

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 2 - Abril-Junio - México, D. F. 1956

REVISTA
DE
ADMINISTRACIÖN
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 2 - Abril-Junio - México, D. F. 1956

REVISTA

DE

ADMINISTRACIÖN

PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

SUMARIO

	Pág.
EDITORIAL. MEXICO EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA DE MONTEVIDEO.	3
EL PRESUPUESTO FISCAL Y LA ECONOMIA NACIONAL <i>Rafael Mancera Ortiz</i> , Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.	5
EL SEMINARIO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. <i>Lic. Daniel Escalente</i> , Jefe del departamento de Cancillería de la Secretaría de Relaciones, miembro del Consejo del Instituto de Administración Pública.	21
EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, <i>U. Alvaro Rodríguez</i> .	33
COMISIÖN NACIONAL DE VALORES. <i>Prsxedes Reina Hermosillo</i> , presidente de la Comisión Nacional de Valores.	39
EL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS_ _	63
¿SON FUENTE DE DERECHO LAS PRACTICAS ADMINISTRATIVAS? <i>U; Ernesto Valderrama H.</i>	73
HACIA LA CREACION DE UN CAPITULO TITULADO "LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA", <i>César Augusto Izaguirre Rojo</i> .	77
NOTA BIBUOGRAFICA, .	79

*EL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO DE ADMINIS-
TRACION PUBLICA SE COMPLACE EN INFORMAR A LOS
SEÑORES MIEMBROS DE ESTA ORGANIZACION QUE,
COMO RESULTADO DE INVITACION EXPRESA EL*

SEÑOR DON WOLFO RUIZ CORTINES,

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE MEXICO,

HA ACEPTADO INGRESAR A NUESTRO INSTITUTO EN
CALIDAD DE

MIEMBRO HONORARIO

JULIO DE 1956.

MEXICO EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA DE MONTEVIDEO

Con el propósito de estudiar los problemas que versan sobre la capacitación y la administración del personal de la Administración Pública dentro del contunto de los que atañen a esta títima, el Instituto de Administración Pública se hizo representar en el Seminario Internacional de Administración Pública, que se reunió en la ciudad de Montevideo en octubre del año pasado.

Fácil es comprender que todo estudio colectivo, particularmente si éste se realiza en forma de seminario, permite recoger otras opiniones y puntos de vista; permite conocer las experiencias de los demás y compararlas con las propias justipreciándolas y aprovechándolas en lo posible. Por tanto, el Instituto de Administración Pública, al asistir por medio de uno de sus miembros al Seminario Internacional mencionado, pretendió también alcanzar estas finalidades, que representan un alto valor y constituyen valiosas aportaciones para la realización de sus fines.

Precisamente porque la importancia de los estudios sobre administración pública en el mundo es creciente] como afirmamos en nuestro editorial anterior. La Organización de las Naciones Unidas, por conducto de la Administración de Asistencia Técnica del Consejo Económico y Social, asociada con el Gobierno de la República Oriental del Uruguay patrocinaron la celebración del Seminario y le proporcionaron cuantos medios estuvieron a su alcance para su desarrollo en la capital uruguaya.

No obstante que la gran mayoría de los participantes tenían el carácter de funcionarios públicos y otros el de catedráticos universitarios, se disfrutó la más completa libertad de expresión, particularmente cuando se hicieron muchas exposiciones críticas de los sistemas establecidos en los países representados, lo cual revela el más alto espíritu constructivo de los diversos expositores. Por este motivo, las experiencias que se dieron a conocer por los diversos representantes, tuvieron un altísimo valor informativo.

Teniendo en cuenta que la Administración Pública, entendiéndose por esto al Poder Administrativo del Estado y los demás organismos que, con su anuencia o por su iniciativa, realizan fines de interés general, constituyen el factor fundamental del desarrollo económico y social, se admitió la necesidad de

racionalizarla en tojos S'S aspectos, lJero se delimitó el campo de estudio y deliberaciones del Seminario a los dos problemas parciales de la capacitación) de l,| administración del personal,

'En ricre» benérola acogida las exposiciones hechas por el participante me-xic, llllO. la principal de las cuales se refirió al sistema general del Estatuto Inridi.» de los Trab"jadores al Servicio de los Poderes Federales, estructura jurídica qlle no tiene fialarelo entre las de los demás países representados en el Seminario, particlllarmellte en lo que se refiere al derecho de hlllega y de asoci.scirn: sindical de los servidores públicos, lo que provocó fmcitiferas con- tersac. ones comprntiras de iarios sistemas nacionales de reclutamiento del personal)' de su estabilidad delitro de la función pública.

Las conclusiones, recomendaciones y opiniones adoptadas por el Seminario tie- nen el mayor interés en si mismas, por su contenido y alcance y porque constiurycn un pensamiento resultante de nls deliberaciones serenas y docu- mentai.ts entre inda-ideos del'atas de su especialidad, venidos de toda la Amé- ric.)' de algunos países de Europa y reunidos para encauzar a la Adminis- tración Pública de manera que pueda realizar sus fines con la mayor eficacia.

Por esa razón, son de esperarse [rntos copiosos del Seminario y realizaciones en rcrdud útiles para l,|H adnnistraciones públicas de los países pltrticiplntes en particular, [Jera también pnra otros, por su difusión y estudio, ya que no son patrimonio exclusiro del Seminario, sino valiosa aportación a la comu- nid.td de los pueblos de la tierra.

Es de esperarse, por t, llllO. que nuestro país no permanezca indiferente a los rcsult.ulos del Seminario de Montevideo, sino 'lile. aprooecbando en su esjca nacional las ideas vertidas en los documentos de esa reunión en lo que sean adapt.ables a nuéstra peculiar organización y modo de ser administratioo, con su est.irit« de renotación y su ansia de mejoramiento, prosiga el camino que se ha trazado bacia la constante superación admnistratioa.

El In.rituto de Administración Pública ha usado en Montevideo uno de sos medios de accton, asistien.lo al Seminario Internacional de que se trata para coseclar los mayores elementos que allí se ofrecieron para su debido apro- cebba-niento. Cabe esperar, por tanto, cad« vez mayor eijcacia y penetración en la esfera de sus actividades y, por lo mismo, son de vislumbrarse los efectos de su actuación y las señales de su impacto benéfico en nuestra Adminis- treaon Pública.

EL PRESUPUESTO FISCAL Y LA ECONOMIA NACIONAL*

POR EL SEÑOR

RAFAEL MANCERA ORTIZ

SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

TAN brevemente como sea posible trataré de exponer las tendencias modernas de la política y sistemas presupuestarios y de dar una idea acerca de las reformas introducidas en esta materia en nuestro país, de acuerdo con las orientaciones contemporáneas.

Algo de este trabajo fue presentado en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, efectuado en Estambul en el mes de septiembre de 1953, a donde tuve la satisfacción de concurrir en representación de nuestro gobierno y en el que se me confirió el honor de presidir la sesión dedicada a temas presupuestarios. Parte de este estudio se basa precisamente, en el fruto de las discusiones que hubo en dicho congreso.

En los tres primeros capítulos me referiré en términos generales a las políticas y métodos presupuestarios, dando mayor amplitud al tema de gastos o erogaciones, y omitiendo, por ahora, entrar en comentarios detallados sobre los ingresos gubernamentales y sobre su incidencia en la economía general. Los tres últimos capítulos están dedicados a describir los cambios introducidos en la técnica presupuestal de México y sus resultados.

1

EL papel activo que durante los últimos cincuenta años han tomado los gobiernos de casi todos los países, en la vida social y económica, ha traído como consecuencia un cambio profundo en la concepción de lo que es el presupuesto fiscal, en su estructura, en su manejo y en su influencia en la marcha general de la economía de una nación.

Cuando, en circunstancias económicas relativamente estables, el Estado asumía únicamente responsabilidades limitadas tales como mantenimiento de la soberanía, relaciones exteriores, enseñanza, justicia, seguridad interior y construcción de algunas obras públicas, etc., el problema presupuestario consistía, esencialmente, en allegarse el monto de ingresos indispensables para

* Conferencia sustentada ante el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y el Colegio de Contadores de la Ciudad de México.

cubrir el mínimo posible de gastos. En la ausencia de un programa de desarrollo económico a largo plazo, la regla ortodoxa aceptada era la de lograr un presupuesto anual reducido y equilibrado.

En las épocas actuales, caracterizadas por una creciente participación del Estado en la economía general, el presupuesto tiene dos tendencias nuevas y fundamentales:

- a) El equilibrio y ajuste de la economía general por medio de intervenciones financieras de más o menos magnitud, y
- l') La redistribución del ingreso nacional, tendiente a corregir desigualdades sociales, por medio de los gastos para la seguridad social, pensiones, etc.

* * *

Actualmente, el presupuesto público, en su más amplia acepción, es definido como el cómputo de los ingresos y egresos gubernamentales y del movimiento de la deuda pública. Se le considera la guía y expresión de la política económica del gobierno y es uno de los componentes indispensables de la contabilidad gubernamental.

Sin embargo, este cambio en la concepción de lo que significa el presupuesto no ha sido súbito, sino paulatino. El Estado ha multiplicado su acción dentro de la actividad económica, bajo la presión de causas diversas, a veces **imperiosas, como son el deseo de evitar, o al menos de atenuar, las depresiones económicas y la desocupación consiguiente; la preparación de la defensa** y la construcción de la guerra; la reconstrucción de las regiones devastadas por calamidades; la tendencia a disminuir las desigualdades sociales; y, sobre todo, el deseo de iniciar o de acelerar el desarrollo económico, con el propósito de elevar los ingresos reales de aquellos países que han quedado a la zaga **respecto al progreso económico de otros más adelantados. Para alcanzar esta finalidad** el Estado ha contribuido, cada vez más, a la formación del ingreso nacional y así, uno de los fenómenos más característicos de la economía contemporánea consiste en la gran elevación de los gastos gubernamentales y en la participación en actividades de índole comercial y económica del sector público en general.

Como resultado de esta evolución, que se ha manifestado en grado diferente, según las condiciones políticas y económicas de cada país, ha sido necesario modificar substancialmente las concepciones tradicionales de la teoría y práctica presupuestarias.

La importancia económica de los presupuestos gubernamentales se deja sentir, por primera vez, en ocasión de la gran depresión de los treinta que obligó a las autoridades de varios países, en contraste con la relativa pasividad adoptada en ocasiones anteriores, a luchar por salir cuanto antes de la crisis.

Entonces se destacó el hecho de que el gobierno, mediante gastos financiados **con créditos o con impuestos, podía** contribuir a la recuperación de la actividad económica, **incrementando los ingresos privados, no sólo por el importe** de los gastos netos oficiales, sino por el monto adicional que ya en la esfera privada éstos provocarían, gracias al poder multiplicador de ingresos que generaban y que, en esas circunstancias, más que nunca se puso de manifiesto.

La experiencia de la Segunda Guerra Mundial también influyó en algunos países para cambiar los principios presupuestarios tradicionales, si bien los orientó en dirección contraria. Durante la depresión de los treinta se trataba **ante todo de crear ingresos adicionales, mediante el gasto público, para** combatir la deflación prevaleciente y, durante la guerra, la preocupación primordial fue absorber el poder de compra excedente creado en el proceso de la producción con fines bélicos. Las políticas fiscales de tales países contribuyeron eficazmente -junto con medidas en otros campos-- a asegurar una **economía más sana dentro de las circunstancias anormales que prevalecían**, y así fue como contuvieron la inflación en un grado que no se logró durante la Primera Guerra Mundial. Las modificaciones a los impuestos, las reducciones al gasto público en el orden civil y la gran expansión de los empréstitos no-bancarios de los gobiernos, demostraron su gran efectividad. **Al** mismo tiempo influyeron notablemente en la concepción de un nuevo presupuesto y, en general, de una nueva política fiscal. El uso consciente de la política fiscal como arma antiinflacionaria constituyó la diferencia más notable entre el financiamiento de la Segunda Guerra Mundial y el de la Primera. La Segunda Guerra Mundial fue la prueba más difícil que pudo tener una política presupuestaria encaminada a regular la corriente del ingreso) a reducir el poder de compra.

Al lado de los países económicamente fuertes, existen muchos otros de menor capacidad que se encuentran en etapas menos avanzadas de progreso. Estos países, llamados insuficientemente desarrollados, no han estado expuestos **con igual grado a las violentas fluctuaciones cíclicas de origen interno que han sufrido otros. No son naciones que constituyan los centros cíclicos. Pertenecen a la periferia y se caracterizan por la importancia que tiene su comercio exterior; por el papel dinámico que representan sus exportaciones** en las fluctuaciones económicas que experimentan; por el bajo nivel de su ingreso nacional tanto en términos globales como por habitante y, en consecuencia, por su baja capacidad de ahorro; por la limitada diversificación de su economía; por el predominio de actividades primarias y de técnicas de baja productividad y aun rudimentarias; por el desplazamiento generalmente lento de actividades primarias y actividades secundarias y terciarias (industriales, comerciales y de todo tipo de servicios); por el subempleo de sus recursos humanos más bien que por una franca desocupación; por la lenta formación de su

mercado interno y, por tanto, su insuficiente demanda de artículos de consumo y por la pequeñez de su mercado de capitales.

La necesidad de superar tales deficiencias, impulsando el desarrollo económico de estos países, ha motivado que los gobiernos respectivos adopten una serie de medidas encaminadas a modificar su estructura, de modo que permita una elevación de sus ingresos y de sus niveles de vida. Esta expansión no siempre se ha llevado a cabo dentro de procedimientos adecuados, lo cual ha producido serios obstáculos a la consecución real de los objetivos deseables. La reforma fiscal en general, y en especial la presupuestaria, de acuerdo con las técnicas y prácticas más modernas, es un factor indispensable para el encauzamiento y aceleración de la realización de los planes y programas de fomento económico.

II

Las Naciones Unidas, y varios países aisladamente, han realizado esfuerzos muy útiles y valiosos para lograr reformas adecuadas en los sistemas presupuestales. De las experiencias obtenidas se ha llegado a la conclusión de que se puede poner en práctica una política fiscal para el desarrollo económico, sin contar con un sistema apropiado de planificación y de información financiera en todos los planos del gobierno, y si además, no se llevan cuentas presupuestarias y financieras en debida forma.

Una mejor estructuración del presupuesto debe empezar por distinguir entre las erogaciones corrientes y las de capital. Es necesario también separar los gastos reales de consumo y los de inversión, así como los nominales o simples transferencias. Debe establecerse una separación entre las transacciones meramente administrativas, o sean los gastos corrientes para fines de consumo, y las transacciones de capital, o sean los gastos de inversión y formación de capital. La distinción de operaciones corrientes y de capital permite formular un presupuesto con la flexibilidad necesaria para estabilizar el desarrollo del país, tanto frente a cambios en la inversión privada y consumo nacionales, como frente a cambios en la situación internacional.

Esa flexibilidad se logra a base de una constante revisión de los programas y proyectos de desarrollo económico, en función de las necesidades actuales y futuras y, en consecuencia, es necesario que estén formulados para periodos de varios años, dentro de los que se podrá acelerar o disminuir la inversión pública, de acuerdo con la situación económica que prevalezca. El gobierno debe determinar la magnitud de su programa en relación con el volumen total de los recursos disponibles, y debe poder juzgar en qué medida se logra la ejecución práctica del mismo programa. De este modo el presupuesto anual podrá evaluarse en relación con el plan a largo plazo y, recíprocamente, la viabilidad de éste podrá apreciarse en función de los resultados anuales del presupuesto. Más aún, la distinción entre las transacciones corrientes y las de capital sirve para estudiar en cada ejercicio fiscal la reper-

cusión de las operaciones gubernamentales sobre el consumo y sobre la formación de **capital, así como el cícero inflacionario o deflacionario que** aparecen en la economía. Para determinar el nivel requerido de inversión pública y **sus formas más convenientes de financiamiento, es necesario tener una visión** completa del efecto de los gastos públicos en la economía general. Por lo tanto, el presupuesto debe especificar las cantidades que **deben** gastarse en bienes y servicios de consumo, lo que se va a ahorrar o lo que se va a gasrar de ahorros anteriores, el cálculo aproximado de la aporración directa del gobierno a la formación de activo real y orro de la reducción probable del gasto **privado a consecuencia de los impuestos.**

En cuanto al análisis del efecto inflacionario o deflacionario de las transacciones gubernamentales sobre la economía, es decisivo considerar el aumento neto o la disminución neta que se produzca en el ingreso privado como consecuencia de las transacciones públicas. El gobierno puede incrementar el ingreso privado, ya sea como resultado de sus gastos corrientes o de sus gastos **de inversión.**

* * *

En muchos países el presupuesto generalmente todavía no es más que una compilación de cifras aisladas, cuyo monto total es lo único que preocupa a sus gobernantes, con el resultado de producir una falta de coordinación absoluta entre la política general del gobierno y el presupuesto, por no reflejar éste el propósito de aquélla.

Esta es la razón por la cual muchos investigadores han estudiado y **propuesto los medios de dar una estructura más precisa y una más clara orientación** a la acción del Estado en la vida nacional a través del presupuesto. Esto ha dado nacimiento a la idea del "Presupuesto de Acción", o sea el "Presupuesto Programa", es decir, un presupuesto tal que refleje lo más completamente posible el programa de política general que el Estado debe determinar si desea influir en la vida económica, política, financiera, social y cultural del país.

Para esto se requiere que el gobierno estudie a la luz de tal política todas las propuestas para erogaciones que le hagan las diversas ramas en la administración y debe analizarlas y clasificarlas, según el impacto que puedan causar y así darles la preferencia conveniente. Entonces, las necesidades financieras del Estado se consideran adecuada y fundamentalmente en relación con las finalidades que se persiguen desde el punto de vista del programa de trabajo y, secundariamente, desde el punto de vista de las Secretarías, Ministerios, Direcciones, Departamentos y servicios que sean responsables de los gastos.

Tal "Presupuesto-Programa" es un poderoso instrumento de política estatal, Por otro lado, sirve de mejor información al Congreso, para apreciar más efectivamente la gestión gubernamental.

Hasta cierto punto pierde importancia el viejo principio del presupuesto

anual, cuando este se basa en el programa de trabajo del Estado. Pero, la **preparación de un programa para varios años, no está reñida con la aprobación del presupuesto anual por el Congreso**, en cuanto a las partidas de erogaciones necesarias para el desarrollo o cumplimiento parcial del programa.

Sin embargo, es importante llegar a un equilibrio armonioso de los diversos elementos que formen el presupuesto representativo de la política gubernamental. El equilibrio presupuestal anual cesará de ser una finalidad en sí mismo y se convertirá más bien en un punto de la política del Secretario de Hacienda como uno de tantos otros factores necesarios para lograr un balance adecuado de la política económica general.

III

LAS técnicas presupuestarias modernas se orientan también actualmente hacia la formulación de presupuestos basados en costos funcionales o de operación y al efecto se han hecho algunos ensayos en diversos países y sobre todo en entidades municipales. Bajo tal sistema se pretende determinar de antemano qué actividades se autorizará llevar a cabo a las dependencias de la administración y al gobierno mismo considerado como un todo. Se destaca el trabajo por hacer y no el número de empleados o el importe de las compras de lápices y de papel que se harán para efectuarlo. Tal sistema de presupuesto establece los objetivos y las autorizaciones de gastos contra las cuales se medirá periódicamente la función de las diversas secretarías o departamentos. Se piensa que da bases sólidas para apreciar la efectividad de los servicios. Esta apreciación proporciona las bases para la formulación del presupuesto del siguiente año y permite, tanto a los funcionarios como al público, juzgar acerca de si los gastos han sido asignados de modo apropiado a cada uno de los programas parciales del programa general del Gobierno.

La estructura del presupuesto de la mayor parte de los países señala el número de empleados, cuál será el monto autorizado para gastos de viaje, cuanto **para impresiones, cuánto para papelería, cuánto para el costo de escritorios**, etc. Los planes se basan en renglones o partidas; el control se dirige **hacia** esas; la **información que se obtiene se refiere a las cosas o servicios** usados, en agudo contraste con el presupuesto de costos que principia por señalar el trabajo por desarrollar, el costo de las unidades de servicio, los propósitos y las finalidades que llenarán los abastecimientos de las oficinas, etc.

* * *

Para establecer un sistema de tal naturaleza es indispensable contar con magníficos métodos de contabilidad y estadística gubernamentales. Es preciso, además, establecer el tipo de costos adecuado, basado ya sea en unidades de trabajo, en unidades de servicio, en horas-hombre empleadas o en otras

medidas que permitan evaluar la eficiencia de la administración. Se considera **que un presupuesto de este tipo sería ideal, pero que aún está lejano el día en que pueda implantarse de un modo general.**

Hay otro aspecto en la evolución de las técnicas presupuestarias y es el de que, como resultado de la progresiva ampliación de las actividades del Estado, su influencia en la economía nacional forma parte de un todo y, por lo tanto, el presupuesto federal debe considerarse en relación con el "presupuesto nacional" que comprende el ingreso y el gasto de la nación entera. Por este motivo se ha llegado a proponer por algunos investigadores (y en algunos países se hace) que el presupuesto comprenda no sólo las actividades del gobierno federal, sino también las de los organismos descentralizados, las de las empresas del Estado y aún los ingresos y egresos de los gobiernos estatales y municipales. Razones de orden político, constitucional y práctico dificultan, si no es que imposibilitan, en muchas naciones, el poder seguir tal procedimiento, al menos en un orden formal que, a veces, es posible suplir por métodos estadísticos. Sin embargo, hay que tener presente que cuando las agencias descentralizadas y las entidades independientes de la federación o gobierno central, gozan de plena libertad en el manejo de su presupuesto e incurrir en déficit de importancia, tal circunstancia provoca presiones inflacionarias difíciles de controlar. En tales casos debe buscarse una solución a este problema.

IV

EN México, desde hace varios años se inició la modificación de los sistemas para la formulación y ejecución del presupuesto, a fin de darles una **orientación moderna de acuerdo con las teorías económicas contemporáneas.**

La modificación total se está llevando a cabo en varias etapas sucesivas para ir modelando y coordinando paulatinamente las nuevas prácticas y disposiciones, evitando tropiezos al personal que interviene en las labores presupuestales, facilitándole así la aplicación de los nuevos procedimientos.

Para mantener el mismo ritmo, control y eficacia en el trámite de las erogaciones, se consideró necesario alejarse un poco de la ortodoxia presupuestal e introducir clasificaciones susceptibles de mejorarse en el futuro, disimulando por ahora, algunas deficiencias en los textos de las partidas en uso.

En consecuencia, las primeras etapas que se han implantado sólo constituyen el esqueleto técnico del presupuesto, y establecen únicamente las bases principales de la estructura que tendrá en definitiva.

Las modificaciones hechas hasta ahora tienden a llenar las siguientes necesidades:

a) De orden contable, a efecto de establecer un mejor sistema de control previo y administrativo de los gastos públicos, así como para satisfacer las necesidades de la contabilidad de la Hacienda Pública Federal. La clasifica-

ción por ramos y unidades presupuestales o administrativas, permite por sí sola, la estadística necesaria como base de estudios para determinar los gastos indispensables para la reorganización o establecimiento de nuevos servicios o actividades; los costos comparativos de funciones o servicios análogos y lograr el mejor empleo de los recursos del Erario.

1. De orden económico, a fin de conocer el efecto del gasto público en la actividad económica general. Se adoptó una clasificación de las erogaciones, con base de su naturaleza, en gastos corrientes o de capital que sufraga directamente el Gobierno Federal y de transferencia de ambos a otros sectores públicos o privados. Además, esta clasificación, como ya se dijo antes, permite emplear el gasto público como instrumento activo de política fiscal para compensar tendencias o efectos inflacionarios o deflacionarios y para fomentar el desarrollo económico del país.

c. Precisar el objeto del gasto, con el fin de obtener costos globales de la demanda total del Gobierno Federal en bienes o servicios homogéneos, indispensables para el funcionamiento de la Administración Pública o para la prestación de servicios públicos tradicionales, con la finalidad de regular y equilibrar la intensidad de la demanda del Estado en bienes o servicios, para no provocar en los precios variaciones perturbadoras con el perjuicio consiguiente para el Erario o para la economía nacional.

d. Establecer una clasificación funcional que, sin afectar el manejo material de las partidas, ni su orden de colocación dentro de la estructura presupuestal de cada ramo proporcione datos informativos por actividades del Estado y para planeación funcional económica,

La clasificación a que me refiero, agrupa los recursos presupuestales por actividades o funciones homogéneas del Estado, con lo cual se logra estructurar el programa financiero de cada ejercicio fiscal. A su vez, permite conocer y criticar el destino que se proyecta dar a los fondos de la Hacienda Pública y financia al Gobierno la coordinación de sus diferentes actividades y el fomento equilibrado de los distintos sectores económicos.

Desde que se inició la reforma presupuestaria en México se introdujeron las reformas necesarias a la ley orgánica respectiva y, el proyecto anual de presupuesto que se envía a la Cámara de Diputados, va acompañado de un mensaje del Presidente que delinea el programa general de acción del Gobierno para el ejercicio fiscal correspondiente.

En dicho mensaje, sin omitir la vieja y acostumbrada clasificación de los gastos relativos a cada Secretaría, Departamento o "Ramo", las erogaciones se agrupan, además, por "conceptos fundamentales" y por "conceptos funcionales",

Los conceptos fundamentales son cinco, a saber:

1. Gastos corrientes, que comprenden:

- a) Servicios personales.
 - h) Compras de bienes para administración.**
 - e) Servicios generales.
2. Gastos de Capital, que se dividen en:
- a) Adquisición de bienes para fomento y conservación.
 - b) Obras públicas e inversiones.
3. Gastos de Transferencia.
4. Erogaciones Especiales.

En estos dos últimos conceptos se consideran las erogaciones que efectúa el Estado por conducto de organismos descentralizados y las asignaciones para cubrir deficiencias en las partidas específicas y los gastos de carácter extraordinario.

5. Deuda Pública, que se subdivide en:
- a) Pagos por capital.
 - b) Pagos de intereses.
 - e) Gastos del servicio.

Desde un punto de vista funcional, las erogaciones se agrupan en otros cinco conceptos generales, a saber:

1. Fomento Económico, que se subclasifica en:
- a) Comunicaciones y transportes.
 - b) Fomento agrícola, avícola, ganadero y forestal.
 - e) Promoción industrial y fomento comercial.
2. Inversión y Protección Sociales, que abarca:
- a) Servicios educativos y culturales.
 - b) Servicios asistenciales y hospitalarios.
 - e) Bienestar y seguridad social.
3. Ejército y Armada, que comprende:
- a) Haberes y remuneraciones.
 - b) Servicios hospitalarios, educativos y sociales de las fuerzas armadas.
 - e) Adquisición y elaboración de equipo bélico.
 - d) Construcciones e instalaciones militares.
4. Administración General, que incluye:
- a) Poder Legislativo.
 - b) Presidencia de la República.
 - e) Administración de Justicia.

- d) Administración Fiscal.
- e) Relaciones Exteriores.
- i) Ayuda a Estados y Territorios,

5. Deuda Pública, clasificada en:

- a) Deuda Interior.
- b) Deuda Exterior
- e) Deuda Flotante.

Los grupos que se han mencionado se analizan más detalladamente en renglones específicos. Así, por ejemplo, el grupo de "Comunicaciones y Transportes", se subdivide en:

- I. Carreteras.
- II. Ferrocarriles.
- III. Obras Marítimas.
- IV. Aeropuertos.
- V. Correos y Telégrafos.

El "Fomento Agrícola y Ganadero", se divide en:

- I. Fomento Agrícola.
- II. Fomento Ganadero.
- III. Fomento Forestal.
- IV. Riego.
- V. Colonización y reparto agrario.

La "Promoción Industrial y Fomento Comercial" comprende los siguientes renglones:

- I. Energía Eléctrica.
- II. Apoyo a empresas comerciales e industriales de interés público.
- III. Promoción para beneficio general del comercio y de la industria.

Los "Servicios Educativos y Culturales" abarcan:

- I. Educación preescolar y primaria.
- II. Enseñanza secundaria y vocacional.
- III. Universidades, escuelas e institutos de enseñanza profesional, cultural y técnica,
- IV. Servicios de Bibliotecas y Museos.
- V. Construcciones escolares.

Dentro de los "Servicios Asistenciales y Hospitalarios" se consideran estos:

- I. Salubridad, asistencia médica y servicios hospitalarios.
- II. Construcciones hospitalarias.
- III. Maternidad y asistencia infantil.
- IV. Asistencia social.
- V. Bienestar rural y otros complementarios.

El grupo de "Seguridad Social" incluye los renglones siguientes:

- I. Contribución estatal al Seguro Social.
- II. Pensiones y jubilaciones.
- III. Ayudas a núcleos indígenas.
- IV. Servicios médicos a empleados públicos.

* * *

Dentro de las nuevas medidas que ha tomado nuestro Gobierno en materia presupuestal, cabe mencionar la creación de la Comisión de Inversiones. **Tomando en cuenta la necesidad de coordinar las actividades económicas del sector público para llevar a cabo la política más adecuada al desarrollo económico del país y teniendo presente que una de las tareas más importantes para lograr ese fin es la coordinación de los programas de inversión** que realizan las diversas dependencias gubernamentales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, el Presidente de la República **acordó que todas estas entidades proporcionaran a la Comisión de Inversiones la información relativa a sus programas de inversiones para el sexenio 1953-1958. Deben adjuntar a sus proyectos las fuentes de financiamiento que esperan, determinando si se solicita que los recursos provengan del presupuesto, de la emisión y colocación de bonos u otros valores, de créditos o financiamientos especiales, etc. Una vez obtenidos los programas individuales de todas las agencias gubernamentales, se presenta a la consideración del Ejecutivo un programa coordinado, jerarquizado y flexible.** Para que así sea, se requiere que el proceso presupuestario esté organizado en etapas adecuadas que permitan llevar a cabo los objetivos señalados. Si consideramos que los recursos del gobierno son limitados, frente a la demanda ilimitada de obras y erogaciones deseables en cada una de las regiones del país, se plantea la necesidad de que los gastos públicos se organicen sobre la base de programas funcionales debidamente coordinados y jerarquizados entre sí, a fin de obtener el máximo rendimiento económico y social de cada unidad de gasto público. Por ejemplo, la utilidad de una presa será completa cuando se hayan construido los canales primarios y secundarios, las comunicaciones necesarias, las obras de salubridad y para servicios de educación, y más aún si se provee a los agricultores del crédito y de la técnica necesarios para poner en produc-

cien las nuevas tierras abiertas al *cultivo*. Este problema de la elevación de la producción del gasro público se ha enfocado en México también a través de programas regionales de fomento, como lo ilustra la creación de comisiones para el desarrollo de las cuencas de los ríos Tepalcapécc, Papaloapan, El Fuerte y Grijalva. A fin de *lograr la* productividad máxima, la Comisión de Inversiones trata de elaborar criterios útiles para guiar la inversión pública y de sugerir un programa que *logre* el aprovechamiento óptimo de recursos naturales, **trabajo, organización, técnica y capital.**

Además, la Secretaría de Hacienda estudia en forma sistemática los efectos de los impuestos y del gasto público dentro de la economía nacional y, en especial los que tienen sobre *el* monto y dirección de la inversión privada, es decir, los efectos *del* gasto público en la estructura de la producción; en la distribución del ingreso nacional y en *el* probable aumento de la demanda de artículos de consumo; sobre los niveles seccionales de precios y la **tendencia general de los mismos, y en el nivel nacional de ocupación.**

Un paso más en la reforma presupuestaria se dio el 1º de julio de 1955 al establecer el nuevo tabulador de empleos y remuneraciones, que tuvo por finalidad principal reducir *el* número de las categorías o clasificaciones anteriormente existentes tomando como base la analogía de funciones, de responsabilidades, de designaciones y de *suelos*, así como nivelar ciertos grupos *del* escalafón burocrático y establecer escalones de ascenso adecuadamente remunerados.

Sería largo extenderme en *los* detalles de todas las reformas hechas hasta el presente, pero los estudiosos de la materia pueden referirse, si su interés lo amerita, a la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, a su Reglamento, al Carácter para el pago de Sobresueldos por carestía de la vida, al Instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto, al Catálogo de Empleos y a las Tablas de Equivalencias con el Tabulador anterior.

Un complemento de las reformas iniciadas lo constituirá la modificación integral de los sistemas de contabilidad seguidos hasta ahora en la Hacienda Pública. La Secretaría de Hacienda está dando los primeros pasos para estudiar los cambios que hayan de introducirse.

V

EN los últimos 18 años, México ha registrado un desarrollo económico sin precedente en su historia. *El* producto nacional ha aumentado, en promedio, a una tasa anual superior a aquella en que la población ha crecido, lo cual ha permitido un aumento en el ingreso medio real por habitante. El Gobierno ha actuado en forma vigorosa y directa, estimulando e impulsando la producción en todos *los* órdenes y acelerando el desarrollo económico del país

dentro de los planes sexenales de 1934-40, 1940-46, 1946-52 y el de la presente administración que cubre el período de 1953-58.

Para poder elaborar un programa de política fiscal, bien concebido, basado en datos actuales y precisos sobre las operaciones del Gobierno en cuenta corriente y de capital, era preciso definir con mayor exactitud lo que ancestralmente se conocía como déficit o superávit [presupuesta]. A tal fin en el año 1947 se elaboraron por primera vez, en forma provisional, concentraciones de cifras totales de ingresos y egresos del Gobierno Federal durante el período de 1939 a 1947 incluyendo tanto los que de acuerdo con la Cuenta Pública de la Federación se denominan ordinarios, como los extraordinarios y por "conceptos ajenos al presupuesto". Se eliminaron los subsidios compensados. En esta forma se pudo establecer, en términos monetarios, el déficit o el superávit del Gobierno Federal en el período citado. Se elaboró posteriormente un memorándum sobre el significado contable y económico de los "ingresos y egresos ajenos al presupuesto", estableciendo la verdadera naturaleza de estas cuentas para determinar los casos en los que representaban una duplicación de conceptos a fin de eliminarlas y aquellos en los que constituían ingresos o egresos que deberían agregarse a los ordinarios y extraordinarios, afectando así las cuentas de disponibilidades en efectivo del Gobierno y los movimientos de la Deuda Federal.

* * *

A principios de 1949 se iniciaron otros estudios con el objeto de mejorar la elaboración de las estadísticas fiscales mexicanas y coordinarlas con las del ingreso nacional y con las de la balanza de pagos. Se hizo un análisis detenido de las llamadas cuentas de administración, o sea aquellas en que se registran las disponibilidades y disposiciones que no tienen carácter fiscal, es decir, todas aquellas adquisiciones de activo representado por valores o derechos y la reducción de pasivo del Gobierno Federal, que no emanen de operaciones de índole presupuestaria. Estas cuentas a veces se refieren a movimientos virtuales de fondos, pero con frecuencia registran movimientos reales que deben computarse como ajustes en los ingresos y egresos federales. Así pues, su importancia desde el punto de vista económico es considerable.

Aprovechando las investigaciones a que nos acabamos de referir, la Secretaría de Hacienda se propuso reestructurar sus estadísticas en tal forma que permitieran obtener conceptos más útiles para el análisis presupuestario y económico y que a la vez permitieran determinar con mayor exactitud el efecto monetario de las operaciones fiscales y de tesorería.

Como consecuencia del nuevo sistema estadístico y de la reestructuración de los datos presupuestales, los resultados de déficit o de superávit a partir del año 1939, se resumen de la siguiente manera:

RESULTADOS DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTALES'

(Millones de pesos)

AÑOS	Egresos Presupuestales Pagados	Ingresos Netos de Ley	Déficit (-) o Superávit (+) Presupuestales
1939..	512.4	949.9	- 17.5
1940...	545.0	497.9	- 47.1
TOTALES 1939-40...	1 057.4	992.8	= 64.6
1941...	597.4	544.1	- 53.3
1942...	735.2	631.21	- 104.0
1943....	91.61	913.9	- 2.2
1944....	1 080.3	1 110.8	+ 30.5
1945....	1 298.9	1 183.31	- 115.0
1946.....	1 405.5	1 509.5	+ 104.0
TOTALES SEXENIO 1941-46..	6 033.4	5 982.8	- 50.6
1947....	1 713.9	1 728.3	+ 14.4
1948....	2 130.8	1 931.9	- 198.9
1949....	2 497.1	2 687.0	+ 189.9
1950....	2 714.1	3 049.6	+ 335.5
1951....	3 762.1	4 334.6	+ 572.5
1952.....	4 983.2	4 854.0	- 129.2
TOTALES SEXENIO 1947-52..	17 801.2	18 585.4	+ 784.2
1953....	4 551.2	4 316.1	- 235.1
1954....	5 737.2	5 179.8	- 557.4
1955 (1)...	1 111.51	7397.6	+ 481.1
Primer trimestre 1956 (1)	1 528.6	2 124.0	+ 595.4
TOTALES 1953-55 v PRIMER TRIMESTRE 1956 (1)	18 728.5	19 017.5	+ 289.0
TOTALES 1939-55 v PRIMER TRIMESTRE 1956	43 620.5	44 578.5	+ 958.0

(1) Datos preliminares, sujetos a rectificación.

Por los datos que anteceden puede apreciarse que durante el sexenio 1941-1946 hubo un *déficit* neto total de 50.6 millones de pesos, que sobre un gasto en el mismo período de 6,033.4 millones de pesos, representa sólo el 0.83%.

Durante el sexenio siguiente de 1947-52, se registró un superávit neto total de 784.2 millones de pesos sobre un gasto global de 17,801.2 millones de pesos, Por lo tanto, dicho superávit representa un 4.4 % sobre los gastos.

Del 1° de enero de 1953 al 31 de marzo de 1956, se llega a un superávit

neto (con cifras preliminares para 1955 Y 1956, sujetas a rectificación de 289 millones de pesos, que es igual al 1.6% del monto de lo gastado.

Si se toman en cuenta las cifras totales correspondientes a los últimos 17 años y al primer trimestre de 1956, se verá que en suma arrojan un superávit neto de 958.0 millones de pesos, pero si se agregan o quitan según el caso, las cantidades correspondientes a "cuentas ajenas al presupuesto", se llega a los resultados monetarios finales y al déficit o superávit correspondientes, Así, para el período examinado de! 1º de enero de 1939 al 31 de marzo de 1956, se obtiene un superávit neto final de 369 millones de pesos, según se detalla a continuación:

(MILLO"ES DE PESOS)

1939-40	--	(6.8
Sexenio 1941-46	--	233.5
Sexenio 1941-52	+	435.6
1953 al 31 de marzo de 1956	+	233.7
		<u>+ 369.0</u>

Es interesante mencionar que los superávit obtenidos se han destinado a retirar moneda de la circulación con el fin de atenuar las presiones inflacionanas.

Los resultados presupuestales anres mencionados, se han logrado no obstante las fuertes inversiones que se han hecho en obras públicas, cuyas cifras correspondientes al período 1947-1956, doy a continuación:

(MILLO"ES DE PESOS)

1947	.	449.5
1948	..	622.7
1949	.	736.3
1950	.	916.6
1951	.	1,204.4
1952	.	1,253.5
1953	.	1,662.9
1954	.	2,060.2
1955	'''	2,281.6
1956	.	2,171.3 ¹
Total.	.	<u>13,359.0</u>

¹ Cifras hasta el 30 de junio,

VI

EN conclusión, podemos hacer el siguiente resumen:

a) El principio clásico del equilibrio presupuesral anual se substituye, cada vez más, por la teoría del equilibrio de la economía nacional considerada como un todo, teoría que se considera mejor adaptada a las funciones del Estado moderno, que ya no es únicamente responsable de la administración de los servicios públicos tradicionales. Sin embargo, debe tenerse presente que el déficit o superávit presupuesta], es decir, el desequilibrio constante del presupuesto en un mismo sentido, en cantidades importantes y por largos períodos de años, sería un factor que perjudicaría la situación financiera de cualquier país.

b) Los déficits de operación (cuando los hay) en los organismos descentralizados, **en las empresas de participación estatal y en las entidades independientes del Gobierno Federal**, causan fenómenos inflacionarios.

c) Es necesario establecer definiciones y métodos precisos para computar el déficit o superávit presupuesta] en términos monetarios.

d) El presupuesto debe ser estructurado y clasificado en forma adecuada para distinguir las diferentes clases de erogaciones y la incidencia de éstas en la economía general de la nación.

e) Para poner en práctica una política fiscal de fomento económico, es necesario contar con un sistema apropiado de planificación y de información Financiera.

f) Los planes de desarrollo económico deben comprender períodos de varios años y tener la flexibilidad necesaria para llevarlos a cabo según lo aconsejen las circunstancias.

g) Un presupuesto bien estructurado debe representar el programa de acción del Gobierno.

h) Dentro de lo posible) práctico, nuestro Gobierno se ha preocupado hondamente por fomentar el desarrollo de la Nación a través de su política presupuestaria; esto se ha logrado en medida apreciable sin llegar a déficits constantes excesivos y, en el curso de los últimos 17 años, aun se ha obtenido un superávit neto total. Las técnicas en cuanto a la preparación y ejercicio del presupuesto se han mejorado de modo importante, de acuerdo con los principios más modernos sobre la materia y el resultado de ellas se refleja en datos más exactos y oportunos que permiten usar del presupuesto como un elemento de primerísima importancia para dirigir la política económica del país.

EL SEMINARIO INTEHNCIONAL DE ADMINISTHACIÜN PUBLICA

POR EL LICENCIADO

DAN/EL ESCALANTE

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE CANCELLERIA DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERJORES
MIEMBRO DEL CONSEJO DIRECTIVO DH INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Bajo el patrocinio del Gobierno del Uruguay y de la Organización de las Naciones Unidas, se reunió en la hermosa ciudad de Montevideo un Seminario Internacional de Administración Pública, del 17 al 29 de octubre de 1955.

La importancia de dicho Seminario debe medirse por las circunstancias que en él concurren, cada una de las cuales tiene significación propia y cuyo conjunto pone de relieve la altura de la reunión. Debe mencionarse, en primer lugar, que los altos patrocinadores presraron un apoyo decidido: el Excelcnrísima sellar Presidente del Consejo Nacional de Gobierno del Uruguay recibió a los seminaristas personalmente, acompañado del Excelentísimo señor Ministro de Relaciones Exteriores, y recibió de ellos la bandera de las Naciones Unidas; el Gobierno uruguayo designó al Excelentísimo Ministro de Hacienda Presidente del Seminario. Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas, después de establecer, junto con los comisionados uruguayos, el temario del Seminario, proporcionó los expertos que se trasladaron a Montevideo a colaborar con la mayor eficacia en los trabajos.

En seguida, debe señalarse el apoyo y la colaboración de la Universidad de Montevideo, la cual designó a los distinguidos Decanos de las Facultades de Derecho y de Economía, como Vicepresidentes del Seminario. El Rector mismo de la Universidad recibió solemnemente a los seminaristas y asistió a las ceremonias de apertura y clausura, que se desarrollaron en el Paraninfo Universitario.

Estuvieron representados en el Seminario quince países del continente, además del Uruguay, el cual designó a treinta y ocho participantes, y fueron seis los expertos de las Naciones Unidas que concurren. Debe señalarse la circunstancia, por demás significativa, de que las reuniones de trabajo de las Comisiones y las Sesiones Plenarias, se vieron sumamente concurridas de un público interesado en los problemas que se debatieron, público formado por colaboradores uruguayos y por funcionarios y empleados públicos del Gobierno y de los entes autónomos.

La prensa y las estaciones radiodifusoras a diario se encargaron de dar cuenta pormenorizada **de los trabajos del Seminario y de llevar a cabo entrevistas** hechas a los diversos representantes extranjeros, quienes dieron a conocer sus particulares puntos de vista acerca de *los* trabajos de la reunión.

El Seminario se ocupó únicamente de dos problemas de los muchos que presenta la Administración Pública: la capacitación y administración del personal.

Después de plantear durante la primera Sesión Plenaria *los* problemas generales de la Administración Pública y de enfocar *los* problemas concretos de que habría de ocuparse el Seminario, se iniciaron los trabajos de las dos Comisiones especializadas en cada uno de los puntos ya mencionados. Las Comisiones, **a su vez, designaron numerosos grupos de trabajo en aquellos momentos que 10 consideraron necesario; por lo mismo, todos y cada uno de los participantes prestaron activa colaboración, que permitió alcanzar resultados sumamente satisfactorios, como lo revela el hecho de que se produjeran más de doscientos treinta documentos.**

A continuación se ofrece una síntesis de los trabajos, conforme a la materia encomendada a cada Comisión.

PRIMERA COMISION

Capacitación del personal

Para atender **a las necesidades de los servicios** administrativos, **se consideró** insuficiente, no obstante su alto valor, la labor de la Universidad, por la falta de una relación sistemática entre el Estado empleador y el Estado educador, así como por el carácter específicamente académico de la Universidad, la cual **carece de contacto directo con los problemas de trabajo de la Administración Pública;** pero se reconoció que la Universidad no es ajena al problema de la capacitación del personal administrativo y que, **por ende, tiene una importante misión que cumplir. Consecuentemente, se aceptó como principio la conveniencia de establecer un régimen o sistema de interacción entre la Administración y la Universidad, para mejorar los niveles de preparación teórica y práctica de los servidores públicos, en lo general y en lo especial.**

Se señalaron cuatro niveles en cuanto a la capacitación para el ejercicio de la función pública: 1) el empleado auxiliar, 2) el de jefes de oficinas o grupos de trabajo, 3) el profesional, y 4) el de jefes superiores. y se indicaron las características y modalidades de la enseñanza o entrenamiento.

El Seminario recomendó a las universidades la creación de escuelas de administración pública y que en ellas se imparta enseñanza de **carácter** general con referencia a los problemas de las Administraciones centrales, autóno-

mas o descentralizadas, locales o municipales, es estableciendo un ciclo de enseñanza que comprenda los siguientes cursos:

- 1) *un curso elemental* de carácter general y apto para cubrir las exigencias mínimas que presupone el desempeño de la función pública;
- 2) *un curso medio* de carácter general también, con el objeto de estudiar los problemas que interesen para capacitar a quienes puedan desempeñar o desempeñen cargos de nivel medio en la Administración Pública; y
- 3) *un curso superior* de carácter general especializado en distintos tipos o aspectos y problemas de la Administración Pública,

También se recomendó la creación, dentro de la Administración, de un servicio que permita la organización, promoción, coordinación y desarrollo de programas y métodos de entrenamiento y formación complementaria de funcionarios en actividad, comprendiendo cursos de capacitación para cubrir necesidades de orden práctico, en los distintos aspectos y tareas de la actividad administrativa, **en los distintos niveles. La enseñanza se impartiría mediante clases teóricas, prácticas, entrevistas personales, seminarios, conferencias, trabajos de campo, visitas, excursiones y períodos de investigación y observación.**

Los cursos universitarios y los de formación y entrenamiento a cargo de la Administración, **se organizarán en forma de lograr su complementación recíproca, evitando duplicaciones de esfuerzos y gastos,**

El Seminario consideró indispensable la existencia de una relación entre la capacitación de candidatos a la función pública y sus posibilidades de ingreso a la carrera administrativa, **y en ese sentido recomendó "que los estudios que se realicen en esta materia sean expresamente tomados en cuenta en las leyes y reglamentos del funcionario público. a efectos de considerarlos como méritos para el ingreso y ascenso en la función pública, e incluso en ciertos casos, como requisito de ingreso u ascenso, sin perjuicio del régimen de reclutamiento y selección que establezcan los gobiernos respectivos".**

„Las ideas que sirvieron de base para la formulación de la recomendación anteriormente transcripta, destacan la necesidad de tener en cuenta las dificultades o perturbaciones que se oponen al establecimiento de las mejores bases para la organización de la carrera administrativa, buscando una solución que contemple, a) los males actuales, y b) la formación y el ingreso de los futuros servidores del Estado. A este respecto se señalaron concretamente, por lo menos, cinco factores en contra del buen servicio administrativo: la influencia político-partidaria; la tradición, en el sentido de tener en cuenta la antigüedad antes que el mérito; la falta de una organización con suficiente influencia para preparar la carrera administrativa; las dificultades o limitaciones de orden presupuestario, y el desprestigio de la Administración y de sus servidores frente a la opinión pública."

"Se consideró, asimismo, que la autoridad política, sin perjuicio de sus facultades amplias para nombrar y escoger con responsabilidad a los funciona-

rios, debería de favorecer en lo posible el sistema del mérito para el ingreso a la función pública, *estableciendo requisitos* de carácter general para estimular la capacitación de *los* aspirantes al empleo o al ascenso dentro de la carrera administrativa, requisitos que *podrían* ser el de la prueba o el concurso, en los cuales el egresado de las escuelas de administración pública o cursos *especiales* de capacitación, puede pretender legítimamente que su certificado de estudios sea tenido en cuenta y considerado con apoyo y simpatía por parte de los *órganos* del Estado, que es el destinatario y beneficiario inmediato de tales estudios especiales." En tal sentido, se dijo, "la función pública debía ser dignificación al máximo; que el acceso a la misma debe ser rodeado de garantías de idoneidad y que el progreso en la carrera administrativa debe hacerse en función a la capacidad técnica".

"La consideración del tema relativo a la organización de la capacitación, en cuanto se refiere a planes y programas de estudio, fue dividida en dos partes 'siguiendo el sentido de la recomendación anteriormente aprobada: 1) en el concurso **concierno a la capacitación a cargo de un instituto de carácter universitario, y 2) en lo que se refiere a la capacitación "en servicio", a cargo de organismos de entrenamiento y formación complementaria, de la propia Administración.**"

"No obstante, se agregó, haber acuerdo unánime, de considerar que la capacitación debe ser un proceso continuo, de formación del funcionario antes de su ingreso y de su perfeccionamiento hasta su retiro de la Administración; por razones prácticas se convino que era oportuno tener en cuenta la necesidad de definir, por lo menos, tres etapas o niveles en la enseñanza de la administración pública, en relación con los cursos (elemental, medio y superior) de la escuela cuya organización se recomienda."

Aceptado que para el ingreso a esta escuela que se recomienda, será necesario haber aprobado el ciclo de enseñanza media (o secundaria) y poseer conocimientos de dactilografía y raquigrafía, y consideradas en el debate general de la Primera Comisión del Seminario las características y propósitos que deben tener esos cursos, roda ello como criterio básico, se aprobó "el temperamento de designar un grupo de trabajo, con el encargo de presentar el plan y programa de estudios", que fueron oportunamente considerados por dicha Comisión. El grupo de trabajo designado presentó su dictamen y, conforme a él, se aprobó el cuadro de materias que para los tres ciclos o etapas de enseñanza, deberán impartirse en la Escuela de Administración Pública Universitaria. En dicha cuadro se señala el número de horas de estudio semanales para cada asignatura, así como el contenido general de cada una de ellas.

La Primera Comisión examinó también los fundamentos generales y las modalidades que se deben tener presentes en la formación de un programa de capacitación que, organizado por la Administración Pública, estuviera destinado a atender a sus propias necesidades, con métodos de enseñanza adecuados

a los diversos niveles de trabajo en la función pública, pensando no sólo en la **misión y las funciones de cada servicio u oficina, sino, además, en la necesidad** de seleccionar y formar instructores capaces, con criterio realista y práctico, aptos para el entrenamiento del personal del Estado en sus distintas jerarquías y deberes, Consideró la Comisión, y más tarde el Seminario en pleno, que "la capacitación en servicio constituye un método altamente recomendable para el mejoramiento de la función pública y de la Administración en general" y, por lo tanto, estimó "que todo funcionario debe tener la posibilidad de perfeccionar su preparación para el desempeño de su cargo y, para su ascenso en la carrera administrativa, correspondiendo a la Administración la determinación de los niveles y cargos para el ejercicio de los cuales es preciso la aprobación **de los cursos de entrenamiento o capacitación complementaria, según el caso**", Se afirmó que "la capacitación es parte de la vida normal *del* funcionario y constituye un sector de sus obligaciones como tal. Se impone, por lo tanto, en los casos en que se le encomiende la realización de un curso de entrenamiento, que reciba su sueldo y que el Estado tome a su cargo todos los gastos que demande dicho curso o cursos de capacitación",

El Seminario consideró aconsejable que la capacitación esté a cargo de una Oficina Central de Personal; no obstante, estimó indispensable "que la **capacitación en servicio se imparta aun en el caso de no existir una Oficina Central de Personal**", "Exista o no dicha Oficina. se estima conveniente que los órganos. **de capacitación en servicio sean asesorados por una comisión o consejo integrado por autoridades superiores y técnicos de reconocida independencia y prestigio en la materia.**" Se afirmó. **por último, que "todo funcionario que ingrese al servicio público debe recibir o probar su capacitación general sobre las condiciones, métodos y relaciones de la dependencia a la que ingresa, y capacitación especial para el cargo en que ha de ser designado"**, recomendándose que "la confirmación del funcionario en el cargo sea consecuencia o resultado de los conocimientos realmente adquiridos durante el período de capacitación",

SEGUNDA COMISION

Administración del personal

Después de ponderar la participación de los servidores públicos y su importancia en las funciones de los Poderes del Estado, así como en la ejecución **de sus resoluciones, se afirmó que la naturaleza de las diversas funciones que** los servidores realizan, exige reconocer y establecer con precisión las diferencias que de hecho existen entre los funcionarios y los empleados públicos, según que asesoren directamente a los gobernantes, dirijan organismos administrativos, apliquen la ley o los reglamentos o, por último, cumplan funciones de simple ejecución.

La Segunda Comisión estableció la posibilidad y la necesidad de establecer **categorías de servidores públicos, sin implicar por eso estancamiento alguno en dichas categorías, sino, por el contrario, la posibilidad de ascenso a puestos superiores.**

Motivo de amplias consideraciones y de intervenciones numerosas de los participantes. conformes en lo sustancial, fue la lealtad de los funcionarios y empleados públicos y su total comprensión de la política adoptada por los gobernantes, recomendándose considerar a la función pública como una actividad profesional para lograr la carrera administrativa,

El Seminario recomendó a los gobiernos presen su atención preferente y constante a los asuntos del personal, prescindiendo de consideraciones político-electorales; recomendó asimismo la expedición de leyes como normas permanentes que por su generalidad y naturaleza sean aplicables a todas las personas que presten sus servicios al Estado, **sin perjuicio de establecer normas especiales que requieran los diversos servicios, funciones o emes públicos.**

Se consideró conveniente la existencia y funcionamiento del Organismo Central del Personal, que dirija un régimen ordenado de administración del personal, **sin perjuicio de sus actividades en materia de capacitación, e inspirado en el afán de atraerse y retener en la función pública a los individuos más aptos, con miras al bien común.** El programa mismo, se dijo, puede sin embargo descentralizarse, según las circunstancias locales, estableciéndose más adelante que **"el organismo central del personal debe tener a su cargo la preparación de las normas y procedimientos conexos aplicables a los servidores públicos en su [Oralidad, y a tales efectos, debe también tener la oportunidad de participar en la preparación de los anteproyectos de leyes y reglamentos que se pretenda emitir sobre administración de personal", y agregándose que "con el fin de librar al organismo central de personal de influencias indebidas y de garantizar su independencia,**

a) el o los integrantes del órgano directivo no deberán estar sujetos a remoción automática como consecuencia de cambios políticos en el Gobierno, y

/b) sus cargos deberán estar comprendidos en el servicio de carrera con la estabilidad usual o, al menos, su nombramiento debería ser por un período fijo",

Se recomendó, por último, que "la ubicación del organismo central de personal en la organización del Gobierno debe ser tal que le dé amplia autoridad y garantice su autonomía funcional".

En seguida el Seminario afirmó que la estructura del presupuesto debe facilitar el desenvolvimiento de la carrera administrativa y que es deseable que el Poder Administrativo goce de suficiente discrecionalidad en la aplicación de los fondos públicos. Señaló también que la administración del personal debe hacer la distribución del elemento humano **para** alcanzar mejor el plan

de gobierno, pronunciándose por la adopción de sistemas presupuestales modernos y que las oficinas del presupuesto reúnan los planes económico-financieros. Recomendó también la fijación de costos totales o números globales, por lo menos dentro de la clasificación de los cargos, y (que se haga la clasificación de éstos, que ayuda en forma imponderable a la organización administrativa. Sobre este particular se adoptó la siguiente recomendación concreta: "El Seminario recomienda que se haga una clasificación de los cargos de la Administración Pública, ya que estima que dicha clasificación es la base imprescindible de toda labor eficaz, relativa a la organización de la administración y a la estructuración de la carrera administrativa y de los sueldos. La clasificación ayuda a la organización (del) administrativa, pues: a) establece títulos uniformes de clase y una terminología funcional uniforme; b) determina las responsabilidades correspondientes a cada puesto al definir y describir los deberes; c) facilita la selección del personal a base de méritos; d) facilita la formulación de presupuestos; e) proporciona información sobre el contenido de las tareas y hace posible el análisis de los problemas y procedimientos de organización, especialmente en lo que atañe a la duplicación o inconsistencia de funciones y procedimientos de trabajo. La clasificación facilita la estructuración de la carrera administrativa, bien al establecer líneas posibles de ascensos o al permitir la agrupación de los cargos de la misma índole en cuadros dentro de los cuales se organice una carrera continua. La clasificación facilita también la estructuración general de los sueldos, puesto que: a) proporciona un criterio racional para vigilar los sistemas de remuneración al hacer posible igualar clases de puestos dentro de ciertos niveles comunes de remuneración; b) hace posible establecer una relación técnica entre los sueldos pagados y los servicios prestados, y c) asegura la mejor protección posible contra preferencias personales o políticas en la fijación de los sueldos de los empleados públicos".

La clasificación de los cargos, objeto de minucioso estudio dentro de la Segunda Comisión, supone el empleo de métodos para determinar las normas apropiadas de deberes y responsabilidades para los diversos niveles de clasificación, normas que, conforme a la resolución relativa del Seminario, pueden administrarse directamente por la Oficina Central de Personal que efectúa la clasificación de todos los puestos, o bien pueden ser emitidas por dicha Oficina para la guía y control de las demás dependencias, efectuándose en éstas la clasificación misma de los cargos. El Seminario dejó establecido que "la consideración fundamental, al preparar un plan de clasificación de grados, debe ser la naturaleza de los deberes y responsabilidades de cada puesto, sin atender a la persona que pueda estar ocupándolo". Por esa razón, las características esenciales de un plan de clasificación deben ser:

1. El análisis objetivo y la evaluación de los deberes y responsabilidades de cada puesto, así como la determinación de los requisitos de capacitación y otros, para el desempeño de las funciones correspondientes;

3. Cada uno de los puestos debe ser asignado a un grupo o clase establecida a base de deberes y responsabilidades semejantes. Las clases deben ser mutuamente excluyentes y no deben superponerse;

4. Las definiciones de las características esenciales de las clases deben hacerse en terminos generales;

5. Debe prestarse atención a la relación adecuada entre los grupos o clases de puestos, a fin de proveer niveles apropiados de supervisión y líneas para el ascenso; y

6. Se debe establecer el medio para una revisión permanente del plan de clasificación, a fin de atender a los cambios necesarios. El plan debe ser flexible.

En materia de remuneraciones, el Seminario consideró necesario dejar establecido que su nivel debe adaptarse a la capacidad de los recursos del Estado, respetando dos principios, a saber: "1º Preservar un nivel conveniente de retribuciones, a fin de no mantener solamente a los servidores públicos en su cargo, sino: además, estimular la concurrencia a la función pública de los más capacitados (se entiende, sin embargo, que la remuneración no es sólo el factor decisivo de ingreso a la función pública). 2º Atender debidamente a los intereses de los administrados, para impedir que el costo de la Administración sea excesivo, en razón de la incidencia de las remuneraciones".

Recomendó el Seminario se procure que tareas similares, en condiciones similares, tengan la misma remuneración; la coordinación de las estadísticas de remuneraciones, con el fin de mantener una estrecha relación entre los niveles generales que paga el sector privado con los que paga el sector público; recomendó también se formule una escala de remuneraciones que permita aumentos periódicos de sueldos, cuando el empleado reúna condiciones de mérito y antigüedad, y que dicha escala se adapte en lo posible a un sistema de carrera administrativa que contemple, esencialmente, en este campo de remuneraciones, ascensos a cargos de mayor responsabilidad en atención a los méritos del empleado, así como aumentos de sueldos de número limitado dentro de cada clasificación, arribados en atención a la antigüedad calificada con méritos; recomendó asimismo que se debe adaptar el nivel de las remuneraciones a la situación social de los servidores públicos, los cuales "no deben constituir dentro de la comunidad nacional un grupo privilegiado o desfavorecido", y que, además, "debe establecerse que la escala de las remuneraciones sea la misma para todos los servidores del Estado, evitando situaciones de favoritismos para algunos empleados públicos, lo cual no tiene justificación alguna". El Seminario consideró necesario establecer también la necesidad de que se formule la escala de remuneraciones, estructurada en forma tal que, "por virtud de los aumentos periódicos, los empleados en clasificaciones más bajas puedan llegar a percibir un tipo de remuneración equivalente al de un empleado de una clasificación más alta, o sea, que haya interpretación de escalas", recomen-

dando flexibilidad, de manera que las remuneraciones puedan ajustarse a los **cambios de niveles de precios, a situaciones especiales de escasez de candidatos** para el servicio público y a las modificaciones en las estructuras administrativas. Se consagró el principio de que "además del sueldo básico, los servidores del Estado deberán gozar de un sistema adecuado de previsión social que contemple, por lo menos, la debida atención médica del empleado enfermo y una rerribución o jubilación cuando el empleado cumpla determinados requisitos, después de ciertos años de servicios", sin perjuicio de que el Estado establezca remuneraciones especiales por cargas familiares y pensiones a los causahabientes del empleado fallecido, siempre que no tenga medios propios de sustentación, considerándose **conveniente establecer remuneraciones adicionales o indemnizaciones que puedan provenir de circunstancias especiales en que el empleado** debe desarrollar sus labores.

El Seminario reconoció la existencia de incompatibilidades de funciones, que adquieren plena validez en atención fundamental a principios morales; **por** tanto, estableció que debe prohibirse que los servidores públicos desempeñen tareas **particulares que tengan relación directa o indirecta con la función pública** que desempeñan, y que no es posible admitir relación de dependencia, en funciones públicas, de personas vinculadas por lazos familiares. Quedó establecido que debe procurarse la dedicación total del servidor público a un **solo cargo, previa la adecuación de las remuneraciones al cumplimiento de este principio.**

Con particular interés examinó la Segunda Comisión los problemas relativos al ingreso a la función pública, al reclutamiento del personal y a la selección del mismo. El informe rendido a la última Sesión Plenaria fue **unánimemente aprobado y, por Jo mismo, el Seminario dejó asentado que la forma como el personal ingrese a la función pública es la base de una buena administración y de la carrera administrativa; por lo tanto, se consideró indispensable** que los gobiernos presten atención especial a este aspecto, mediante la firme aplicación de una legislación positiva que garantice el ingreso de los individuos más aptos al servicio público. Tal garantía, se dijo, se logrará mediante la estricta aplicación de un sistema de méritos para la selección de los candidatos disponibles, considerándose que "para lograr que la función pública cuente con un nivel elevado de moralidad de su personal, se considera que la **legislación** positiva debe incluir cláusulas rigurosas con respecto a las condiciones éticas que deban llenar los candidatos".

Para alcanzar este resultado, se dejó establecido que "el organismo central de personal será responsable de organizar, dirigir y coordinar programas positivos de reclutamiento, que tomen en cuenta y esren en relación directa con el sistema educativo del país, estableciendo requisitos mínimos de capacitación, así como límites de edad y condiciones físicas y de salud, para el ingreso a la función pública en sus diversos niveles y categorías".

Considero el Seminario que *los* programas de reclutamiento deben tomar en cuenta lo siguiente:

"a) La organización de sistemas informativos de atracción, dirigidos a los diversos grupos de la sociedad (profesionales, oficinistas, artesanos, etc.), **procurando utilizar los métodos más modernos, adecuados a cada caso, por los que se den a conocer las oportunidades de ingreso que existan.** Esta información, necesariamente basada en datos tomados del sistema de clasificación de cargos, deberá contener: las funciones y los requisitos del cargo y las condiciones generales de empleo, así como el procedimiento a seguir para la selección de los candidatos;

"b) **un sistema de selección que deberá considerar los distintos tipos de cargos y determinar si ella se efectúa mediante concursos con comparecencia (pruebas prácticas, exámenes u otros trabajos escritos, exámenes orales, tests, entrevistas) o concursos sin comparecencia (a base de antecedentes);**

"e) la conveniencia de adoptar, como complemento necesario, el sistema de entrevista previa al nombramiento, que puede efectuarse por el o los organismos de personal,"

Con excepción de los cargos políticos, el Seminario consideró que la estabilidad en la función pública es atributo de la carrera administrativa; que la disciplina requiere la adopción de un sistema equitativo que establezca **la manera de estimular y de prevenir la comisión de faltas, como la represión y sanción de las que se corrieran, propugnándose por un sistema objetivo para juzgar los casos en que deban concederse estímulos o imponerse sanciones, así como las reclamaciones que opongan los funcionarios.** Se asentó, por último, que "la mediocridad, ineficiencia y mala conducta comprobadas, en cuanto afecten al servicio público, deben ser proporcionalmente reprimidas conforme a **normas reglamentarias**".

Es de esperarse que los resultados de la labor del Seminario Internacional de Administración Pública celebrado en Montevideo repercutan favorablemente en los países que se hicieron representar en la reunión, tales como México, en donde el Instituto de Administración Pública, cuyo estatuto se repartió a todos los participantes del Seminario, actúa ya en beneficio de nuestra Administración. El primero de tales resultados, no consignado por cierto en recomendación alguna, lo constituye el contacto personal que establecieron los respectivos representantes con los demás: amistad personal, intercambio de ideas y de experiencias, fuentes valiosas de información y documentación del más alto valor.

El participante mexicano, autor de esta síntesis -necesaria y desgraciadamente incompleta-, tuvo la satisfacción de colaborar como Presidente Alternativo de la Segunda Comisión y como Relator de la Primera Sesión Plenaria, y pudo darse cuenta de la capacidad de todos y cada uno de los seminaristas que

concurrieron, a todos los cuales se debió el éxito de tan importante reunión internacional celebrada en la hermosa ciudad de Montevideo, capital de esa gran nación hermana, pequeña y distante de México sólo por la distancia geográfica, pero de arraigada cepa democrática, que supo acoger cordialmente a todas las que en el Seminario participaron y pusieron lo mejor de sus talentos.

EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

POR EL LICENCIADO
ALVARO RODRIGUEZ

Jefferson expresó una vez, "dejadme controlar las máquinas y no me importa quien haga las leyes", para denotar la fuerza que ejerce en una sociedad el control de los medios de producción. Algo similar podría afirmarse respecto a la influencia del presupuesto sobre la administración porque, quien maneja el presupuesto está en condiciones de imponer, asimismo, las normas de la administración.

Esta premisa esencial de la administración moderna ha impulsado a los gobiernos al establecimiento de organismos centrales encargados de preparar, formular y controlar el presupuesto, con el propósito de servir como valiosos instrumentos para delinear la política directiva y lograr la realización eficiente de los fines estatales. Estos organismos han cobrado tanta fuerza que constituyen, en algunos países, el brazo derecho de los ejecutivos y han modificado substancialmente las líneas tradicionales de la administración gubernamental.

La respuesta al crecimiento inusitado del papel del Estado en la actividad económica social ha sido la administración centralizada y regulada sobre la base de no menoscabar la iniciativa local. Para cumplir con eficacia este propósito, el arma más poderosa de acción administrativa ha sido el presupuesto. Cualquiera que haya sido la forma asumida por los estados contemporáneos, la tendencia en este orden se ha manifestado hacia la utilización del presupuesto para lograr la unidad de propósito, la eficiencia en las realizaciones y el control de la actividad administrativa.

La influencia del presupuesto sobre los aspectos más sensibles del organismo estatal y que justifica ampliamente la importancia decisiva que ha adquirido en la teoría y la práctica de la administración pública, puede aquilatarse si se intenta una proyección de la acción presupuestaria sobre los procesos determinantes de la actividad gubernamental. La siguiente enunciación explicará, sin duda, la razón por la cual la administración y las finanzas son inseparables, y por qué el control del presupuesto representa en gran medida el control de la administración.

PLANEACION

Además de que el presupuesto es en esencia un plan elaborado para el **cumplimiento de los fines estatales, éstos requieren estar apoyados en una base financiera, asignárseles los medios indispensables para ser realizados.** La previsión en la esfera de la función pública tiene como principio la asignación de los recursos humanos y materiales que se destinan, en forma planificada, a objetivos previamente determinados.

De aquí que la naturaleza y el alcance de los objetivos de un gobierno estén condicionados por las posibilidades económicas que se expresan, administrativamente, **en la forma de un presupuesto.**

Si los planes de un gobierno no se ajustan a tales posibilidades o no se les concede un financiamiento adecuado, la labor de programación se desvirtúa en la práctica y los planes no pasan de ser una promesa demagógica o una forma necia de desperdiciar esfuerzo.

Esta vinculación recíproca entre la planeación y el presupuesto explica la participación que la rama legislativa tiene en la aprobación del presupuesto; es innegable que la determinación de los objetivos de un gobierno tiene que estar en concordancia con las disponibilidades financieras, y ningún documento expresa mejor esta relación que un presupuesto destinado a lograr que los objetivos adoptados se cumplan con un grado satisfactorio de eficacia.

En síntesis, el presupuesto está sujeto a las directrices señaladas por la planeación, y a su vez los planes, sin base en un presupuesto adecuado, pierden su validez operativa; por eso, el organismo encargado de formular los planes en una institución o en un gobierno, debe asumir el control del presupuesto y utilizarlo como el más seguro y eficaz instrumento de planeación **administrativa.**

ORGANIZACION

El arreglo de los elementos que integran el mecanismo a través del cual opera la administración, **responde a un proceso continuo de organización; se hace necesario no sólo diseñar la estructura en función de las actividades siempre variantes del Estado, sino estar en posibilidad de mover los factores y de llevar a cabo las recomendaciones oportunas y eficazmente. Todo propósito de organización reclama, en principio, gastos y facultad para disponer los elementos de acuerdo con una idea de orden.**

De aquí que cualquier intento de organización esté estrechamente relacionado a la acción presupuestaria, bien sea para crear nuevas unidades, para modificar ciertos sistemas de trabajo, o a fin de estimular el esfuerzo ejemplar del personal en el cumplimiento de sus deberes.

La organización es una responsabilidad inherente a la función ejecutiva y debe provenir de los organismos superiores, por lo que, toda medida tendiente

a mejorar la estructura o los sistemas, debe ponerse en práctica mediante la utilización del presupuesto como instrumento de organización administrativa. Esto explica la práctica muy generalizada de ubicar oficinas de organización y métodos formando parte de los organismos que tienen a su cargo la función presupuestaria y a un nivel directivo; este tipo de actividad asesora es identificada en el lenguaje de la teoría organizativa como función de *Staff*.

La compulsa de los proyectos, con una finalidad de organización, está condicionada a la fuerza del presupuesto. Todas las veces que un empeño de organización no ha sido apoyado con medidas de orden presupuestario, los proyectos quedan en el archivo o bien los empleados, directamente ligados a las operaciones administrativas, se pitorrean del proyecto y de los organizadores.

DIRECCION

La gestión económica de los asuntos gubernamentales tiene su expresión concreta en un presupuesto que consigna, en forma unificada, los ingresos provenientes de las diversas fuentes de percepción y los egresos en función de los fines adoptados por el programa de gobierno.

La acción directiva, desde el más alto nivel jerárquico, hasta el plano de ejecución de las actividades estatales, está ligada a una condición presupuestaria, porque es una facultad inherente a los ejecutivos el utilizar el presupuesto como base para fijar las normas de su administración y para imponer sus decisiones.

La consideración sistemática de los renglones de gasto, permite analizar una serie de importantes factores determinantes de la organización y de la **función directiva, así como tomar, en cada caso, las medidas conducentes a ajustar el ejercicio del presupuesto a la dinámica de la organización, mediante las transferencias o ampliaciones de fondos.**

El principio que reza "la responsabilidad debe ser concomitante con la autoridad" funda su validez, en la práctica, al conceder a los directamente responsables de la realización de un programa el manejo discrecional de los recursos. Porque, si es innegable que el concepto de autoridad descansa en una premisa moral de mando, obediencia y respeto, por más que se derive de una disposición política, es también lógico admitir que la fuerza de las decisiones perdería su virtud si quien tiene una responsabilidad no tuviera los medios a su alcance para cumplirla.

COORDINACION

Uno de los **problemas más** difíciles de lograr, en los organismos gubernamentales, es la sincronización del esfuerzo entre sus diversas unidades administrativas. Esta dificultad proviene no sólo del continuo crecimiento de

la maquinaria administrativa, el cual representa por ahora un fenómeno universal, sino porque los nuevos agregados son de tan diversa índole, que los esfuerzos especializados reclaman una integración, una labor de síntesis con base en un sistema adecuado de coordinación.

La acción presupuestaria ha demostrado, en la práctica, que mediante un hábil manejo de los recursos humanos y materiales y a través de un procedimiento de centralización, es posible lograr un resultado coordinado; integrando los esfuerzos especializados en el conjunto de las operaciones administrativas.

La coordinación implica, en esencia, un espíritu de colaboración en todos los niveles del organismo estatal. Desde la más alta posición jerárquica de un gobierno, hasta la más modesta posición de un jefe de oficina, se requiere fomentar este espíritu de colaboración a fin de alcanzar un resultado eficiente; y para ello, el análisis y el ejercicio del presupuesto permite adentrarse en una serie de aspectos sensibles de la organización, al mismo tiempo que da la pauta para adoptar las medidas oportunas y eficaces para eslabonar los esfuerzos especializados.

Asimismo, la dinámica de la acción gubernamental crea la necesidad de infiltrar nuevos procedimientos para coordinar la acción de sus diversos organismos, a base de un sistema de información recíproca; no sólo para evitar duplicaciones e invasión en las esferas de competencia, sino para estimular la unidad de propósito y combinar la acción conjunta. La realización de esta tarea encuentra, en el presupuesto, la condición práctica para lograr un desarrollo armónico de la actividad gubernamental.

CONTROL

La función clásica del presupuesto ha sido el control de las operaciones administrativas; por ello se ha hecho tradicional la práctica de someter el presupuesto a la función directiva, como un medio de asegurar la asignación de fondos a las tareas gubernamentales y, al mismo tiempo, para vigilar que los recursos se apliquen en consonancia a los planes y programas aprobados.

En la esfera gubernamental el control del presupuesto tiene que asumir una forma centralizada como exponente de una acción armónica y en función de los resultados. Es evidente, así, que el desarrollo de las operaciones administrativas reclame de un control sistemático, y ningún medio resulta más valioso para este propósito que observar la forma en que se ejerce el presupuesto en atención a las tareas por realizar.

Cuanto más eficiente es el control del presupuesto mejor se logra el control de los resultados en una organización; y en el campo de la administración pública, esto constituye una razón del porqué la rama legislativa con-

cede al control presupuesta] una importancia decisiva, según la práctica observada en varios países.

La forma en que los recursos se canalizan hacia los objetivos gubernamentales, responde, en la actualidad, a un propósito de centralización; y la práctica de esta tendencia se expresa en el documento presupuesta! el cual resume, en forma planificada, los ingresos y las erogaciones del Estado.

Este problema de control representa hoy en día una de las preocupaciones centrales que, en el orden administrativo, están afrontando los países modernos; por ello se han ideado diversas formas de control sobre la base de realizar la gestión económica que compete al Gobierno, en función de un principio de orden en el gasto público para que se apliquen los fondos del Estado, con un criterio de utilidad socioeconómica y de acuerdo con un principio de acción planificada en la esfera gubernamental.

PERSONAL

La política de personal es determinante de la eficiencia en la conducción de todo esfuerzo organizado. Lo mismo si se trata de todo un gobierno que de la más simple empresa de participación estatal, el resultado depende, en última instancia, del esfuerzo humano vinculado al propósito de la organización. La cuidadosa selección del personal, su entrenamiento adecuado y minucioso, la clasificación de los puestos con base en la especificación clara y precisa de los deberes a realizar, las prestaciones sociales y asistenciales con una solícita y equitativa disposición por parte de las autoridades de personal, constituyen los pilares que soportan el llamado *sistema de méritos*.

La operación de este sistema tiene extensas implicaciones de orden presupuestal ya que un sistema de personal no tiene sentido sin una escala de remuneraciones que, al mismo tiempo que asigne a cada puesto la compensación de acuerdo con la naturaleza, intensidad o dificultad de las tareas a cumplir, deje margen para provocar el interés económico de los ocupantes de los puestos para ascender, y motivar en ellos una renovada iniciativa que se traduzca en un aliento progresivo de su carrera administrativa.

La justa retribución por el trabajo realizado y la seguridad en el empleo, constituyen los pivotes más importantes de la administración del personal público. Pero estos propósitos sólo pueden llevarse a la práctica a la luz de una estructura presupuestal que dé cabida a sueldos compatibles con la importancia de la función pública, a fin de atraer los mejores elementos y garantizar un cumplimiento eficiente y honesto de los fines estatales.

Un hábil manejo del presupuesto permite, asimismo, crear una serie diversificada de estímulos al personal; puede utilizarse para premiar el esfuerzo constructivo de quienes ponen un alto espíritu de responsabilidad en el servicio público; para proveer a los empleados de los elementos de trabajo que

faciliten sus tareas y mejoren su eficacia; en fin, a través del presupuesto se da vitalidad al cuerpo entero de la organización y se fomenta la iniciativa creadora de quienes forman parte de ella, aprovechando el principio del interés económico, como el más valioso factor de progreso personal y de eficiencia colectiva.

* *

La técnica moderna de la administración se basa fundamentalmente en la dirección económica de las agrupaciones. Los aspectos financieros de los entes colectivos constituyen la base de operación más eficaz, y justifica en la práctica la gran importancia que se les concede, tanto en la teoría como en la práctica de la administración pública.

Aun los países que se han constituido de acuerdo con un nuevo orden económico, **conceden al presupuesto una gran significación, no sólo como un** exponente de los resultados en la gestión económica del Estado, sino como el plan financiero fundamental donde se resumen los resultados de la dirección planificada, proporcional y armónica de su economía.

La proyección que se ha querido dar al presupuesto, sobre los aspectos esenciales de la administración pública en este trabajo, deja abierta la posibilidad de considerar, en un ensayo posterior, los rasgos fundamentales de la administración presupuesal en México, haciendo un análisis de los aspectos de formulación, ejecución y control presupuestal en todos los niveles directivos **de la administración gubernamental de nuestro país; esta tarea invita a los** estudiosos en esta materia a contribuir, con sus reflexiones y su experiencia, al progreso de este aspecto fundamental de la técnica administrativa moderna.

COMISION NACIONAL DE VALORES

(Continúa)

POR EL LICENCIADO

PRAXEDES REINA HERMOSILLO,
PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES

V

ORGANIZACION y FUNCIONAMIENTO

Descripción objetiva

La situación de este organismo dentro de nuestro sistema administrativo y económico se complementa al conocer su organización y funcionamiento a través de las diferentes disposiciones legales respectivas, distinguiendo dos períodos: de 1946 a 1953 inclusive, y de entonces a nuestros días; pero en atención al antecedente legal de la Comisión de 1939, se principia por hacer una referencia a su organización y funcionamiento.

COMISION NACIONAL PARA AUTORIZAR LA VENTA DE ACCIONES AL PÚBLICO

Por primera vez en México se reguló el ofrecimiento en venta al público de las acciones de sociedades anónimas, con excepción de las cotizadas en Bolsa y de las emitidas por empresas de concesión federal o de participación estatal o bajo el control del Gobierno Federal.*

El Ejecutivo Federal realizaría las funciones que la Ley le encomendaba, por medio de una Comisión autónoma constituida por tres personas: dos nombradas por el Presidente de la República a propuesta de las secretarías de Economía y de Hacienda, respectivamente, y otra designada por la Bolsa de Valores de la Ciudad de México: única que entonces existía en el país."

* Ley que establece requisitos para la venta al público de acciones de Sociedades Anónimas, de 30 de Dic., de 1939, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 1º de Feb. de 1940.

• La Ley Nacional Financiera, de 1940, creó un representante de este Organismo, dentro de la Comisión: artículo 26.

El concepto de ofrecer en venta acciones **al público** quedó circunscrito a lo siguiente:

a) Hacer publicaciones por periódico invitando a la suscripción de los títulos o efectuar transmisiones radiotelefónicas, o exhibiciones cinematográficas, o fijar avisos en lugares públicos, con el mismo objeto.

b) Hacer circular ejemplares impresos de programas o dirigir comunicaciones a personas con las que el remitente no tuviese relaciones anteriores de negocios, y

e) Establecer oficinas o nombrar agentes al efecto.

La Comisión, ante cualquier solicitud a la que deberían acompañarse una copia de la escritura social, de los inventarios y avalúos, y un estado del activo y pasivo formulado a la fecha de la propia solicitud, tenía facultades para verificar los datos y practicar las investigaciones necesarias) y sólo otorgaría la autorización si la solicitante cumplía con lo siguiente:

a) Ofrecer garantías normales a los adquirentes de las acciones, de acuerdo con la naturaleza del negocio;

b) Admitir las aportaciones, distintas de numerario, al valor que resultara del avalúo que la Comisión mandara practicar, y

e) Aceptar que la propia Comisión vigilara las inversiones y la marcha de los negocios, con facultad para convocar la asamblea de accionistas y nombrar, con cargo a la sociedad, un auditor permanente con amplias facultades de fiscalización en la contabilidad y en los demás documentos de la empresa.

Aun cuando estaba sujeta a término para dictar sus resoluciones, la Comisión podía prorrogarlo cuando tuviese que practicar investigaciones en el extranjero o suspenderlo por el tiempo que demorasen los solicitantes en proporcionar los informes o documentos que se les hubiesen pedido. Las facultades de investigación eran muy amplias y recaían sobre [as "condiciones de la empresa solicitante", la cual estaba obligada a proporcionar todos los datos que la Comisión le pidiera.

Las resoluciones denegatorias de la autorización eran recurribles ante la Secretaría de la Economía Nacional; el recurso se interpondría ante la propia Comisión, dentro de un plazo no mayor de 5 días siguientes al de la notificación, y la Secretaría contaba con un plazo de 15 días para resolver.

Concedida la autorización, podría hacerse la oferta al público de las acciones correspondientes en la inteligencia de que, en las publicaciones respectivas, deberían indicarse los dividendos que la emisora hubiese pagado en el año anterior o, en su caso, la declaración expresa de estar la sociedad en su primer ejercicio o de no haberse hecho reparto alguno. •

Las sanciones y responsabilidades se establecían en los siguientes términos:

a) Pena de 3 meses a 6 años de prisión por ofrecer al público acciones no autorizadas;

b) Multa de \$ 100.00 a \$ 1,000.00, por operar acciones no autorizadas en oficinas o despachos habitualmente dedicados a la práctica de operaciones con títulos o valores;

e) Obligación subsidiaria ilimitada frente a terceros de las personas que controlaran el funcionamiento de una Sociedad Anónima, ya sea que tuviesen o no la mayoría de las acciones, por los actos ilícitos imputables a la compañía. Esta responsabilidad se exigiría en los términos del párrafo primero del artículo 24 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

En el *Diario Oficial* del 15 de agosto de 1940 se publicó el Reglamento de la Ley que establecía los requisitos para la venta al público de acciones de Sociedades Anónimas.

El Presidente debería ser uno de los vocales de la Comisión, a propuesta de la Secretaría de la Economía Nacional, y el secretario el vocal designado, por la Bolsa de Valores de la Ciudad de México. Los acuerdos de la Comisión se tornarían por mayoría de votos, en la inteligencia de que el vocal disidente debería expresar las razones que motivaran su divergencia.

La autorización para ofrecer acciones se extendió a la venta al público de los títulos representativos de las aportaciones de los socios comanditarios en las sociedades comanditas por acciones.

Se reguló la facultad de investigación sobre las condiciones de las empresas emisoras solicitantes, las que quedarían obligadas a proporcionar todos los datos que se les pidiesen en la inteligencia de que la resistencia injustificada autorizaba a la Comisión para resolver negativamente la solicitud.

La Comisión no estaba sujeta a reglas formales de valuación de pruebas, pero estaba obligada a dar fe a los documentos públicos y a los demás expedidos por las autoridades dentro de la órbita de su competencia y por las inscripciones de ere.lito.

La Comisión podría practicar de oficio las averiguaciones conducentes para resolver si las autorizaciones deberían continuar en vigor o ser revocadas, cuando de los informes recibidos se desprendiese un cambio en las bases que se tomaron en cuenta para el otorgamiento de tales autorizaciones. En consecuencia, todo cambio en la escritura social de la empresa emisora, o cualquier hecho que modificara su situación financiera, debería comunicársele desde luego. Entre estos hechos importantes se consideraron los siguientes: el embargo de bienes; la hipoteca o cualquier otro gravamen sobre propiedades de la empresa; la pérdida del 25 % o más del capital y reservas no afectas a un fin especial, existentes a la fecha de la autorización; la suspensión de pagos y la quiebra y, por último, los demás que en cada caso concreto se hubiesen indicado en la autorización.

El ofrecimiento al público de acciones de sociedades en vías de constituirse por subscripción pública, quedaba regulado de manera que los fundadores deberían presentar una solicitud de autorización firmada por ellos mismos,

acompañada de una copia del programa depositado en el registro público de comercio.

La oferta al público dentro del país de acciones emitidas en el extranjero, quedaba sujeta a los mismos requisitos para la venta de acciones de empresas nacionales y, además, a los siguientes:

- a) Depositar las acciones en una institución de crédito en el país que garantizara la autenticidad de las mismas;
- b) Proporcionar a la Comisión, por la misma institución depositaria, informes en castellano con todos los datos relativos a las acciones;
- c) Comprobar que la emisora hubiese estado operando legalmente cuando menos durante dos años consecutivos anteriores a la fecha de la solicitud de autorización;
- d) Realizar el pago, por la institución depositaria, de intereses, dividendos o amortizaciones de los títulos, y
- e) Exhibir ante la Comisión un certificado expedido por las autoridades respectivas del extranjero donde estuviese domiciliada la emisora, sobre la legalidad de su organización.

Por medio de acuerdos de carácter general sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Economía Nacional, la Comisión cobraría derechos dentro de ciertos límites: no mayores de 1% del valor de la emisión, ni de 5,000 pesos, cualquiera que fuese el valor de las acciones ofrecidas en venta. Estas cuotas se destinarían a cubrir sus gastos de acuerdo con un presupuesto aprobado por la misma Secretaría, en la inteligencia de que cualquier excedente ingresaría al Erario Federal y cualquier faltante se cubriría con fondos del presupuesto general de egresos de la Federación.

Del sistema general de la Ley y su Reglamento para la venta al público de acciones de sociedades anónimas, conviene destacar lo siguiente:

- 1) La Comisión como agencia administrativa dentro del Ejecutivo Federal, cuyas resoluciones eran recurribles ante la Secretaría de la Economía Nacional;
- 2) Inspección y vigilancia, en el país y en el extranjero, sobre las condiciones de las empresas emisoras;
- 3) Obligación de tales empresas de presentar los datos o la información que se les pidiera; en la inteligencia de que en caso de resistencia injustificada para proporcionarlos, la Comisión podría resolver negativamente;
- 4) Vigilar las inversiones y la marcha de los negocios de las empresas solicitantes, pidiendo convocar asambleas de accionistas, para cuyo efecto la Comisión podría nombrar un auditor permanente a costo de la sociedad respectiva, con amplias facultades de fiscalización en la contabilidad y en los demás documentos de la propiedad emisora;

5) Practicar avalúos para determinar el valor de las aportaciones distintas al numerario.

Aun cuando se estableció que las facultades a que se refieren los puntos 4 y 5 quedaban sujetas a la aceptación de la empresa solicitante, sin embargo, ésta tendría que aceptarlas, porque, de lo contrario, no podría ofrecer en Venta sus acciones al público.

6) La Comisión no quedaba sujeta a reglas formales de apreciación de pruebas; pero quedaba sujeta a la obligación de dar fe a los documentos públicos expedidos por las autoridades en el ejercicio de sus funciones y por las instituciones de crédito. Este es un principio importante que se comentará, como los demás, en otro lugar.

7) En caso de que se hubiesen modificado los supuestos tomados en cuenta para el otorgamiento de la autorización, practicar averiguaciones a fin de resolver si debería continuar en vigor o revocarse. Para ese efecto, las solicitantes comunicarían a la Comisión cualquier cambio en su escritura social y cualquier hecho que modificara su situación financiera.

8) Obligación subsidiaria ilimitada frente a terceros de las personas que controlaran el funcionamiento de una sociedad, fuesen o no mayoritarios, por los actos ilícitos imputables a la Compañía.

9) Depósito en un institución de crédito del país de las acciones emitidas por empresas extranjeras que desearan ofrecerse en México, así como que la institución depositaria hubiere sido nombrada para encargarse del pago de intereses, dividendos o amortizaciones correspondientes a tales acciones, aparte de otros requisitos sobre informaciones, legalidad de la organización y operaciones de la emisora.

10) Derechos que deberían pagarse a la Comisión por las autorizaciones y, por último,

11) Pena de tres meses a seis años de prisión por la oferta al público de acciones sin cumplir con los requisitos legales.

La Comisión, con las características orgánicas y funcionales ya señaladas, no tendría facultades para autorizar ofrecimientos de valores de renta fija ni tampoco para intervenir dentro del funcionamiento de las Bolsas de Valores: quedaba circunscrita a la protección de los tenedores de acciones.

En otros términos, aun cuando sujetas a lo dispuesto en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, las emisiones de obligaciones por parte de las sociedades anónimas podrían realizarse y ofrecerse al público sin ninguna autorización previa. Los tenedores de las obligaciones tenían y tienen el procedimiento de protección señalado en la misma Ley de Títulos, por medio de un representante común, dentro de otras cosas; pero como este sistema de protección no se cumplía eficazmente y como, por otra parte, el sistema de 1939 no era completo, se inició en 1946 un sistema más amplio dentro de la actual Comisión Nacional de Valores. La descripción objetiva de este sistema, de-

jando **para otro lugar las consideraciones o los juicios sobre el mismo, se hará** a través de las dos épocas señaladas: la de 1946 a fines de 1952, época en que empezó a configurarse la nueva Comisión; y la de 1953 a nuestros días, que podría llamarse de consolidación, aun cuando todavía no ha terminado la evolución legislativa iniciada al principio de esta segunda etapa.

EPOCA DE 1946 A 1953 INCLUSIVE

Al hablar de la organización, funcionamiento y facultades de nuestro organismo, se hará referencia a diversas leyes puestas en vigor en este período y a **tres reglamentos, así como a cinco reglas de carácter general, una circular y un acuerdo**, modificado después, dictados por la Comisión.

En el decreto que la creó, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 16 de abril de 1946 (la Comisión se estableció el 16 de mayo de este mismo año) se habla de:

- 1º Organización;
- 2º Funcionamiento;
- 3º Gastos de la Comisión y
- 4º Facultades.

1) Organización. La Comisión se constituye por representantes, ya no sólo de la Secretaría de la Economía Nacional y de la de Hacienda, como en el caso de la Comisión de 1939, sino con representantes del Banco de México, S. A., de la Nacional Financiera, S. A., de la Comisión Nacional Bancaria, de la Bolsa de Valores de México (en 1946 sólo esta Bolsa existía en el país), de la Asociación de Banqueros de México y, por una reforma de 30 de diciembre de 1936, publicada al día siguiente en el *Diario Oficial* de la Federación, se agregó un representante del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; en la inteligencia de que por cada uno de los representantes se elegiría un suplente. La Comisión se considera como un organismo autónomo de carácter Federal y los miembros, según el reglamento del Decreto que la creó,* son nombrados por plazo indefinido, pudiendo ser removidos en cualquier tiempo por las instituciones que representan.

Para las oficinas principales de la Comisión se señaló la ciudad de México, sin perjuicio de establecer oficinas *regionales* o *locales* en otras ciudades del Territorio Nacional. En los días hábiles, señalados en el *Calendario Bancario* la Comisión debe mantener abiertas sus oficinas al público de las 9 a las 16 horas.

En el reglamento interior de la Comisión* se estableció que la Secretaría de Hacienda nombraría entre los vocales al Presidente, quien duraría en su

.. Publicado en el *Diario Oficial* de 7 de septiembre de 1946.

.. Publicado en el *Diario Oficial* de 4 de julio de 1947.

cargo indefinidamente, mientras no fuese removido por la propia Secretaría; **en la inteligencia de que sus ausencias temporales serían cubiertas por uno** de los vocales designado para ello por la Comisión, la cual debería designar anualmente **de entre sus vocales a un Secretario de Actas, así como,** al ser necesarias, subcomisiones dentro de su seno para el estudio de asuntos o grupos de asuntos determinados y encargar estudios o ponencias a cualquiera de sus miembros.

2) Funcionamiento. En los términos del reglamento que creó a la Comisión y de su reglamento interior, ésta puede sesionar válidamente con la asistencia de cinco de los miembros que la forman. Las juntas son ordinarias y extraordinarias: las primeras se realizan regularmente en la fecha, día y hora que la Comisión acuerde; las segundas, cuando sean convocadas por su Presidente, en caso de tratarse de algún asunto urgente o a petición de cualquiera de los vocales. Las resoluciones se toman por mayoría de votos de la mitad más uno de los vocales presentes, y en caso de empate, el punto relativo el Presidente lo someterá a la consideración de la siguiente o siguientes sesiones hasta que se obtenga mayoría. Toda la correspondencia, circulares, reglas generales, oficios y comunicados de la Comisión deben autorizarse con la firma de su Presidente quien tiene las siguientes facultades:

- a) Representar a la Comisión;
- b) Presidir las sesiones;
- e) Convocar a las juntas extraordinarias de la Comisión por iniciativa propia, o bien a solicitud de cualquiera de los vocales en funciones;
- d) Dar cuenta en las juntas de la Comisión con los asuntos en cartera y formar el orden del día para las sesiones;
- e) Ejecutar los acuerdos de la Comisión y firmar toda la correspondencia, comunicaciones **y oficios de la misma, y**
- f) Tener a su cargo la dirección de las oficinas de la Comisión, **el ejercicio de su presupuesto y nombrar y remover al personal de la misma, informar** a la Comisión.

Las relaciones entre la Comisión y su personal se rigen por lo dispuesto en el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares, del 29 de noviembre de 1937.

3) Gastos de la Comisión. El decreto que creó a la Comisión establece que sus gastos se ajusten a un presupuesto aprobado anualmente por la Secretaría de Hacienda y que cubren por partes iguales el Banco de México, S. A., y la Nacional Financiera, S. A., con cargo a las utilidades repartibles que correspondan al Gobierno Federal.

En el reglamento interior se establece que la Comisión debe formular anualmente el proyecto de su presupuesto, y designar a dos de sus vocales

para integrar el Comité de Cuentas que deberá revisar la cuenta mensual y el presupuesto de gastos para el mes siguiente, informando a la Comisión del resultado de su encargo.

En el reglamento del Decreto que creó a la Comisión se dan facultades al Ejecutivo Federal para determinar los derechos que los solicitantes deban cubrir, así como los casos en que esos derechos deban causarse. Además la Comisión puede exigir a los interesados el pago previo o el reembolso en su caso de los gastos que se originen con motivo de estudios, valuaciones o auditorías que mande practicar antes de dictar resoluciones en casos concretos.

4) Facultades. La Comisión se creó con las siguientes facultades:

1° Aprobar el ofrecimiento al público de valores:

a) De toda clase y no solamente acciones, como en el caso de la Comisión de 1939;

b) Mexicanos y extranjeros dentro del país, en el mercado oficial fuera de Bolsa;

c) Mexicanos en el extranjero, conforme al decreto de 20 de junio de 1945.

2° Determinar, de acuerdo con las leyes respectivas, los títulos o valores que pudieran adquirir las compañías de seguros como inversión de sus reservas.

3° Aprobar, de acuerdo con las circunstancias del mercado y mediante reglas de carácter general, las tasas máximas y mínimas de interés de las emisiones de cédulas y bonos hipotecarios, bonos generales y bonos comerciales de sociedades financieras y de obligaciones emitidas por conducto o con el aval de las sociedades financieras;

4° Las demás que señalasen otras leyes y los reglamentos del Ejecutivo Federal.

En el reglamento del decreto que creó a la Comisión se agregaron las siguientes:

a) Opinar, a solicitud de la Comisión Nacional Bancaria o de la Nacional Financiera, S. A., acerca de la admisión de nuevos socios en las Bolsas de Valores o sugerir a dichas instituciones la exclusión de determinados socios;

b) Opinar, a solicitud también de la Comisión Nacional Bancaria o de la Nacional Financiera, S. A., acerca de los reglamentos que normen el funcionamiento de las Bolsas de Valores y hacer sugerencias a éstas sobre las modificaciones que deban introducirse, y

c) Formar el Registro Nacional de Valores con cuatro Secciones: 1° Los aprobados para Bolsa; 2° Los aprobados para ofrecerse fuera de Bolsa; 3° Los aprobados para ofrecerse en el extranjero, y 4° Para valores públicos y de empresas descentralizadas.

Por lo que respecta a las facultades señaladas en estas leyes, durante el período indicado, la situación es la siguiente:

a) Decreto del 31 de diciembre de 1947 que reformó la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados: dio a la Comisión la facultad de realizar avalúos de valores (artículo 53, fracción 4ª);

b) Ley que regula las inversiones de las Instituciones de Seguros, de Fianzas y Bancos de Capitalización, en titulas valores en serie, en inmuebles y préstamos hipotecarios publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1947. Los títulos valores en serie garantizados por insrucciones de crédito o por otras sociedades sólo podrían ser objeto de inversión cuando para este efecto se hubiesen aprobado por la Comisión. Los títulos valores **en serie** emitidos **por instituciones de Crédito requerirían aprobación de la Bancaria**, la que en cada caso debería obtener la opinión favorable de la Comisión Nacional de Valores (artículo primero, inciso primero). Los valores emitidos o garantizados por instituciones de Crédito que tuviesen en su cartera las instituciones a que se refiere *la Ley*, en *la* fecha de su promulgación, se autorizarían por *la* Comisión Nacional de Valores a solicitud de la Bancaria.

c) Decreto de 16 de febrero de 1949, reformativo de la Ley General de Seguros: las acciones y obligaciones para efecto de inversión de estas "111presas, deben aprobarse mediante acuerdos de carácter general por *la* Comisión Nacional de Valores.

d) Decreto del 24 de febrero de 1949 que reformó a la Ley General de Instituciones de Crédito, en el que se dan facultades a la Comisión para determinar valores materia de esta inversión institucional en cada una de sus ramas.

e) Ley de Fianzas de 31 de diciembre de 1950, en la que se hace referencia al organismo correspondiente para aprobar valores en esta inversión institucional.

f) Decreto del 24 de abril de 1951 que reformó la Ley de Impuestos y **Donaciones y en el que se dan facultades a la Comisión para realizar avalúos de ntulos o valores (nrrículo 39, fracción 4ª).**

g) Ley de Socied.uk-s Inversión de 30 de diciembre de 1950 que dejó a estos organismos bajo el control de la Comisión Nacional de Valores."

El Decreto que creó a la Comisión señaló sus facultades de una manera general, sin decir nada sobre la forma o las bases para realizar sus funciones. Todo lo pasó, por disposición de un artículo transitorio, a un reglamento posterior en el que se autorizó a la Comisión para obtener informaciones, realizar investigaciones e inspecciones; auxiliares de las demás autoridades federales o locales; practicar estudios, avalúos o peritajes a costa de los interesados; dictar reglas generales que deben publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación; dictar resoluciones y aplicar sanciones.

Conocidos en general los medios de la Comisión para desempeñar sus funciones, es conveniente hacer un resumen de cada uno, en atención a las consideraciones que se harán en otro lugar.

• Publicada el 4 de enero de 1951.

Información. Consiste en recabar todos los datos o informaciones necesarios **para dierar resoluciones. Los emisores, los avalistas y, en general, cuan- rJS personas intervengan en la emisión y circulación de títulos o valores, están** obligados a proporcionar tales datos o informaciones, siempre por escrito o por declaración verbal bajo **protesta** de conducirse con verdad. Los emisores registrados deben informar, dentro de un plazo que no exceda **de** tres días hábiles, sobre cualquier cambio que ocurra en sus condiciones y que afecte *los* supuestos que sirvieron de base para el otorgamiento de *las* aprobaciones y, **en** todo caso, están obligados a comunicar:

a) **Las modificaciones de su escritura social;**

b) El embargo de bienes;

c) La constitución de hipoteca o de cualquier otro gravamen sobre sus propiedades;

d) La pérdida del 25 % o más **del** capital y de las reservas no afectas a un fin especial que existían en *la* fecha de la aprobación;

e) La suspensión de pagos o la quiebra, y

f) Lo que en cada caso concreto se indique en las resoluciones de la Comisión.

Este sistema de información tiene como antecedente la Ley que regula el **orcimicnro** al público de las acciones de las sociedades anónimas, de 1939.

La propia Comisión dictó, en 1949, una circular para que los emisores le comunicaran **el** acuerdo de disolución y el de liquidación dentro de un plazo **no** mayor de tres días hábiles, en los casos a que se refieren el artículo 229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, **el** 100 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Auxiliares, **el** 13 de la Ley General de Inrurioncs de Seguros y el 15 de la Ley de Instituciones de Fianzas.

Los datos, informes y documentos en general que la Comisión reciba o **te- cabe con motivo de sus funciones, salvo cuando tengan el carácter de confi- derciales, se darán a conocer a cualquier persona o autoridad que lo solicite,** en los casos en que la resolución respectiva sea favorable; los referidos datos, informes y documentos en general, serán siempre confidenciales y solamente se podrán proporcionar a las autoridades cuando se requiera consignar hechos **ante** el Ministerio Público, o podrán darse a conocer a las autoridades judiciales para la persecución de delitos o **para** la investigación de actividades ilegales.

Investigación. Se trata de una facultad acerca de las condiciones de los particulares o de las empresas que promuevan solicitudes ante dicha Comisión.

Cualquier resistencia injustificada para proporcionar informes o ante las investigaciones que necesite efectuar la Comisión, la autoriza. para resolver **ne- ga**.ivamente **la** solicitud de que se trate.

Inspección. Las visitas dentro de esta facultad se ordenan por escrito y pueden realizarse en los libros, oficinas y dependencias de las personas que

hubiesen emitido, avalado o intervenido, en cualquier forma, en la emisión o **circulación de títulos o valores.**

Las visitas se practican por los inspectores de la Comisión, o por los de la Bancaria cuando se trate de Instituciones de Crédito o Auxiliares, y tratándose de las Bolsas de Valores o de los agentes de las mismas, las visitas se practican siempre por medio de los inspectores de la primera Comisión.

Auxilio de otras autoridades. Las oficinas y dependencias de los gobiernos federales y locales y los establecimientos públicos autónomos, deben siempre auxiliar a la Comisión para el mejor desempeño de sus labores.

Reglas generales. Esta es una interesante facultad, en cuya virtud la Comisión puede dictar esas reglas relativas al ejercicio de sus funciones, reglas que son de carácter obligatorio para las autoridades y para el público y cuya vigencia principia desde su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación. Esto corresponde a lo que en Inglaterra y en Estados Unidos llaman facultades "cuasi-legislativas".

Formularios. La Comisión puede preparar formularios especiales y señalar los diversos datos y documentos que deban acompañarse con las promociones que deberán hacerse por escrito y firmadas, si se trata de personas físicas, por el interesado o por su representante; y si se trata de sociedades, por el gerente o representante con poder de administración. Los balances, estados de contabilidad y en general todos los datos contables que se presentan a la Comisión o los que ésta requiere que se le exhiban, deberán autorizarse con la firma de los solicitantes o con la de un contador público cuyo título esté registrado en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, **en la inteligencia de que no puede ser empleado o funcionario de la emisora de que se trate.**

Resoluciones. **Las de carácter general y las relativas a casos concretos son obligatorias para las autoridades y los particulares, y deben ajustarse siempre a los términos de la Ley, del Reglamento y demás disposiciones aplicables, y en su contra no procede ningún recurso administrativo.**

Las resoluciones son revocables, pero siempre en el acuerdo revocatorio deben expresarse las consideraciones que funden la nueva determinación.

La Comisión no está sujeta a reglas formales para la estimación de los documentos o pruebas que se le aporten. Esta disposición aumentó en cierta forma el alcance de la que constituye su antecedente de la Ley para la venta al público de las acciones de sociedades anónimas, de 1939.

Las resoluciones se toman por mayoría de votos de los vocales presentes, y en caso de empate, se lleva el asunto a la siguiente o siguientes juntas hasta obtenerse mayoría.

Es un importante principio aquel en cuya virtud la resolución sobre la inscripción de un valor en el Registro Nacional de Valores, no implica certificación o juicio sobre la bondad del mismo, sino que simplemente acredita

el cumplimiento de las disposiciones legales cuya vigilancia compete a la Comisión.

Las resoluciones de la misma, en cada caso particular, siempre deben comunicarse por oficio a *los* interesados, y sin la firma de su Presidente, la correspondencia, circulares, *reglas* generales, oficios y comunicados de *la* Comisión, **ne se consideran autorizados.**

Sanciones. Las infracciones a las leyes y reglamentos cuya aplicación esté encomendada a la Comisión; a las reglas de carácter general que *ella* dicte; a las resoluciones de carácter particular que pronuncie; la rebeldía para proporcionar los datos o declaraciones que solicite o para permitir las visitas de inspección que se ordene, se castigarán discrecionalmente por la Comisión, en forma administrativa, con las siguientes sanciones:

- 1) Multa de \$ 100.00 a \$ 100,000.00.
- 2) Arresto administrativo hasta por tres días.

3j Intervención administrativa de la negociación, o de los bienes de la persona o empresa emisora o avalista de los rúbulos o valores de que se trate, en cuya circulación haya intervenido, hasta que la infracción quede subsanada.

Las multas se hacían efectivas por la Tesorería de la Federación por medio del procedimiento económico coercivo y los arrestos se ejecutaban por la Policía Judicial Federal.

Para completar el cuadro funcional durante *este* período (1946-1953) seguí la exposición partiendo de cada una de las facultades señaladas en el decreto que creó a la Comisión.

OFRECIMIENTO DE VALORES AL PUBLICO

1j Mercado Oficial. Para este efecto la Comisión dietó dos reglas de carácter general, la A-1 y la A-2, publicadas en el *Diario Oficial* del 11 de septiembre de 1946.

La primera regla establece los requisitos que las empresas, cuyos valores hubiesen sido registrados en Bolsa con anterioridad a su publicación, deberían llenar para inscribirlos en la Sección I del Registro Nacional de Valores.

Es conveniente señalar los requisitos de *esta* regla, porque después se repiten en otras disposiciones. Los solicitantes deberían presentar a la Comisión:

- a) Constancia de estar inscritos los valores en Bolsa: se refería a la de la ciudad de México.
- b) Copia autorizada del testimonio de la escritura constitutiva y de sus reformas si las hubiere.
- e) Copia autorizada del testimonio relativo al acta de emisión.'
- d) Nombre de los consejeros y, si fuera posible, de los principales rene-

dores de acciones de la sociedad solicitante o copia de la lista de asistencia a la última asamblea de accionistas.

e) Informe sobre las características de la emisión y la tabla de amortización correspondiente.

f) Descripción del negocio de la emisora y objeto de la emisión.

g) Balance general y estado de pérdidas y ganancias, certificados por contador público titulado relativos al ejercicio social inmediatamente anterior a la solicitud de registro, si ésta se presentaba dentro de los seis meses siguientes al fin del mismo; si fuese posterior, los estados contables se presentarían por las operaciones correspondientes al fin del semestre próximo precedente.

h) Relación que comprendiera los últimos cinco ejercicios sociales, o desde la fecha de establecimiento de la empresa si su antigüedad ruyere menos tiempo, con estos datos: utilidad neta; dividendos pagados; reservas de capital y otras; emisiones efectuadas con la debida especificación de monto, plazo, interés, amortización, circulación y garantías; volumen y valor de la producción; activo circulante y detalles del activo fijo con expresión del sistema de depreciación y los cargos correspondientes.

Los informes o datos falsos que pudiesen dar lugar a interpretaciones erróneas, daban lugar a la imposición de sanciones a la emisora, conforme al Reglamento respectivo.

La Comisión dictó la regla A-2 para la aprobación de Registro en Bolsa de títulos o valores, de acuerdo con lo siguiente: Las bolsas, antes de registrar un título o valor aprobado por ellas para ese efecto, deben solicitar por escrito la aprobación respectiva acompañando una documentación que es la misma a que se refiere la regla A-1.

Los emisores pueden ser coadyuvantes de las bolsas en la tramitación de las solicitudes de aprobación de registro en Bolsa, y aprobado por la Comisión este registro, se inscriben de oficio los títulos o valores en la Sección 1 del Registro Nacional de Valores.

Para las sociedades cuyos títulos estén inscritos en el Registro Nacional de Valores, la regla establece que deben proporcionar anualmente a la Comisión, dentro de los 90 días siguientes al fin del último ejercicio social, su balance general y estado de pérdidas y ganancias certificados por contador público titulado, acompañando el informe a la asamblea general de accionistas; noticias de la aplicación de utilidades y dividendos decretados y su forma de liquidación; informe sobre inversiones en valores; datos de las emisiones de obligaciones, bonos u otros títulos; volumen y valor de la producción; nombre de los accionistas, de los miembros del Consejo de Administración y funcionarios; reformas a la escritura constitutiva, en su caso, y también un ejemplar del periódico oficial que contenga la publicación del balance general en los términos del artículo 177 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

2) Ofrecimiento de valores fuera de Bolsa. Para este efecto, el Ejecutivo Federal expidió un Reglamento el 15 de enero de 1947, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de enero de ese mismo año, así como una regla general dictada por la Comisión el 12 de febrero de 1947 y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 10 del mes siguiente.

El Reglamento puede dividirse en dos partes: la relativa al ofrecimiento al público de valores y la que establece los requisitos para dedicarse a la práctica habitual de las operaciones de compraventa de valores.

De la primera parte conviene destacar lo siguiente:

El ofrecimiento al público de valores no registrados en Bolsa requiere la previa autorización de la Comisión Nacional de Valores.

Por primera vez se dice que son "valores" para los efectos del Reglamento y se comprenden dentro de tal concepto:

a) Los títulos representativos del capital de sociedades, o del derecho a participar en sus dividendos; los certificados provisionales de dichos títulos y los ejemplares del programa para la fundación de sociedades anónimas por suscripción pública;

b) Los títulos representativos de créditos o empréstitos, de obligaciones o prestaciones, a cargo de toda clase de personas morales o físicas, emitidas en serie o en masa;

c) Los títulos representativos de depósitos en almacenes generales; los de participación en fideicomisos, cuando hayan sido emitidos en masa o en serie; los que representen el derecho de prenda cuando el depósito haya sido constituido en almacenes generales o instituciones de crédito o auxiliares;

d) Los cupones para el cobro de intereses o dividendos, y

e) Los títulos representativos de mercaderías, de fondos pecuniarios o de servicios.

No quedan sujetos a la aprobación previa, los siguientes valores:

a) Los emitidos por instituciones de crédito mexicanas o con su intervención;

b) Los emitidos o avalados por el Gobierno Federal, por los gobiernos de los estados y por el del Distrito Federal, y

c) Los emitidos por las instituciones mexicanas de seguros y de fianzas.

El concepto de ofrecer en venta valores al público, es el mismo de la Ley que estableció los requisitos para la venta al público de acciones de sociedades anónimas, de 1939, con esta sola adición: realizar cualquier otro procedimiento que signifique distribución o venta a personas indeterminadas.

Sólo pueden ser ofrecidos al público valores de personas morales (este Reglamento quién sabe por qué razones se refiere también a las físicas) que cuente con un capital exhibido superior a \$ 200,000.00, límite aplicable a las sociedades anónimas en proceso de organización por suscripción pública.

La regla Col fija los requisitos que deben llenarse para obtener la autorización respectiva. A la solicitud deben acompañarse los documentos de que habla la regla A-1, Y además se faculta a la Comisión, cuando se trate de empresas sujetas al control y vigilancia del Estado o de algún organismo oficial, para pedir de la autoridad que ejerza tales funciones, todos los datos que estime **pertinentes**.

Al tratarse de sociedades en vías de constituirse por suscripción pública, los fundadores deben presentarse a la Comisión para que sea aprobado, antes de depositarlo en el Registro Público de Comercio, el programa del artículo 22 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

A la solicitud para ofrecer en el país valores emitidos en el extranjero, debe acompañarse:

a) Comprobación de que la emisora está legalmente constituida y de que está operando conforme a las leyes de su país, y copia autorizada de su escritura y estatutos, así como de sus reformas, en su caso;

b) Comprobación de que los valores han sido registrados en la Bolsa de Valores del país en donde se haya efectuado la emisión;

e) Informe que contenga las características generales de los valores, **rales como: clase, monto, plazo, interés y garantías, así como el programa de inversión, en su caso;**

d) Comprobación de la constitución legal de la garantía;

e) Breve descripción del negocio a que se dedica la emisora y el tiempo que tiene de estar operando, y

f) Copia del último Balance de la emisora, autorizado por contador público de primera categoría y reputación establecida.

Además de estos requisitos hay que recordar los establecidos en el Reglamento de la Ley que estableció los requisitos para la venta al público de las acciones de sociedades anónimas, de 1939.

Cuando la Comisión estime que los elementos de estudio que se le presenten **no son suficientes para formular una resolución y, sin embargo, la empresa insistiera** en la aprobación de su solicitud, la propia Comisión designará, a costa de aquella, dos expertos para que en colaboración dicaminen, uno sobre el aspecto industrial o comercial de la sociedad, y el Otro sobre el estado financiero de la misma.

El Reglamento especial para el ofrecimiento al público de valores no registrados en Bolsa establece que para otorgar o negar la autorización respectiva, la Comisión debe tener en cuenta, primordialmente, la salvaguarda de los intereses del público y que, una vez obtenida la autorización, toda publicidad debe ser sometida previamente a la Comisión, así como el texto de los programas para la suscripción de capital de sociedades anónimas en proceso de organización por suscripción pública.

Establece también que cualquier informe o datos falsos que pudiesen dar lugar a interpretaciones erróneas que se desprendan de la publicidad o se encuentren en el contenido o texto de la documentación que se acompañe para **obtener la autorización, darán lugar a la aplicación de sanciones, conforme al mismo Reglamento que hace referencia a las que señalaba la Ley que "establece requisitos para la venta al público de sociedades anónimas"**.

Los valores autorizados o registrados en la Comisión para ofrecerse al público, pueden inscribirse en Bolsa en un término que no exceda de 90 días a partir de la fecha del registro en la Comisión, siendo suficiente al efecto la solicitud respectiva de las bolsas. Cuando se emiran valores adicionales a los ya registrados en la Comisión, deberá darse noticia a ésta por la emisora, en el momento de hacer la emisión y solicitar su autorización para ser ofrecidos al público.

De la segunda parte del Reglamento, relativa a los requisitos para dedicarse a la práctica de compraventa de valores, conviene señalar lo siguiente:

a) Se requiere autorización especial de la Comisión, la que en cada caso fijará los requisitos y condiciones que deba llenar y cumplir el peticionario, en la inteligencia de que no deben ser inferiores a los que se exijan a los socios de las bolsas y valores, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

b) Se requiere también un depósito de garantía en efectivo, en una institución nacional de crédito, por el monto que la Comisión determine, pero que nunca será menor del valor que se reconozca a una acción ordinaria de las que formen el capital de la Bolsa de Valores de México, S. A.

Se exceptúan de los requerimientos anteriores a las instituciones de crédito y a los socios de las bolsas de valores.

Todas las personas autorizadas para operar con valores, deben hacerlo con los registrados en la Comisión.

Por último, este Reglamento estableció, como disposición general, que en todo lo no previsto se aplicaría, en lo conducente, la Ley que establece requisitos para la venta al público de acciones de sociedades anónimas, el decreto que creó, en 1946, a la Comisión Nacional de Valores y su Reglamento.

3) Ofrecimiento de valores mexicanos en el extranjero. La aprobación de este ofrecimiento, facultad de la Comisión, correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al Decreto de fecha 21 de junio de 1945, expedido por el Ejecutivo, en uso de facultades extraordinarias, considerando "que el desarrollo industrial y financiero del país había abierto la posibilidad de que los valores privados emitidos por empresas mexicanas se coloquen en los mercados extranjeros, pero que es conveniente que los que con ese objeto se ofrezcan en dichos mercados tengan por una parte las características adecuadas y, por la otra, presenten las seguridades indispensables para que no sufra el crédito de nuestro país en el extranjero, circunstancias ambas que toca verificar al Gobierno Nacional". Con estas ideas, las acciones, bonos, cédulas hipot-

tecarias y obligaciones emitidos por empresas mexicanas no podrán presentarse para su inscripción en Bolsa de Valores del extranjero, ni en ninguna forma ofrecerse al público para su colocación también en mercados extranjeros, sin la autorización respectiva y previa opinión de la Nacional Financiera, S. A.; en la inteligencia de que los gastos que se efectúen con motivo de los estudios o dictámenes indispensables, son por cuenta de los promotores o de las empresas interesadas, según corresponda. La autoridad que otorga la autorización puede pedir los documentos o informaciones que juzgue pertinentes.

Además el Decreto regula la emisión de acciones de Tesorería por parte de las sociedades anónimas que deseen colocar sus acciones en el extranjero, y establece una multa de \$100.00 a \$ 100,000.00 que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impondrá a cada una de las personas que aparecen como responsables del ofrecimiento de valores mexicanos en el extranjero, sin autorización. Cuando las personas responsables sean directores, gerentes o **miembros de los consejos de administración de las emisoras, éstas serán** solidariamente responsables del pago de las multas que se impongan.

Los notarios no deben autorizar ninguna escritura en que se prevea la emisión de acciones no suscritas o de Tesorería para su ofrecimiento en el extranjero, si no se les exhibe la autorización correspondiente,

OFRECIMIENTO DE VALORES PARA LA INVERSION INSTITUCIONAL

1) Seguros. El 7 de septiembre de 1946, la Comisión dictó una Regla General que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación del 11 de ese mismo mes, **para la aprobación de valores objeto de inversión de las reservas técnicas** de las instituciones de seguros (el inciso 2 del artículo 2º del Decreto que **creó la Comisión habla de las reservas de estas compañías; sin distinguir de cuáles se trata**), **estableciendo un régimen a solicitud de parte en el que la Comisión considera los mismos documentos señalados en las reglas A-2 y C-1, aun cuando limitando los balances generales y los estados de pérdidas y ganancias a los tres ejercicios sociales inmediatamente anteriores a la solicitud** de aprobación, facultándose a la Comisión para (lue, en cada caso, fije los documentos que deberán presentar aquellas empresas que tengan menos de tres años de estar operando. Se faculta también a la Comisión para designar, a costa de la empresa que insista en la aprobación, dos técnicos para que dictaminen, uno, sobre el aspecto industrial y comercial de la sociedad y, el otro, sobre su estado financiero.

La lista de los valores aprobados debe publicarse durante los primeros 15 días de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año en el *Diario Oficial* de la Federación; en la inteligencia de que cuando lo considere conveniente, la Comisión publicará los acuerdos que adicionen o supriman valores en dicha lista; pero antes de acordar la supresión se dará cuenta a la ern-

presa afectada dándole un plazo de 15 días para que exponga las razones que crea pertinentes.

Una disposición importante de esta regla prohíbe que la Comisión apruebe acciones preferentes que no tengan derecho a participar en las utilidades de la emisora, en los términos que señala la regla 2ª del artículo 7º del Decreto de 12 de febrero de 1946 que reforma transitoriamente el capítulo III del título 2º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Posteriormente, este principio se aplicó a las demás ramas de la inversión institucional.

En el Decreto de fecha 16 de febrero de 1949, que reformó a la Ley General de Instituciones de Seguros, se establece que las acciones y obligaciones **para efecto de inversión de las compañías aseguradoras, son de aprobarse mediante acuerdo de carácter general por la Comisión Nacional de Valores,**

2) Capitalización y fianzas, El 30 de diciembre de 1947 se promulgó la ya citada Ley sobre inversiones de las instituciones de seguros, fianzas y bancos de capitalización, en valores en serie, en inmuebles y préstamos hipotecarios. En esta Ley se extendió la facultad de la Comisión sobre aprobación de valores para inversión institucional, refiriéndose a los garantizados por instituciones de crédito o por otras sociedades (en cuyo caso la aprobación correspondía a la Comisión Nacional de Valores) y a los emitidos por instituciones de crédito (cuya aprobación se daría por la Bancaria con opinión favorable de la de Valores), exceptuando los emitidos y garantizados por instituciones nacionales de crédito. Los valores sujetos a aprobación deberían adquirirse en Bolsa a la cotización del día,

3) Crédito. En las reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Auxiliares, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 24 de febrero de 1949, se dan facultades a la Comisión para aprobar valores como objeto de inversión en las diversas ramas, que son: *Bancos de Depósito* (artículo 11, fracciones VI, VII, VIII y XV), en cuya virtud los valores objeto de inversión serán los que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre los que apruebe para ese efecto la Comisión Nacional de Valores, *Instituciones de Ahorro* (artículo 19, fracción III, inciso c) y fracción IV, inciso e), *Instituciones Financieras* (artículo 31, fracción 1, inciso a): los valores para la cobertura de bonos financieros, deben ser aprobados al efecto por la Comisión, *Instituciones de Crédito Hipotecario* (artículo 36, fracción IX, artículo 37, fracción V, 41-VIII, y 45-VI y XIII) en los que se habla de valores aprobados al efecto por la propia Comisión, *Instituciones para la Vivienda Familiar* (artículo 46, c) y cb), *Almacenes Generales de Depósito y Uniones de Crédito* (artículos 54 y 88, fracciones III y V), *Instituciones de Capitalización* (artículo 41, fracción VIII), e *Instituciones Fiduciarias* (artículo 45-VI y artículo 45-XIII),

En julio 13 de 1949, publicado el 9 de agosto siguiente, la Comisión dictó un acuerdo para extender las autorizaciones otorgadas a valores como efectos

de inversión de instituciones de seguros, fianzas y capitalización, a la inversión de instituciones de crédito y auxiliares. y señalaba el procedimiento para que estas instituciones obtuviesen la aprobación de valores no incluidos dentro de las listas de títulos para seguros, fianzas y capitalización. Este acuerdo se derogó en 1951 estableciendo requisitos para los valores inscritos en Bolsa y para los que no estuvieran inscritos, que pretendieran llevarse a la inversión institucional de que se trata.

APROBACION DE TASAS DE INTERES

La Comisión dictó una Regla General, la F-I, el 7 de septiembre de 1946, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 11 de septiembre de ese mismo año, para señalar las tasas máximas y mínimas de interés de acuerdo con el inciso V del artículo 2º del Decreto que la creó, inciso en cuya virtud, como ya se ha visto, la aprobación de las tasas de interés se haría teniendo en cuenta las circunstancias del mercado y mediante reglas de carácter general.

Las tasas máximas y mínimas de interés, establecidas por la regla son las siguientes:

- a) Las emisiones en moneda nacional, cuyos títulos estén exentos del impuesto sobre la renta, podrán redituar intereses entre el 6 y el 8% anual.
- b) Las emisiones en moneda nacional, cuyos títulos no estén exentos del impuesto sobre la renta, podrán redituar intereses entre el 7 y el 9% anual.
- c) Las emisiones en moneda de los Estados Unidos de Norteamérica, podrán redituar intereses entre el 3 y el 5% anual.

Los valores sujetos a tales tasas máximas y mínimas de interés son, de acuerdo con la Ley, los siguientes: cédulas y bonos hipotecarios; bonos generales y bonos comerciales de sociedades financieras y obligaciones emitidas por conducto o con el aval de las sociedades financieras.

Por analogía, la Comisión ha venido extendiendo la regla a las obligaciones generales no emitidas por conducto o con el aval de sociedades financieras.

FACULTADES SEÑALADAS EN OTRAS LEYES

Al hablar de las facultades de la Comisión, de acuerdo con el Decreto que la creó, se indicaron las diferentes disposiciones legales que las vinieron ampliando en este período de 1946 a fines de 1953 y, para completar este cuadro, se indica aquí una nueva facultad señalada en el Decreto que modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 11 de febrero de 1949 y publicado el día 24 del mes siguiente.

En la fracción VIII del artículo 10 de ese Decreto se facultó a los bancos de depósito para llevar a cabo, por cuenta propia o en comisión, operaciones de compraventa de títulos, valores y divisas; y, en la fracción III del artículo 11, se estableció que las operaciones con valores que autoriza esa fracción VIII, se

ajusten a *las* reglas que dicte la Comisión Nacional de Valores de acuerdo con el Banco de México, S. A.

Hasta la fecha no se han dictado tales reglas, aun cuando la Comisión y el Banco de México, S. A., han estado pendientes de este punto que se ha venido realizando en los términos de las leyes aplicables.

EPOCA DE FINES DE 1953 EN ADELANTE

Esta etapa se inició con una nueva Ley sobre la Comisión Nacional de Valores* que recoge las facultades básicas hasta entonces dispersas en diferentes leyes, reglamentos, reglas generales, etc., para darle una estructura más como plcta y más firme; por lo que puede decirse que con esta Ley se inició una etapa de consolidación. La descripción objetiva del ordenamiento de que se trata es la siguiente:

1) **La forma de organización es la misma, aun cuando con nuevos representantes.** En efecto, el organismo federal queda integrado por representantes de las siguientes entidades: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía, Banco de México, S. A., Nacional Financiera, S. A., Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., Comisión Nacional Bancaria, Asociación de Banqueros de México, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y Bolsas de Valores. Cada una de estas entidades nombra un representante propietario y un suplente. Las bolsas de valores para los efectos de este artículo son de considerarse como una sola entidad. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público designa otro representante, además, que es el Presidente de la Comisión.

2) Las facultades de la Comisión son estas:

I) Llevar el Registro Nacional de Valores y formar la estadística Nacional de Valores;

II) Aprobar, de acuerdo con las condiciones del mercado, las **tasas máximas y mínimas de interés a que deberán sujetarse las emisiones de valores;**

III) Opinar sobre el establecimiento de bolsas de valores e inspeccionar su funcionamiento en materia de valores;

IV) Aprobar o vetar la inscripción en Bolsa de títulos o valores;

V) Suspender la cotización en Bolsa de un valor u ordenar su cancelación;

VI) Aprobar o vetar el ofrecimiento al público de valores no registrados **en Bolsa;**

VII) Opinar sobre el establecimiento de sociedades de inversión e inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las mismas;

VIII) Aprobar los valores para efectos de inversión institucional, conforme a las leyes aplicables;

• De 30 de Dic. de 1953. publicada al día siguiente.

IX) Aprobar el ofrecimiento de títulos o valores mexicanos, para su venta en el extranjero;

X) Aprobar el ofrecimiento de títulos emitidos en el extranjero, para su yema en la República;

XI) Aprobar la publicidad y propaganda de los valores que se ofrezcan al público;

XII) Analizar, periódicamente, el estado y las tendencias del mercado de valores en el país, y

XIII) Las demás que señalen las leyes respectivas.

3) Las emisiones de obligaciones que pretendan realizar las sociedades anónimas (sin la intervención de instituciones de crédito, cuyo concepto se **determinará en el punto siguiente**), **se someterán a la previa autorización de la Comisión Nacional de Valores**, así como a las reglas generales que expida oyendo al Banco de México, S. A., y a la Nacional Financiera, S. A.

4) La intervención de instituciones de crédito es aquella que amerita la previa aprobación de la Comisión Nacional Bancaria. Al efecto, el artículo 10 expresa, con la finalidad de evitar doble revisión, que los valores que "hayan sido *emitidos* por instituciones de crédito, con la *previa* aprobación de la Comisión Nacional Bancaria, así como aquellos *emitidos por sociedades*, con la *garantía*; o con la *intervención* de instituciones de crédito, cuando dichas emisiones, *garantía o intervención*, hayan sido *previamente aprobadas por la propia Comisión*, se inscribirán en el Registro Nacional de Valores y podrán ser inscritos en Bolsa, sin necesidad de la aprobación de la Comisión Nacional de Valores".

5) La Comisión puede dictar reglas de carácter general, relativas al ejercicio de las facultades que le estén encomendadas, las cuales serán obligatorias para las autoridades y para el público, previa su publicación, por una sola vez, en el *Diario Oficial* de la Federación.

6) Las dependencias del Gobierno Federal, de los estados, del Distrito y Territorios Federales, de los municipios, así como los organismos descentralizados, están obligados a prestar a la Comisión la colaboración legal que les solicite para el eficaz cumplimiento de las funciones que le están encomendadas.

7) Se consigna la más amplia facultad de investigación acerca de las condiciones financieras, comerciales y legales de los emisores, avalistas, representantes comunes y, **en general, de las personas que intervengan en una emisión de valores y su circulación.**

8) Se establece la facultad para ordenar, por escrito, la práctica de visitas de inspección en los libros y documentos de las personas físicas o morales que hayan emitido, avalado o intervenido en cualquier forma en la emisión o circulación de los títulos o valores de que se trata.

91 Se agrega que la negativa injustificada para proporcionar informes, o **la resistencia injustificada para que la Comisión efectúe las investigaciones que necesite**, la autorizan para resolver en sentido negativo las solicitudes presentadas ante la misma, independientemente de la aplicación de las sanciones que correspondan.

10) Las resoluciones de la Comisión son obligatorias para las autoridades y los particulares y no procederá contra ellas ningún recurso administrativo. La Comisión puede en todo tiempo, revocar las resoluciones que hubiere dictado en la materia de su competencia; pero en el acuerdo revocatorio debe **expresar las razones en que funde su nueva determinación.**

11) La Comisión debe dictar sus resoluciones tomando en cuenta, de manera preferente, el interés y protección de los tenedores de valores y el de mercado de valores, gozando para ello de la más amplia facultad en la estimación de los hechos y apreciación del concepto de interés público general.

12) La inscripción de un valor en el Registro Nacional de Valores, no implica certificación o juicio sobre la bondad del mismo, simplemente acredita el cumplimiento de las disposiciones legales cuya vigilancia compete a la Comisión Nacional de Valores.

13) Las emisoras que tengan valores inscritos en el Registro Nacional de Valores, deberán publicar su balance anual certificado por contador público titulado, en uno de los periódicos de mayor circulación de su domicilio social.

14) Las personas físicas o morales que se dediquen habitualmente a efectuar operaciones con valores fuera de Bolsa, requerirán autorización de la Comisión Nacional de Valores.

15) La Comisión, a petición de parte, puede ser árbitro en toda clase de controversias que se susciten respecto a títulos o valores.

16) Por medio de un Reglamento, el Ejecutivo Federal determinará los derechos que los emisores o solicitantes deberán cubrir a la Comisión así como las cuotas de inspección y vigilancia que pagarán las sociedades de inversión.

La Comisión tiene derecho de exigir a los interesados el pago previo o el reembolso, en su caso, de los gastos que se causen con motivo de los estudios **que la misma mande practicar antes de dictar resoluciones en casos concretos.**

Los gastos de la Comisión, como decía la Ley anterior, se ajustan a un presupuesto aprobado anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que cubren por partes iguales el Banco de México, S. A., y la Nacional **financiera, S. A., instituciones que a su vez las cargarán anualmente a las utilidades repartibles que correspondan al Gobierno Federal.**

17) Previa audiencia con los interesados, la Comisión, en forma administrativa, castigará con multa de 100 a 100,000 pesos, la infracción a las leyes y reglamentos cuya aplicación le esté encomendada; la infracción a las reglas de carácter general que con apoyo en dichas leyes y reglamentos dicta la Comi-

sion; la infracción a las resoluciones de carácter particular que pronuncie en cumplimiento de las citadas leyes, reglamentos y reglas generales; la rebeldía a no proporcionar los datos o declaraciones que la Comisión solicite, y la rebeldía a no permitir las visitas de inspección.

18) La Comisión tiene facultades para solicitar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como medida de seguridad, cuando hubiere temor fundado de que se cause daño a los tenedores de valores o al mercado de valores, la intervención administrativa de la negociación emisora o avalista de los títulos.'

En la Ley de Sociedades de Inversión publicada el 31 de diciembre de 1954, se dieron a la Comisión las siguientes facultades:

a) Dar opinión, junto con el Banco de México, S. A., sobre la solicitud de **autorización para constituir una sociedad de inversión;**

b) Aprobar, en cada caso, la selección de la inversión de que se trate en cuanto a bursatilidad y precio.

Esta facultad llevada al pie de la letra entorpecería el funcionamiento de las sociedades de inversión, haciéndolo casi impracticable;

e) Las sociedades de inversión quedarán sujetas a las reglas que dicte la Comisión con la previa aprobación, en cada caso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

d) La Comisión, por orden de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá administrativamente a una sociedad no autorizada para usar la expresión: Sociedad de Inversión u otra equivalente.

e) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá revocar la autorización a las sociedades de inversión, en ciertos casos, oyendo previamente, entre otras, la opinión de la Comisión Nacional de Valores. y

fi La Comisión continuará sus facultades de inspección y vigilancia hasta **concluirse la liquidación de una sociedad de inversión.**

En la Ley de Sociedades de Inversión de 30 de diciembre de 1955, la Comisión continúa con las mismas facultades, exceptuando por supresión la comprendida en el punto b) de la enumeración anterior.

El Reglamento en preparación de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Valores, **completará** el sistema de esta época de fines de 1953 en adelante.

(Continuará)

EL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS'

1

LOS ORIGENES

El año 1910 tuvo lugar en Bruselas el Primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas con éxito halagüeño, pues en él estuvieron representados treinta países y se presentaron ciento catorce ponencias. Se constituyó entonces una Comisión Permanente Internacional de Congresos Internacionales de Ciencias Administrativas, conforme a una idea manifestada durante la sesión de apertura.

A la Comisión Permanente mencionada se dieron las siguientes atribuciones:

1) Ejecutar las resoluciones del Congreso, y 2) tomar las medidas necesarias para la preparación del Segundo Congreso, reunir la documentación relativa a las ciencias administrativas, clasificarla, ponerla a disposición de los interesados, y otras.

La Comisión Permanente estaba compuesta de miembros efectivos y de ellos cada país podía estar representado por un máximo de cinco miembros; éstos se renovarían por mitad durante los congresos sucesivos. En la Comisión podía haber, además, delegados de los gobiernos y de agrupaciones administrativas públicas, así como miembros correspondientes, escogidos por la **Comisión misma y por un secretariado permanente.**

La Comisión Permanente organizó tres congresos sucesivos: en Bruselas, 1923; en París, 1927, y en Madrid, 1930.

En este último Congreso, que fue el cuarto, es en donde la Asamblea General decidió transformar la Comisión Permanente Internacional en un Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, del cual fue nombrado presidente el señor Albert Deveze, de Bélgica, y secretarios los señores Edmond Lesoir, Director General de Estadística, de Bélgica, y Daniel Warnotti, Director General en el Ministerio del Trabajo, de Bélgica. La sede del nuevo Instituto fue establecida en Bruselas, en atención a que el Gobierno belga se comprometió a proporcionar los locales necesarios y una subvención importante en el caso de que la sede quedara en Bruselas.

• **Los datos para la integración del presente trabajo fueron proporcionados por el Sr. Le. don Daniel Escalente.**

DESARROLLO

El nuevo Instituto extendió rápidamente sus actividades: numerosos estados se adhirieron a él o lo apoyaron económicamente; la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, cuya publicación se había iniciado desde 1928, se difundió más y más y a los congresos concurrió un público cada vez **más interesado en las cuestiones que se discutían.**

Los miembros del Instituto se reunieron en diversas ocasiones antes de la Segunda Guerra Mundial, durante la cual el Instituto tuvo que interrumpir sus actividades.

Deben mencionarse los congresos de Viena, en 1933; de Varsovia, en 1936, y las conferencias de París, en 1934, del Castillo de Ardena, en 1937, y de Bucarest, en 1938.

Se estudiaron numerosos problemas del mayor interés para las administraciones públicas, entre los cuales se deben mencionar los siguientes:

El estatuto y la formación de los funcionarios;

El jefe del Gobierno y sus órganos auxiliares;

La organización interna de los ministerios;

Lo contencioso-administrativo;

Las garantías de los derechos de los administrados en el proceso y en el ejercicio **de la jurisdicción administrativa;**

La racionalización en las administraciones y empresas públicas.

EL VII CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS BERNA. -1947

La Segunda Guerra Mundial retrasó la reunión del VII Congreso, que había sido previsto se reuniera en Berlín en 1939, pospuesto para 1940 y después aplazado *sine die*.

Reunido en Berna en 1947, se ocupó de los cuatro problemas siguientes:

1) Las tareas que incumben al Estado al terminar la Guerra Mundial y las enseñanzas que de ella pueden derivarse en materia administrativa;

2) El jefe del Gobierno y la organización de los servicios;

3) La participación de los funcionarios en la gestión de las administraciones centrales, regionales y locales, y

4) La posición de los poderes regionales y locales **frente** a las autoridades centrales.

En razón del inercrés siernpre creciente **que en todo el mundo se presta al mejoramiento de los métodos de trabajo en la Administracion, el Congreso de Berna creó dos órganos subsidiarios del Instituto:**

a) El Comité Científico, que señalará los estudios que deben emprenderse, las investigaciones que hay que hacer y las mesas-redondas que deben **organizarse para examinar cuestiones determinadas, de orden científico, y**

b) El *Comité de Prácticas Administrativas*, que debe fijar Su atención sobre la organización de la Administración, sus métodos, las mejoras que deben implantarse, las relaciones que deben establecerse entre las administraciones de los diversos países y sus funcionarios, de manera de constituir un centro de información concerniente a las diversas cuestiones de la competencia del Comité.

LAS MESAS-REDONDAS DE COPENHAGUE -1948- DE LISBOA -1949

A estas reuniones, destinadas en primer lugar a la preparación del Congreso de 1950. no fueron convocados sino los miembros del Consejo *-811-reau-*, los relatores generales, los relatores de las diferentes secciones, nacionales y los miembros de los comités subsidiarios.

En atención a que el Instituto había aceptado obrar conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura *-UNESCO-*, en un estudio sobre la participación de las administraciones públicas nacionales en los organismos internacionales, asunto que había sido señalado para el Congreso de 1950; estas mesas-redondas se ocuparon de elaborar un cuestionario básico discutiendo los informes previos *-avant-rapports-* presentados.

En Lisboa. el Consejo decidió emprender negociaciones tendientes a la realización de ciertos trabajos por cuenta de la Organización de las Naciones Unidas, del Alto Comisariado norteamericano en Alemania o de otros organismos análogos. Esta resolución tuvo importante repercusión en la vida del Instituto y motivó la creación de un Comité especializado *-Supervisory Committee-* con la misión de emprender dichas negociaciones y de vigilar la ejecución de los contratos eventuales. La ejecución misma fue confiada a un nuevo órgano: el *Servicio de Prácticas Administrativas*.

EL VIII CONGRESO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS FLORENCIA -1950

Veinticuatro naciones enviaron delegaciones al VIII Congreso, que se constituyó en tres secciones, encargadas del examen de los problemas siguientes:

- 1) Prácticas administrativas (papel y métodos de trabajo de las oficinas

centrales, servicios del **presupuesto cenrral**, **clasificación del personal**, **dirección de la enseñanza**, comparabilidad de los presupuestos, etc.);

2) Discusión del informe del señor Walter R. Sharp, sobre la Administración Internacional, y

3) **Administraciones** centrales (estructura y funcionamiento).

Además, se realizaron **reuniones** especiales entre los miembros de los consejos de Estado, de los tribunales de Cuentas y de las jurisdicciones **administrativas supremas**, así como de **profesores universitarios**.

La Asamblea General tomó diversas resoluciones en el curso de las dos sesiones que **celebró** durante este Congreso.

MESA-REDONDA DE NIZA-MONACO MAYO -1951

Por razón de la abundancia y extensión de las cuestiones por estudiar, consecuencia del aumento continuo de las actividades del Instituto, se ha abandonado el concepto inicial de las mesas-redondas, para convertirlas en **pequeños congresos y estudiar en ellas aspectos particulares de los problemas cuyo estudio general se hará en el Congreso siguiente, y en las que los miembros invitados dan a conocer sus experiencias y completan eventualmente las informaciones que se hayan dado a conocer en el curso del año. Estas reuniones ofrecen, igualmente, ocasión a cierras personalidades, que no sean todavía miembros del Instituto, para iniciarse en los trabajos de éste.**

En Niza y Mónaco, en mayo de 1951, se reunieron personalidades de 47 países; estuvieron representadas también la *ONU* y la *UNESCO*.

Se **constituyeron dos secciones**:

1) **La Sección de Prácticas Administrativas**, cuyas **discusiones se desarrollaron** en cuatro sesiones, de las cuales las dos primeras se consagraron al "aparato administrativo capaz de conducir los programas de desarrollo económico"; **la tercera se dedicó a los "métodos para identificar y atenuar las deficiencias de la Administración"** y, por último, la cuarta, al "mejoramiento del control de los ministerios gubernamentales".

2) **La Sección Científica**, que consagró **tres sesiones** a la discusión de las ponencias sobre "los tribunales constitucionales", "la enseñanza del Derecho Administrativo y las ciencias administrativas", la "reforma del calendario", y a **los casos de lo contencioso-administrativo a estudiar por las secciones nacionales**.

Además, fue objeto de amplias impresiones un proyecto de cuestionario sobre el **papel** de la Administración Pública en materia económica.

MESA-REDONDA DE KNOCKE (BELGICA)
JUNIO -1952

Treinta y seis países y cuatro organismos internacionales estuvieron representados. Las cuestiones que constituyeron el orden del día fueron las siguientes:

- 1) Jurisdicciones administrativas internacionales;
- 2) Medidas a poner en juego para mejorar la moral y el rendimiento del personal;
- 3) Casos concretos de lo contencioso-administrativo;
- 4) Programas de asistencia técnica en materia de Administración Pública;
- 5) Primeros resultados de la encuesta sobre la Administración Pública **en materia económica;**

6) Organización de los servicios centrales y métodos de coordinación necesarios para la ejecución de los programas nacionales de desarrollo económico y de asistencia técnica, y

7) Discusión del informe titulado "Guía para el establecimiento de un estatuto del personal de las administraciones civiles del Estado", y del "Vademécum para la evaluación de la eficiencia de las administraciones públicas".

Durante esta mesa-redonda se convocó a una Asamblea General Extraordinaria, la que delegó en el Consejo, hasta el próximo Congreso que debería reunirse en Estambul en septiembre de 1953, la facultad de modificar el monto y la tasa de cálculos para las cuotas de los estados miembros.

EL IX CONGRESO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
ESTAMBUL -1953

Con nutrida concurrencia tuvo lugar este Congreso, al que concurrió México, por primera vez, representado por el señor don Rafael Mancera, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, quien presentó un estudio sobre los programas de desarrollo económico.

LA MESA-REDONDA DE OXFORD -1955

Con asistencia de cuarenta y cinco países, inclusive México, y ciento cincuenta y cinco delegados, comprendiendo a dos mexicanos, se llevó a cabo esta mesa-redonda, a la que concurrió el señor licenciado don Gabino Fraga, Jr., Presidente del Instituto de Administración Pública de México.

El temario de la reunión fue el siguiente:

- 1) Factores comunes en la dirección administrativa de las empresas públicas y privadas;
- 2) Control administrativo en la ejecución del presupuesto;

3) **Tendencias de la educación universitaria en la administración de negocios** de significación para la formación universitaria en Administración Pública;

4) Organización de las compras para el Gobierno, y

5) **Procedimientos** para mejorar la eficiencia de las corporaciones públicas.

COOPERACION INTERNACIONAL

El Instituto goza del Estatuto Consultivo B ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y de la *UNESCO*. Por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General de este organismo fue autorizado para concluir un convenio con el Instituto, con vista a obtener de este último documentación e informes especiales, a fin de prestar asistencia a las Naciones Unidas en su programa de servicios dedicados a los estados miembros en materia de Administración Pública. A partir de 1950, el Instituto mantiene relaciones continuas con el Secretariado General y, especialmente, con la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. Numerosos documentos han sido transmitidos y se ha proporcionado muy activa colaboración para organizar dos seminarios de Administración Pública, de las Naciones Unidas.

En los términos de un contrato concluido con la *UNESCO* en 1947, se hizo una encuesta acerca de las necesidades y de los recursos en materia de intercambio internacional de personas pertenecientes a la Administración Pública. En 1948, la *UNESCO* pidió al Instituto su cooperación en un nuevo estudio comparativo acerca de los problemas que se presentan a las administraciones nacionales por virtud de sus relaciones con los organismos internacionales.

Desde entonces, la *UNESCO* ha consultado al Instituto en varias ocasiones, estableciéndose una colaboración más estrecha para el estudio de problemas jurídicos, sociológicos y administrativos de los estados que hubieran alcanzado su independencia.

De acuerdo con el contrato que el Instituto celebró con el Alto Comisariado norteamericano en Alemania, el primero proporcionó al Instituto Alemán de Asuntos Públicos, de Francfort, en consulta con la Oficina de Asuntos Políticos del Alto Comisariado norteamericano en Alemania, numerosa información sobre las prácticas administrativas de otros países y sobre la aplicación de los principios democráticos en la administración central y local, sobre todo en lo que concierne a las soluciones adoptadas por otras naciones a problemas análogos a los que se presentan en Alemania.

Por otra parte, el Director de los Servicios del Instituto, ha sido encargado por la Organización Europea de Cooperación Económica --OECE--, de efectuar una misión de información cerca de los países miembros de dicha

Organización, sobre la oportunidad de completar un intercambio de información escrita con intercambios de funcionarios, para el estudio de ciertos tópicos bien determinados.

Debe mencionarse, además, que las Naciones Unidas y la *UNESCO* han designado ya un representante como miembro del Consejo de! Instituto y que las otras principales organizaciones, *OAA*, *OIT*, *OECE*, *OMS* y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, están representados en los comités.

Por último, hay que señalar que si el Instituto se ocupa especialmente de los problemas de la Administración en las esferas nacional e internacional, mantiene contactos directos y continuos con la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales, con otras organizaciones no gubernamentales y, más particularmente, con el Comité Internacional de la Organización Científica -*CIOC*-, constituyendo en 1947 un comité de enlace que agrupa a los presidentes y secretarios generales del *CIOC* y del Instituto. Este último está también en relación con la Federación Internacional de la Habitación y del Urbanismo, y es miembro de la Unión de Asociaciones Internacionales, así como del Comité Consultivo de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales.

PREMIO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

El Premio de Ciencias Administrativas, que en un principio se otorgaba cada tres años en ocasión del Congreso, se concede al autor del mejor trabajo presentado sobre un tema escogido y aprobado por el Consejo. En 1950 se otorgó a los señores Pierre Daney y Jean Milhaud *ex-aequo*, por un estudio sobre "El papel educativo de las administraciones".

OTROS SERVICIOS DEL INSTITUTO

1. Secciones nacionales

De todo lo expuesto se deduce que el Instituto ofrece a sus miembros numerosas oportunidades para comparar sus experiencias con las de sus colegas de otros países (congresos, mesas-redondas, intercambios de información, etc.).

Desde el punto de vista nacional, se debe insistir especialmente sobre el trabajo realizado por las secciones nacionales, en donde los juristas, los teóricos y los técnicos de las administraciones se reúnen para estudiar los problemas nacionales y para examinar en qué medida es posible obtener provecho de las experiencias extranjeras.

A tirulo de ejemplo del trabajo de *las* secciones nacionales, basta **mencionar ciertos asuntos estudiados en los últimos años** por una **determinada** sección, independientemente de *los* problemas listados en el orden del día, al **prepararse los congresos y mesas-redondas mencionados en esta exposición:**

Delegación de facultades;

Reforma del Estatuto de *los* agentes *del* Estado;

La subvención presupuesta! como medio (o modo) de la gestión administrativa;

Codificación de la reglamentación del dominio público y de la vida contractual del Estado, y

Organización *del* control de los gastos de los poderes locales.

2. *Servicio de Prácticas Administrativas*

Al Servicio de Prácticas Administrativas, que funciona en el seno del Instituto, corresponde el Secretariado del Comité de Prácticas Administrativas, así como la ejecución de *los* contratos celebrados con cienos organismos, con intervención del *Supervisorv Committee*.

3. *Biblioteca y documentnción*

La sede del Secretariado del Instituto cuenta con una biblioteca especializada en asuntos de ciencias y práctica administrativa: derecho, organización, **personal, métodos, servicios públicos, finanzas, economía política, estadística, organizaciones internacionales, etc.**

Desgraciadamente, la biblioteca fue saqueada durante la Segunda Guerra Mundial y en la actualidad está en vías de reconstitución. Se reciben cerca de ciento cincuenta periódicos provenientes de veintidós países, y se llevan **a cabo negociaciones para aumentar la cifra anterior.**

Por Otra parte, el Instituto reúne y pone a disposición de sus miembros la documentación concerniente a las experiencias realizadas en los diferentes países, *los* métodos, la legislación, la enseñanza de las ciencias administrativas, **etc. Gracias a sus secciones nacionales, a sus comités, etc., el Instituto** dispone de una red de informadores, perfectamente organizada, que le permite contestar dentro de plazos breves a todas las demandas de información, que le son formuladas por los gobiernos, los organismos nacionales e internacionales, así como por particulares.

4. *Encuestas*

El Instituto efectúa encuestas sobre puntos determinados, sea por sus propios medios, sea enlazado con otras organizaciones. Antes de la guerra,

se dedicaron grandes encuestas a la formación del cuadro administrativo superior, a la organización de la estadística en los diferentes países, así como a las actividades de las instituciones de investigación administrativa.

Desde 1947 se emprendieron dos encuestas conjuntamente con la *UNESCO*, acerca de las necesidades y los recursos en materia de intercambios internacionales de funcionarios, así como sobre la participación de las administraciones nacionales en los organismos internacionales.

5. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*

Desde 1928, salvo la interrupción de 1940 a 1947, el Instituto publica la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, bajo la dirección de un comité de redacción, que realiza una labor de información y de documentación, bajo los siguientes títulos:

1) *Artículos de fondo* que reflejan las nuevas ideas que surgen en doctrina en forma de experiencias realizadas en los servicios públicos de los diversos países, y reflexiones de aquellos profesores universitarios o funcionarios que buscan una mejor gestión de la cosa pública.

2) *Informaciones de ciencias y prácticas administrativas*, con indicación de los problemas que se presentan en la gestión administrativa cotidiana de los diversos países y de las soluciones posibles para resolverlos; además, síntesis de las actividades de los miembros del Instituto y de los simpatizadores de su obra.

3) Publicación escalonada de un *repertorio de la organización administrativa*, cuyo conjunto constituye un verdadero diccionario de prácticas administrativas.

4) *Bibliografía*: selección de la literatura mundial en materia de ciencias administrativas y prácticas.

5) *Crónica del Instituto*.

6) *Informaciones de orden internacional* (Naciones Unidas, *UNESCO*, etcétera).

La revista publica cuatro números al año, con un total de ochocientos cincuenta páginas.

¿SON FUENTES DE DERECHO LAS PRACTICAS ADMINISTRATIVAS?

POR EL LICENCIADO
ERNESTO VALDERRAMA H.

Cuando nos enfrentamos ante el problema de sistematizar no sólo el trabajo propio sino el de los demás que están relacionados con el nuestro, lo primero que se advierte es la fuerza que ejercen las tradiciones, el papeleo desmesurado, los actos rutinarios que llegan a ser toda una especialización, las órdenes y acuerdos impuestos por autoridades superiores, el peso terrible de los hábitos, los impulsos equívocos que obedecen a un querer egoísta -tanto más peligrosos cuanto menor sea la capacidad de quien los mueve-, una legislación arcaica inaplicable para la variedad de actos nuevos nacidos al calor de una evolución económica y política evidentes, un celo muy caracterizado de quienes ven una posibilidad de que se afecten sus personales intereses y una serie de contradicciones en el actuar en donde no llega uno a comprender qué interés es el que se pretende proteger, si el privado o el público.

Lo segundo, es cierto temor de las esferas superiores cuando se analizan los problemas en el fondo mismo de la cuestión y no en la periferia, cuando esos análisis dan la pauta del "cómo" resolverlos cambiando, en algunos casos, radicalmente las cosas de como están y, ese temor, se manifiesta con el dejarlas como estaban.

Así, pasan los años y los problemas crecen y las complejidades acrecientan los males y las prácticas administrativas -en un momento mecánicas- se convierten en viciosas prácticas, y los "hábitos" se transforman en ilícitos insospechados... , y los asuntos. " caminan por inercia e impulsos varios, sin esquemas teóricos ni posturas de método bien determinadas, en manos de los prácticos sin sistematización racional que, en muchos casos, sin visión de conjunto, desquician esos hábitos en perjuicio de la actividad de la administración cuando éstos tienen iniciativa.

y bien, ¿esas prácticas rutinarias, mecánicas, esos hábitos, esas formas de actuar, se pueden considerar como fuentes de derecho administrativo?

* *

Aquí el lector se habrá de preguntar porqué pasamos de la ciencia de la administración al derecho administrativo. Para contestar a la pregunta habremos de asomarnos a la ventana del pensamiento de algunos tratadistas de

la minería. He aquí sus luces: "Toda acción social del Estado corresponde a la ciencia de la administración; el Derecho Administrativo tiene por objeto la organización y la jurisdicción administrativa y, además, -dice Ferraris- la acción jurídica". Meucci y Orlando varían en sus conceptos, pero no modifican lo dicho por Ferraris." En efecto, Meucci dice: "esa diferenciación ha de responder a un concepto básico y lógico, y, en consecuencia, substituye el elemento "social" por el elemento "técnico y material", como materia propia de la ciencia de la administración; y el elemento "jurídico" por el "formal jurídico" como contenido exclusivo del derecho administrativo, El derecho, señala, es ordenamiento; la administración es libertad".

Lo social de Ferraris no se distingue, a nuestro modo de ver, de lo técnico y material de Meucci y menos lo jurídico de lo formal y jurídico, de uno y otro, respectivamente.

Para Orlando ⁴ el "contenido económico y social de la intervención del Estado, distribuido en disciplinas especiales, constituye una ciencia autónoma: la ciencia de la administración y la actividad jurídica del Estado, la organización administrativa y los medios de que dispone la administración para satisfacer los intereses colectivos, corresponden al derecho administrativo,"

Ahora bien, como lo social y lo técnico y material; lo jurídico y formal y jurídico; lo económico y social y la organización administrativa y sus medios disponibles, según estos autores - a pesar de su diferenciación, de su autonomía y diverso contenido- no pueden desligarse, pues unos repercuten en los otros; por eso, de una materia pasamos a la otra. Un motor solo, sin chasis ni ruedas será un motor a secas; con chasis y ruedas, un vehículo.

Ha dicho Presutti ⁵ "que las prácticas administrativas son las reglas que se forman en la actuación de los órganos administrativos mediante ejercicio constante y uniforme. Suelen mencionarse como un tipo de costumbre jurídico-administrativa. Sin embargo, sus diferencias son substanciales. Es cierto que en esas prácticas aparece el *substratum*: que es el elemento *sine qua non* de la costumbre, constituido por la repetición durante un largo tiempo de un hacer constante y uniforme en el tratamiento de una relación jurídico administrativa, pero el elemento con que se integra la costumbre, la *opinio juris seu necessitas*, vale decir, la convicción de su obligatoriedad jurídica, es discutida en la doctrina. La mayoría de los autores le niegan por este motivo a la práctica el carácter de fuente de derecho administrativo."

La formación de las prácticas administrativas como fuente jurídica —dice Merkl ⁶— está inspirada, seguramente, en que el ejercicio de las autoridades

¹ Ferraris C. A. *Diritto Amministrativo*, t. I. pág. 147 cit. p. B. Villegas B. *Derecho Administrativo*, t. J. pág. 94.

² B. Villegas B. *ob. cit.* pág. 96.

³ Meucci L. *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Pág. 5. cit. p. B. Villegas B. *ob. cit.* págs. 95-96.

⁴ Orlando V. E. *Diritto Pubblico Generale*. Pág. 35 cit. B. Villegas B. *ob. cit.* pág. 96.

⁵ Presutti Errico. *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Pág. 74. Cit. B. Villegas B. *ob. cit.* págs. 335-36.

⁶ Merkl Adolfo. *Teoría Gral. del Derecho Administrativo*. Madrid. 1935. Pág. 145.

des, especialmente de las superiores, puede influir sobre la práctica administrativa en tal forma y puede condicionar en tal grado a las autoridades ocupadas con los mismos asuntos, que pudiera hacer creer en la aplicación de una norma legal completa. "Esas prácticas —agrega— significan solamente una coacción psíquica que actúa como fuerza motivadora, junto a Otros factores, en el procedimiento administrativo. Pero esto no basta para convertirla en fuente de derecho. Supongamos que la práctica administrativa, en una serie ininterrumpida de casos, ha hecho uso, en una dirección determinada, de su poder discrecional, de forma que podamos hablar de la existencia de un uso administrativo. Nada se opone en derecho a la autoridad administrativa que, en virtud de su poder discrecional, lo utilice en un sentido que se desvía del habitual hasta ese momento". Y Merkl se pregunta: "¿Cómo es posible que si la autoridad se ha conducido en noventa y nueve casos en forma antijurídica, el caso cien adquiera patente limpia?"

Creemos que Merkl está confundiendo el acto discrecional con el acto arbitrario, ya que el primero no es antijurídico, pues esa discrecionalidad debe estar condicionada a la fuente de derecho más importante que es la ley. En otras palabras: es discrecional porque la ley lo permite; no al margen de ella o en su contra, y al libre arbitrio del que lo realiza. En el primer caso lo discrecional es -valga la expresión- evidentemente jurídico; en el segundo, por el contrario, carece de legalidad, o sea, es antijurídico. Desviarse de lo habitual usando del poder discrecional cuando el hábito es contrario a la ley, éste y la discrecionalidad son antijurídicos. El acto discrecional ha sido, entonces, indebidamente interpretado convirtiéndose en abuso de poder..

Dice Langa --citado por Posada-⁷ "que la práctica administrativa necesariamente formada dentro de la administración y en virtud, en principio, de la relación de subordinación jerárquica, es un hecho jurídicamente irrelevante. Es cierto, afirma, que se funda en el «precedente», vale decir en **decisiones anteriores de casos** semejantes, **pero es difícil admitir que la aplicación de ese precedente sea motivado por la convicción jurídica de estar frente a una norma de derecho, sino como una consecuencia directa e inmediata** de directivas superiores. Y sigue diciendo: por muy minuciosas que las leyes sean, por detallados que resulten los reglamentos, es sabido que una de las características de la burocracia moderna está en el amplísimo *esprit de suite*, mediante el cual el silencio de la ley y sus deficiencias prácticas se colman por una tradición propia del cuerpo mismo de los empleados, y en virtud de la cual se hace de un modo dado, sin más razón que el haberse hecho siempre así. No hay cuerpo alguno ni magistratura tan tenazmente adherida al «precedente» como la moderna burocracia. Sin duda que no deben confundirse estas prácticas con la costumbre jurídico-administrativa. Las prácticas implican los actos de los funcionarios públicos, y estos actos, dice Gerber, no de-

⁷ Posada Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Madrid. Ed. 1935. Pág. 144 B. Villegas B. ob. cit. pág. 337.

ben ser considerados más que como síntomas de una convicción jurídica, y no **como momento generador del derecho.**"

'Pero puede ocurrir -siguiendo a Merkl⁸— que el Poder Ejecutivo, por vía de la instrucción, disponga que determinada práctica administrativa sea observada por los órganos administrativos, en cuyo caso esa práctica tiene fuerza obligatoria y es fuente jurídica. Pero esa validez de fuente tiene un origen distinto; ya no es el precedente el que la justifica como tal, sino la instrucción o, en su caso, el reglamento, los cuales sí son fuentes del derecho administrativo."

Es de suponerse, comentamos, que cuando Merkl habla del Poder Ejecutivo se refiere al titular del poder, pues esas instrucciones que hayan de cumplirse por los órganos no son sino los acuerdos y decretos presidenciales que son fuente de derecho, y no de los funcionarios encargados de los propios órganos. Los acuerdos u órdenes emanadas de éstos tampoco tienen el carácter **de fuentes de derecho, sino parte de las prácticas administrativas en el ejercicio del mando como actos de autoridad, sin otro significado que el de "coacción jurídica que actúa como fuerza motivadora", junto a otros factores, en el procedimiento administrativo.** Creemos también que, constituyan o no un precedente estas prácticas, no deberán considerarse como fuentes de derecho, **en estricto r.gor.**

¿No siendo, pues, fuente de derecho administrativo esas prácticas, usos, hábitos, trámites, debemos echarlos por la borda de nuestras investigaciones y no tomarlos en cuenta cuando lo que se pretende es sistematizar con teorías y métodos definidos esas prácticas y cuando éstas y sus respectivos procedimientos constituyen un retrato eficaz de la manera de ser de un pueblo? Francamente **nos inclinamos a tomarlos en cuenta.**

¿Por qué? Porque ese modo de ser, esa manera de actuar (cultura) no se puede ni se debe dejarlos pasar desapercibidos por su vitalidad, ya que eso enraí. Habrá de ser siempre una saludable experiencia y de una gran utilidad conocerlos bien.

Ello habrá -¿quién lo duda?- de reflejarse en aeros normativos, pues esos y no otros efectos tendrán que resultar de los estudios administrativos; es decir, de la mera descripción de los hechos se pasará a las recomendaciones para que se conserven esos usos, hábitos o prácticas o para que se modifiquen.

El fin, esas fuerzas, esos obstáculos inmediatos, esos impedimentos que **se presentan en nuestro continuo batallar, por amargos que aparezcan tienen** caracteres singulares y permiten que el fenómeno se observe desde diversos puntos de vista por demás interesantes entre otros: el psicológico y el sociológico. No dejará de ser ventajoso para las posibles soluciones que se den a los problemas,

⁸ Merkl. A. ob. cit. pág. 146.

HACIA LA CREACION DE UN CAPITULO TITULADO "LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA"

POR

CESAR AUGUSTO IZAGUIRRE ROJO

El propósito de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, órgano del Instituto de Administración Pública, no es Otro que el de ir exponiendo a los estudiosos los diversos aspectos que esta rama de las ciencias sociales ha venido presentando a fin de resolver los problemas innumerables que día a día se destacan en las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Importantísimo campo donde se reflejan las vicisitudes de esta lucha lo constituye la Legislación Administrativa que se ha venido sucediendo en lo **que respecta a México a través de su historia, puesto que es en las leyes, reglamentos, acuerdos y circulares, que van surgiendo en el tiempo, al ritmo de las necesidades y requerimientos en el pulso de la nación, donde se van plasmando los conceptos que tienden a la creación de organismos, procedimientos, medios de mejor aplicación, nuevos impuestos, Con su consecuente la extirpación de** los que ya han cumplido su finalidad; persiguiendo el propósito de dar mayor flexibilidad a los términos de su aplicación técnica en beneficio de los causantes, a fin de justificar razonablemente y aligerar las cargas públicas dentro del marco de los artículos 28 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son los que delimitan eficazmente el campo de Tributo Fiscal al fijarle, de una vez por todas, sus vallas dentro de los conceptos de que, para ser justo, sea general, proporcional y equitativo y por tanto **sustentan al régimen impositivo cuyo espíritu radica en que se grave sin distinción a todos los sujetos y se apliquen las sumas recaudadas, estrictamente, a los gastos públicos y a las obras de beneficio general y en síntesis dentro del afán inalterable de buscar a cada momento una conquista mejor para el desarrollo creciente de la ciencia de la Administración Pública.**

Si se quiere contemplar la experiencia del pasado y recoger el provecho que se ha ido filtrando en la Administración presente, con el propósito de realizar las aspiraciones de justicia que la Revolución Mexicana depositó en la Constitución de 1917, es preciso traer a la mesa de trabajo en sucesivas faenas los puntos destacados de la Legislación Administrativa, para ello y como un capítulo permanente de la Revista de que nos ocupamos deberá establecerse el renglón de la Legislación Administrativa Mexicana, que irá revelando los

hcclos mis importantes de esta Legislación a partir de la vigencia de la Cons-
rucion General de *la* República.

Así pues, en sucesivos trabajos ya bajo el rubro "Legislación Administra-
tiva Mexicana", se irán agrupando las diferentes disposiciones que sobre tan
interesante materia han ido apareciendo en *la* historia de *la* Administración
Pública en México.

La presentación de las disposiciones diversas se hará en función de su
jerarquía jurídica y tratando, las más de las veces, de acompañarla con el chis-
peante detalle del *Diario de los Debates*, el razonamiento crucial de las expo-
siciones de motivos y todos aquellos factores, que de una o de otra manera ha-
gan amable y provechosa la enseñanza de tan interesante codificación.

NOTA BIBLIOGRAFICA

ANDRÉ BERTRAND.—*Las Técnicas de Trabajo Gubernamental en el Estado Moderno*. Instituto de Administración Pública de México. México, 1954, pp. 92.

El señor André Bertrand, prestigiado miembro del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, realizó, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, un estudio de ciencias políticas y administrativas, y de derecho comparado en tres de las principales democracias del mundo moderno: Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Sus resultados dieron lugar a la publicación del volumen titulado: *Las Técnicas del Trabajo Gubernamental en el Estado Afoderno*, que ha sido dado a conocer en México por el Instituto de Administración Pública de México, a través de la versión castellana de Catalina Sierra Casasús, Miembro Fundador del propio Instituto.

En el capítulo 1, y a manera de introducción, Bertrand analiza en una forma sintética la manera en que los campos de acción de los poderes públicos se han venido incrementando en las administraciones modernas, implicando, entre otros fenómenos, el aumento consecuente en el número de funcionarios, la división y el entorpecimiento en sus funciones de la estructura administrativa, el aumento en el número de organismos especializados y la multiplicación correlativa de los asuntos de competencia de dos o más ministerios o secretariados gubernamentales. En esta primera parte, Berrrand también anota cómo la esfera de operación del Poder Ejecutivo se ha venido a ocupar de funciones eminentemente legislativas, fenómeno que hace extensivo a las sociedades modernas en general y que califica entre los vicios del estado moderno.

El capítulo II se refiere al problema de las técnicas del trabajo gubernamental y a la elaboración de las decisiones del Ejecutivo; con especial hincapié en los aspectos de la política general de gobierno en los tres diferentes países. La descripción se inicia por los dos países de gobierno parlamentario en los cuales la responsabilidad de la política general atañe al gabinete en su conjunto. No obstante, la forma y la función gubernamental difieren en Francia y Gran Bretaña en varios puntos.

En ambos países el Jefe de Gobierno -denomínese "Premier" o "Presidente del Consejo"- tiene entre sus funciones principales la de coordinar la acción de los ministros, arbitrar sus diferencias y conocer de los más graves problemas que se presentan en cada uno de los ministerios. Debido a tales características, el Jefe de Gobierno no puede asumir el manejo concreto de una cartera ministerial.

Para realizar la coordinación en los trabajos del Gobierno, el Premier o Primer Ministro cuenta con un órgano personal de trabajo denominado en la Gran Bretaña. *Secretariado Privado* y en Francia *Gabinete*. Las funciooes de esos dos organismos y la forma en que llevan a cabo la coordinación de las labores de los diferentes minis-

renos, ocupan la atención del autor, quien da a conocer, en primer término, la evolución sufrida por los organismos que componen el Secretariado y Gabinete y la forma de organización interna de cada uno de ellos; y, en segundo, el papel desarrollado por los funcionarios que los componen.

En la Gran Bretaña, por ejemplo, al lado del secretariado privado del Primer Ministro se creó, en 1920, el *Cabinet Office*, organismo que llegó a desarrollar una actividad esencial durante el gobierno laborista de la postguerra y que conserva su importancia en la actualidad. Por su parte, el Secretariado General francés se ha convertido en una organización sólida y permanente -no obstante que el gobierno francés es un gobierno de coalición- y ello en vista de la actitud de los diferentes gobiernos posteriores a la liberación, los cuales han tratado de establecer una estructura gubernamental más compacta por medio de la propia forma de organización del Secretariado General.

El *Cabinet Office* y el Secretario General desarrollan sus funciones de manera diversa.

En la Gran Bretaña los miembros del Gabinete son ayudados en sus labores *por tmo o rarios comités interministeriales*, cuyo objeto es ocuparse de los asuntos interiores del Gobierno, de los problemas económicos o financieros y de la defensa nacional. Dichos comités se encuentran ligados al *Cabinet Office* por medio de los encargados de misiones quienes están en contacto directo con los departamentos secretariales competentes, a fin de recabar los temas de la orden del día del trabajo de los propios comités. Esta organización, que se puede llamar *vertical*, se complementa con la organización *horizontal*, o sea la labor que los encargados de misión realizan frente a las comisiones interministeriales relacionadas con los asuntos de competencia de dos o más comités. La forma de trabajo reseñada es un ejemplo de colaboración eficaz entre la actividad gubernamental que desempeña el *Cabinet Office* y los comités interministeriales y el trabajo administrativo, realizado por las comisiones interministeriales. Al decir del autor "... gracias al funcionamiento de los diversos comités interministeriales se pueden tomar decisiones de política general sin que el Gabinete mismo tenga que emitir al tanto de ellas, y como producto del trabajo en conjunto de dos o más ministros interesados".

En Francia el sistema de trabajo de los comités interministeriales permanentes no puede operar debido, entre otras cosas, al ya citado carácter heterogéneo de la política de gobierno francesa. El Presidente del Consejo, en todo caso, debe pedir la reunión de conferencias interministeriales o de concurrencia restringida únicamente cuando no se ha podido lograr un acuerdo entre los ministros competentes acerca de una cuestión de carácter ministerial, siendo, por tal motivo, evidentemente temporales.

El poder de decisión se ejerce por el Consejo de Ministros bajo la presidencia del Presidente de la República. Las decisiones que toma el Presidente del Consejo junto con los ministros del Gabinete, secretarios y subsecretarios ministeriales, son ratificadas por el propio Consejo de Ministros. M. Bertrand, después de analizar las formas de trabajo de estos dos organismos franceses y las funciones del Secretario General del Gobierno y del Presidente del Consejo francés, concluye que *el Secretario General del*

Gobierno aparece como un órgano de trabajo gubernamental que presenta las mismas semejanzas con su homólogo británico, al mismo tiempo que su primogénito: el "Cabinet Office".

El autor pasa en seguida a estudiar la política general del Ejecutivo en un régimen presidencial, concretamente, en los Estados Unidos. Como acostumbra, inicia su análisis con una historia breve del desarrollo de la administración norteamericana y de los diferentes organismos que fueron encargados de realizar esta función. Y así afirma que, ante la ampliación de las atribuciones del Estado y la proliferación de los organismos gubernamentales se hizo necesaria la reorganización del Gobierno, labor que llevó a cabo el Presidente Roosevelt por medio de una serie de disposiciones legislativas que culminaron con la promulgación del Acta de Reorganización (*Reorganization Act*), en septiembre de 1939, en la cual se creó el Departamento de la Presidencia llamado *Executive Office*. A partir de esa época, el *Executive Office* ha variado en sus funciones y en su composición, teniendo en la actualidad una enorme importancia dentro del sistema de trabajo del Gobierno de los Estados Unidos.

Por lo que respecta a la función de los ministros o secretarios, o sea a 10 que en sentido estricto puede llamarse el Gabinete, en los Estados Unidos está constituido por los jefes de los *Executive Departments*, así como por los jefes de ciertos organismos administrativos como son la Oficina del Presupuesto, el Director de la Seguridad Mutua, el Embajador ante las Naciones Unidas y el Asistente del Presidente.

Sin embargo, el papel del Gabinete norteamericano difiere en lo fundamental del Gabinete y del Secretariado Francés si se toma en cuenta que en el sistema Presidencial, y en contra de lo que acontece en el régimen parlamentario, la decisión del Acto Gubernamental compete exclusivamente al Presidente. quedando reservado para los secretarios un papel consultivo.

Por lo que respecta a los procedimientos y medidas de trabajo, los organismos administrativos en los Estados Unidos no realizan ninguna centralización, sino antes bien, todos los organismos ejecutivos informan por separado al Presidente sobre los asuntos más variados a través del *Executive Agency* y de la *Oficina de Presupuestos*, que a través de sus cuatro oficinas y cinco departamentos realiza, de hecho, la labor de coordinación entre los programas de los distintos órganos del Ejecutivo. Es evidente que la mayoría de las decisiones tomadas por el Presidente tienen como fundamento administrativo el trabajo preparatorio efectuado por dicha oficina.

En conclusión, Bertrand afirma que objetivamente y desde el punto de vista de las técnicas del trabajo gubernamental, el ordenamiento racional de dicho trabajo es más fácil de obtener en un régimen parlamentario —con responsabilidades compartidas entre varios organismos especializados— que en un régimen presidencial, en el cual se deja al Presidente de la República la responsabilidad de dirigir y organizar.

André Bertrand se refiere en el tercer capítulo de su análisis, al proceso de elaboración de las leyes. En primer término considera la función desarrollada en dicha elaboración por los poderes Legislativo y Ejecutivo y hace ver cómo dentro de las normas del régimen parlamentario, el gobierno y el parlamento tienen el derecho de

iniciativa para legislar, en tanto que en el régimen presidencial -y atendiendo al principio de la separación de poderes- esta facultad corresponde únicamente al Legislativo. Sin embargo, el autor hace notar que en virtud de algunas disposiciones de carácter constitucional, las atribuciones del Ejecutivo para legislar han venido a ser casi tan importantes en Estados Unidos como lo son para el Gobierno en la Gran Bretaña o en Francia.

Para llevar a efecto la comparación entre las técnicas de trabajo legislativo, el autor Bertrand, empieza por analizar las observadas por el Gobierno británico. Después de un análisis de tipo histórico de las instituciones que intervienen en la elaboración de las leyes, analiza el procedimiento seguido por dichas instituciones para concluir que el mejor de los sistemas empleados ha sido el del Gobierno laborista de Mr. Attlee, quien, empleando los métodos de planeación económica, llegó a establecer un verdadero programa legislativo de largo alcance.

Por lo que respecta a Francia, Bertrand señala que el trabajo gubernamental en materia legislativa corresponde esencialmente a la Secretaría General del Gobierno y en concreto, al más importante de sus servicios: el Servicio Legislativo, con la circunstancia de que también el programa del Gobierno de los diferentes presidentes del Consejo contiene disposiciones legislativas que, de ser aprobadas por la Asamblea Nacional, tendrán verdadera validez. El autor ofrece, asimismo, una síntesis de la forma en que el servicio legislativo lleva a cabo sus fines, desde el momento en que los ministros toman la iniciativa de proyectar una ley, hasta su publicación en el *Diario Oficial* del Gobierno francés.

Como una característica distintiva en el proceso de elaboración de las leyes en Francia y Gran Bretaña, Bertrand hace notar que en tanto que en la Gran Bretaña existe un grupo especializado para convertir cualquier iniciativa ministerial en un correcto texto jurídico, en Francia, desde el momento en que esta iniciativa se da a conocer reúne ya las condiciones de una correcta redacción jurídica debido, entre otras cosas, a la amplia preparación que en esta materia tiene la mayoría de los componentes del Servicio Legislativo.

En los Estados Unidos, en virtud de que rige el sistema de división de poderes, las proposiciones de leyes que hace el Presidente de la República en sus mensajes anuales de gobierno deben sujetarse a su aceptación por el Congreso, lo que dificulta al Presidente elaborar un programa racional y de largo alcance en materia legislativa.

El organismo con que cuenta el Presidente para coordinar las medidas legislativas propuestas en sus programas de Gobierno, es la *Oficina de Referencia Legislativas de la Oficina del Presupuesto*. Esta oficina se encarga de examinar los proyectos y telegramas de orden legislativo que el Presidente pretende incluir en sus mensajes y de recabar toda iniciativa que cualquier rama del Ejecutivo piense realizar en materia legislativa. El Presidente, por su parte, puede ejercer el derecho de veto sobre los proyectos legislativos que emanan del Congreso y que sean contrarios a los fines de su Programa de Gobierno. Habiéndose considerado las circunstancias anteriores, se pensó

en la creación de un cuerpo encargado de formular un programa legislativo y de lograr su aceptación por el Congreso, con lo cual el sistema podría semejarse al empleado en los países parlamentarios y no como sucede actualmente en Estados Unidos en que la redacción definitiva de los textos se hace por el Congreso, tratándose entonces de un trabajo parlamentario y no del trabajo propiamente gubernamental. La consideración anterior hizo que el autor no entrara en el estudio de esta fase del problema.

Como resumen final, Berrrand afirma que el buen trabajo gubernamental requiere de un buen trabajo parlamentario y que las condiciones son necesarias para un equilibrio real de poderes contrario a lo que acontece actualmente en las democracias, en donde el papel de los parlamentos ha llegado a menospreciarse absorbido por la amplitud que cobra cada día la técnica del trabajo gubernamental.

GUADALUPE RIVERA MARÍN.