general de este país, sin embargo; en esta materia nos urge una preocupación: ¿En qué sentido deben realizarse las reformas?, porque antes de aplicar el tipo de modificaciones de reformas que sugiere en su conferencia el Licenciado Rodríguez Reyes, estimo que es pertinente considerar ¿qué orientación?, ¿qué tendencias seguirá el país en el futuro, en cuanto a su sistema de Administración Pública? Es decir, se acentuará la tendencia hacia la planificación en el orden económico y social, o persistirá su sistema de tipo que podríamos llamar mixto testitextualmente, porque para llevar la reforma o para llevar a cabo las reformas de Administración Pública, es preciso encuadrarlas en estas tendencias que se sigue una tendencia necesariamente. Las reformas tendrán que orientarse hacia las tendencias que pugnan en el futuro si persiste en el sistema actual llamémosle de economía mixta, entonces las reformas administrativas tendrán necesariamente que tener otra orientación u otro significado.

En cuanto asuntos particulares efectivamente es prudente pensar en la conveniencia de suprimir dependencias y asignar funciones a las secretarías y organismos que subsisten, sin embargo, no debemos de pasar por alto el peligro que existe de convertir las secreta-

rías o dependencias que subsisten en una organización de esta naturaleza en grandes y complicadas organizaciones cuya viva edificación de funciones aún dentro de un mismo campo, compliquen sus operaciones o sean organismos efectivamente pesados y lentos para actuar oportunamente y con el debido acierto, por consiguiente, quizá merezca la pena pensar en primer término mejorar la actual estructura de administración pública mediante una serie de reformas y medidas que ya sugirió el ponente antes de avanzar en una reforma más radical que podría quizá crear problemas complejos de difícil solución.

Igualmente un punto de fundamental importancia para el futuro desarrollo económico y social del país constituye la conveniencia de crear el Consejo Nacional de Planeación, estimo que un organismo de esta naturaleza se impone en la actualidad una Comisión Nacional de Planeación que dependa directamente del Ejecutivo Federal y que su administración esté a cargo de un Secretario Ejecutivo, ese sería un organismo que bien podría tener en una primera etapa, la función de programar o planear las actividades del sector público. Sin embargo, para afianzar y dar mayor firmeza en el desarrollo del país es preciso que también comprenda esa comisión nacional la planeación del sector privado, porque la experiencia nos ha enseñado que la planeación exclusiva del sector público es limitada, e igualmente limitados sus efectos, por ello es conveniente y a título de sugestión a una Comisión Nacional de Planeación, que inicie sus trabajos con una de las actividades e inversiones del sector público, prolongue paulatinamente su radio de acción y recoja a través de comisionados mixtos en la que estén representada la iniciativa privada y funcionarios de gobierno, la planeación del sector privado por sectores, por ramas fundamentales de la actividad económica.

Por último, en materia de Reforma Administrativa debe preocuparnos el que cualquier tipo de reforma de esta naturaleza tenga muy presente que el estado dispone de recursos financieros limitados que debe atribuir en forma equilibrada entre los gastos corrientes o administrativos y los gastos de inversión orientados a la ejecución de obras públicas de fomento, cualquier reforma administrativa que no considere el debido equilibrio en la disposición de estos limitados recursos financieros podría llevarnos a que los gastos corrientes se incrementarían en forma desmedida, en perjuicio de la disponibilidad de recursos financieros que deban destinarse a otras personas de fomento económico y social.

Finalmente, este tema de la reforma administrativa debe no ser no sólo preocupación permanente de funcionarios públicos y estudiosos de este tema, sino también debe ser preocupación de todo mexicano que desea tener un estado que se mueva eficaz y activo y esté en actitud de impulsar en forma acelerada el progreso general de la Nación.

**Jorge Olivera Toro**

### **I. Reforma administrativa**

Cuando se habla de reforma administrativa, se entiende la acción reflexiva de la Administración que tiene por objeto mantener e incrementar su eficacia. Ello se logra mediante la permanente y sistemática revisión,

sustitución y mejoramiento de los órganos administrativos, de su actividad y de los métodos que utiliza.

Se ha dicho, los administrativistas en el momento que se aproximaban al estudio de la Administración en su perfil jurídico, albergaban en el pecho dos almas, una de juristas y otra de estudiosos de la Administración Pública, de modo que no pocas veces han tenido que forzar su construcción lógica, formalista, tal y como puede ser conformada desde el punto de vista positivo, para aproximar la realidad de las normas a la realidad palpante, viviente, del fenómeno administrativo que es en resumen producción social, esto es, vida humana.

La reforma administrativa tiende a que ésta responda en poco más eficiente a las exigencias de la vida moderna, por eso se advierte el imperativo de un diálogo siempre abierto entre el ciudadano y la Administración Pública.

Es indispensable que exista una adecuación con la Sociedad; ello quiere decir que la Administración Pública responda debidamente a lo que de ella espera esa sociedad; que esté a la altura de su misión histórica, al nivel de los tiempos modernos. Está en el ánimo de todos el deseo de un procedimiento administrativo más elástico, más simple, menos formal, para que pueda lograrse una Administración eficiente, práctica, al servicio de la colectividad.

Los problemas vitales de las organizaciones administrativas únicamente encuentran solución cuando se posee un completo conocimiento del comportamiento humano; es necesaria una especie de ósmosis entre los resultados obtenidos por el psicólogo social, el jurista, el sociólogo, el antropólogo, el político, el economista, el especialista en relaciones humanas y públicas y otros tantos y tantos que se ocupan de problemas humanos.

La Administración Pública es creación del hombre; sus raíces penetran en el ámbito social con referencias de lugar y tiempo. Se encuentra ligada a las ideas, actividad, organización y hasta estilo de los hombres que integran una comunidad política determinada.

Además es preciso conocer a la Administración tal y como se presenta en la realidad, su estructura, funcionamiento y comportamiento real.

### **II. Modificaciones en la estructura de la Administración Pública mexicana**

En la apasionante aventura del mexicano para construir su futuro y, en lo que respecta a la Administración pública, hemos contado en 150 años de vida independiente, con 23 cambios de estructura, contenidos en la siguiente forma: 3 en Leyes constitucionales, 13 en Leyes Ordinarias y 7 adiciones a las anteriores. De los dos secretarios de Hidalgo hemos llegado a quince secretarios y tres jefes de Departamentos y quién sabe qué nos depare el destino.

La Administración pública mexicana, en su latido germinal, contempló una realidad social de fuerte vinculación virreinal.

En su inicio, la Administración pública mexicana fue indiferente a las necesidades colectivas (Hacienda, Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina).

Poco a poco el andamiaje socio-económico se fue consolidando hasta llegar al liberalismo reformista que hizo surgir a una Administración de ciertas tonalidades

encaminada al desarrollo económico, de apagados destellos intervencionistas y de incipientes soluciones al problema social. Así, a las cuatro clásicas Secretarías se agregaron las actividades de Fomento, Comunicaciones, Obras Públicas, Comercio.

Se construyó una sociedad de tipo demoliberal, que en cantos líricos exaltaba los derechos del hombre.

Si en la constitución de 1857 se formó el ser del Estado mexicano, sobre ideas políticas liberales, la eclosión que culminó con la Constitución de 1917, implantó reformas sociales y en su proyección estamos viviendo. Ella hizo surgir, en acelerado desarrollo, una Administración pública que al lado de actividades de tipo clásico, tiene otras de evidente satisfacción del bienestar social.

El Estado Mexicano, surgido de la Revolución, es profundamente social y participante activo en la vida económica de la Nación. Al impacto de factores socio-económicos ha operado la transformación de su estructura administrativa. Al lado de la Administración clásica existe la social, prestadora de servicios y bienes, inserta dentro de la administración central, pero con mayor amplitud en los organismos descentralizados y empresas públicas que forman el sector para-estatal.

Es una administración rebosante de tareas y hace participar en ellas a los administrados. Su organización actual responde a la sociedad mexicana y a la programación política de su gobierno.

La Administración Mexicana tiene evidente individualidad, es expresión del marco filosófico de las normas constitucionales y de la obligación del Estado Mexicano de actuar en el campo económico con la profundidad y urgencia que reclama nuestra situación interna e internacional.

Pero el vasto campo industrial del Estado, producto de la intervención social y económica, que originó un vertiginoso crecimiento de organismos, de un período de emulsión social, necesita una reforma administrativa, para ceder a la iniciativa privada todas aquellas empresas no consideradas estrictamente de interés público.

Debemos obtener de nuestra experiencia administrativa esta conclusión: Existen inversiones que no pueden tener el mismo metro de medida: a) Inversiones económicas. b) Inversiones sociales. c) Inversiones internacionales. d) Inversiones a nuestro legado ideológico e institucional. Ellas pretenden el bienestar del mexicano.

### III. Tradición del Estado Mexicano

La estructura administrativa mexicana guarda, por tradición, una recíproca confianza entre *legalidad* y *eficiencia*. Sabemos que las intervenciones estatales tienen un precio: la libertad.

Con una Administración que opere en todas las esferas de la vida social espera el hombre el milagro de su salvación en la inseguridad, insalubridad y miseria. Pero allí aparece la cara del terrible Leviatán. Es la encrucijada de nuestro tiempo, el problema angustioso de nuestro propio destino. Sin embargo, los países americanos son celosos guardianes de las libertades públicas. Y, cuando los pueblos emprenden la desbandada motivada por el desarrollo inusitado de la técnica y la ciencia, nosotros diremos: Esperen, que hay un

camino para todos: La vida con honor de ser hombres libres y repetiremos la frase de hace trece siglos: Sólo es digna de hombres la vida que se somete a normas de Derecho.

#### Andrés Caso

1. Agradezco a la Facultad de Derecho la invitación para participar en este coloquio sobre Administración Pública, que ha traído a un plano de discusión académica un problema de actualidad que tiene aspectos jurídicos, políticos y económicos.

2. La intervención del señor Lic. Alvaro Rodríguez Reyes ha sido una acertada síntesis de los distintos problemas que afronta la Administración Pública en México, y sus conclusiones son, indudablemente, el fruto de maduras reflexiones debidas a su experiencia.

3. Estoy de acuerdo en lo fundamental con las tesis sustentadas por el ponente y ha sido altamente satisfactorio que coincidan con un trabajo presentado el año pasado por la Comisión integrada por Directores Generales de Administración que me tocó presidir.

Esto es natural, porque las soluciones a los problemas de la Administración Pública en México tienen que ser semejantes si están bien orientadas, cualquiera que sea el enfoque que se les haya dado.

4. Mencionaré en primer lugar el punto sobre el cual no estoy de acuerdo y es el que se refiere a que se reagrupen otra vez en una sola dependencia la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Y no estoy de acuerdo, porque la división de la antigua SCOP se debió a que las funciones de las dos dependencias son fundamentalmente distintas. La operación de los correos con la construcción de los caminos, la operación de los telégrafos y la construcción de ferrocarriles; la formulación de tarifas y vigilancia del autotransporte con la construcción de aeropuertos, etc., etc.

Existe en mi opinión, mayor relación entre la Secretaría de Obras Públicas y otras dependencias que construyen obras de fomento en el Gobierno Federal, como la Secretaría de Recursos Hidráulicos o de Marina, que entre la SOP y la SCT, como comúnmente se les conoce.

En nuestra opinión, lo que hace falta para que estas dos Secretarías funcionen en forma más eficiente, es dar a cada una de ellas las atribuciones completas que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado les señala actualmente. Es conveniente que la Secretaría de Obras Públicas construya todas las obras que actualmente llevan a cabo otras dependencias del gobierno, con excepción de las que ejecutan la Secretaría de Recursos Hidráulicos y el Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, creemos que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe controlar íntegramente e intervenir de un modo definitivo en los diferentes medios de comunicación, sean éstas autotransportes, ferrocarriles, aeronaves, radio o televisión.

5. Creemos que la reestructuración de las dependencias del Gobierno Federal debe hacerse de tal manera que las actuales Secretarías de Estado tengan íntegramente las atribuciones que les correspondan, sin que sea necesario unir las, porque correríamos el riesgo de crear organismos que por su magnitud fueran de difícil manejo y cuya coordinación interna fuera deficiente.

6. Coincido con el ponente en que la Reforma Administrativa del Gobierno Federal es inaplazable, y que, de no llevarse a cabo de inmediato, puede originar trastornos en el desarrollo económico y social del país.

7. El Sector Público, al actuar en el campo económico, crea las bases del desarrollo mediante la infraestructura económica.

8. No se puede pretender un desarrollo equilibrado sin una infraestructura económica adecuada. En igual forma, podemos argumentar que no es posible que el Poder Público actúe en el campo de la economía creando la infraestructura e impulsando el desarrollo industrial, agrícola y financiero del país si no tiene una adecuada base jurídico-administrativa.

9. Esta base jurídico-administrativa podríamos, utilizando el término económico, denominarla la "infraestructura institucional" que el Poder Público requiere para actuar eficientemente.

10. La Reforma Administrativa es pues indispensable para mejorar la "infraestructura institucional" que el Sector Público está demandando con urgencia.

11. Dentro del tema tratado por el ponente, quisiera insistir en un aspecto importante: la coordinación administrativa del Gobierno Federal.

12. Esta coordinación puede dividirse en dos partes: la coordinación administrativa de planes para el desarrollo económico y social, y la coordinación de los programas derivados de dichos planes.

13. Dentro de la coordinación administrativa de los planes, podemos señalar, como uno de los puntos importantes, la propuesta para crear Oficinas de Planeación en cada una de las Secretarías de Estado y organismos descentralizados.

14. La creación de estas Oficinas de Planeación en las dependencias que aún no las tienen, permitirá la coordinación de los distintos proyectos que se elaboran, para formar un plan sectorial y presentarlo a la Oficina Central de Planeación, para que ésta, con las modificaciones que se requieran para coordinarlo con los otros planes, lo integre dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

15. Las Oficinas de Planeación podrán coordinar en su origen los proyectos que presenten los técnicos y los especialistas de sus dependencias, y jerarquizarlos dentro del Plan de su dependencia.

16. La jerarquización de los programas dentro de las dependencias tendrá la sanción del secretario de Estado responsable de su ejecución, y se simplificará en consecuencia el trabajo de la Oficina Central de Planeación.

17. Por último, pero no menos importante, hará que los planes se presenten en forma tal que permitan ser evaluados por la Oficina Central de Planeación, y en las discusiones de los planes, los técnicos de esta Oficina hablarán un lenguaje común con los técnicos de las Oficinas de Planeación.

18. Para establecer una adecuada coordinación administrativa de los programas, nosotros propondríamos que la Oficina Central de Planeación estuviera constituida por Comités para tratar asuntos concretos, además de contar con el mínimo de Direcciones permanentes indispensables.

19. Los Comités estarían integrados por representantes de las Secretarías de Estado y dirigidos por los técnicos de la Oficina Central de Planeación. Podrán

tratar diversos asuntos relacionados con la coordinación administrativa.

20. Yo me permito proponer como ejemplo solamente, dos de ellos: un Comité de Asuntos Jurídicos, que tendría como función principal el estudio de los reglamentos interiores de las Secretarías, a que se refiere el Artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y un Comité para el estudio de los sistemas y procedimientos de la Administración Pública.

21. En nuestra opinión, la invasión de funciones y la duplicidad a que se ha referido el ponente, se originan en buena parte porque las Secretarías y Departamentos de Estado no tienen reglamentos interiores que precisen las funciones de cada una de las dependencias que los integran.

22. Como los reglamentos interiores de las Secretarías son promulgados por Decretos del Jefe del Ejecutivo y éstos son formulados por los secretarios de Estado, adolecen en muchas ocasiones de una interpretación unilateral de la Ley, que favorece naturalmente las atribuciones de la Secretaría de Estado que propone el Reglamento.

23. El Comité de Asuntos Jurídicos establecería las normas generales para elaborar los reglamentos interiores y revisaría conjuntamente con los abogados de los departamentos jurídicos de las Secretarías de Estado los reglamentos de cada una de ellos para definir atribuciones y evitar la invasión de funciones, estableciéndose una base jurídica para una adecuada coordinación administrativa.

24. El Comité para el estudio de "Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública" estudiaría las reformas que se requieran para el control del presupuesto, de las adquisiciones, de los almacenes, del personal y de la correspondencia y el archivo.

25. Por diferentes que sean las labores de las Secretarías de Estado, todas ellas tienen problemas administrativos similares, a los que se les dan soluciones distintas, muchas de ellas ineficaces.

26. En consecuencia, proponemos que este Comité para el Estudio de Sistemas y Procedimientos, integrado por los responsables de los almacenes, de las compras, o del control del presupuesto, y dirigido por técnicos de la Oficina Central de Planeación, determine qué procedimientos son los mejores, qué métodos son los más adecuados de acuerdo con la técnica moderna de la Administración Pública.

27. Las medidas para elevar la eficiencia de la Administración Pública deben ser cuidadosamente estudiadas, y contar con la aprobación y el convencimiento de las personas encargadas de llevarlas a cabo.

28. Los Comités que proponemos, tendrán la ventaja de permitir las discusiones y evaluar las experiencias de los técnicos, de tal manera que las nuevas medidas cuenten con el apoyo de las personas encargadas de ejecutarlas en cada una de las Secretarías de Estado.

29. Para terminar, es conveniente insistir que cualquier reforma administrativa, cualquier sistema, es ineficaz si los encargados de llevarla a cabo no son personas capaces o no tienen el convencimiento que se requiere para hacer una labor de esta trascendencia.

30. Estoy seguro, y estas discusiones en la Facultad de Derecho así lo demuestran, que los profesionales mexicanos: abogados, economistas, contadores,

administradores, etc., responderán con sus conocimientos y su entusiasmo a la necesidad que tiene el gobierno de nuestro país de reestructurarse para satisfacer mejor las necesidades siempre crecientes de una población que demanda de modo inaplazable, mejores formas de vida.

### *Alfonso Nava Negrete*

Agradezco al señor Director de la Facultad de Derecho Lic. César Sepúlveda y al señor Director del Instituto de Administración Pública Lic. Gustavo Martínez Cabañas, la invitación que me hicieron para intervenir en esta serie de coloquios que integran el Seminario sobre Planeación-Socio-Económica, Derecho Administrativo y Administración Pública.

Mi intervención ahora no quiere incurrir en el monólogo, como ha sucedido en la mayoría de los coloquios anteriores, sino en el verdadero coloquio o quizá en el diálogo. Es decir no me propongo dictar una conferencia más sobre la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Prefiero la crítica. Unidas unas tras otras, mis críticas las dirijo respetuosamente a diversos tópicos de la conferencia. Deseo antes de exponer mi primera crítica, expresar mi felicitación sincera al señor conferencista por haber logrado comprender en el apretado espacio de una conferencia, las cuestiones y problemas más complejos de la reforma administrativa, apuntando soluciones que merecen toda atención.

1. Se apuntó como una deformación de la función administrativa la concentración excesiva de las funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa, es decir, la centralización excesiva de las funciones administrativas en los altos funcionarios, digamos Presidente de la República. Se propone como solución el fomento de la delegación de autoridad en los órganos administrativos inferiores.

Creemos que se exagera en mucho la deformación de que se habla, pues existen numerosos órganos inferiores con facultades de decisión. Más que el número de facultades concentradas debe preocupar o interesar la importancia o valor de las centralizadas en las máximas autoridades administrativas. Por otra parte, independientemente de que se pueda calificar de deformación la referida concentración de facultades, la solución propuesta es inadecuada. Precisamente una de las más severas críticas de que ha sido objeto la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ha recaído en el artículo 26 que establece la delegación administrativa. Las razones que fundan la crítica consisten en que el titular de un órgano administrativo en la práctica no emite actos de delegación y, porque jurídicamente no tiene por qué emitirlos, pues basta con ordenar para que sus subalternos deban actuar. Además muchos de los órganos inferiores al titular de una Secretaría o Departamento de Estado actúan no por delegación de éste sino en ejercicio de una competencia que fija o distribuye el legislador con base en el artículo 90 constitucional. Esto sin perjuicio de hacer observar que la misma delegación administrativa como se establece en la Ley de Secretarías es en forma absurda, pues sólo permite la delegación de facultades no discretionales.

Por otra parte, el propio conferencista propone la planeación económica de nuestro país, así como la creación de un órgano de planeación dependiente di-

rectamente del Presidente de la República, lo que requiere o implica una necesaria concentración de autoridad en la máxima autoridad administrativa del país, consecuencia que no coherente con la idea que venimos comentando de una "desconcentración de autoridad", que se reclama en la conferencia.

2. Observa el conferencista una duplicación frecuente de funciones en los órganos administrativos y recomienda su eliminación.

Es cierto desde luego que existe esa duplicación y a veces tan ostensible como en materia de comercio exterior en que concurren varios órganos. Pero tan bien lo es, y queremos señalarlo, que esa situación no es privativa de nuestra Administración Pública y que no es tan grave como se dice. Así, son numerosos los casos en que la duplicación es más aparente que real. Ello se debe fundamentalmente a dos causas: a la existencia de textos legales oscuros y a la indebida costumbre o práctica viciosa de los funcionarios que interpretan frecuentemente en forma extensiva su competencia. La cuestión existe y resulta casi inevitable por la complejidad misma de la actividad administrativa, que no se la puede dividir tajantemente. El legislador mexicano la ha previsto y ha resuelto en el artículo 30 de la Ley de Secretarías que sea el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación quien resuelva esta categoría de cuestiones.

3. Señala el conferencista una indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de asesoramiento.

Sólo queremos hacer notar que pese a la buena intención que seguramente animó su afirmación de que las resoluciones administrativas no siempre están bien apoyadas en informaciones serias por la falta de tiempo en los funcionarios para recabarlas, creemos que no es por falta de tiempo sino por falta de conocimiento. No olvidemos por otro lado que la mayoría de las soluciones administrativas no son obra de una sino de varias personas.

4. Encontré una preocupación especial en la conferencia: la cantidad excesiva de acuerdos que atiende personalmente el Jefe del Ejecutivo que además —se dice— de afectar la persona del titular del Ejecutivo estorba una eficiente dirección y coordinación de la administración pública. Se propone para superar la anomalía, la fusión de algunas dependencias que integran el cuadro superior de la administración pública y lograr así consecuentemente reducir el número de acuerdos directos que atiende el Ejecutivo.

Es indubitable que dentro de la alta centralización administrativa en que vivimos, resulte muy crecido el número de acuerdos que atiende directamente el Presidente de la República. Pero si bien esta verdad se puede constatar en cualquier momento, creemos también que la solución de reducir el número de dependencias, fusionándolas, con el objeto de disminuir el número de acuerdos que deba atender personalmente el Presidente es del todo inaceptable. Es lógico e inexacto pensar en el número de acuerdos en razón del número de funcionarios que acuerdan con el Ejecutivo. El número de acuerdos no se multiplica por el de funcionario sino por el de materias importantes que a juicio del Ejecutivo debe atender personalmente con cada funcionario. En consecuencia la reforma estructural que se propone es improcedente por los motivos que se expresan por el conferencista, serán otros tal vez, los motivos que

aconsejen la fusión de dependencias.

Estoy de acuerdo con el conferencista que un nuevo régimen o período gubernamental no debe ser pretexto para proliferar Secretarías o Departamentos de Estado por el solo impulso de la novedad. Creemos que las estructuras administrativas deben siempre justificarse en nuestras necesidades y aspiraciones concretas de índole social, económica, cultural, etc., y no agigantar una burocracia dañina por su esterilidad. Menos aún se piense que acogemos la idea o proyecto de preferir la proliferación de organismos descentralizados o autónomos, que constituyen en nuestros días serias preocupaciones de orden presupuestal.

5. Para llevar a cabo la "planeación económica" en el país, se propone la creación de un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, con una oficina central de planeación y consejos nacionales y estatales, en virtud de que la Secretaría de la Presidencia ha sido un simple "intento" de organismo de planeación económica.

Independientemente de que los órganos de planeación económica propuestos acrecen el centralismo administrativo, que es contrario al pensar del conferencista, pensamos que la adopción y aceptación de una nueva estructura distinta a la de la Secretaría de la Presidencia como órgano de planeación económica implicaría demostrar o comprobar que ha sido la estructura la causa de la ineficacia de esa Secretaría, sería más recomendable que una nueva estructura hallar la fórmula que haga eficaz el funcionamiento de

ese organismo, que no depende a juicio nuestro del factor organización sino del factor función-funcionamiento.

6. Complementando el cuadro anterior se entrega el ejercicio de la tutela administrativa a organismos de control financiero colocados entre las Secretarías y Departamentos de Estado y los organismos descentralizados, existiendo uno de esos organismos por cada "principal actividad económica social".

Ignoramos qué naturaleza jurídica pensaría para estos organismos el conferencista, pero desde luego ellos se traducirían en multiplicar los organismos gubernamentales en forma grave, que más que acabar aumentarían los problemas de control y coordinación administrativo. Siempre hemos sostenido que el control administrativo y financiero de los organismos descentralizados no es problema de buscar un órgano idóneo de control ni una ley idónea para el control respectivo, es auténticamente y dentro de nuestra organización administrativa fuertemente centralizada, un problema político, una delicadísima cuestión de "personas".

El tema de la reforma administrativa del gobierno federal abordado por la Conferencia, acapara numerosas cuestiones tan apasionantes como debatidas, valiosas y trascendentales para el país, que en nosotros suscita inquietudes cuya ordenación nos comprometería a construir una o más conferencias, a lo que ya nos hemos negado, conformándonos por hoy a expresar estas notas críticas.

## REFLEXIONES SOBRE EL PROPOSITO Y EL METODO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA\*

Por Ignacio Pichardo Pagaza

Este trabajo se propone demostrar que la orientación básica de la reforma administrativa debería ser la obtención de un aumento general en la productividad de todo el sector público federal más bien que intentar modificaciones a la estructura del aparato administrativo, pues el existente se ha formado de acuerdo a las necesidades del desarrollo económico del país, a partir de la consolidación de la Revolución mexicana. La reforma administrativa en México debe revestir características distintas a las que distinguen las de los países en vías de desarrollo; habría de semejarse más a los programas de reorganización que para medir y elevar la eficiencia en el uso de los recursos han puesto en vigor algunos países industrializados. Se intenta definir los problemas administrativos que a juicio del autor son más graves y que exigen solución urgente. Ellos son: las cuestiones de la administración del personal, la necesidad de mejorar la coordinación general en toda la maquinaria del gobierno y la organización del trabajo.

### EL ATRASO RELATIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

ES INOBJETABLE LA AFIRMACION generalmente aceptada de que los procedimientos y métodos de la administración pública mexicana son obsoletos y no están a tono con el avance de la técnica en otros campos de actividad. Sin embargo, conviene precisar los alcances de esa proposición a fin de poder establecer, de manera general, los objetivos más amplios que podría proponerse una reforma a la administración pública de México.

Si se estudia la estructura de la administración pública federal tal como operaba en los primeros años del presente siglo —después de las importantes reformas introducidas entre los años de 1890 y 1896 por el gobierno del general Díaz— podrá notarse que no hay diferencias sustanciales con el aparato administrativo que funciona actualmente en México: algunas supresiones y agregados; estos últimos, generalmente, con la tendencia a crear dos secretarías de Estado donde antes sólo existía una (cuadro 1).

En realidad, como puede apreciarse en el cuadro citado, hoy en día operan sólo cinco secretarías de Estado que no tienen antecedentes inmediatos en la organización del aparato gubernamental de la época porfirista: las de Recursos Hidráulicos, del Trabajo y Previsión Social, del Patrimonio Nacional, de Agricultura y Ganadería y de la Presidencia de la República. Cabe agregar, también, en este primer nivel jerárquico del Ejecutivo Federal, a los departamentos de Estado de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo, de los que tampoco existen antecedentes en los gobiernos prerrevolucionarios.

La observación anterior hace pensar que la administración pública central (se le podría llamar así para distinguirla del sector paraestatal) ha sido la única entre las estructuras jurídicas vigentes a principios del siglo que no sufrió transformaciones de fondo al consolidarse la Revolución mexicana.

El hecho de que el número y la composición de los organismos que integran el núcleo central del Poder Ejecutivo Federal haya variado muy poco en los últimos 50 años no sería, por sí mismo, un índice de atraso de la administración pública si no fuera por la grave circunstancia de que los métodos y procedimientos administrativos empleados se han desarrollado a un ritmo considerablemente más lento que los avances técnicos en otros campos de actividad económica. Los procedimientos y sistemas obsoletos y la dificultad para que las funciones de la administración pública central se adapten a las exigencias de un rápido crecimiento económico y social, son responsables de la baja eficiencia y productividad con la que evidentemente opera el aparato gubernamental. La tesis central de este trabajo es que el atraso relativo de la administración pública tiene su origen, no tanto en una inadecuada estructura general de la administración pública, sino en el uso de procedimientos y sistemas atrasados, a todos los niveles del aparato gubernamental. La consecuencia inmediata de este estado de cosas es, para decirlo nuevamente, la baja productividad resultante.

Una prueba de que el meollo del problema administrativo no es la existencia de una estructura general

619

\* Revista Comercio Exterior, Noviembre 1966. (p.p. 823-829).

CUADRO 1

TRES MOMENTOS EN LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL<sup>1</sup>

1891-1896	1917-1921	1958-1966 <sup>2</sup>
Gobierno del Distrito Federal	Gobierno del Distrito Federal	Departamento del Distrito Federal
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Hacienda Pública y Comercio	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Guerra y Marina	Secretaría de Guerra y Marina	Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría del Consejo Superior de Salubridad	Departamento de Salubridad Pública	Secretaría de Marina
Secretaría de Justicia e Instrucción Pública	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Salubridad y Asistencia
Secretaría de Fomento	Secretaría de Fomento	Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	Secretaría de Industria y Comercio
		Secretaría de Comunicaciones y Transportes
		Secretaría de Obras Públicas
		Secretaría de Recursos Hidráulicos
		Secretaría de Agricultura y Ganadería
		Secretaría del Trabajo y Previsión Social
		Secretaría del Patrimonio Nacional
		Secretaría de la Presidencia de la República.

1 No incluye el subsector paraestatal, integrado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

2 Además del Departamento del Distrito Federal, en el primer nivel jerárquico del Poder Ejecutivo operan los de Turismo y Asuntos Agrarios y Colonización.

620

inadecuada, sino la operación ineficiente de los organismos existentes, se encuentra en los desarrollos experimentados por el sector paraestatal. Este sector ha jugado un papel decisivo en la creación de la infraestructura económica del país, lo que pone de relieve la capacidad del sector público para ejecutar programas y proyectos de gran complejidad técnica. La importancia del subsector paraestatal —integrado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal— dentro del sector público federal, puede medirse por las cifras presupuestales que indican la proporción del ingreso total y del gasto total que corresponde a ese subsector. Infortunadamente sólo existen datos para el año de 1965, en el que por primera vez algunos organismos descentralizados y empresas de participación estatal integraron su presupuesto al del Gobierno Federal.<sup>1</sup> El total de ingresos de la Federación ascendió

en ese año a 64 282 millones de pesos, de los cuales 35 780 o sea el 55.7% correspondió a ingresos directos del Gobierno Federal y 28 501, equivalente al 44.3% fueron ingresos de los organismos y empresas. Por otra parte, el gasto efectivamente ejercido en ese mismo año fue de 64 019 millones de pesos de los cuales 36 715 o sea 57.4% correspondió al gasto directo del Gobierno Federal y 27 303.9 equivalente al 42.6% a los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.<sup>2</sup> Sin embargo, el cómputo de los gastos de los organismos descentralizados incluidos en la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal comprende sólo 21 organismos de un total de 417 (aunque esos 21 organismos deben representar más de dos terceras partes del gasto total del subsector). Si se incluyera el gasto de todos los organismos y empresas del Estado la proporción se invertiría a favor de estos organismos. Un dato adicional que tiende a

<sup>1</sup> Esta disposición se aplica a los siguientes organismos descentralizados y empresas: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., Industrial Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V., Nueva Compañía Eléctrica Chapala, S.A., Compañía Eléctrica Morelia, S.A., Compañía Eléctrica Manzanillo, S.A., Compañía Eléctrica Guzmán, S.A., Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A., Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V., Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S.A., Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S.A., Aeronaves de México, S.A., y Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

<sup>2</sup> Dictamen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, relativo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal por el ejercicio fiscal 1965. Noviembre de 1966.



confirmar la anterior aseveración se encuentra en la Ley de Ingresos de la Federación para. . . 1966. En ella se prevén ingresos totales por un monto de 49 235 millones de pesos (no incluye la colocación de empréstitos) de los que 42.7% son los ingresos presupuestales directos del Gobierno Federal y 57.3% los de los organismos descentralizados.

Es posible afirmar, sin lugar a dudas, que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, constituyen las instituciones más dinámicas dentro del panorama completo del sector público federal y estatal de México. Una proposición generalmente aceptada es la que atribuye a las políticas y programas de inversión del sector público federal, la obtención de un ritmo satisfactorio de desarrollo económico, en las últimas décadas; no hay duda que los instrumentos ejecutores de tales políticas y programas han sido, en un grado considerable, los organismos descentralizados y empresas del Estado. Ahora bien, los organismos descentralizados y empresas propiedad del Estado son, desde el punto de vista de la doctrina y de la práctica de la administración pública mexicana, una aportación reciente (cuadro 2). Resulta claro, entonces, que la comparación de la administración pública central de principios de siglo con la actual, sin tomar en cuenta al sector paraestatal, es incompleta y puede dar origen a conclusiones equivocadas.

#### **EL OBJETIVO GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

EN ESTAS CONDICIONES puede afirmarse que la estructura general del sector público federal —incluyendo el núcleo administrativo central y los organismos y empresas del Estado— han cumplido satisfactoriamente su tarea de impulsores del desarrollo económico y social de México. Un ejemplo sencillo puede ilustrar mejor lo que se quiere decir aquí. Muchos países en vías de desarrollo han tropezado con dificultades para mantener una tasa elevada de crecimiento económico, por carecer de adecuados mecanismos financieros de promoción para el desarrollo, mediante los cuales se captan recursos internos y externos y se canalizan hacia programas con una alta prioridad en términos de desarrollo. En México, la Nacional Financiera, S.A. ha llevado al cabo esa tarea con todo éxito; la institución ha sido objeto de estudios cuidadosos por la OCED —organización que agrupa a los países industrializados— y propuesta como modelo de banco de desarrollo para otros países.<sup>3</sup>

El problema general del sector público de México no es, entonces, uno de estructura inadecuada o incompleta; más bien se trata de la necesidad de elevar la eficiencia y la productividad del funcionamiento, a todos los niveles, del aparato institucional existente. En este sentido es plenamente correcto hablar de una reforma administrativa de fondo, es decir, que afecte todas las operaciones del sector público y que busque elevar la eficiencia general del aparato gubernamental. Los diversos diagnósticos formulados sobre la problemática de la administración pública de México apuntan en la dirección arriba indicada.<sup>4</sup>

#### **EXPERIENCIAS RECIENTES EN PAISES DESARROLLADOS**

MEXICO HA ALCANZADO un grado de desarrollo económico y social que exige modificaciones administrativas de naturaleza distinta de aquellas que son necesarias a los países de menor desarrollo relativo. No es el caso de crear una maquinaria administrativa para el desarrollo, pues, como se dijo, esto es lo que se ha conseguido en los años posteriores a la consolidación de la Revolución mexicana con el rápido desenvolvimiento del sector de organismos descentralizados y empresas de propiedad estatal. Se trata, para señalarlo una vez más, de elevar al máximo posible el aprovechamiento de los recursos técnicos, financieros y humanos de que dispone el sector público. Es sintomático el hecho de que en el momento presente, algunos países industrializados han emprendido estudios y reformas administrativas que tienen la finalidad general de elevar la productividad de sus respectivos aparatos gubernamentales.

#### **EL PROGRAMA SOBRE PRODUCTIVIDAD DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO**

EL AUMENTO CONSIDERABLE del gasto público de Estados Unidos, motivado por su intervención en la guerra de Vietnam y por los programas de bienestar social del gobierno del presidente Johnson, ha hecho surgir una aguda preocupación entre los altos funcionarios del gobierno de ese país por el problema de la relativamente baja productividad del sector gubernamental, tanto por lo que ve a los recursos destinados a diversos programas, como por lo que hace a las operaciones del aparato administrativo. El señor Elmer B. Staats, subdirector de la importante Oficina del Presupuesto, después de señalar que "el nuevo interés del gobierno en la medición de la productividad es parte del clima de innovación administrativa que el gobierno del presidente Johnson se ha propuesto" escribe:

El mejoramiento de la productividad merece particular atención porque permite abatir los costos sin necesidad de reducir las metas de los programas. Se espera que las dependencias y organismos sigan haciendo frente a la creciente carga de trabajo mediante expedientes distintos al de la contratación de ejércitos de empleados. Esto significa que se hará énfasis en la reorganización administrativa, la simplificación del trabajo, la eliminación de sucesivos niveles de revisión, el automatismo, y otros métodos de mejoramiento de la administración. Más que antes se hará hincapié en la planeación a largo plazo y las estimaciones de costos. Ello significa, asimismo, que existe la disposición para invertir en la investigación sobre innovaciones y mejoramientos en el proceso administrativo, para conseguir progresos sustanciales en la administración —innovaciones en las técnicas para el establecimiento de objetivos y la evaluación de los resultados— del mismo modo que en el campo científico y tecnológico se ha logrado el rompimiento de barreras. La medición de la productividad es sólo uno de los

621

3 Angus Maddison (investigador del Centro de Desarrollo de la OCED): "Foreign Skills and Technical Assistance in Economic Development". The OECD Observer, No. 22, junio de 1966.

4 Véanse, por ejemplo, las opiniones de diversos expertos y capitanes de industria publicados por el señor Alando Praetes, en el Sol de México de noviembre 6 al 15 de 1966.

## CUADRO 2

## EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL DE MEXICO

*Principales organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y comisiones, institutos y juntas dependientes del Gobierno Federal*<sup>1</sup>

1920/1940	1941/1950	1951/1960	1961/1966
Petroleos Mexicanos	Guanos y Fertilizantes de México	Constructora Nacional de Carros	Compañía de Luz y Fuerza del
Talleres Gráficos de la Nación	Industria Nacional Químico	de Ferrocarril, S.A.	Centro, S.A.
Ferrocarril de Sonora-Baja	Farmacéutica, S.A. de C.V. y	Diesel Nacional, S.A.	Caminos y Puentes Federales de
California	de P.E.	Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A.	Ingreso y Servicios Conexos
Ferrocarril del Sureste	Altos Hornos de México, S.A.	de C.V.	Aeropuertos y Servicios
Aeronaves de México, S.A.	Ayotla Textil, S.A.	Industrial de Abastos, S.A.	Auxiliares
Productora e Importadora de		de C.V.	Banco Nacional Agropecuario
Papel, S.A. de C.V.	Maíz Industrializado, S.A.	Siderúrgica Nacional, S.A.	Instituto Mexicano de
Banco de México, S.A.	Comisión Federal de Electricidad	Ferrocarril Chihuahua al	Investigaciones Tecnológicas
Nacional Financiera, S.A.	Banco Nacional de Fomento	Pacífico, S.A.	Instituto Nacional de Protección
Almacenes Nacionales de	Cooperativo, S.A. de C.V.	Ferrocarril del Pacífico,	a la Infancia
Depósito, S.A.	Banco Nacional del Ejército	S.A. de C.V.	Compañía Operadora de Teatros
Banco Nacional de Comercio	y la Armada, S.A. de C.V.	Banco Nacional de Crédito	Comisiones Forestales (en 18
Exterior, S.A.	Banco Nacional Hipotecario	Agrícola, S.A.	Estados de la República)
Junta Directiva de Puertos	Urbano y de Obras Públicas, S.A.	Banco Nacional de Crédito	Comité para el Desarrollo
Libres Mexicanos	Nacional Distribuidora y	Ejidal, S.A. de C.V.	Económico de la Península de Baja
Ferrocarriles Nacionales de	Reguladora <sup>2</sup>	Consortio del Seguro Agrícola	California
México	Compañía Importadora y	Integral y Ganadero, S.A.	Programa Nacional Fronterizo
	Exportadora, S.A. (CEIMSA) <sup>2</sup>	Compañía Nacional de	
	Instituto Mexicano del Seguro	Subsistencias Populares, S.A.	
	Social	ISSSTE (Instituto de Seguridad	
	Comisión Lerma-Chapala-Santiago	y Servicios Sociales de los	
	Juntas Federales de Agua	Trabajadores del Estado)	
	Potable	Instituto Mexicano del Café	
	Juntas Federales de Mejoras	Instituto Nacional de la Vivienda	
	Materiales	Instituto Politécnico Nacional	
		Comisión del Papaloapan	
		Comisión del Río Balsas	
		Comisión del Río Fuerte	
		Comisión del Río Grijalva	
		Juntas Locales de Caminos	

<sup>1</sup> La clasificación se ha hecho con base en la fecha en que por primera vez los organismos se incorporaron al patrimonio general del Estado y no de acuerdo con la última ley vigente que rige sus operaciones. De un total de 417 organismos de distinta naturaleza incluidos en el Directorio, se seleccionaron los 60 más importantes.

<sup>2</sup> Disuelto.

FUENTE: Secretaría del Patrimonio Nacional, *Directorio General de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Establecimientos Públicos, Comisiones, Juntas e Institutos Dependientes del Gobierno Federal*. México, septiembre, 1964.

instrumentos que existen en este nuevo arsenal de la guerra contra el desperdicio. . . . quiero aclarar que la medición de la productividad es un instrumento positivo, no negativo. No existe la intención de emplearlo como una forma de apresurar implacablemente el ritmo de trabajo, como una forma de imponer la tiranía de la regla de cálculo sobre los empleados. Una mejor productividad es un indicio del progreso alcanzado en la organización de los recursos y los esfuerzos, y, en ese sentido solamente, es un auxiliar útil para los altos funcionarios. Utilizando junto con otras técnicas para mejorar la administración, puede contribuir enormemente al progreso general de la administración pública. Esa es la meta que nos hemos propuesto.<sup>5</sup>

En otra parte de ese mismo trabajo, el profesor Staats se preocupa por aclarar que la medición de la productividad no debe confundirse con la medición del trabajo. La intención de quienes han propuesto el programa para elevar la eficiencia del Poder Ejecutivo de Estados Unidos es intentar la medición de los cambios en la productividad de todos los recursos de organización y no sólo la de los humanos.

La inspiración original de ese programa surgió en el Departamento de Defensa. Las modernas técnicas administrativas empleadas por el Departamento mencionado han sido estudiadas cuidadosamente no sólo por otras dependencias gubernamentales sino por las grandes empresas privadas. En un estudio publicado recientemente por la *Harvard Business Review*, se exploran las experiencias del Departamento de Defensa y, como una lección derivada de las mismas, se proponen seis medidas de carácter general que pueden contribuir eficazmente a elevar la productividad de las organizaciones. Esas medidas son:

a) La responsabilidad fundamental de los altos funcionarios de cualquier organismo es la asignación correcta de recursos limitados entre diversos programas elegidos previamente.

b) Los administradores deben integrar los presupuestos anuales en el marco de la planeación a largo plazo, conforme a un programa también anual.

c) Los administradores deben aplicar procedimientos de investigación de operaciones y principios de análisis de sistemas con base en técnicas matemáticas, a los problemas complejos de política y estrategia.

d) La planeación y el análisis sistemáticos de programas puede mejorarse siguiendo una secuencia lógica rigurosa.

e) Para la planeación, la ejecución y el control de proyectos complicados deben usarse diagramas lógicos de secuencia de tareas (método del camino crítico, técnicas de evaluación y revisión de programas, etc.).

f) En organizaciones muy grandes los "centros de decisión" son instrumentos útiles para elevar la eficiencia en las tareas de revisión y aprobación de programas.<sup>6</sup>

La metodología propuesta para la actual reorganización administrativa del Gobierno norteamericano, contrasta con la utilizada unos años antes por la Comisión para la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (mejor conocida con el nombre de Comisión Hoover). El método seguido por la mencionada Comisión consistió en el tradicional procedimiento del análisis de funciones. Ese enfoque de la reforma administrativa fue hasta cierto punto limitado, pues no atendía al problema fundamental de la medición cuantitativa de la productividad. Esa omisión no impidió que los trabajos de la Comisión Hoover culminaran en una larga serie de recomendaciones, muchas de las cuales fueron aceptadas y puestas en ejecución de inmediato. La naturaleza de los términos de referencia bajo los que operaba la Comisión fue uno de los factores determinantes del método empleado; otro, desde luego, el escaso desarrollo de las técnicas cuantitativas de administración. Los términos de referencia eran:

- a) Estudiar la forma de limitar los gastos a la más baja cantidad posible sin que se afecte la operación eficiente de los servicios, actividades y funciones esenciales.
- b) Eliminar la duplicación y la yuxtaposición de los servicios, actividades y funciones.
- c) Lograr la consolidación de servicios, actividades y funciones similares.
- d) Abolir servicios, actividades, y funciones no necesarias para la conducción eficiente de la administración.
- e) Definir y limitar las funciones, los servicios y las actividades ejecutivas.

623

Para llevar adelante el análisis funcional y la reorganización, la Comisión Hoover siguió un enfoque institucional, estudiando dependencia por dependencia. Cuando algún grupo de actividades —a la que el gobierno concedía especial importancia— estaban distribuidas entre varias dependencias, la Comisión se apartaba del enfoque institucional para analizar horizontalmente esas actividades dispersas, método que podría denominarse sectorial. De este modo se estudiaron ocho dependencias, tratando sus problemas de manera independiente, y quince sectores o grupos de actividad. El procedimiento seguido consistió en hacer, primero, una descripción minuciosa de la estructura de la organización existente; segundo, evaluar críticamente esa estructura; tercero, proponer recomendaciones para mejorar la organización; y, cuarto, presentar un "organigrama" de cómo debería establecerse la nueva estructura.<sup>7</sup>

## EL CASO DEL SERVICIO CIVIL BRITANICO

EL GOBIERNO DE LA GRAN BRETAÑA ha concedido siempre una particular importancia a las cues-

5 Elmer B. Staats: "Productivity Measurement in the Federal Government". The Journal of Industrial Engineering, Volumen XVII, No. 3, 1965.

6 Donald J. Smalter y Rudy L. Ruggles, Jr.: "Six Business Lessons from the Pentagon". Harvard Business Review, marzo-abril, 1966.

7 "The Hoover Commission Report": U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government. McGraw-Hill Book Company, Inc. Nueva York.

ciones administrativas y de personal. Esta preocupación ha sido la razón del prestigio bien ganado del Servicio Civil británico. Las primeras reformas administrativas de importancia en ese país, datan de mediados del siglo pasado. En el año de 1854, con base en las recomendaciones de un famoso informe conocido con el nombre de Trevelyan-Northcote, se creó el servicio civil permanente de altos funcionarios. Tal sistema permitió impedir que los frecuentes cambios políticos se reflejaran en movimientos del personal de la administración pública. También de aquella reforma data el establecimiento de un sistema uniforme para la asignación y pago de salarios y emolumentos. Finalmente, la reforma de 1854 estableció la Comisión del Servicio Civil —institución que habría de tener el más grande impacto en la evolución posterior de la administración pública británica— cuyo objetivo fue y sigue siendo llevar a cabo, centralizadamente, la selección técnica de empleados y funcionarios para todas las oficinas gubernamentales.<sup>8</sup>

Entre los años de 1914 y 1918 se creó un Comité de Reorganización cuya aportación más señalada fue la creación de tres grandes categorías o "clases generales" de servidores públicos, ligadas estrechamente a los niveles educativos del país: la categoría de empleados, a la que no puede ingresarse sin haber terminado la educación elemental; la de ejecutivos, que está abierta a los graduados del liceo o la secundaria; y, la de funcionarios o administradores. Esta última categoría, formada por universitarios de alto nivel académico, ha llegado a constituir una élite técnica, de gran competencia y capacidad.<sup>9</sup>

Entre las diversas medidas de reorganización que se adoptaron al término de la guerra, destaca la creación de nuevas categorías de empleados públicos. Se establecieron tres grupos adicionales que son: los profesionistas, los especialistas y los científicos. En años recientes estas categorías han ganado en importancia dentro de la estructura general del Servicio Civil británico.

La atención constante a los problemas administrativos ha quedado de manifiesto una vez más: Recientemente se creó una nueva comisión para el análisis de problemas administrativos, llamada Comité Fulton (aún no ha presentado su informe final). La idea básica que inspira el trabajo de la Comisión es el problema de la baja eficiencia de la maquinaria gubernamental. La tónica general de las preocupaciones de la Comisión puede descubrirse en los comentarios de un experto que sigue de cerca los trabajos:

Aparte de los impuestos, lo que más critican los hombres de negocios es la ineficiencia paralizante de la administración gubernamental. "Se maneja con criterio de oficina de gobierno", es la descripción común de las empresas que son notoriamente poco dinámicas, en las cuales los ascensos parecen depender de la edad y de la antigüedad y donde los procedimientos para tomar decisiones son lentos. Sin embargo tanto el gobierno como la industria llevan a cabo la misma actividad —administración—

y no hay razón para que exista un abismo entre ambos. Es cierto que el Servicio Civil no tiene como función obtener utilidades, pero, como ha dicho el Dr. A. Earle, director de la London Business School, en otros aspectos —determinación de objetivos, obtención y análisis de información, formulación de decisiones y ejecución de las mismas a través de otras personas— las dos esferas son muy similares. Aún más, muchas dependencias gubernamentales necesitan usar modernas técnicas de administración —investigación de operaciones, estudios del comportamiento y otras— tanto o más que la propia industria.<sup>10</sup>

## EL MARCO GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

LA LECCION QUE PUEDE derivarse de las experiencias relatadas es que el problema administrativo de México debe enfrentarse con un enfoque y una metodología cuyo propósito sea no sólo el análisis funcional de la administración, sino aprovechar el notable desarrollo de las modernas técnicas administrativas para conseguir que la eficiencia general de los organismos del gobierno se eleve.

En uno de los más importantes señalamientos de su segundo Informe de gobierno, el Lic. Gustavo Díaz Ordaz fijó los lineamientos de la reforma a la administración pública que su gobierno se propone iniciar. A pesar de su necesaria generalidad, tales directrices no dejan lugar a dudas sobre la amplitud y los alcances de la reorganización que se prevé. Es posible afirmar, entonces, que el método y los propósitos sugeridos a lo largo de este trabajo, no rebasan los criterios señalados en el Informe. El Presidente dijo:

A los espectaculares avances logrados en muchos aspectos, no corresponde un proporcional progreso de la ya muy compleja y extensa maquinaria administrativa, acorde con los grandes adelantos por la moderna técnica de la administración. No puede negarse que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero es evidente también que la organización resulta obsoleta y viejos y gastados sus sistemas.

Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público; precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor al país.

No es labor para unas semanas o para unos meses; es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otras naciones que han emprendido trabajos similares. Requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos.<sup>11</sup>

8 C.H. Sisson: *The Spirit of British Administration*, Faber and Faber Limiter, Ltd., Londres 1959 (Capítulo II)

9 Machenzey and Grovie: *Central Administration in Britain*. Lommanes, Londres, 1961 (Capítulo VI)

10 Geoffrey Owen: "Why inst't the civil service more like industry". *The Financial Times*, Londres, noviembre 10 de 1966.

11. "Segundo Informe de Gobierno al H. Congreso de la Unión". Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, septiembre de 1966, p.649.

Una reforma administrativa de la magnitud prevista en los lineamientos presidenciales transcritos da origen a la necesidad de jerarquizar los grandes grupos de problemas a estudiar, con el objeto de establecer un marco de referencia al ulterior diagnóstico detallado.

En primer lugar se ocurre preguntar quién va a llevar a cabo la reforma administrativa. Es obvio que en una reforma como la que se entrevé, la participación de todos los organismos del sector público federal (a todos los niveles y en cada una de las etapas del cambio) es esencial. De esto no hay duda. Empero, aludimos aquí al organismo rector o inspirador de la reforma; la entidad que debe señalar las orientaciones generales a las que el resto del sector público habrá de ajustarse. Aparentemente, no parece haber inconveniente técnico de importancia para que una Secretaría de Estado se hiciese cargo de esta tarea rectora. Sin embargo, resulta difícil concebir una secretaría en el papel de juez y parte. No parecería conveniente pedir a una secretaría la evaluación fría y crítica de la eficiencia y utilidad de sus propias funciones, dentro del esquema general de la administración. Por otra parte, aún dando por supuesta la buena disposición de las otras dependencias del Estado, necesariamente se generaría cierta resistencia a poner en ejecución cambios básicos emanados de una entidad jerárquicamente al mismo nivel; y, desde luego, los acuerdos de esa dependencia no se aceptarían con el mismo entusiasmo que si se hubiese participado, en un plan de igualdad, en su formulación. De allí que lo más conveniente pueda ser, tal vez, la creación de un organismo independiente, *ad hoc*, integrado por expertos de la más alta calificación técnica y con amplia experiencia administrativa, que colectivamente sean responsables directos ante el titular del Poder Ejecutivo y nombrados por él. Ello garantizaría la independencia de puntos de vista, el prestigio técnico y el necesario respaldo político. Un organismo que formara parte integral de alguna dependencia en lo particular, aun cuando fuese de carácter colegiado, correría el riesgo de ver obstaculizada su labor por problemas de jerarquía y de competencia.

El control y evaluación del progreso de la reforma probablemente debería recaer en una Secretaría de Estado, tal vez la de la Presidencia de la República.

Otra cuestión fundamental es meditar sobre la tarea que toca desempeñar a aquellos sobre quienes eventualmente recaiga la responsabilidad de iniciar la reforma administrativa. Es indispensable evitar la tentación de lanzarse a la elaboración, y más aún a la ejecución, de programas concretos de reorganización, antes de concluir la labor fundamental, que no es otra que señalar el sentido de la reforma administrativa, su orientación básica, sus alcances, en una palabra, la filosofía del cambio.

Un buen punto de partida para iniciar las reflexiones en torno a este problema consiste en contestar a la pregunta siguiente: ¿Qué tipo de aparato administrativo necesitará México en los próximos 15 ó 20 años? ¿Qué características debe tener la estructura administrativa de un país que para el año de 1980 tendrá, según las estimaciones más confiables, 73 millones de habitantes, y una economía altamente diversificada?

### TRES PROBLEMAS BASICOS

#### *Administración del personal*

UN PRIMER GRUPO de ideas rectoras de la refor-

ma tendrán que estar relacionadas, probablemente, con la mejor integración del personal de funcionarios y empleados al servicio del Estado. La reforma debe crear las condiciones adecuadas para garantizar que, en el futuro, el mejor talento técnico y profesional disponible en el país se sentirá atraído hacia una carrera dentro de la administración. Semejante propósito no debe conseguirse mediante niveles de remuneración que creen distinciones injustificadas o peor aún, que sean germen de una tecnocracia prepotente.

Los reformadores necesitarán implantar medidas que tiendan a crear un ambiente que permita desarrollar al máximo la iniciativa de los individuos; que contrapongan, frente al principio tradicional de la administración unipersonal y centralizada, el del trabajo en equipo y la delegación de autoridad y responsabilidades; que establezcan un clima de trabajo estimulante y competitivo; que, en fin, transformen la administración pública en una entidad capaz de conferir el más alto prestigio a quienes trabajen para ella y en consecuencia, atraiga y retenga a los mejores.

Por otra parte, es indispensable sentar las bases para crear un servicio permanente de funcionarios públicos, tanto con el objeto de evitar que los cambios de gobierno echen por la borda experiencia y conocimientos acumulados, como para conseguir que aquellos encuentren en la carrera administrativa atractivos suficientes que los inciten a brindar sus mejores esfuerzos desinteresada y seguramente. Asimismo, la reforma de la administración del personal debe establecer criterios generales, de aplicación en todo el aparato administrativo federal, en materia de reclutamiento y selección de personal. El establecimiento de un organismo central de selección del personal —libre de posibles influencias políticas— es indispensable para elevar la calificación de los cuadros de funcionarios y empleados. No se puede seguir con una contratación caótica, que no siempre tiene en cuenta factores objetivos para la elección y sin un control central, que discierna las consecuencias de una elevada tasa de aumento en la contratación de empleados públicos.

En esta área de integración del personal ocuparía un lugar de primera importancia la necesidad de crear una clasificación sistemática de las diversas categorías de empleados y funcionarios —válida en toda la administración central— que haga posible la aplicación uniforme de políticas y técnicas de administración de personal.

Huelga decir que estas medidas deben tener correspondencia en el Presupuesto General de Egresos, que hoy en día, como es sabido, está muy lejos de reflejar lo que efectivamente ocurre en esta materia.

#### *La coordinación general*

EN EL AREA DE LA organización administrativa los mayores esfuerzos deben dirigirse a resolver el problema de la coordinación; especialmente si se lleva adelante el propósito declarado de poner en ejecución un plan de desarrollo económico a mediano plazo. El grupo de expertos que tenga a su cargo la concepción general del programa de reforma, no debería pasar por alto un enfoque global del problema de la coordinación, que contemple el aparato del Poder Ejecutivo en conjunto. Al más alto nivel, es decir al nivel de los titulares de las secretarías y departamentos de Estado,

la ausencia de la práctica de reuniones de gabinete, tiene como resultado depositar íntegramente la pesada carga de la coordinación de las políticas gubernamentales en el titular del Poder Ejecutivo. A ello se agrega la tarea agobiante que representa mantener responsabilidad directa de un gran número de organismos públicos, en adición a las propias secretarías y departamentos de Estado. Nada parecería impedir, dentro de la actual organización institucional del Poder Ejecutivo, que se estableciera la práctica de acuerdos colectivos —manteniendo el principio de responsabilidad individual— que serían un eficaz instrumento de coordinación, allí donde ésta es más compleja y, a la vez, necesaria, es decir, en el ámbito de las políticas generales de gobierno.

En el nivel intermedio, parecería muy conveniente seguir explorando la utilidad de prácticas tales como las llamadas comisiones intersecretariales.

#### *Organización del trabajo*

EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN del trabajo, la reforma tal vez debería proponerse conseguir un

cambio de actitud, en todas las entidades del sistema, respecto de la adaptación y uso de las modernas técnicas de administración y organización. En efecto, los organismos gubernamentales no sólo no deben ir a la zaga del sector privado en la aplicación de técnicas modernas —destinadas a elevar la productividad del trabajo y simplificar sistemas y procedimientos y racionalizar las decisiones— sino que han de actuar como pioneros en este campo, impulsando el uso de métodos avanzados, propiciando la investigación para la adaptación de esas herramientas y difundiendo sus experiencias a los restantes sectores de la economía. Hoy en día, parece que las prácticas administrativas dentro del sector público —salvo excepciones notables— llevan un retraso considerable en relación con los sistemas de los que ya se dispone. La contribución verdaderamente útil del grupo de expertos, a este respecto, sería no tanto formar unidades técnicas a las que se les encomiende el problema sino más bien, como se dijo, crear el ánimo y disposición favorables a la idea de que los cambios de sistemas y procedimientos, y el uso de técnicas modernas es indispensable.

## LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA\*

### Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

La ejecución del programa del sector público trae como consecuencia cambios económicos y sociales y exige reformas correlativas en la organización y funcionamiento de la administración pública.

La experiencia ha demostrado que no basta la existencia de un programa de desarrollo para que las actividades se realicen conforme a lo programado. Es necesario que la administración pública evolucione en sí misma, modernizándose, para estar en condiciones de servir mejor al país y que perfeccione los instrumentos de ejecución y control que le permitan hacer frente con flexibilidad a las demandas del programa. Es tan importante establecer objetivos y metas y señalar medios y recursos, como organizar la administración pública para alcanzarlos.

De este modo la administración pública mexicana, considerada como el conjunto de dependencias del Poder Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se convierte en el principal instrumento de que se sirve el gobierno para aplicar su política económica y social, y el que formula, ejecuta y vigila la programación del desarrollo del país.

En el momento actual, nuestra administración pública se caracteriza por su creciente complejidad y aún cuando a la fecha ha realizado sus tareas con éxito, y su organización y estructura responden a propósitos de desarrollo económico y social, es evidente que su evolución no ha sido paralela ni simultánea al de otras actividades, y que puede superarse.

Es indispensable evitar la tendencia conservadora de la administración pública respecto a métodos, sistemas y rutinas, que en ocasiones se convierten en obsoletos y resistentes a los cambios. En la etapa del desarrollo programado a que entra el país, es imperioso el cambio de las estructuras tradicionales para incrementar la eficiencia y mejorar la organización y funcionamiento de sus elementos; así como la revisión de métodos y procesos; el incremento de una coordinación orientada por las actividades del programa; la capacitación de personal; la integración de los elementos materiales y financieros, y la adecuación de los sistemas de control, para poner todo ello de acuerdo con las nue-

vas tareas y responsabilidades que trae consigo la programación.

Así, el propósito principal de la reforma administrativa consiste en hacer de la administración pública un instrumento que responda con eficacia a los fines del desarrollo económico y social. Tendrá por objeto adecuar el funcionamiento de todas las entidades del sector público —obteniendo así su eficaz coordinación—, para elevar su eficiencia y mejorar sus sistemas de ejecución; modernizar su técnica, estructuras y procedimientos, mediante una más conveniente distribución de sus funciones y facultades, dentro del marco constitucional.

Las reformas a la administración pública abarcarán dos grandes campos. El primero, de carácter general, se refiere a la estructura, procedimientos y coordinación de todas las entidades públicas, por sectores de actividad económica y social para que estén en posibilidad de realizar eficazmente las metas del programa de desarrollo. El segundo, de carácter específico, concierne a la estructura administrativa, procedimientos y coordinación, en el ámbito interno de cada una de dichas entidades, para elevar su eficiencia, productividad, y promover e intensificar la capacitación de su personal.

En función del desarrollo, se ha procedido al estudio y coordinación por sectores de actividad económica y social de las entidades que colaboran en la formulación y ejecución de los programas relativos. Esto impone la necesidad de precisar las actividades administrativas de esas dependencias, por lo que se analizarán conjuntamente los medios de ejecución del programa del sector público con objeto no sólo de elevar su eficacia, sino también de introducir las reformas necesarias para garantizar su realización, precisando las estructuras y procesos administrativos que limiten o hagan deficiente su cumplimiento.

Al analizar, depurar y perfeccionar por sectores de actividad, las relaciones administrativas de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de Estado, así como de las comisiones intersecretariales y multidependientes, se integrará un sistema de coordinación para el proceso de formula-

\* Programa de desarrollo económico y social de México. 1966-1970 (pp. 290-295).

ción, ejecución, vigilancia y control del programa del sector público.

Para delimitar las funciones que a cada una de las entidades corresponda, será indispensable analizar y evaluar su organización y funcionamiento, para dotarlas de flexibilidad conforme a las necesidades del desarrollo, delimitar sus responsabilidades y evitar duplicidad e invasión de atribuciones. Con el propósito de que aumenten su eficiencia y eleven su productividad, se elaborarán e implantarán manuales de organización y procedimientos y se establecerán canales y medios internos más idóneos de comunicación.

Será necesario integrar en cada una de las entidades, unidades de organización y métodos o sus equivalentes, que coordinen los programas con la acción administrativa y operativa.

En materia de administración de personal, es conveniente establecer los lineamientos y directrices conforme a los cuales se aplique una política general de administración de personal; para ello, se introducirán sistemas y técnicas modernas de reclutamiento, selección, capacitación y promoción, así como estímulos y prestaciones sociales a todo el personal.

En cuanto a los elementos materiales de la administración, será necesario analizarlos, evaluarlos y establecer una mejor aplicación de normas para adquisición, uso, conservación y aprovechamiento de edificios, locales, instalaciones, muebles, útiles y equipo.

Por otra parte, la reforma administrativa tenderá también a introducir nuevos criterios en las labores del sector público, entre otros, el criterio programático en la formulación del presupuesto federal; el de elabora-

ción y adopción de normas y métodos de organización administrativa; el de la implantación de mecanismos para el control administrativo; el de codificación y reforma a la legislación administrativa y el de establecer sistemas de formación, formalización, registro y control del cumplimiento de los acuerdos presidenciales. Esta política permitirá hacer un uso más adecuado de los recursos económicos y humanos con que cuenta el Estado.

Al mismo tiempo, el proceso de la reforma exige formular un catálogo de las necesidades administrativas y analizar y estudiar la situación de las entidades del sector público, evaluando sus recursos humanos y materiales.

Con estas bases se elaborarán periódicamente programas para alcanzar metas específicas, con objeto de señalar los factores que tienden a retardar el funcionamiento administrativo y determinar las condiciones para la ejecución del programa de desarrollo económico y social, lo que permitirá apreciar el progreso alcanzado en la ejecución de los programas de la reforma.

Constituirá la reforma administrativa un proceso permanente, que se realizará de manera continua con base en los estudios y análisis técnicos que se elaboren y conforme la experiencia lo vaya aconsejando. Su vigilancia y coordinación constantes permitirán introducir los cambios programáticos necesarios.

De la misma manera que los otros diversos aspectos del programa del sector público, las reformas a la administración se conducirán de acuerdo con los lineamientos y directrices que apruebe el Ejecutivo.



## BASES PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA\*

Por Gustavo Martínez Cabañas

El tema que se me ha asignado podría resolverse dando respuesta a estas preguntas: 1) ¿Qué se entiende por reforma administrativa? 2) ¿Por qué es necesaria una reforma? ¿Qué se pretende corregir? 4) ¿Cómo se hace la reforma? Finalmente, nos referiremos a la cuestión de saber si México está maduro para llevar a cabo una reforma administrativa del fondo.

### 1. ¿QUE SE ENTIENDE POR REFORMA ADMINISTRATIVA?

La reforma administrativa es un cambio en las estructuras, organización, sistemas y actitudes que prevalecen en la administración pública de un país en un momento dado.

Como es sabido, todo cambio provoca resistencias, algunas veces hasta reacciones contrarias, porque al cambiar vamos contra los hábitos, las costumbres, los intereses creados, o simplemente nos enfrentamos a la inercia. Todos tenemos una forma peculiar de hacer las cosas, de pensarlas, de entenderlas, nos cuesta esfuerzo aceptar que haya otra manera de realizar el mismo trabajo.

Reformar cualquier unidad administrativa, oficina, departamento, dirección o secretaría de Estado, representa siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales —secretarías o departamentos— como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizados, que en su conjunto integran lo que se conoce como el sector público. En este punto, es preciso mencionar la distinción que existe entre lo que comúnmente se llama reorganizar tal o cual unidad administrativa y hacer una reforma de fondo en la administración.

En las reorganizaciones se verifican cambios en los procedimientos y en las personas, pero raramente se tocan las estructuras. Esto es lo que en la jerga burocrática se llama "pegar parches a la administración". Casi siempre estas acciones se llevan a cabo en forma

precipitada y tienen el sabor desagradable del temor que se apodera de los empleados de ser desplazados de sus puestos.

En la mayoría de los casos la reorganización persigue la idea de economizar dinero y subir la eficiencia del trabajo, no importando mucho las consecuencias y no es raro que se produzcan a corto plazo, resultados aparentemente espectaculares. Casi siempre coincide la reorganización con la entrada al servicio de un nuevo y dinámico jefe que quiere demostrar su eficiencia cambiándolo todo, creyendo con ello impresionar favorablemente a sus superiores.

La reforma administrativa de fondo es otra cosa, debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, o como a veces sucede la ausencia total de organización es decir el caos. Tratar de reorganizar el caos carece absolutamente de sentido, en esos casos lo indicado es pensar en organizar todo desde la base, como si nunca hubiera existido nada.

Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente. Para lograr esto las técnicas administrativas han experimentado avances muy considerables.

El diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata.

Dentro del régimen de derecho en que viven los Estados modernos, los objetivos se consignan en la Constitución y en las leyes reglamentarias. Las constituciones en la mayoría de las veces establecen finalidades muy amplias que después encuentran concreción en las leyes secundarias. Dentro de los regímenes presidenciales, las facultades otorgadas por la Constitución al Poder Ejecutivo son tan vastas que es factible encau-

629

\* Revista Comercio Exterior. Noviembre 1966. (pp. 823-829)

drar dentro de ellas la más audaz y ambiciosa de las reformas administrativas.

La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que el plan en su totalidad se lleve muchos años en realizar. Es indispensable tener una concepción de conjunto, es por esto que se requiere que la reforma sea integral, es decir, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentarían modificaciones debido a la reforma que se pretenda implantar.

## 2. ¿POR QUE ES NECESARIA UNA REFORMA?

Sería un absurdo emprender una reforma integral a la administración solamente por el gusto de dar satisfacción a preferencias subjetivas, por estar a la moda, o sólo por el simple deseo de reformar. Si bien es cierto que la reforma administrativa es un conjunto de operaciones y procesos que se ejecutan en el tiempo y que se lleva muchos años en su realización, sería infantil pensar que hay que estar haciendo constantemente cambios importantes en la organización administrativa; esta práctica, lejos de llevar a una mejoría de los servicios, podría provocar interrupciones, desorientación y en la mayoría de los casos los resultados serían contraproducentes.

La administración pública requiere, por su misma naturaleza, un cierto grado de estabilidad que asegure que los empleados y funcionarios hayan adquirido la necesaria competencia para desempeñar sus funciones con conocimiento y eficiencia, y pecan contra este principio de estabilidad todos aquellos inquietos reformadores que mantienen en constante zozobra al personal por la audacia de su imaginación y en ocasiones también por el muy elogiado propósito de imponer mejoramiento permanente.

El hecho de que los jefes de Estado no se decidan fácilmente a embarcarse en reformas profundas de la administración pública, no es por falta de interés, es seguramente por un sentido de justificada responsabilidad de no querer arriesgarse a poner en peligro la marcha normal de los asuntos públicos que tienen encomendados. Esto es aún más cierto en el caso de los países en activo desarrollo, en que los períodos de gobierno resultan cortos para cubrir los impostergables programas de desarrollo económico y social que les exigen sus pueblos.

Sin embargo, a veces el estado de cosas llega a un punto en que la reforma administrativa se vuelve una necesidad apremiante porque las fuerzas activas de la sociedad la reclaman, en vista del desajuste que existe entre el grado de desarrollo de sus propias actividades en relación con la marcha a veces lenta, en ocasiones anticuada y fuera de la realidad, en que opera la administración pública.

Esto encuentra su expresión en manifestaciones de la opinión pública a través de sus órganos normales como son la prensa, la radio, la televisión y en otro plano, en el examen que se hace de estos problemas en el terreno académico en las universidades, institutos, academias y seminarios como el presente, en el que se

analiza la existencia de una necesidad real de transformación, de cambio, de reforma.

## 3. ¿QUE SE PRETENDE CON LA REFORMA?

Una reforma administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, examinar con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución, de ahí que sea prácticamente imposible señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras.

Resta la parte más importante de toda reforma, o sea la evaluación de las capacidades del personal disponible y, en su caso, organizar los programas necesarios para su preparación, ya sea previa a la entrada al servicio o dentro del servicio mismo. Al final de cuentas toda transformación la llevan a cabo las personas, es el elemento humano el que va a decidir acerca del resultado final que se obtenga.

En este capítulo del elemento humano, conviene destacar lo que ya ha sido objeto de discusión en este seminario, la actitud de los funcionarios frente a la reforma y, en general, su posición personal acerca de lo que es la administración pública, qué papel juega en ella, qué importancia tiene su trabajo dentro del conjunto.

Antes de que cualquier reforma pueda iniciarse, es indispensable que todos los que en ella intervienen en una forma o en otra, estén plenamente compenetrados de la intención que se persigue y estén de acuerdo con ella.

La mayor parte de los esfuerzos para mejorar el estado de cosas vigente fracasa principalmente por la falta de cooperación y a veces la incompreensión o la repulsión absoluta a cuanto significa innovación y cambio. Toda reforma empieza a gestarse en el cerebro de la gente, es a base de persuasión, de convencimiento, de adhesión a una causa, como se producen los grandes movimientos progresistas de la humanidad. Todo ello obliga a crear la mística de la reforma administrativa como fuerza interna, motora y generadora de energías encauzadas hacia la noble finalidad de servir al pueblo con más y mejores servicios públicos.

La reforma pretende también simplificar y racionalizar el trabajo para hacer que las operaciones del gobierno sean más fluidas, más rápidas y expeditas.

En suma, la reforma pretende dar congruencia y unidad al gobierno en la esfera de lo administrativo, que su acción en los diversos campos en que opera se vea inspirada por los mismos principios, que trate de alcanzar los más altos niveles de honestidad y de integridad.

Ya se ha dicho aquí que no solamente se administra con técnica, que es indispensable enaltecer y mantener la moral y honradez administrativa.

## 4. ¿COMO SE HACE LA REFORMA ADMINISTRATIVA?

A este respecto, existen diversos enfoques al problema, hay la posibilidad de que la reforma sea hecha por un órgano específico de la administración vigente,

ya sea un organismo, un departamento o una secretaría de Estado; hay quienes opinan que la reforma debe llevarla a cabo una comisión independiente dirigida por una junta o consejo de personas de alta solvencia y preparación. Por último, hay quienes afirman que solamente puede dirigir la reforma administrativa la autoridad más alta del gobierno, ya sea el Presidente de la República, el Jefe del Consejo de Ministros o un ministro sin cartera nombrado para el efecto.

La experiencia en los regímenes presidenciales ha demostrado que, a no ser que el Presidente de la República tome el liderato de la reforma, ésta no será nunca una realización tangible, lo cual no quiere decir que sea el titular del Ejecutivo el que físicamente se ocupe de la dirección del movimiento, lo que se quiere decir es que sea la Presidencia la que tome la iniciativa, la que con su indiscutible autoridad ponga todo el peso de su investidura en una causa a la que tendrán que sumarse las voluntades y el entusiasmo de todos sus colaboradores, desde los secretarios de Estado hasta los más modestos funcionarios. Es en el fondo una combinación suprema de convicción, autoridad y decisión la única que puede doblegar resistencias internas y que puede en lo externo inspirar la confianza de los ciudadanos. Es solamente creando un movimiento auténtico y profundo de opinión pública, como podría tenerse éxito en una reforma de trascendencia y de largo alcance.

Es sabido por todos y la opinión pública lo repite a cada instante, hasta qué punto existen vicios y costumbres negativas en la burocracia de México y de todos los países, no nos hacemos ilusiones de que estos males se acaben por arte de magia o simplemente por la influencia de un decreto, creemos que muchos de los defectos están tan profundamente arraigados que difícilmente la reforma administrativa por sí sola pueda aniquilarlos. Pasarán muchos años para que una mejoría de la educación y de las condiciones materiales de vida, permitan otra manera de ser y de actuar.

Además del liderato, la dirección superior y el apoyo que se requiere del jefe del Ejecutivo, es indispensable que cada funcionario dentro de la administración se convierta a su vez en un líder de la reforma y que ésta, en su realización, se descentralice al máximo, fincando responsabilidad directa de ella dentro de sus respectivas áreas administrativas en todos los secretarios de Estado, jefes de departamento y dirigentes de organismos descentralizados. Aparte de esto, precisa la existencia de un núcleo central que bajo la dependencia directa de la Presidencia, realice los estudios y las investigaciones necesarias, formule las políticas y coordine los esfuerzos para preparar las decisiones del jefe del Ejecutivo y sobre todo, para articular el plan general a que debe obedecer la reforma administrativa. Este plan no necesariamente debe incorporar en detalle todos y cada uno de los pasos y trámites a dar, sino más bien debe señalar con claridad qué es lo que se propone la reforma, especificar sus metas e indicar en términos generales cuáles son los medios de que se dispone para alcanzarlas y obtenerlas.

Un plan de esta naturaleza, cuya ejecución puede llevar cinco o diez años, debe ser un instrumento flexible y sujeto a modificaciones a medida que va avanzando el tiempo y que la experiencia pueda demostrar los avances logrados.

Así como debiera existir un núcleo técnico central bajo la autoridad máxima del Ejecutivo, como sucede

en México en el caso de la Secretaría de la Presidencia, semejantes unidades de organización y sistemas podrían establecerse, a un nivel superior, en todas y cada una de las dependencias del gobierno, con ello se conseguiría a través de los beneficios que da una descentralización racionalmente concebida, el que cada unidad mayor del gobierno tuviera su propia iniciativa y mirara la reforma como cosa suya, generada desde el interior y no impuesta del exterior. En esta clase de trabajos más se consigue estimulando el esfuerzo propio que tratando de imponer por el peso de la autoridad, decisiones que no siempre se aceptan con beneplácito.

Como ya se ha dicho en este mismo seminario, la reforma administrativa en sí tiene méritos suficientes para convertirse en uno de los principales programas de acción de un gobierno en cualquier país en vías de desarrollo.

Aunque no es absolutamente necesario el supeditar la reforma a los alcances y avances de los planes y programas de desarrollo, resulta, claro está, de una gran conveniencia el que una economía planificada encuentre como auxiliar indispensable una eficiente y bien organizada administración pública, lo que redundará en beneficios para el desarrollo integral del país en cuestión y para la propia economía de esfuerzos.

Mientras más ligada esté la estructura, organización y funcionamiento de la maquinaria administrativa a los planes de desarrollo, tanto mejor para el Estado que así lo propicia. Sin embargo, hay muchas de las actividades que realiza el sector público en forma de servicios, cuya prestación debe organizarse, mejorarse y ofrecerse a los ciudadanos independientemente de sus ligas con el desarrollo, como es el caso, por ejemplo, de los servicios municipales, de las comunicaciones y transportes, de los servicios educacionales y asistenciales.

## 5. EL CASO DE MEXICO

Habiendo sentado las premisas anteriores respecto a las bases para una reforma administrativa, examinemos aunque sea someramente cuáles son las condiciones que prevalecen en México para llevarla a cabo.

El C. Presidente de la República, en su Informe que rindió al H. Congreso de la Unión el 10. de septiembre de 1966, expresó lo siguiente:

"El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero también es evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración.

"Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública que, sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor los intereses del país.

"No es labor para unas semanas o para unos

meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares, y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos.”

Como se ha escuchado, es decisión del más alto exponente de la administración pública de México, llevar a cabo una reforma de fondo, y tal como lo indica, es cuestión que llevará tiempo y preparación, confiamos que tan deseada reforma se logre en un plazo relativamente corto para beneficio de la nación entera.

Creemos que ahora las condiciones son propicias, existe en México, especialmente dentro de los cuadros directivos de la administración, un buen número de técnicos y ejecutivos con gran preparación y con las

mejores cualidades para planear y llevar a cabo tarea tan trascendente.

Por otra parte, los exponentes del sector privado organizado, se han manifestado acordes con dar a este propósito todo su apoyo.

Las universidades, institutos, academias y demás órganos de cultura superior, seguramente sumarán sus esfuerzos para colaborar en la realización práctica de este programa, especialmente en lo que respecta a la preparación y capacitación del elemento humano, que como se ha dicho, es esencial para la reforma.

En conclusión, pensamos que hoy en día las condiciones son favorables, hay dirección y decisión por parte de las autoridades y un apoyo nacional irrestricto a la iniciativa presidencial.

## LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA\*

Por José López Portillo

En el segundo informe de Gobierno y a través del Congreso y a toda la República, dijo el Presidente, anunció su decisión de iniciar a fondo reformas a la administración pública para el desarrollo.

Similar decisión se ha tomado en, prácticamente todos los países, particularmente en los que están en vías de desarrollo. Recomendación igual se ha hecho por todos los organismos internacionales que manejan estas materias.

Obedece pues a una necesidad histórica que se plantea en los problemas complejos de carácter económico y social que enfrenta nuestro siglo y que necesariamente tiene su expresión política en las actividades estatales. Ante la complejidad de la vida moderna, ante la complejidad de las acciones económicas y sociales, ha sido indispensable adecuar los restos de las estructuras de los estados demoliberales, que se fincaron en el siglo XIX para adecuarlos a las necesidades del Estado de servicios a partir de las décadas segunda y tercera de este siglo, empiezan a aparecer en nuestro horizonte político, el nuestro, uno de los primeros.

Hay pues, una estructura política tradicional, que tiene que adecuarse a las nuevas necesidades y a los nuevos planteos, y sabemos de las funciones estatales, la administración es sin duda, la más expresiva, la fundamental. Es la función administrativa una función que podríamos llamar, permanente, o para usar las frases de un autor de ciencia política, John Locke, por algunos llamado "Padre de la democracia moderna" es un poder o una función no interrumpida.

Podemos suponer un estado, tan bien organizado, tan cuidadosamente hecho, que sólo en una ocasión se legisle, y se legisle en forma tan adecuada que el orden institucional, poco tenga que repararse por el poder que podríamos llamar judicial.

Podemos pues, concebir un Estado en el que se legisle poco y se juzgue poco, pero nunca podemos suponer un Estado en que se deje de Administrar.

El Poder Legislativo es un poder que necesariamente se interrumpe; el poder judicial puede tener recesos, hay Estados felizmente organizados que algunos de sus tribunales, los penales por ejemplo, izan

bandera blanca en ocasiones; se cuenta que Suiza es de esos pero insisto, no podemos suponer un Estado en el que no se administre, porque la administración es una acción constantemente renovada; la misma expresión cuyo significado etimológico, nos está diciendo; Ad-ministración: AD, prefijo de intensidad, como "Mirar" "AD-MIRAR" administrar, servir, proporcionar con intensidad, eso es Administrar y la administración es, pues, una acción cotidiana que tiene que cumplirse ahora y aquí, en todo momento.

Es pues una acción que ni puede ni debe interrumpirse, pero la administración dicha así, como función y expresada como poder, no es sino una forma, una forma a la que debe darse contenido de acuerdo con la proyección, de acuerdo con la concepción estatal.

Sabemos que toda organización estatal descansa en una concepción determinada del hombre, toda organización estatal, trata de desarrollar una concepción del hombre.

En el nuestro, de raíz occidental, se trata de resolver una vieja pero viva e inquietante cuestión: la trascendencia de la concepción igualitaria del hombre, desde la ciudad de Dios, de San Agustín, a la Sociedad sin Clases, de Carlos Marx, se está buscando una respuesta a esta concepción igualitaria del hombre.

Las organizaciones políticas antiguas, se fincaban en la concepción desigual del hombre y aún el venerable Aristóteles, que concibe a la organización política como intercambio de servicio y capacidad, admitía con Platón y con nuestro admirado Sócrates, la concepción desigual del hombre.

Es pues, un problema de nuestra era, el resolver, el intentar resolver la cuestión: la trascendencia de la concepción igualitaria del hombre y en este esfuerzo, han venido y devenido una y otra idea, una y otra teoría, uno y otro sistema de gobierno. Desde las ruinas del imperio que cristianiza, a las que Hegel llamaba la poliarquía medieval, al absolutismo moderno, con que el Estado empieza a expresarse mediante las revoluciones, primero inglesa, después norteamericana y después francesa, la cultura occidental ha venido buscando respuestas políticas a esta cuestión fundamen-

633

\* Conferencia, agosto 1969. (pp. 1-18).

tal; la concepción igualitaria del hombre y su trascendencia en la organización de la convivencia de los bienes que produce, de las formas en que debe repartirse, hay toda una estructura política que se viene fincando a través de lo siglos y se desencadena en lo que pudiéramos llamar "La teoría del Estado Moderno", que, repito, empieza a aparecer en la época moderna con el absolutismo y que después de la torturada lucha que vive, se expresa a partir del siglo XIX ya con toda su estructura institucional, con toda su reciedumbre formal, el Estado demoliberal en el siglo XIX, después de la Revolución Francesa, se universaliza y que en el trasfondo tiene toda la filosofía occidental del liberalismo y del individualismo, que culmina después de un proceso de ahorro, porque no sería el tema de esta conferencia, en la concepción de un Estado guardián del orden, encargado de hacer respetar las leyes naturales que por igual se expresan en la economía que la sociedad.

Un Estado Liberal, que debe garantizar los derechos del individuo, presumiendo que bastará esta garantía del orden para que el proceso natural seleccione los resultados.

El punto, cuanto el Estado moderno del siglo XIX plantea su augusta concepción, entra en crisis y de esta crisis a la que todavía asistimos, empiezan a derivarse una serie de problemas de extraordinaria importancia, de extraordinaria trascendencia, que recibimos nosotros, en nuestro México, un poco marginado de la cultura occidental mediante la importación de esas instituciones que tenemos que ir metiendo paulatinamente en nuestra propia sangre, a través de nuestras propias experiencias.

Es, en el siglo pasado cuando los hombres de la independencia tienen que recibir las instituciones hechas, importarlas apresuradamente, meterlas a golpe de mazo en nuestra propia idiosincrasia, buscar sus expresiones vitales y adecuarlas a nuestra vida verdad, con formas que nos quedan grandes o nos quedan chicas, pero que de todas maneras van condicionando nuestra vida. Lo propio ocurre en la reforma y finalmente en este siglo, anticipando etapas, ocurre con nuestra Revolución. En ésta, de importadores de teorías políticas, nos empezamos a convertir en aportadores de soluciones y nuestro Estado, el Estado demoliberal de tipo absolutista, de jerarquía, se convierte a partir de la Revolución, en un Estado de servicio; un Estado de servicio sui géneris con su propia expresión y sus peculiaridades características, con sus modalidades, un Estado de servicio, que acepta como fundamental responsabilidad, la que le impone su propia concepción de la democracia, no solo como un sistema jurídico o como un régimen político, sino como un estilo de vida orientado al mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Concepción de nuestra democracia, entraña la fundamental responsabilidad del desarrollo, desarrollo que debemos afirmarlo, es el crecimiento económico, además, los sistemas de reparto de productos. Ahora bien, de todas las funciones estatales en este Estado de servicio, la que fundamentalmente puede lograrlo, la que obligadamente debe conseguirlo, es básicamente el poder ejecutivo, el que realiza la función administrativa, es la responsabilidad fundamental de la administración, lograr el desarrollo, incrementar la captación de recursos, producir las condiciones para su debido reparto, en una concepción novedosa, novedosa en el siglo XX.

Ahora, esta frase usada, expresión para muchos gastada, pero que si la entendemos, no sólo como frase, sino como acción, tendremos que repetirla y que reiterarla cuantas veces sea necesario; la justicia social, justicia que no se logra en el tribunal, justicia que no se liquida, el Estado tradicional, el viejo liberal, entendía la administración de justicia, tan solo para resolver los problemas entre individuos y esta administración de justicia, se daba en los tribunales, se litigaba por abogados, se resolvía por jueces, pero esta justicia, esta justicia de controversia, esta justicia de litigio, no es la justicia social que ya no se da como conflicto de intereses, sino fundamentalmente, como conflicto de clases, clases que han sido comprendidas como titulares de derecho en nuestra nueva concepción política y esa justicia que no se litiga, es una justicia que, necesariamente tiene que administrarse, de ahí que repitamos la afirmación hecha hace un momento, la fundamental responsabilidad de la administración pública, es el desarrollo, esto es el crecimiento con justicia social. Este desarrollo dadas las condiciones extraordinarias de este siglo de asombro en el que vivimos, este siglo que estila a sus condiciones y ya no es una figura de la luna a la miseria más horrenda, este mundo exige soluciones a problemas que cada vez se complenan más, se extreman, se agravan y se solucionan.

Y ese desarrollo, que es una obligación de la administración pública es un desarrollo que necesaria, obligadamente debe planearse y solo el Estado dispone de la información, de la autoridad y de los recursos para planear un desarrollo, y si sólo el Estado dispone de esa autoridad, de la información y de los recursos para planear el desarrollo, tiene necesaria, obligadamente que volver los ojos sobre sí mismo, entendiendo que si es el factor fundamental del desarrollo, tiene que considerarse como un instrumento, como una herramienta que tiene que incrementarse cada vez más, su eficiencia en función de sus nuevas y cada vez más graves y complejas responsabilidades. De ahí, precisamente de ahí, ha surgido en todo el mundo, en muchos países y recomendado por prácticamente todos los organismos internacionales, la necesidad de concebir reformas administrativas con el enfoque obligado que le da la necesidad de concebir a la administración como un instrumento de desarrollo. Esto necesariamente ha tenido que ocurrir en nuestro país, en nuestro país que es el primero en este siglo que admite su responsabilidad ante el desarrollo, el primero que se organiza como un Estado de servicio, el efecto de nuestra Revolución fue precisamente eso: cambiar la concepción demoliberal, absolutista del régimen del General Díaz, a la concepción de un Estado de Servicio Tutelar de la justicia, ya no de individuos que litigan, sino de grupos a grupos que detentan tanto en el proceso de producción, como en el proceso interior del reparto. Justicia que tiene que administrarse con la gran visión que, sólo puede tener el Estado con la autoridad que solo él puede resumir. Fue necesario adecuar el instrumento del régimen dictatorial a las necesidades que surgían de la serie de principios normativos expresados después de la revolución, triunfante en nuestra Constitución; fue absolutamente indispensable, insisto, adecuar este viejo instrumento, para la nueva seguridad.

A partir de la Revolución empieza propiamente la reorganización administrativa, la he llamado reorganización administrativa, no Reforma con toda intención. Empieza la reorganización, va a cumplir una idea pero esto no puede impedirse, no podrá seguir las líneas de

un plan donde quiera que una exigencia ideológica o un motivo normativo hacían necesario concebir una entidad pública para servir, surgió esa entidad del mismo texto constitucional, resultó el Departamento Agrario; del mismo texto constitucional tendrá que surgir una secretaría para atender asuntos antes ignorados, la Secretaría del Trabajo; del mismo texto constitucional van surgiendo una serie de entidades nuevas sin precedentes.

Si comparamos nuestra actual estructura, nuestras 15 secretarías y 3 departamentos, con las originales que en 1821 tenía nuestro Estado, estaremos marcando diferencias sustanciales. En 1821 había una Secretaría del Despacho de Hacienda, una de Justicia y Asuntos Eclesiásticos, otra de Asuntos Exteriores e Interiores y una más de Guerra y Marina: Ahí estaban radicados los problemas que tenía que resolver el Estado que empezaba a formarse.

Pasó el tiempo y en el régimen del General Díaz, 7 y al final 8 entidades administrativas afrontan los problemas que se planteaban al régimen. Los problemas de los que se llamaba el progreso; el progreso concebido como en la promoción de la riqueza que debía ser producida por quienes eran capaces de producirla y quienes eran capaces de producirla con justicia y para asesorarla. Era pues, el Estado del General Díaz, un promotor del progreso que se entregaba en manos de quienes eran capaces de producirla y a manos de los hacendados mexicanos, la producción de la riqueza rural. Esta gran estructura tiene su correspondencia en la estructura administrativa que, quebrada por la Revolución tuvo que ser reestructurada a partir de la vigencia de nuestra constitución en un proceso de extraordinario interés, en cuya etapa de reforma estamos viviendo ahora. El resultado es extraordinario; si comparamos nuestra conciencia tan compleja que en ocasión parece selvática. Organización administrativa como la de Díaz y no digamos con los regímenes anteriores, el contraste es extraordinario. Entidades descentralizadas, responsabilizadas de una serie de acciones fundamentales para promover el desarrollo y un gran número de organismos descentralizado y empresas de participación estatal, mediante las cuales se quiere cumplir en ocasiones con eficiencia, muchas veces con ineficiencia y en ocasiones, cometiendo errores extraordinarios, los problemas fundamentales que nos plantea el desarrollo. Conocidas son las estructuras administrativas centralizadas, las descentralizadas corresponden insisto a, una idea no a un plan; la idea fundamental ha sido el control estatal del desarrollo fincado básicamente y fundamentalmente, en el control de nuestros energéticos y así han surgido las entidades descentralizadas de mayor importancia, pero de acuerdo con ciertas circunstancias, no sujetas a un plan, subrayo esto, para que después se expliquen ustedes el sentido de nuestra reforma administrativa. Había la idea de nacionalizar los recursos fundamentales del país; estaba ya expresado en la Constitución del 17, la propiedad originaria de las tierras, de las aguas, del subsuelo, sin embargo el régimen de explotación de la riqueza petrolera por ejemplo, tuvo que ser por las circunstancias, por las circunstancias del sistema de concepción y ante una crisis laboral, resultado de una política de justicia social, vino la expropiación petrolera y como consecuencia de la expropiación petrolera, hubo necesidad de crear un organismo descentralizado, Petróleos Mexicanos, para controlar ese energético básico con lo que

se inicia la política de nacionalización de energéticos que después se expresa circunstancialmente, cuando se nacionalizaron también, las compañías eléctricas, también concesionales, el proceso es la compra y encontramos entonces, que se empiezan a incorporar a nuestro régimen administrativo, los mismos organismos descentralizados que empresas mercantiles que se convierten de participación estatal y eso como mero ejemplo de cual es el proceso de enriquecimiento y complejidad de las entidades del sector público, y como esto, podrá yo seguir citando ejemplos.

¿Cuál fue el resultado? empezaron a florecernos en las manos, a proliferar en muchas ocasiones como hongos, entidades nuevas, descentralizadas y de participación estatal, en su momento, en su circunstancia, eran soluciones, pero vistas en su conjunto, entrañaban una complejidad difícil de controlar y entonces tuvieron que empezar a aparecer en la propia organización, entidades antes jamás concebidas, entidades de control y aparece por fin, la Secretaría de Bienes Nacionales, en especialidad administrativa ¿para que? ... para tratar de controlar esa maraña cada vez más compleja de las entidades del sector público y sigue el proceso y sigue la proliferación y donde había necesidad de complejidad, surge la necesidad de la simplificación, del regreso a las estructuras sustanciales porque ya la acción del sector público estaba perdiéndose en una complicación que empezaba a resultar excesiva e incontrolable, por eso, en este régimen y obedeciendo a una entidad histórica, surge la necesidad obligada de iniciar reformas administrativas, reformas administrativas que, debemos decirlo, siempre de alguna manera se están produciendo. En 58 por ejemplo, se promulgó una nueva ley de secretarías y departamentos de Estado, una reforma administrativa, pero no es sino hasta este régimen, repito, cuando se plantea la conveniencia, la necesidad ya inaplazable de iniciar reformas administrativas de acuerdo con una estructura de planificación central que planteara todas las cuestiones y que resolviera todos los problemas de acuerdo con una idea substancial unitariamente orientada y surgió así, la necesidad de la reforma administrativa que, por otro lado, salía de la misma estructura de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Las mismas necesidades del desarrollo habían obligado a nuestros legisladores a crear una Secretaría adicional más, la Secretaría de la Presidencia para confiarle las funciones de planeación que antes estaban precariamente dispuestas en organismos secundarios; la Comisión Nacional de Inversiones, etc., para instituir, para institucionalizar esa función fundamental, la de planeación; se crea la Secretaría de la Presidencia que con la de Hacienda y Patrimonio, crean un triángulo sustancial y fundamental de nuestra organización administrativa; la planeación, el financiamiento, la inspección administrativa; en la medida que se dispara el país repercutirá con problemas. Surgida la Secretaría de la Presidencia, se le otorgan tres atribuciones fundamentales para el tema que estoy desarrollando: la de planeación general del desarrollo, la de programación de las acciones del sector público y las reformas administrativas. Esto es una consecuencia lógica, bien estructurada de funciones que se integran y complementan y lo que es mejor, se retro alimentan. El plan nacional de desarrollo en un país, como en el nuestro, tiene básicamente que apoyarse en actividades oficiales, sólo el Estado,

repito, tiene autoridad, tiene información y recursos para promover el desarrollo.

Su acción en el desarrollo, es pues fundamental; el plan nacional de desarrollo tiene que influir necesariamente, obligadamente a todo el sector público y corresponde a la Secretaría de la Presidencia con el concurso de todas las entidades, pero concentrándolas mediante un sistema que se ha venido perfeccionando con el tiempo; plan-programa, pero plan y un programa son válidos en la medida que disponen de instrumentos útiles y el instrumento útil, el único instrumento útil que tiene el gobierno, para estos fines, es la administración, de ahí la necesidad de concebir a la administración como un instrumento del programa, como un instrumento del plan, la administración para el desarrollo con lo que se cierra el ciclo, plan, programa, reforma administrativa; reforma administrativa que volverá a nutrir de nueva cuenta a la concepción del plan para establecer los nuevos ciclos vitales de renovación que estamos viviendo, plan, programa, reformas administrativas, ese es el sentido fundamental de nuestras disposiciones legislativas que han permitido ordenar los trabajos de reformas a la administración pública; reformas a la administración pública que se le encomendaron a la Secretaría de la Presidencia. Reformas administrativas que fueron ordenadas precisamente con el objetivo fundamental de que lo fueran, insisto una vez más, porque eso es lo que da relieve fundamental a nuestro trabajo. Para ese efecto se creó en la Secretaría de la Presidencia, la que se llamó Comisión de Administración Pública, que inició sus trabajos cumpliendo la etapa inicial con un informe en el que se formulaba un diagnóstico de la administración pública concebida en su actual estructura y concluía con ciertas recomendaciones concebidas todas de manera unitaria, centralizadamente eran reformas administrativas para el Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con nuestro peculiar régimen de división de poderes; cada poder debe, si lo estima conveniente, hacer su propia reforma; el Poder ejecutivo encontró conveniente y oportuno hacerlo y, lo hizo.

Lo ideal y lo óptimo, la reforma administrativa, óptimamente recomendable, según la reforma administrativa que cubriera todos los poderes, que incluyen a los Estados y que abarcara a los municipios, pero, esto, de acuerdo con nuestro régimen federal, no lo puede intentar el Ejecutivo de la Unión, tendrá que ser decisión de cada uno de los Estados, pero el Ejecutivo Federal ha tomado la decisión de la reforma administrativa: cumple la reforma administrativa una línea de política que estamos procurando seguir con toda precisión, que es, repito una vez más, una reforma administrativa orientada al desarrollo en tanto que la planeación propugna la óptima utilización de los recursos del país, para levantar los niveles de vida; la reforma administrativa propugna por ordenar las estructuras gubernamentales, de modo que sean una herramienta eficiente del plan, un instrumento ágil, útil, del plan, un instrumento que debe servir incluso, para planear. En este sentido estamos orientando las actividades. Toda reforma administrativa tiene que descansar, tiene que disponer de autoridad, de técnica y de tiempo. Todas las reformas administrativas que se han intentado en diferentes países y que no cuentan con la suficiente autoridad, fracasan. En nuestro país, la decisión de la reforma administrativa es presidencial. Esperemos con-

fiadamente que por esta decisión, las reformas se vayan cumpliendo.

Técnica la del complejo momento en que vivimos las exigencias cada vez más a fondo que nos impone, nos obliga a usar las técnicas que van apareciendo como resultado de novedosas experiencias. Altas especializaciones pueden utilizarse para las reformas administrativas; paulatinamente las estamos incorporando, pero estamos conscientes que la reforma administrativa exige, la reforma administrativa no es un juego de niños, no es un cohete que estalla y chisporrotea, no es aparatosa; es un proceso de estudio, de análisis, de cerebro y meditada, que sólo da pasos adelante cuando está cierta que lo que está proponiendo, es mejor que lo que propone dejar.

No buscamos acciones aparatosas, inmaduradas, precipitadas, por más que en ocasiones sea tentador. Lo ha dicho el señor Presidente: "La Reforma Administrativa es un proceso permanente, exige tiempo, más aún, es una acción reiterada, constantemente renovada. La reforma administrativa es un proceso en marcha permanente que se retroalimenta, más aún, una reforma administrativa para que tenga éxito, debe suponer el establecimiento de un sistema de autoregeneración que esté en constante vigilancia, y así estamos tratando de impulsarlo". La reforma administrativa se apoya en una unidad central que sistematiza, que centraliza lo homogéneo, pero suficientemente ágil para permitir que las otras entidades impriman lo que de individual, lo que de particular, tiene, a sus propias reformas.

Esa unidad central ubicada en la Secretaría de la Presidencia, se apoya en unidades que hemos promovido en otras entidades, unidades que vendrán a colaborar, con estas tareas y sin cuya participación, la reforma administrativa sería imposible. La reforma administrativa no es la tarea de un grupo de sabios que seriamente se sientan alrededor de una mesa para disponer el mejor de los mundos posibles, no es eso; la reforma administrativa es un esfuerzo colectivo, la reforma administrativa es una responsabilidad multiplicada, corresponde no solo a quienes tenemos acciones de responsabilidad oficial, sino también al público. La reforma administrativa es una responsabilidad colectiva que tiene un titular, claro está, el propio Ejecutivo, pero que no puede resolverse en un pequeño ceñáculo por genios que podrían suponerse, los que en la reforma participaron, la reforma administrativa está concebida pues, como un proceso permanente y con esta política, con este sentido, la hemos echado a andar. Toda modificación normativa ha sido considerada por nuestra reforma con el mayor cuidado; las modificaciones administrativas tienen un sentido, aquellas medidas que pueden tomarse con la actual estructura legal, aquellas medidas que deben fundarse en modificaciones legales y eventualmente, aquellas medidas exigen modificaciones constitucionales, nada que podamos hacer con la actual estructura, será intentado como modificación de ley. Vieja tendencia latina, mediterránea, ha sido la de suponer que los problemas sociales, que los problemas económicos y que los problemas políticos, se resolverán simplemente con dictar una ley. Cuántas leyes racionales aparentemente óptimas, están colgadas de ganchos como objetos inútiles. ¿por qué?, porque los problemas no necesariamente se resuelven con normas, las normas en ocasiones son buenas propuestas, lo que importa fundamentalmente, son funciones y estimamos nosotros que las reformas



administrativas en buena medida, pueden hacerse con actuales sistemas de que vayan resolviéndose los problemas que se obtienen con precisión y que se resuelven con técnica. Como línea de política de las reformas administrativas, tenemos muy presente que la administración, que el gobierno, es servicio al público; servicio al público al que se debe respeto y atención en el trato y servicios y eficiencia en el trámite.

Finalmente, la línea de política que hemos fijado, es la de que la reforma administrativa tiene que apoyarse en un sistema de información capaz de orientar la opinión; la opinión general de todos los ángulos, lo mismo oficiales que privados. Una reforma administrativa que no se apoye en la información, que no disponga de la opinión, es una reforma administrativa que tendrá peligro de fracasar. Tan sólo para orientar las posibles preguntas que en su oportunidad me quisieran hacer, a grandes rasgos voy a concluir con una descripción muy somera de las estructuras fundamentales que estamos viviendo. Los trabajos de reforma administrativa, los hemos concebido en dos sentidos que hemos llamado, abusando tal vez, de analogías geométricas, sentido horizontal y sentido vertical, mediante las reformas que hemos llamado horizontales, estamos contemplando los aspectos generales de las funciones de los elementos administrativos; la organización, la planeación, la integración, el concepto. Estamos considerando aquellos elementos que cualquiera que fuere el programa, que cualquiera que fuere el plan, son absolutamente indispensables para que la administración camine con eficiencia, cualquiera que sea un programa, debe haber un almacén bien organizado, cualquiera que sea un plan, de desarrollo, debe haber un buen sistema de adquisición; cualquiera que sea un programa, debe haber un buen archivo, una correcta administración personal y tantos y tantos elementos indispensables para la administración pública; locales, equipos, maquinaria, etc.

Estos son aspectos que hemos llamado planes horizontales de proceso administrativo y con un equipo de trabajo, estamos atacándolo y vamos muy adelantados. El otro sentido que estamos dando a la reforma administrativa, es el que llamamos sentido vertical. Con él tratamos de calar en las estructuras del desarrollo. Este sentido vertical está orientado hacia los sectores de actividades económica y social. Cuatro concibe nuestro plan de desarrollo; el agropecuario, por estar en tercero, el industrial, el de comunicaciones y transportes y el de bienestar social. Estamos haciendo análisis secretariales. El Presidente de la República ordenó que le diéramos prioridad al sector agropecuario: al sector agropecuario, por las razones obvias de todos conocidas; es un hecho que no puede soslayarse y al cual tenemos que enfrentarnos con plena responsabilidad, que los problemas del campo apenas planteados no están resueltos, que sean complicados, esa complicación en buena medida. El sector público es responsable. Por esa razón el presidente de la República nos ordenó darle prioridad a la reforma del sector agropecuario.

¿Cómo estamos realizando el análisis sectorial? mediante una modalidad que tal vez es lo único que de original tiene nuestro trabajo. Hemos cruzado. Hemos combinado el análisis administrativo, el análisis de las estructuras administrativas. Son los puntos fundamentales del programa agropecuario. Voy a ser más explícito: Los aspectos fundamentales del programa del sector agropecuario, son los siguientes:

Primero.— Fijación de metas, regionalización del país, problemas de tenencia de la tierra; organización de productores; fomento en el que instituímos créditos, seguros, proporcionamiento de insumos, etc.

Comercialización; comercialización de los productos, inversiones. Estos son los puntos fundamentales del programa agropecuario. En lugar de hacer un análisis de las entidades que separadamente fijamos, firmes al sector agropecuario, los hemos concebido en su función dinámica. Estamos estudiando por ejemplo, cómo concurren las entidades que tienen responsabilidad en la materia, en el problema de la fijación de metas y detectamos suficiencias y así en todos los demás casos.

Utilizamos el informe administrativo con el punto programático para obtener planteos realistas, dinámicos, funcionales en ese sistema y nos ha dado un excelente resultado. Está por concluirse este trabajo. Este es el sistema que hemos llamado sectorial, al análisis sectorial el sentido vertical de la reforma administrativa. Este sector, otra analogía geométrica, convencionalmente concebido, tendrá que integrarse en su oportunidad por los demás sectores para que tengamos, ya al final, la reforma administrativa global que cubrirá tanto los aspectos horizontales como los que hemos llamado verticales.

Otra característica y esta última con la que los agobio, porque estoy cierto que estos temas son áridos, que le hemos dado a nuestra reforma administrativa, es el de concebir dos tipos de reformas para imputarlas como responsabilidad a distintos tipos, a los que hemos llamado microadministrativos y los que hemos llamado macroadministrativos.

Los microadministrativos, corresponde a cada entidad concebidos como un universo completo y se le confían a la propia entidad y nadie como ella sabe mejor qué parece y lo que necesita.

Las reformas que estamos llamando macroadministrativas, son aquellas que atañen a dos o más entidades del sector público. Estas reformas macroadministrativas, se imputan como responsabilidad a la Secretaría de la Presidencia y son las que nos van a ir permitiendo calar en el sentido vertical a la reforma administrativa, pero, claro, las reformas microadministrativas, de alguna manera pueden homogeneizarse y en la medida que son homogéneas, pueden generalizarse y en las medidas que pueden generalizarse, pueden extenderse y aprovechar así una recíproca experiencia, que nos permitirá óptimos resultados.

Estamos en una etapa muy avanzada de la reforma administrativa, los trabajos que estamos realizando, en plazos breves empezarán a dar frutos; de hecho, ya ha habido algunos puestos en práctica, porque concurremos la reforma administrativa, no como un tren majestuoso, que formáramos sobre una vía y que fuéramos numerándolo en carros sucesivos para llegar con mucho aparato al final, ponerle una máquina poderosa, con cohetes, bandas de música y cánticos; echada a andar y decir: "Ahí va la reforma administrativa del Gobierno de México".

Concebimos la reforma administrativa como actos cotidianos, incluso, hasta en ocasiones nuestra reforma administrativa, es en ocasiones de autovías, en donde quiera que podemos desatar un nudo, resolver un cuello de botella, un embudo, lanzamos un autovía y empieza a implantarse la reforma. No esperamos a tener el gran tren. Sabemos que en muchas ocasiones puede resolverse desde ahora y las estamos tratando de resol-

ver, pero claro, sin la colaboración de todas las entidades, del sector público, que la hemos tenido y entusiasta, la reforma administrativa no sería posible si la concebimos simplemente como el planteo de unos técnicos muy serios y muy capaces, que dictaminan, editan un libro que posiblemente vaya a enriquecer una biblioteca o a ocupar un volumen en un cajón, . . . estaríamos lucidos.

La reforma administrativa es una responsabilidad cotidiana, es, repito, una acción constantemente renovada que permitirá al gobierno de México, cumplir la responsabilidad fundamental que tiene con su pueblo: el desarrollo. Desarrollo que es, repito, crecimiento con justicia social que no es una frase, justicia social que es: una presa aquí, un camino allá, una ley fiscal

más allá. La decisión de iniciar una nueva ley federal del trabajo. Esa serie de acciones que constantemente se renuevan y que tienen que tener cara, que tienen que tener nombre, que tienen que tener expresión.

La justicia social es un concepto abstracto, es una responsabilidad que cotidianamente tiene que cumplirse y que se hace en ocasiones de piedra y en muchas otras de buena voluntad.

Esa justicia social, tiene que tener un instrumento óptimo . . . El Gobierno, de ahí la necesidad de su reforma, reforma que está puesta en marcha con toda oportunidad y que a mi modo de ver, tiene buenos planteos que permitirá al Gobierno de México, repito, cumplir con su responsabilidad histórica, en esta etapa actual de nuestra evolución nacional.

## INSTRUMENTOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA\*

Por José Arnaldo Franco

Uno de los objetivos que se tratan de alcanzar con la Reforma Administrativa Gubernamental, es el ajuste de las estructuras de sus dependencias y organismos de participación estatal, las leyes, reglamentos, planes, programas y sistemas de operación, para que sean congruentes a las demandas y se logre acelerar el desarrollo económico y social del país.

También se ha hablado bastante de que la Reforma Administrativa debe planearse cuidadosamente, a fin de que puedan alcanzarse los beneficios esperados; y siendo esta empresa de tal magnitud e importancia para el país, no puede pensarse en realizarla sin la participación activa de las propias dependencias del Gobierno Federal, organismos paraestatales, o de las de los gobiernos estatales, en su caso particular.

### LO QUE DEBE ANALIZARSE

De ahí, que sea necesario que cada organismo o dependencia, analice totalmente las etapas de su proceso administrativo en sus diferentes niveles de dirección y operación, para lograr su mejor funcionamiento y su contribución al desarrollo integral. Esto es, revisar su:

Previsión	objetivos y políticas
Planeación	proyectos y programas
Organización	estructura funciones relaciones responsabilidad-autoridad procedimientos y métodos
Integración	recursos humanos recursos materiales recursos económicos

Dirección	supervisión coordinación evaluación de la productividad y desarrollo
Control	auditoría de la operación comparación de los resultados ver sus planes y programas

### LO QUE SE REQUIERE

La tarea es grande, y por lo mismo, hay que aprovechar al máximo los agentes existentes y los que están en desarrollo, para allegarles las técnicas, los métodos y los instrumentos más adecuados para efectuarla con la mayor eficiencia posible.

Los instrumentos que pueden requerirse, entre otros, son los siguientes:

- Leyes
- Reglamentos de organización y otros
- Circulares y acuerdos de instrucciones o modificaciones a los dos anteriores
- Manuales de organización
- Programas a corto, mediano y largo plazo
- Organogramas estructurales
- Organogramas funcionales
- Organogramas de puestos
- Análisis de Composición de la fuerza de trabajo
- Cédulas de descripción de puestos
- Manuales de procedimientos e instructivos
- Diagramas de procesos
- Inventario de edificios en operación, propios y ajenos
- Esquemas de distribución de espacios, mobiliario y equipo
- Estudios monográficos
- Informes y estadísticas de operación y otros aspectos a considerar para la planeación de la dependencia
- Informes contables, presupuestales y de costos
- Formas, registros y comunicaciones.

639

\* Reforma Administrativa. Órgano de la Asociación Nacional de Administradores Públicos, Vol. Núm. 1. 1969 (pp. 11-12).

Con frecuencia, se presenta el problema de que no se cuenta con todos esos instrumentos actualizados o integrados en un solo lugar o manual, por lo que es necesario recopilarlos para su análisis y evaluación de la administración, y que son base para su reforma.

Sobre este aspecto, las dependencias que cuentan con asesores en organización y métodos ya han diseñado algunos formatos, mismos que será necesario compararlos entre sí y ser evaluados por la Comisión de la Reforma de la Administración Pública, ubicada en la Secretaría de la Presidencia, para que se adopten los más eficaces o se haga una combinación de ellos.

#### LO QUE SE LOGRARA

En esta forma, se aprovecharán las ideas, las técnicas, los esfuerzos individuales de cada dependencia, para que coordinados todos, participemos en la reforma administrativa.

Otro beneficio que se logrará, será el de establecer un lenguaje y métodos similares, aplicables dentro de la administración pública mexicana y utilizables para su macroanálisis y su desarrollo.

Los formatos mencionados para la recopilación de los instrumentos, podrán ir acompañados de sus propios instructivos, para que se apliquen en lo posible y sean supervisados y aprobados por los directores y jefes de departamento; y en esta forma, evitar que se obtengan por el método de la entrevista individual, que requiere de mayor personal analista, si se desea efectuarlo simultáneamente en toda la dependencia y reducir el tiempo de preparación.

Lo anterior, requiere de una buena dirección, coordinación espíritu de grupo, lo que puede lograrse a través de reuniones de asesoría y mesas redondas para la aclaración de dudas. Todo esto, tendiente a lograr un trabajo confiable y oportuno, sobre el que puedan basarse las decisiones.

También, es importante la participación de estos funcionarios, ya que por estar en la línea de operación y en contacto diario con los problemas de la misma, podrán en la etapa del diagnóstico, aportar sugerencias para la solución de los mismos, para el mejoramiento de sus dependencias y de la mejor administración de los recursos.

## LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO EN MEXICO.\*

Por José López Portillo

Agradezco la invitación que se me ha hecho de hablar ante los alumnos de este doctorado y voy a empezar por desarrollar lo que sería el plan de mi exposición. Estimando que, muy posiblemente, de la que yo realice, ustedes pueden obtener algún material o alguna información que les permita formular cuestiones, formular preguntas, que tal vez sea lo más interesante de lo que aquí puede decirse. Sé que su información técnica, en la capacitación cada vez mayor que se está logrando en este doctorado, que la experiencia que han acumulado, seguramente, los llevará a formular cuestiones que espero poder contestar y que, si no contesto, me serán de gran utilidad para reforzar mis estructuras de estudio.

Con ese propósito, voy a plantear un panorama muy general, muy global, muy estructural, de cómo está concebida, de cómo se está elaborando, cómo se está instrumentando y cómo pensamos culminar la *reforma administrativa* que se resolvió emprender en México a partir del segundo año de este régimen.

Recordarán ustedes que en su Segundo Informe de Gobierno el Señor Presidente de la República, anunció su decisión de iniciar los trabajos de Reforma Administrativa del Sector Público Federal; y dio la directriz que sirvió de pauta, que sirvió de norma, para que se iniciaran los trabajos.

Una reforma administrativa para el desarrollo económico y social; una reforma administrativa vinculada, desde su inicial concepción, a los problemas del desarrollo nacional. Entendiendo el desarrollo no sólo como un crecimiento económico, sino como el esfuerzo para realizar la justicia distributiva. Redistribuir el ingreso, como dicen los economistas, o como dicen los políticos, para lograr la justicia social. Esta orientación fundamental tuvo la instrucción dada por el Primer Mandatario.

Es interesante, desde luego, advertir lo siguiente: la decisión de iniciar en México una reforma administrativa, corresponde a un movimiento muy generalizado en los estados contemporáneos. No es un esfuerzo por el que se distingue México. Es un movimiento general.

Obedece a las recomendaciones de numerosos organismos internacionales, lo que nos está indicando que, en este nuestro mundo —cada vez más comunicado— una información común permite tomar decisiones simultáneas y en sentidos paralelos. Es el caso clásico de la reforma administrativa que se decidió cumplir en México. Que se está cumpliendo, con distintas modalidades, en otros países. En México tiene las propias, resultado de su peculiar característica; de su idiosincrasia, me atrevería a decir, lo que le permite modalidades "sui generis" que me voy a permitir presentar en esta intervención.

Poco podría entenderse de la Reforma Administrativa, si no entendemos que es un esfuerzo para aumentar la eficiencia de un Estado que ha reconocido una responsabilidad fundamental: la del servicio. Con esta expresión, "Estado de Servicio", estamos resumiendo una serie de inquietudes de la política contemporánea, para designar un Estado que ha admitido la responsabilidad del desarrollo económico y social. Que ha resuelto que, sobre las estructuras demoliberales de la organización política cuya culminación se cumplió en el siglo pasado, está la de que, el propio Estado, se convierta en un agente cada vez más activo, de todas las responsabilidades de una sociedad cuya vida se complica a paso agigantado. En forma cada vez más general, cubriendo cada vez más áreas. Admitimos pues, que la concepción de un Estado de Servicio, es una de las respuestas contemporáneas a la problemática de lo que pudieramos llamar la crisis del Estado moderno. Ese Estado que empieza a gestarse con modalidades peculiares, a partir del Siglo XV y dentro del ámbito de influencia de la cultura cristiano-occidental. Ese Estado Moderno que aparece de la respuesta, necesariamente moderna, al desorden medieval, a la poliarquía medieval. Que empieza a expresarse por una monarquía que por abusos de su... se convierte en absoluta. Monarquía absoluta que es frenada por las tres sucesivas revoluciones burguesas que van configurando el Estado Moderno: la inglesa, la francesa, la norteamericana.

641

\* Conferencia pronunciada en la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional, 23 de febrero de 1970 (pp. 1. 47)

Estado moderno que adquiere su culminación con la concepción Hegeliana y que, justo en el momento en que llega a su plenitud, empieza a entrar en crisis. Justo en el primer tercio del siglo pasado, cuando el Estado recupera una calidad de casi augusta divinidad, ocurre —como ustedes saben— la primera rebelión obrera en Lyon y, a partir de ella, los problemas de crisis que, la nueva clase social, empieza a plantearle, a las estructuras políticas que habían sido respuestas a inquietudes de otro tipo; y a partir de ese momento el Estado Moderno, demoliberal, que había cristalizado en aquella caparazón, del “dejar-hacer”, del “dejar-pasar”, tiene que empezar a aprender respuestas a los problemas de una clase social que los esta planteando y no...

La crisis del Estado Moderno que se empieza a expresar en el primer tercio del Siglo XIX, en realidad viene a aflorar hasta la Primera Guerra Mundial. Cuando los vestigios de las antiguas estructuras políticas empiezan a desaparecer, y empieza a hacerse una clara conciencia en todos los países de influencia occidental, que el Estado no tiene ya respuestas para los problemas sociales y económicos que están planteándose, y que es indispensable **dé pasos adelante; revise estructuras; las adecúe; introduzca nuevas.**

Es interesante a este propósito recordar que, uno de los primeros países que por la coyuntura histórica que le toca vivir, que da una respuesta a esta problemática, es nuestro México. La Constitución de 1917, claramente concibe ya un Estado de Servicio. Un Estado de Servicio que se responsabiliza, fundamentalmente, de los problemas básicos de una sociedad en crisis, en evolución, dinámica, en tránsito. De esta manera a partir de la revolución de 1917 y la revolución que está subyacente en esa decisión institucional, México, después de ser importador de instituciones, resultado de experiencias ajenas, empieza a ser aportador de soluciones, como numerosas ocasiones lo hemos dicho, pero conveniente repetir, para ubicar la concepción que tenemos de la reforma administrativa.

Repito, a partir de 1917, México, de ser importador de instituciones —resultado de experiencias políticas ajenas—; se convierte en aportador de soluciones. Reconoce, como uno de los primeros Estados organizados del mundo occidental, que es un Estado de Servicio; que tiene responsabilidades fundamentales en la solución de los problemas sociales; de los problemas económicos y, que debe dar respuesta a ese viejo problema de la concepción igualitaria del hombre que es, en definitiva, el que plantea la problemática a la sociedad contemporánea.

Muchas veces hemos dicho que toda concepción política corresponde a una concepción del hombre. Las respuestas que estamos buscando, se refieren a una cuestión fundamental: ¿Cómo resolver el terrible, el punzante dolor, de una sociedad capaz de multiplicar los satisfactores e incapaz de repartirlos? Una sociedad, por hombres formada con distintas capacidades, con distintas necesidades, y que nos empeñamos de alguna manera en igualar ante un rasero de justicia.

Problemas inquietantes, que cada época ha querido resolver, que cada teoría política quiere formular y que cada generación está obligada a plantear. La nuestra, ya con una plena conciencia y con un sólido respaldo institucional. Este respaldo institucional, en el caso de México, nos lo da una Constitución que tiene

ya una serie de artículos precisos que plantean la responsabilidad de nuestro Estado, como un Estado de Servicio. Desde el artículo primero, en el que cambia la concepción de la Constitución de 57, que suponía a la sociedad como resultado implícito de un pacto social. Y con toda claridad nuestro modificado artículo primero de la Constitución establece no que el objeto del Estado sea proteger los derechos individuales, sino porque lo sociedad existe es posible protegerlos.

Es pues el derecho individual una función social de una sociedad políticamente organizada. Un artículo tercero que debe releerse porque es un artículo de un extraordinario interés, que tiene, entre otros, el de la definición mexicana de lo que es la democracia. No como un sistema jurídico o como un régimen político, sino como un estilo de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Una concepción mucho más amplia en contenido, que aquella clásica y formal de Lincoln: “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Mucho más que eso.

No sólo la democracia mexicana definida por el artículo tercero es una forma de organización política, es todo un sistema de vida, con un contenido material, permanente y obligatorio, y aquí nace precisamente la concepción de que el Estado mexicano sea un Estado de Servicio. Porque es una democracia no obscuramente formal; tiene un rico contenido material: el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Un artículo 27 que nos da base y fuerza para concebir cualquier sistema. Si es legal está instituido de reparto de riqueza pública, a condición de que sea equitativo, a condición de que sea general. Un artículo 123 que rige la materia del trabajo y un artículo 28, aparentemente librecambista, pero que en el fondo está expresando la concepción mexicana del monopolio de Estado y la destrucción, el combate, de todas aquellas medidas que tiendan a otorgar privilegios a una clase, privilegios inconvenientes, de una clase sobreprotegida.

Doy a muy grandes rasgos estas ubicaciones que pudieramos llamar de carácter general, para que entendamos cual es la concepción y sentido de los trabajos de reforma administrativa que ha resuelto afrontar el actual régimen. Y que esperamos sea una decisión permanente. Porque la necesidad y la acción de reforma también lo es, es permanente, y debe ser constantemente renovada.

Esa concepción de nuestra revolución nacional tuvo que corresponder necesariamente a una organización administrativa peculiar, “sui generis”. Sabemos que en el Estado, la función administrativa, es una función jamás interrumpida. Es una función permanente, constante, reiterada. La misma etimología de la palabra nos lo esta diciendo administrar: “AD” el prefijo de intensidad, como el de mirar y ADMirar, y “Ministrar”; proporcionar, servir con intensidad, en forma cotidiana permanente.

De las tres funciones del poder público, —eso ya lo he dicho muchas veces, pero conviene repetirlo— podemos concebir una sociedad en la que la función legislativa, se realice de modo tan perfecto, que sólo una vez se legisla y ese orden quede instituido para un tiempo muy largo. Y por definición institucional, el poder legislativo —que traduce la función legislativa— es un poder que yo no llamaba un poder interrumpido.

Es conveniente interrumpir las funciones del poder legislativo, por eso el poder legislativo tiene sesiones que interrumpe y períodos en que trabaja. Sería anti-institucional el concebir un poder legislativo que estuviera legislando constantemente, sería un vicio. Es un poder que se interrumpe.

Podemos concebir una sociedad que goce de un orden tan bien establecido, que los conflictos se reduzcan. (Se dice que en Suiza, algunas ocasiones, los tribunales penales tienen bandera blanca). La función judicial puede concebirse se interrumpa. Pero jamás podemos concebir un Estado en el que no se administre. Esto nos lleva incluso a hacer la afirmación de que la función básica del Estado es la administración.

La administración es una condición de la cual no puede prescindir un Estado. Tiene que ser continua, constante, permanente. Y esta administración en un Estado de Servicio tiene que ser por definición, y desde luego por imperativo, una administración para el desarrollo. Por lo menos así lo ha aceptado el Estado Mexicano, que admite ser —como Estado de Servicio— un Estado que debe ministrar, que debe proporcionar, que debe servir los fines del desarrollo, para que el país crezca económicamente, y reparta cada vez con mejores índices.

Pero un Estado de Servicio en la etapa histórica que nos ha tocado en suerte vivir —todavía más interesante que el Renacimiento— es un Estado que se enfrenta a una cantidad y calidad cada vez más compleja de problemas. En un mundo tan contrastado, como la misma sociedad interior en que vivimos, en el que existen países poderosos que llegaron antes al reparto del botín mundial, países subdesarrollados, países en vías de desarrollo, cada uno confronta problemas muy complejos. Los nuestros, por circunstancias históricas y geográficas que obvio, lo son de manera muy peculiar. Nuestras instituciones legales, nuestra Constitución dio pie para que, a partir de 1917, de 1920, de 1925, cuando ya se estabilizó la Revolución y pudo empezar a convertirse en obra, las instituciones correspondieron a los imperativos constitucionales, y empezaran a ser nuevos instrumentos, nuevas estructuras, para dar contestación a los nuevos imperativos. Es interesante seguir, simplemente, la génesis de las dependencias del Ejecutivo a partir de nuestra independencia.

Cada época, con su propia concepción, se organiza para resolver de la mejor manera, los problemas que su época le presenta. De las cuatro Secretarías iniciales: la Secretaría de Hacienda; la de Justicia y Asuntos Eclesiásticos; la de Política Exterior e Interior y la de Guerra y Marina, después de la agitada vida de nuestro siglo pasado, se convierten en las siete y ocho secretarías de estado de la época de Díaz y, después de una apasionante historia, en las quince Secretarías con tres Departamentos de nuestra vigente ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Que tiene ya, en su propio seno, instituciones nuevas que obedecen a nuevas concepciones. Un Departamento Agrario para resolver los problemas de reparto de la tierra y atenderlos de modo permanente. Una Secretaría del Trabajo para atender los problemas de trabajo y una nueva Secretaría para ir resolviendo los problemas que la alta especialidad de los que se presentan va exigiendo.

Pero el cuadro, que se ha complicado en número e interrelaciones, todavía se complica más si recordamos que, la época moderna, por la necesidad que tiene de acudir a nuevos instrumentos para dar contestación a

nuevas solicitudes va creando, independientemente de la estructura tradicional centralizada del Estado, otra paralela —descentralizada— que busca la solución de problemas con mucho mayor agilidad. Y respondiendo, en ocasiones, a numerosas y nuevas necesidades, a novedosos planteos, el Gobierno Mexicano va creando, dondequiera que hacía falta una nueva entidad para resolver un nuevo problema, distintos organismos, con distintos y peculiares grados de centralización, que van complicando el panorama de nuestra estructura administrativa al extremo de llegarlo a ser *debacle*.

Claro, en el transcurso de este proceso de creación hay una idea, la idea de servir, la idea de responder con eficiencia. Pero no siempre ha habido, ni hubo, un plan. Han sido las circunstancias, han sido los eventos, los que han determinado la creación de estos organismos. Una crisis obrera planteada en 1938, determina la necesidad de expropiar a las compañías extranjeras; y una necesidad institucional la creación del, sin duda más importante descentralizado que tenemos: Petróleos Mexicanos. No fue concebido como un plan. Respondió a una idea, la idea de la concepción de nuestra riqueza del subsuelo como nacional, la nacionalización del subsuelo. Nacionalización del subsuelo que está en la Constitución, pero cuya instrumentación institucional —perdóneme la expresión— no correspondió a una realidad, porque el anterior había entregado, mediante el régimen de concesiones, nuestro petróleo a compañías extranjeras.

Hubo la necesidad de arreglar un conflicto de justicia entre obreros y empresarios, para que el Estado tomara la decisión de crear un Descentralizado, y lo creó. Como imperativo del artículo 123 se creó el Seguro Social también como un descentralizado. Y así sucesivamente, respondiendo a distintos tipos de necesidades fueron creciendo, proliferando —en ocasiones como hongos— los descentralizados.

El Estado, para cumplir sus funciones, no tuvo suficiente con la creación de descentralizados y tuvo que acudir a la figura de la participación. La participación, cuando nació, necesitaba tener la agilidad de una empresa particular, de una empresa de derecho común y empezó a participar también. Y graves circunstancias fueron determinando la creación de distintos organismos que complican nuestra estructura administrativa a un grado extraordinario. Muchos organismos descentralizados se suman a la dependencia directa del Ejecutivo. Con distinto grado de eficiencia. Que cumplen, en mayor o menor grado, con las finalidades para las que fueron creados. Que no han respondido a un plan, pero sí a una idea, y que nos presentan —de cualquier modo— un panorama complejo con el que enfrentarnos.

En esta situación, en este panorama, descrito en forma tan apresurada que espero no haya resultado caricaturesco, resuelve el Gobierno Federal iniciar las tareas de reforma administrativa, Reforma Administrativa para el desarrollo.

No podemos decir que antes de ahora, no hubiera habido reformas administrativas. En rigor, cada nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cada nuevo esfuerzo legislativo en materia administrativa es una reforma administrativa. La vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promulgada en 1958, es una importantísima reforma administrativa. Pero no es la Reforma Administrativa que debe llevar, como fundamental objetivo, hacer una revisión total e

integrada de las estructuras para orientar las reformas en un mismo y sistemático sentido. Revisarlas con un único criterio, ver en que medida las estructuras administrativas son útiles instrumentos del desarrollo.

Este es el básico propósito, la básica orientación, de esta reforma administrativa que aspira a hacer un integrado examen, una plena toma de conciencia de nuestros problemas administrativos, para formular proposiciones completas e integradas. Regidas todas por el principio fundamental de nuestro México, la conclusión de que el Estado Moderno es de Servicio.

Es en ésta tal vez, la característica fundamental que explica las modalidades con las que se ha afrontado el trabajo de reforma administrativa. Reforma Administrativa que estaba prevista y quedó preparada en la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la de 1958. Sin duda, la reforma fundamental de esta ley fue la concepción de un triángulo de eficiencia administrativa, en donde se centralizaran las funciones de planeación, de financiamiento y de vigilancia, recíprocamente conectadas, entre tres entidades gubernamentales: la Secretaría de Hacienda, la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia. Si ustedes analizan la interesante Ley de Secretarías de 1958, que es la vigente, encontrarán este triángulo en el centro de todos estos centros administrativos fundamentales. Con sus conexiones recíprocas en las que, la función de planear, e incluso de proponer las reformas administrativas, se otorgan a la Secretaría de la Presidencia.

Concebida la Reforma Administrativa en función del desarrollo, entendiéndolo que la etapa actual por la que atraviesa la humanidad sólo el Estado dispone de información, de autoridad y de recursos para promover el desarrollo, se entenderá que todo plan, que todo plan general nacional, tiene que corresponder un programa del sector público. Y que todo programa del sector público debe disponer de un instrumento que no puede ser otro, que el de la administración pública. De ahí la vinculación estrechísima entre Plan Nacional, Programa del Sector Público y Reformas a la Administración.

Quisiera dejar claramente asentado que ese es el eslabonamiento que explica las características de la reforma que está llevando a cabo en este momento el Gobierno Federal. Plan Nacional que se impone; Programa que se formula con la modalidad anual que ustedes sin duda conocen; Reformas Administrativas para instrumentar el Programa y facilitar el Plan. Un sistema de planeación que se centraliza en una Comisión Intersecretarial Hacienda-Presidencia, a donde concurre la información de todas las entidades del Sector Público.

Con estos instrumentos para elaborarla, se inician los trabajos de Reforma Administrativa, para cuyo efecto, en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se crea la Comisión de Administración Pública. Y, entre paréntesis, sin merecerlo, me corresponde a mí desde el principio empezar a coordinarla.

Creada la Comisión de Administración Pública su primer esfuerzo consistió en rendir un informe general del Estado en que se encontraba la administración pública federal. Bien impuestos de esta circunstancia, lo ideal, lo óptimo, sería que la Reforma Administrativa abarcara los tres Poderes de la Unión. Que se extendiera a los Gobiernos de los Estados y que llegara hasta los Municipios. Pero el sistema, por un lado, de divi-

sión de los poderes, de soberanía de los estados y de independencia del Municipio impide que la decisión del Gobierno Federal Ejecutivo alcance las otras áreas de reforma. En consecuencia, el primer gran condicionante con que nos encontramos, fue: el Ejecutivo Federal sólo puede resolver su propia reforma. Es aconsejable que los demás lo hagan, pero el Gobierno Federal Ejecutivo sólo puede obligar sus propias estructuras, y esta fue la primer condición, la primer limitación, pero no por eso la experiencia dejó de ser menos interesante.

El informe, pues, que rindió la Comisión de Administración Pública fue a modo de un diagnóstico. Un diagnóstico con el que se calificó, con las tradicionales funciones administrativas: "planeación, organización, integración, control"; el funcionamiento de las distintas entidades, tanto las del sector centralizado, cuanto las del sector descentralizado.

Este diagnóstico concluía con una serie de proposiciones que, orientadas en dos sentidos que llamamos —tal vez abusando de la analogía geométrica— sentido horizontal de la reforma administrativa y sentido vertical de la reforma administrativa, para crear una cuadratura, un cuadrángulo, una cuadrícula que llenara todo el espectro que satisficiera todos los objetivos.

Mediante el análisis y estudio que llamamos vertical realizamos —y eso tal vez es lo único novedoso que tienen nuestros trabajos de análisis administrativo— análisis sectoriales descansando en los cuatro tradicionales que maneja el Plan Nacional. (Los sectores de actividad económica y social, sabemos, son convenciones para análisis programáticos, la realidad es mucho más rígida que el sector, como la estrella o el círculo es mucho más rica que sus partes).

Bien conscientes de que los análisis sectoriales son convenciones, analizamos la realidad administrativa convencionalmente separada en: sector agropecuario, forestal y pesquero; sector de comunicaciones y transportes; sector industrial; y sector de bienestar social. Una convención tan buena o tan mala como cualquier otra, pero tenía de interesante que era una convención operativa.

El análisis sectorial lo cumplimos de la siguiente manera y, repito, es esto tal vez lo único original que hemos aportado. Disponíamos ya del Programa Nacional, del Plan Nacional. Dentro del Plan Nacional estaban resueltos los aspectos sectoriales. La superioridad nos dio instrucción de que le diéramos prioridad al Sector Agropecuario, y entonces, el análisis administrativo resultó extraordinario e interesante porque —se ha cumplido y empezamos a ponerlo en práctica como a continuación voy a informar— consistió en lo siguiente:

En lugar de estudiar cada una de las entidades que participan en la responsabilidad sectorial correspondiente —en este caso la agrícola, agraria, forestal, pesquera— en lugar de analizar por sí, al Departamento de Asuntos Agrarios, la Secretaría de Agricultura, o la Secretaría de Recursos Hidráulicos, concebimos el análisis cruzado de los puntos programáticos con las estructuras administrativas y nos dio un magnífico resultado.

¿Cuáles son los puntos fundamentales del programa agropecuario? En primer lugar, la fijación de metas. ¿Cómo se fijan las metas de producción y consumo?; En segundo lugar, ¿cómo se organizan los productores?; En tercer lugar, tenencia de la tierra; En



cuarto lugar, fomento —incluyendo aquí— crédito, seguro, proporcionamiento de insumos, industrialización e inversiones públicas. Estos son los puntos fundamentales del Sector Agropecuario.

El análisis que concebimos fue el siguiente. Vamos a poner el ejemplo de las metas. En lugar de investigar cómo fija sus metas la Secretaría de Agricultura, o la de Recursos Hidráulicos o el Departamento, quisimos ver cómo se fijaban las metas sectoriales. ¿Cómo se fijan las metas de producción y consumo en nuestro país? ¿Qué participación tiene Agricultura, cuál Recursos Hidráulicos, o el Departamento Agrario, cuál participación tienen los Bancos, cuál Conasupo; cuál la Secretaría de Hacienda o la de Industria y Comercio?

Donde se ve un campo vivo con ciertas funciones dadas, hicimos un análisis dinámico y nos dio el más extraordinario resultado. Este resultado nos permitió clasificar los problemas de la administración para el desarrollo en función de puntos programados dados. Esos puntos programados dados, son una referencia constante que nos permite, por un lado, proponer, y sobre todo instrumentar, las decisiones que se tomen.

A muy grandes trazos este es el tipo de lo que hemos llamado análisis sectorial. Una dinámica investigación en la que se cruza la encuesta de la estructura administrativa, con los puntos vivos de programa.

El análisis del Sector Agropecuario concluyó. Participaron todas las entidades de mayor responsabilidad en la materia. Lo tenemos concluido y empezamos a instrumentar —esperamos dejar dispuesto en lo que falta del año— los primeros basamentos, interesantísimos, de la reforma del sector agropecuario.

Así se procederá, se sigue procediendo, en los demás sectores. Y este es uno de los sentidos de la reforma administrativa, al que hemos llamado sentido *vertical*. El que cala en la profundidad del programa, de la estructura administrativa, concebido como una función que debe cumplirse, y que debe cumplirse con eficiencia.

El otro sentido de los trabajos de reforma administrativa que hemos llamado *horizontal*, atiende el análisis de funciones administrativas generales. A todos aquellos aspectos de la administración pública que, cualquiera que sea el programa, debe cumplirse con eficiencia.

Cualquiera que sea el sentido del programa debe haber un buen sistema de adquisiciones; de almacenes, de archivo; de procesamiento de información; de administración de personal; de equipos, de locales, etc. Cualquiera que sea la orientación programática hay un instrumental, que pudiéramos llamar de carácter general, que debe estar altamente calificado, que debe ser muy eficiente.

Este campo, horizontal fue también —lo es— objeto de un severo análisis con las técnicas modernas de las que podemos disponer, bien conscientes de que la preparación de nuestros técnicos es todavía reducida, y lo que es más grave, no siempre está estandarizada, por lo menos, en el sector público. Hay una crisis de personal deficiente para adentrarnos en este tipo de trabajos.

A muy grandes rasgos tuvo pues dos sentidos la reforma administrativa. —En cuanto a análisis se refiere— el vertical (sectorial) y el horizontal a que me he referido. Y dos modalidades también. Las reformas que llamamos "micro" y las reformas que llamamos "macroadministrativas".

Dondequiera que se combinan dos funciones, de dos distintas entidades, estamos en presencia de un problema administrativo que llamamos "macro", macroadministrativo. Y entonces la promoción y coordinación de la reforma corresponde a la Secretaría de la Presidencia. Así lo hemos convenido, y así lo estamos poniendo en práctica. El sentido de la reforma macroadministrativa, está pues, en la promoción de la Secretaría de la Presidencia.

Dondequiera que los problemas no salen de una sola entidad, dondequiera que los problemas se refieren a una sola entidad, a una Secretaría o a un organismo descentralizado, convenimos en que se trata de problemas "microadministrativos", que corresponden a la responsabilidad de esa entidad. Nadie mejor que ella sabe lo que padece, dónde lo padece y cómo debe resolverlo.

El riesgo permanente, la tentación constante de invadir competencias, de quitar funciones, de adquirir demasiada importancia queda así reducida. Las reformas de ámbito interno, se confían a cada una de las entidades. Las reformas macroadministrativas son realizadas, cumplidas, por la Secretaría de la Presidencia.

Esto no quiere decir que, con frecuencia, las reformas de ámbito microadministrativo, en su particularidad, no puedan ser elevadas a generalidad y no se recomienda —la que pudiéramos llamar— homogenización. Hay una serie de problemas que son homogéneos. Debemos aceptar la utilidad de la experiencia y en este sentido hacemos la promoción. En muchas ocasiones, muchas de nuestras reformas macroadministrativas han nacido, y nacerán, de las reformas microadministrativas.

Una modalidad peculiar de la reforma administrativa, que pudiéramos llamar de carácter instrumental, es la concepción de su mecánica. Hay una unidad central en la Secretaría de la Presidencia, a la que confluye lo que, pudiéramos llamar, la información sistematizada. Y de ahí se está promoviendo la creación de Unidades de Organización y Métodos, que sean la respuesta, en cada entidad, del sistema de comunicación para que pueda lograrse precisamente la emulsión y la optimización que estamos procurando.

Cuando realizamos el Informe, la Comisión de Administración Pública se encontró sólo cuatro Unidades de Organización y Métodos. En este momento ya hay dieciocho y esperamos que el régimen no termine sin que la mayor parte, por lo menos las más importantes de las entidades, cuenten con su Unidad de Organización y Métodos. Que tiene la ventaja de estar establecida de acuerdo con sus sistemas homogéneos también, lo que permitirá medidas similares, equivalentes, en todo caso paralelas, y recíprocamente utilizadas.

A muy grandes rasgos —y con la súplica de que, si tienen cuestiones en las cuales yo pudiera ampliarme si encuentro la respuesta— a muy grandes rasgos, este es el esfuerzo que está realizando el Gobierno Federal, para orientar los trabajos de Reforma Administrativa en el ámbito del Ejecutivo Federal.

Y estamos conscientes de que la tarea es gigantesca. No es tarea para uno ni para dos regímenes. Sabemos que toda reforma administrativa, debe estar concebida de modo tal que sea una acción constantemente renovada.

Que sea concebida de modo tal que se retroalimente; que esté orientada de modo tal que acierte a crear las estructuras de su permanente renovación. Ese es el

sentido general que le estamos dando; confiamos en no habernos equivocado.

No hemos, consciente, intencionalmente, querido tomar decisiones espectaculares. No creemos que la Reforma Administrativa deba concebirse de un modo majestuoso, y tal vez abusando de un símil ferrocarrilero formando un gran tren en una larga vía, armado con una serie de coches, llenándolos de conceptos, para que al final le adoptemos una máquina y, entre cohetes y cánticos, digamos ahí va la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. No queremos hacer nada sensacional de este tipo.

Queremos hacer algo mecánicamente funcional. Preferimos el sistema de lo que hemos llamado las "autovías". Dondequiera que hemos encontrado un nudo, un cuello de botella, por pequeño que sea, lanzamos la "autovía" y se producen efectos sumamente positivos.

No hemos querido abusar ni de la ceremonia, ni de la solemnidad. Creemos que la Reforma Administrativa es un trabajo demasiado serio, para que se tome con ligereza o se use como trampolín político. Cree-

mos que debe ser una acción técnicamente vigorosa, sumamente rigurosa y, en materia en la que es tan fácil resbalar por el sensacionalismo, hemos apretado los controles para que sólo se haga lo que la técnica más depurada recomienda. Nunca hemos querido proponer algo novedoso, sin saber que va a mejorar la estructura que hemos considerado obsoleta, pero que es funcional. Como quiera que sea el país ha crecido y ha crecido de modo ejemplar.

Nos hemos resistido a la tentación del sensacionalismo. Hemos querido dejar a salvo la idea para que, sin desprestigiarse, pueda pasar con toda elegancia al siguiente régimen, y en él recogerse los frutos de semillas que, estamos conscientes, ahora estamos sembrando. Estamos echando piedras debajo del agua, no importa que no emerjan. Creemos que el trabajo ha sido duro, pero que ha sido responsable. Creemos que de esa manera estamos sirviendo mejor a nuestro México.

A muy grandes rasgos, esto es lo que les puedo decir de los trabajos de Reforma Administrativa. Espero, si los tienen, sus cuestiones y sus comentarios. Muchas gracias.

**Aportaciones al conocimiento de la administración federal se terminó de imprimir el 15 de abril de 1977. En su composición se utilizó tipo univers, y el tiro consta de 5 mil ejemplares sobre papel bond de 75 grs. La edición estuvo al cuidado del Departamento de Publicaciones de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, y la Impresión, a cargo de los Talleres Gráficos de Tecnographic, Colima Núm. 319-B, México 7, D. F.**

