

# Revista de Administración Pública

Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Ediciones  
**INAP**  
VIGESIMO  
ANIVERSARIO

# 30

# Revista de Administración Pública

Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Ediciones  
**INAP**  
VIGESIMO  
ANIVERSARIO

# 30

REVISTA DE  
ADMINISTRACION PUBLICA  
Organo editorial del  
Instituto Nacional de Administración Pública

Ediciones  
**INAP**

México 1975  
VIGESIMO ANIVERSARIO

INSTITUTO NACIONAL  
DE ADMINISTRACION  
PUBLICA

Sección Mexicana  
del Instituto Internacional  
de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente

Andrés Caso

Vicepresidente

Manuel Bravo Jiménez

Consejeros

Eugenio Méndez Docurro

Ignacio Pichardo Pagaza

Enrique González Pedrero

Norberto Agramonte Mier T.

René Carvajal Ramírez

Gustavo Martínez Cabañas

Juan Víctor Verges X.

**Tesorería**

Scaltiel Alatraste

Alicia González

Secretario Ejecutivo

Javier Barros Valero

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

DIRECTOR: Jaime del Palacio

ELABORACION: Francisco Conzález Ortíz

COMITE VE COLABORACION: Fernando Alanís. Marinela Barrios, Javier Barros Valero. Carlos Lara Sumano. José Luis "artínez H.. Patricia Pérez-Sandi, Osear Reyes Retana, Miguel Osear Valdez.

Revista de Administración Pública

**Autorizada como correspondencia de 2a. clase**  
por la n.G.c.. México, D.F.

Suscripciones y envío de originales:

Barranca del Muerto 210, P.B.

Apartado Postal 20-613.

# Revista de Administración Pública

NUEVA EPOCA

NUMERO 30

1975

## SUMARIO

<b>Presentación</b>	V
Antonio Carrillo Flores <i>Ei Instituto de Administracion Pública de México</i>	
GaLino Fraga <i>Tendencias de la administración pública contemporánea</i>	
Ricardo Torres Gaitán <i>El marco constitucional. de la administración pública mexicana</i>	9
<b>Javier Harros Sierra</b> <i>Reestructuración administrativa</i>	17
Hugo B. Margain <i>Problemas fiscales de las compañías que operan en México</i>	21
Andrés Caso <i>Algunos problemas de la administración pública en México: el análisis del presupuesto en la S' Ct)!</i>	35
Delfina Solana Yáñez <i>La administrocion pública en México</i>	51
<b>Francisco Ruiz de la Peña</b> <i>La responsabilidad de la admministrnción pública</i>	57

Gustavo Alanís F. <i>Ampliación de la esfera de la administración</i>	67
Andrés Serra Rojas <i>Las empresas privadas de interés público: nuevas formas de asociación en el derecho administrativo mexicano</i>	71
César Sepúlveda <i>El derecho en los planes de desarrollo económico</i>	89
Jesús Reyes Heróles <i>El Estado y el desarrollo económico</i>	101
Sealtiel Alatríste <i>El control contable en la planeación económica</i>	111
Eliseo Mendoza Berrueto <i>Desarrollo económico y planeación regional</i>	121
Rodolfo Félix Valdés <i>Planeación de la infraestructura económica</i>	131
RESEÑAS	
Francisco González Ortiz, León Cortiñas Peláez., Eduardo Soto Kloss, Fernando Garrido Falla	143

Se terminó de imprimir este libro el día 21 de junio de 1976, en los talleres de Offset de Colores. Sur 116 No. 2803, México 13, D. F. Su tiraje consta de 2,500 ejemplares.

# Presentación

El número 30 de la *Revista de Administración Pública* marca un hito muy importante en su propia historia: nuestra revista cumple veinte años de vida. Ninguno de esos años fue fácil. La ausencia de publicaciones especializadas en el campo de la administración pública hizo, ciertamente, difícil una tarea que se hubiera podido antojar sencilla: iniciar una tradición de investigación académica y difusión editorial del estado de las ciencias administrativas y de los problemas de la administración en nuestro país. El órgano editorial del Instituto Nacional de Administración Pública fue, pues, pionero en su campo: consiguió, por vez primera, las preocupaciones de los más distinguidos administradores públicos de México durante un largo periodo; de esta manera, los problemas del presupuesto, reflexiones teóricas en torno de las grandes corrientes de la administración en el mundo, aspectos particulares de la marcha administrativa de una dependencia, consideraciones sobre los asuntos fiscales, fueron con frecuencia firmados por nuestros maestros o por administradores públicos mexicanos y extranjeros.

Enteramente desaparecidos todos los números de la primera época de nuestra revista, el Instituto considera conveniente conmemorar el vigésimo aniversario de su órgano editorial con la reedición de algunos artículos aparecidos en los números 1 al 20 de la primera *Revista de Administración Pública*; con ello busca dos objetivos: dar cuenta de testimonios administrativos que aún tienen una validez inusual y rendir un modesto homenaje a quienes comenzaron a pensar y a actuar en un momento que era este un país que necesitaba de administradores públicos cada vez más seriamente formados, cada vez más enterados de las corrientes de su especialidad en el mundo,

Nuestra revista ha saludado siempre con entusiasmo las publicaciones periódicas que han aparecido en México desde 1955 y que tienen como centro de sus intereses a la administración pública. Continuaremos haciéndolo: continuaremos deseando que el acervo de conocimiento que se ha logrado en torno a las ciencias administrativas llegue a todos los administradores de México, lo mismo a quienes tienen a su cargo las tareas más sencillas de la administración municipal que a quienes han de realizar grandes estudios para programar las complejas acciones de una institución pública. En este afán se inscribió nuestra revista: en este afán se reconoce ahora, y se ha reconocido siempre, el Instituto Nacional de Administración Pública.

# El Instituto de Administración Pública de México\*

(1956)

Antonio CARRILLO FLORES

La sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que hoy celebra su sesión inaugural, responde a una necesidad y a un propósito: agrupar los esfuerzos de personas que están o han estado empeñadas en alentar el cultivo de las distintas ciencias que se ocupan de la administración pública, convencidas de que nuestro país cuenta con tradiciones y con experiencias merecedoras de ser sistematizadas para ocupar el rango que les corresponde, lo mismo en el derecho que en la técnica de la administración, y convencidas también de que dentro del marco de esas tradiciones y de nuestro sistema constitucional y político, así como de nuestra estructura social y económica, el cuerpo cuya vida se inicia puede ser un canal eficaz para que México se beneficie con el fruto de otras meditaciones que constantemente están realizándose en los diversos estados miembros del Instituto Internacional.

Dicen los estatutos aprobados en Estambul, en septiembre de 1953, que el propósito de las secciones nacionales es promover el progreso del arte y de la ciencia de la administración pública, en los diferentes

países y de contribuir, mediante la comparación internacional, a un estudio más completo de aquéllos.

En todas partes, los últimos 30 años han contemplado una extensión y una complejidad cada vez mayores en las tareas estatales o paraestatales en sus procedimientos y en su organización. En México el proceso ha respondido a dos grandes objetivos: primero, realizar las aspiraciones de justicia que la Revolución mexicana incorporó en la Constitución de 1917 y en sus leyes reglamentarias, y, después, promover el desarrollo social, cultural y económico de la nación. Como al propio tiempo nuestro país ha sido siempre fiel a los principios fundamentales del estado democrático, que concretamente, por lo que toca a la administración pública, se traducen en el respeto a los derechos de los particulares, en la legalidad como condición y supuesto a toda acción pública y en la división de poderes, el problema de lograr que los grandes objetivos se cumplan en armonía constante con la libertad y con el derecho y dentro de la mayor eficacia posible en la acción gubernamental, es no sólo una cuestión viva y permanente, sino algo que interesa por igual a gobernantes y gobernadores,

La presencia en esta junta de algunos funcionarios no tiene otro significado que

\* Discurso pronunciado por el Sr. Lic. Antonio Carrillo Flores en la sesión inaugural del Instituto de Administración Pública.

mostrar el interés del gobierno en los futuros trabajos del Instituto y de ofrecerle toda la colaboración a su alcance, lo cual **-innecesario resulta casi decir- no supone limitación de ningún orden para la libertad en la investigación y en el examen de las cuestiones. Estas son muchas. Apuntaré unas cuantas de orden muy general: la administración mexicana, conforme a los textos constitucionales, se desenvuelve principalmente a través de las secretarías de estado. Sin embargo, es ya impresionante el número y la importancia de las entidades autónomas a quienes se ha encargado el cumplimiento de varias tareas, que en algunos casos son de autoridad y regulación, en otros, de prestación de servicios público,s., en unos más, de ejecución de obras públicas, de administración de industrias, de intervenciones marginal en los mercados. Varias de tales entidades son corporaciones públicas, en cuya estructura se han seguido modelos europeos; otras son comisiones autónomas, algunas son sociedades anónimas. Una investigación sistemática acerca de estos organismos y de sus conexiones con los órganos directos del estado para valorar frutos y marcar sugerencias, es un tema apasionante.**

Tenemos luego la acción estatal en el **desarrollo económico. La planificación, coordinación y ejecución de las inversiones públicas. Determinar los criterios mejores que permitan que la elaboración de los presupuestos se acomode, en la forma más adecuada para el interés público, a las necesidades de un sano progreso económico. dentro de las peculiaridades propias de México, es otro tema del más alto interés,**

Los problemas relativos a la administra-

ción pública federal han sido ya objeto, **entre nosotros, de valiosos tratados, lo mismo en el siglo anterior que en éste.** Basta con citar la clásica obra de don Gabino Fraga. Hasta hoy la administración **local no ha sido vista con el mismo interés.** Ojalá que de este grupo pudiera surgir un estudio serio acerca de tan vital aspecto de la vida jurídica y social de México.

Hay un antecedente que quiero recordar acerca del valor real que en el desarrollo del derecho administrativo mexicano tuvieron, **en época no muy remota, los trabajos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: la influencia de las conclusiones del Congreso de Varsovia de 1936 en la elaboración de la Ley de Justicia Fiscal, que organizó el Contencioso en garantía de los contribuyentes, antecedente del Código Fiscal de la Federación.**

Quiero cerrar estas breves palabras expresando la complacencia tan grande de que estén aquí antiguos colegas y amigos míos, **de cuyos trabajos, lo mismo en el libro, que en la cátedra o en la administración, hay tantas huellas en lo que es la técnica y la realidad del derecho y de las prácticas administrativas en nuestro país. Estas materias son áridas, carecen de la emoción y del encanto que rodea a las grandes cuestiones políticas y sociales de nuestro tiempo: sin embargo, por altos y certeros que sean los propósitos de gobierno en el más preciso sentido de la palabra, su virtud se frustra si no tienen el indispensable complemento de una buena administración. De ahí la capital importancia de los estudios relativos a ésta.**

Estoy seguro de que el entusiasmo de los miembros de este Instituto hará muchas contribuciones importantes para el bien de México.

# Tendencias de la administración pública contemporánea \*

Gabino FRAGA

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 8 y 13 de los Estatutos del Instituto de Administración Pública tengo el **honor de presentar a ustedes una relación** de las actividades desarrolladas en el primer bienio, que hoy concluye, de la vida de nuestra organización.

**Séame permitido, antes de entrar a esa** relación, hacer un ligero examen de los problemas que se han presentado a nuestra **consideración al iniciar la realización** del propósito fundamental de promover el desarrollo de los estudios sobre la administración pública en México.

**La primera cuestión que surge es la de** fijar el contenido que debe darse a esos estudios. ¿Ha de ser el aspecto político de la administración pública?, ¿o el aspecto **jurídico?**, ¿o el aspecto técnico relativo a la eficacia de funcionamiento de dicha **administración?**

Es natural que en nuestro medio fuera esta la primera cuestión que debió presentarse a los integrantes del Instituto, pues no puede ignorarse que la tendencia pre-

dominante de los estudios sobre la **administración pública en México ha estado** determinada por la tradición formada en buena parte por la influencia de la cultura de la Europa Continental, que ha dado **una supremacía completa a la orientación** jurídica.

Pero es verdad que ni antes ni después de la aplicación de los criterios jurídicos ha podido prescindirse del aspecto político de la administración pública, ya que ésta, según afirma Langrod, "no ha sido construida en ninguna parte bajo el ángulo de la realización del derecho, sino, al contrario, **concebida como instrumento del poder público**". Venturosamente la tesis de que habla el mismo autor, del "antagonismo inevitable entre la administración y la legalidad" ha sido sacudida y quebrantada por la transformación que condujo al establecimiento del Estado de Derecho en el que el poderoso contrapeso que aporta **el factor jurídico viene a crear esa situación** de equilibrio en el funcionamiento de la administración que caracteriza la organización constitucional del Estado contemporáneo.

Si a lo anterior se agrega que la administración como integrante del Gobierno es un gobierno de hombres, y como tal,

\* Memoria presentada ante la Segunda Asamblea Ordinaria del I A P el 21 de febrero de 1957.

según la acertada expresión de Wilson, "no es mejor que los hombres que lo forman" y, como según lo afirma el distinguido miembro de este Instituto, Sr. don Rafael Mancera, "la calidad de una administración se determina en gran parte por la devoción, habilidad y honestidad de sus funcionarios y empleados" (La Administración Pública en los planes de desarrollo económico, Revista Núm. 2), y que además, la extensión de las funciones administrativas como una consecuencia de la amplitud desmesurada de las atribuciones del Estado moderno, después de las últimas dos guerras mundiales, ha hecho que la administración penetre hondamente en la vida de la comunidad, teniendo que atender problemas para cuya comprensión y resolución se requiere una competencia técnica especializada, es necesario admitir que los estudios sobre la administración pública han tomado otra orientación, que es predominante, sobre todo en la doctrina norteamericana, y que consiste principalmente en considerar la influencia del ambiente político, psicológico y social en que se desenvuelve la administración y en preconizar los medios técnicos más adecuados para obtener el mejor rendimiento de la actividad administrativa, tratando de adaptar a la administración pública los principios que regulan el manejo de las empresas privadas.

A propósito de estos diversos aspectos que pueden servir para apreciar el funcionamiento de la administración, con ocasión del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Madrid del 3 al 8 de septiembre de 1956, tuvo lugar una interesante discusión entre los profesores de derecho administrativo y los profesores de ciencias administrativas y, aun-

que se eludió la definición de la ciencia administrativa, se produjo una clara separación entre los "juristas", por una parte, y los "administradores" por la otra, sosteniendo los primeros que las ciencias administrativas engloban, o por lo menos se complementan y coordinan con el derecho administrativo, en tanto que los segundos "los administradores" "insisten sobre los aspectos prácticos y no jurídicos de las ciencias administrativas, aspectos a los cuales conceden la primacía, ya se trate de los principios generales de organización y de métodos administrativos o de las relaciones que existen entre las ciencias políticas, la sociología y la psicología social y las ciencias administrativas, en el concepto de que éstas no están confinadas solamente a la administración pública, sino representan, igualmente, aspectos técnicos de práctica de negocios y de gestión de empresas". (Chronique del Institut. Rev. Int. des Sciences Ad. 1956. Núm. 3, pág. 253.)

Ante todas estas tendencias, el Instituto sin una declaración expresa al respecto, y en esto creo interpretar el sentir de todos sus miembros, ha sustentado la convicción de que el criterio que debe mantener cuando se trata de fijar el contenido de los estudios sobre la administración pública, es el de conservar en perfecto equilibrio y simetría los tres r-mentos que se han examinado, es decir, el aspecto jurídico, el aspecto político y el aspecto técnico.

\* \* \*

Hecha esta aclaración paso a informar a ustedes los diversos momentos en el desarrollo del Instituto; las actividades principales que ha llevado a cabo y las tu. se

propone desarrollar en una forma inmediata.

En primer término nuestra escritura de constitución como asociación civil quedó autorizada el 14 de mayo de 1955, habiendo recibido en el mes de abril del mismo año, las primeras ayudas económicas que el Banco de México y Nacional Financiera generosamente aportaron para el sostenimiento de nuestra organización, lo que permitió instalar a mediados del mes de agosto las oficinas del Instituto.

A partir de su constitución, los miembros del Consejo Directivo han celebrado diversas reuniones (los días 12 de julio de 1955, 16 Y 26 de abril, 5 de julio, 11 de septiembre y 17 de diciembre de (956) Y en ellas se ha ido estudiando, con todo cuidado, el programa de acción que ha de seguir el Instituto.

Entre los puntos estudiados de ese programa se encuentran los siguientes:

a) La publicación de una revista como órgano informativo y de divulgación de lo que se ha hecho en nuestro país en su esfuerzo por implantar nuevos sistemas administrativos y para reformar los existentes, así como dar a conocer las experiencias y conclusiones de otros países en los que, como en el nuestro, abundan las mismas preocupaciones de carácter científico y técnico,

b) La preparación para el momento oportuno de un ciclo de conferencias sobre diversos temas de administración pública.

e) La organización y celebración de un Congreso Nacional de Administración Pública, tan pronto como el Instituto

haya adquirido todas las conexiones necesarias con los organismos federales, locales, y municipales, y estudiosos de la administración, en toda la extensión de la República.

<1) La celebración de certámenes para la presentación de estudios sobre temas administrativos.

Sin perjuicio de la labor de preparación de los lemas anteriores, se adoptaron como tareas concretas a realizar durante el presente año de 1957, las siguientes:

1. Formular un estudio lo más completo posible sobre los diversos aspectos que presenta la organización actual del Poder Ejecutivo Federal para concluir con las críticas de valor constructivo que de dicho estudio han de desprenderse.

2. Realizar el estudio cualitativo y cuantitativo del personal integrante de la administración federal.

3. Procurar la incorporación al Instituto de funcionarios y particulares de los estados y municipios de la República, e integrar secciones filiales de nuestro Instituto en las diversas entidades del país.

4. Por último, hacerse cargo de los estudios que se le encomienden por el Gobierno Federal, o por instituciones de carácter oficial, con alguna de las cuales se han tenido ya pláticas para la práctica de un estudio que le interesa.

\* \* \*

Entre las realizaciones a que ha llegado el Instituto, me cabe la satisfacción de señalar las siguientes:

En primer término la publicación trimestral, que se inició el año 1956, de la Revista de Administración Pública bajo la dirección del Sr. Lic. Antonio Martíncz Báez, y la subdirección de la Sra. Catalina Sierra.

Esta revista ha tenido una acogida excepcional, tanto en nuestro país como en el extranjero. El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas consignó la siguiente nota al referirse a la revista:

“La nueva Sección (la nacional mexicana del Instituto Internacional) ha emprendido la publicación de una revista trimestral intitulada Revista de Administración Pública. Nos es grato expresar nuestra satisfacción por esta iniciativa que dotará a la América Latina (si se exceptúan las excelentes revistas brasileñas, publicadas en portugués) de su primer periódico importante de ciencias administrativas. Por lo demás, México se encuentra particularmente calificado para editar tal Revista. Este país posee una gran experiencia de la administración pública, tanto en el dominio del derecho administrativo como en el de la ciencia de la administración”,

Pues bien, la revista, como es fácil apreciar por los tres números que hasta la fecha han salido a la circulación, ha tenido como norma abrir sus puertas a los estudios administrativos, bien sean de carácter político, de carácter técnico o bien de carácter jurídico, pues, como antes se expresó, el Instituto considera que el olvido o menosprecio de alguno de esos aspectos sería contrario al propósito de comprender a fondo los problemas de la administración pública mexicana.

Deseo llamar especialmente la atención sobre un problema que ha ocupado las páginas editoriales de la Revista (Núm. 3), y que se relaciona con lo que parece ser una exigencia del momento actual, o sea la de establecer la enseñanza para la capacitación adecuada del personal en las técnicas y en la ciencia administrativa. La Sra. Catalina Sierra, autora de esa página editorial, después de preguntarse si para formar expertos en administración pública es necesaria la existencia de una escuela, o bastaría incluir dentro de las enseñanzas de otras carreras las especialidades respectivas, manifiesta:

“Nuestra opinión en atención a los hechos brevemente señalados, sería la siguiente: establecer una escuela de capacitación administrativa de funcionarios y empleados públicos, por un lado; y por el otro, iniciar cursos optativos de especialización en asuntos administrativos en las diversas escuelas profesionales universitarias y técnicas; finalmente en las escuelas más vinculadas por la índole de la enseñanza que en ellas se imparte, se podrían incluir las especialidades administrativas -en un grado superior de enseñanza-> más vinculadas con el resto de las enseñanzas que se imparten en cada una de ellas. Así el economista podría ser economista diplomado en administración pública; sus estudios podrían derivarse de manera especial a técnicas de desarrollo, de planeación, de organización, de hacienda pública, fundamentalmente desde un punto de vista económico: el abogado, de la misma manera, podría ser un experto en administración pública, fundamentalmente desde puntos de vista relativos al proceso y al derecho administrativo y el contador podría estudiar

otro tipo de especialidades, vinculadas con su actividad fundamental, pero congruentemente aplicables a la administración pública".

Creo que si los demás miembros del Instituto están conformes (como yo lo estoy entusiastamente) con estas ideas, se podrá tener en ellas el principio de la solución de tan serio problema como lo es el de la enseñanza en materia de administración pública.

\* \*

Otra de las realizaciones que se han llevado a cabo en este período, ha sido la de establecer una vinculación estrecha con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas; nuestro Instituto constituye la Sección Nacional Mexicana de aquella organización, tal como se previó en los artículos 10. y transitorio de nuestros estatutos.

Esta vinculación es de gran importancia, puesto que como lo indicó el señor Secretario de Hacienda, Lic. Antonio Carrillo Flores, en su discurso inaugural, el Instituto "puede ser un canal dicaz para que México se beneficie con el fruto de otras meditaciones que constantemente están realizándose en los diversos Estados miembros del Instituto Internacional".

La primerísima importancia que ha tomado ese organismo se revela señalando los siguientes hechos que aparecen en el último informe que obra en nuestro poder: El Instituto ha incorporado a 27 estados miembros, a 27 secciones nacionales, a una sección internacional que agrupa funcionarios de 7 grandes organizaciones internacionales, y en el último congreso

celebrado en Madrid, en septiembre de 1956, hubo una asistencia de 450 delegados y congresistas provenientes de 60 países, entre los que se contaban los de Rusia y de Polonia.

Por los datos anteriores se podrá apreciar la importancia de la relación que hemos entablado en estos momentos en que el intercambio de ideas con diferentes nacionales de tan diversa organización, puede ser de gran utilidad para conocer los mejores sistemas y métodos de perfeccionamiento de la administración pública mexicana.

Tuve oportunidad de asistir como representante de México y del Instituto a la mesa redonda celebrada en Oxford del II al 15 de julio de 1955. En ella se trataron los siguientes asuntos, todos ellos de singular importancia: a) elementos comunes a la gestión de las empresas públicas y a las empresas privadas; b) el control administrativo de ejecución del presupuesto; c) la apreciación de la noción del "Administrative Staff College"; d) los aspectos de la preparación universitaria a las funciones administrativas del sector privado que presentan un interés especial para la formación de funcionarios; y e) los contratos de la administración.

Desgraciadamente el Instituto no pudo asistir por medio de sus representantes al X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas que se celebró en Madrid del 3 al 8 de septiembre de 1956, y en el cual se trataron los tres asuntos siguientes: (1) los contratos de trabajo públicos de la administración; b) las tendencias actuales para el perfeccionamiento de los cuadros superiores de la administración, y e) los procedimientos para la preparación y la realización de las reformas administrativas.

Hemos recibido ya solicitud para nuestro concurso a la mesa redonda de 1957, que se celebrará el mes de junio en Opatija (Yugoeslavia), y en la cual se proyecta tratar las siguientes cuestiones: a) las tendencias actuales en lo que concierne a la transmisión de poderes de las autoridades superiores a autoridades inferiores distintas de ellas y viceversa; b) las técnicas de promoción por mérito de los funcionarios, y e) el automatismo y sus problemas en el seno de las administraciones públicas.

En el mismo sentido, nuestro Instituto estuvo dignamente representado por su consejero Sr. Lic. Daniel Escalante en el Seminario Internacional de Administración Pública, que bajo el patrocinio del Gobierno de Uruguay y de la Organización de las Naciones Unidas, se reunió en Montevideo del 17 al 29 de octubre de 1955, con la asistencia de representantes de dieciséis países del Continente, además de los de las Naciones Unidas.

Fueron también de suma importancia los temas allí tratados respecto a capacitación y administración del personal, según puede apreciarse en el informe de nuestro representante, publicado en el número 2 de la Revista.

\* \* \*

Por último, debo informar a ustedes sobre la incorporación de nuevos miembros al Instituto, correspondiendo a invitaciones y solicitudes que han venido recibiendo a medida que se van conociendo las actividades de nuestra asociación. Hasta la fecha han ingresado 14 personas como miembros regulares.

Además, fue designado como miembro honorario el señor Presidente de la República, don Adolfo Ruiz Cortines, a quien le fue entregado su diploma en audiencia especial que se sirvió conceder al Consejo Directivo, el día 5 de julio de 1956, habiéndosele informado ampliamente sobre la constitución y propósito del Instituto, a lo cual contestó expresando su simpatía y deseos de brindar su apoyo a la organización.

\* \* \*

No quiero cansar más la atención que se han servido ustedes dispensar a la lectura de esta memoria; pero no podría terminar sin hacer presente, a nombre del Instituto, nuestro reconocimiento a los señores Secretario y Sub-secretario de Hacienda, Lic. Antonio Carrillo Flores, y don Rafael Mancera, miembros fundadores, y a los señores Rodrigo Gómez y licenciado José Hernández Delgado, directores del Banco de México, S.A., y de Nacional Financiera, S.A., por la ayuda económica que han hecho posible la vida de esta institución.

En lo personal deseo agradecer a ustedes la inmerecida distinción que se sirvieron hacerme al elegirme para presidir el Instituto en sus dos primeros años.

Por último, quiero expresar mis fervientes votos porque en los años venideros nuestro Instituto alcance, para bien de México, el desenvolvimiento que hemos pensado para él.

# El marco constitucional de la administración pública mexicana\*

(1956)

Ricardo TORRES GAITAN

La Escuela Nacional de Economía hace acto de presencia en la celebración del Cuadragésimo Aniversario de la Ley Fundamental que nos rige, porque desea dejar su reconocimiento a los hombres que representaron al pueblo de México en el Constituyente y quienes dotaron a nuestro país de una Constitución que al recoger las aspiraciones del pueblo ha servido de base a la estructura política y jurídica del país.

Queremos, pues, recordar al pueblo y a sus representantes que aceptaron sufrimientos mil en aras de lograr conquistas y de sentar nuevas y más justas bases para el desarrollo de la nacionalidad. Tierra y libertad, derecho de huelga y de asociación sindical, sufragio efectivo y no reelección, eran los lemas que sintetizaban las aspiraciones de un pueblo que durante muchos años había vivido bajo la dictadura y cuyo orden de cosas ya no permitía progresos e impedía la equidad social.

Pese a las violaciones e imperfecciones nuestro Código fundamental ha resistido debido a su consistencia y solidez la prueba de fuego, y en vez de desmoronarse al través

del tiempo, cada día se fortalece más, en virtud de que responde a una serie de aspiraciones e ideales de México y porque los gobiernos de la Revolución al aplicarla, han satisfecho muchas de las necesidades populares. Por tal razón, los ataques de sus enemigos y detractores no han podido quebrantarla. Por el contrario, cada vez es mayor el reconocimiento general, de propios y de extraños, de que fue un documento avanzado, el primero en su género y adecuado para normar la vida moderna de una sociedad.

Las constituciones son el fruto de una revolución, y las revoluciones a su vez, brotan del conflicto existente entre una realidad social opresiva para el mayor número y las incontables aspiraciones de progreso de los grandes núcleos de población. México no podía, claro está, escapar a esta ley de la historia, y todas sus constituciones han sido fruto de una revolución, desde la promulgada en Apatzingán hasta la de 1917, cuyo cuadragésimo aniversario, hoy celebramos.

Durante la lucha armada son destruidos los obstáculos que impiden el desarrollo de una sociedad, y la Constitución es el documento que reúne las normas jurídicas y sociales, que responden a los nuevos

\* Discurso pronunciado en la inauguración de los Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Economía. Ciudad Universitaria. febrero del 1957.

ideales de las mayorías triunfantes. Su vigencia depende de que se aplique con propósitos de satisfacer las necesidades materiales y espirituales del pueblo. En la medida que los ideales de una Constitución son realizados, cubren la etapa constructiva. En tanto que durante la Revolución, las promesas y los anhelos populares, son expresados en lemas y proclamas, la Constitución fija éstos sobre bases políticas y sociológicas, jurídicas y económicas de la vida institucional y administrativa de un país. En resumen, la Constitución y la Revolución no son dos fenómenos diferentes y separables, sino dos grandes fases de un solo acontecimiento histórico.

La Revolución Mexicana, que fue anti-feudal y nacionalista, concretó sus aspiraciones fundamentales en la Ley Agraria de 1915 y en la Constitución de 1917. En **cuanto a sus realizaciones, ha creado un sistema de bancos nacionales, un conjunto de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, en general, ha ejecutado un amplio programa de obras públicas.**

Los gobiernos emanados de la Revolución se encontraron con lo siguiente:

10. un pueblo que había hecho ésta y que estaba sumido en la ignorancia y en el **fanatismo**;
20. un pueblo miserable y ayuno de libertades;
30. una nación a la que le habían sustraído gran parte de sus recursos naturales.

**Frente a estas circunstancias, tuvieron que establecer la educación gratuita y obligatoria; instituir garantías para los obreros y**

**restituirles sus tierras a los campesinos; establecer libertades y reintegrarle los recursos del subsuelo a la nación.**

La Revolución Mexicana recogió las mejores aspiraciones del pueblo en armas y les dio un sentido profundamente humanista. Al cumplir las demandas de tierra y libertad permitió la transformación de los peones acasillados, sujetos a las cadenas de las deudas hereditarias y a la explotación de las tiendas de raya, en auténticos hombres libres y en ciudadanos de verdad. Al recibir las tierras, los peones se transformaron en hombres libres y dueños de su propio destino con posibilidades para realizar sus aspiraciones dentro de un **nuevo marco social y económico.**

Por otra parte, los obreros mexicanos que durante el porfirismo habían demandado mayores salarios y mejores condiciones de vida, recibieron como sola respuesta descargas de fusilería y las mazmorras de San Juan de Ulúa. La Revolución los transformó en sujetos con goce de derechos y protegidos legalmente por el Estado. En esta forma, quedó dignificado el trabajo y los obreros pudieron ejercer sus derechos sin poner en pelibro sus vidas y confiados **en que sus organizaciones no serían consideradas como instrumentos subversivos del orden social, sino medios de hacer valer sus derechos de clase,**

Estos dos hechos, la entrega de la tierra y la protección a los trabajadores, confieren a la Revolución Mexicana un sentido profundamente humanista.

Sin embargo, el trabajador del campo al quedar libre de las trabas que lo ataban a la hacienda, encontró que la libertad y el

**derecho constitucional que le amparaban,** no resolvían su problema de lograr un ingreso suficiente para salir de su miseria e ignorancia. En otras palabras: tenía derecho al trabajo, pero no a "un" trabajo. Así fue creada la mano de obra libre que el futuro capitalismo necesitaba, pero que las leyes obreras debían proteger.

De todo el cuerpo de la Constitución corresponde al artículo tercero señalar los objetivos que le sirven de fundamento. Según el contenido de dicho artículo, el ideal inmediato es integrar la nacionalidad mexicana y el ideal mediato el perfeccionamiento del ser humano. **Para alcanzar** estos objetivos, pugna por el establecimiento de un régimen social justo, en donde la riqueza y el ingreso nacional sirvan para alcanzar mejores niveles de vida, los que a su vez permitan un **progreso continuo en todos los órdenes.**

En efecto, un análisis del articulado de la Constitución nos muestra que su propósito último está encaminado hacia la realización de los fines señalados en la declaración general de dicho artículo que a la letra dice: "La educación que imparta el Estado -Federación, Estados Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

Para el logro de las finalidades anteriores, el propio artículo establece:

1. Que el criterio orientador de la educación se mantendrá por completo ajeno a cualquiera doctrina religiosa y que, por tanto la educación debe basarse en los resultados del progreso científico y lucha-

**rá contra la ignorancia y sus efectos inevitables:** la servidumbre bajo todas sus formas, los fanatismos y los prejuicios.

11. Que la educación será:

a) Democrática, en el sentido de que, además de estructura jurídica y de un régimen político, procure un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Nacional, en cuanto atenderá la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y,

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana mediante el robustecimiento de educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

Como se podrá apreciar, la tendencia educativa de nuestra Carta Magna no es socialista ni religiosa, sino científica con un sentido nacional, democrático, justiciero, profundamente humano, cuya finalidad inmediata consiste en acabar de forjar una nación políticamente soberana, socialmente justa, culturalmente sin trabas y con independencia económica. Asimismo, el poner de relieve que sin garantía de justicia para todos los hombres y para todos los pueblos, no puede haber solidaridad

verdadera y cooperación eficaz, porque en tanto una nación oprima a otra, habrá subordinación pero no igualdad. En acatamiento a esta doctrina libertaria, los gobiernos de la Revolución han sido defensores, en cada ocasión, del derecho de autodeterminación de los pueblos y del respeto a sus gobiernos.

En resumen, el artículo tercero estableció la educación gratuita, obligatoria, científica, democrática y con sentido nacionalista, cuya finalidad última reside en el perfeccionamiento del ser humano.

Por su parte, las garantías individuales establecidas en la Constitución, han creado un ambiente favorable al progreso económico, social, cultural, científico y artístico de México, apoyado por diversas disposiciones secundarias y por organismos encargados de promover las realizaciones consiguientes. Los legisladores del 17, advertidos que las intenciones de sus colegas del 57 se habían frustrado, y reparando en los cambios estructurales que el país había sufrido, conjugaron principios liberales con normas sociales, y de esta manera, sin menoscabar la libertad individual, dieron carta de ciudadanía a la **justicia social**.

Esta posición intermedia condujo inevitablemente a la intervención del Estado en el proceso económico, hecho que ha contribuido a la estabilidad económica de los últimos 20 años. Por su parte, la estabilidad política alcanzada, ha fomentado el desarrollo de los trabajadores y de las iniciativas privadas y estatal, pues afortunadamente se va logrando la conciliación de los sectores a la luz del nacionalismo, debido a que todos pretendemos llegar a ser una nación con todos los atributos. La

coordinación de pueblo y gobierno es conveniente en esta etapa de transición.

Sin embargo, dos de los obstáculos más importantes a este desarrollo son:

10. Fuerzas externas. La revolución industrial en México aparece tardíamente, cuando los países más industrializados ya le habían acaparado sus más importantes fuentes de materias primas, el mercado y las actividades principales. Por tal razón, el industrialismo que en otros países contribuyó al florecimiento de su democracia, en México surge como un fenómeno débil, lleno de trabas y de dificultades. Las inversiones extranjeras en su pugna por desviar el cauce normal y justo de nuestra integridad nacional, han retrasado este proceso por haber surgido a la lucha como tributarios y no como independientes.

20. Fuerzas internas. Los intereses que la Revolución tendía a destruir o menoscabar fueron enemigos jurados de ella y de la Constitución. Los hacendados, que otrora **fuera un elemento positivo en la** formación de nuestra nacionalidad, se aliaron a fuerzas retardatarias y combatieron primero a la Revolución y después a la Constitución.

Las constituciones netamente liberales partían del falso supuesto de que bastaba la igualdad política ante la ley, para que el ilimitado egoísmo individual lograra, en su incesante búsqueda del lucro, la igualdad y el máximo bienestar individual y social.

La política de la Revolución ha consistido en avivar el espíritu del mexicano, política que ha hecho posible que hombres como el maestro Antonio Caso predicara con éxito, la fe en nuestro destino, forjado

por los propios mexicanos. La acción continua de los gobiernos contribuyó a desterrar la idea de que nuestro progreso sólo podía ser posible importándolo. Los adelantos logrados han hecho posible proyectar la cultura mexicana sobre el exterior en muchos aspectos y recoger las corrientes culturales de otros países sobre el principio de la interdependencia y el intercambio mutuos.

En resumen, la sociedad mexicana del porfiriismo, era feudal, compacta, hermética, ajena a la miseria de los trabajadores y sólo interesada en éstos como medio de explotación y fuente de ganancias. En cambio, actualmente, es un hecho por demás interesante y evidente (no explorado sociológicamente aún) la forma en que se manifiesta en México la capilaridad social, que permite ascensos de los individuos sin miramiento a su origen. Esta **manifestación es, sin duda, un producto** de la Revolución, consagrado en la Constitución y hecho realidad por el programa educativo y social de los gobiernos emanados de ésta.

Mientras otras constituciones del mundo cargaban el acento de su doctrina en la garantía de la propiedad, relegando al individuo a segundo plano o tomándolo en cuenta en función de la propiedad, la Constitución del J7 estableció un equilibrio entre la propiedad y el individuo y dictó normas que permitieron el desenvolvimiento de ambas. Si antes se hablaba de derechos abstractos e individuales, ahora se reconocen derechos concretos, individuales y de clase. La fórmula feliz de nuestra Constitución radica en que en ella se estableció una simbiosis de la libertad individual y social. Esto significa un cambio revolucionario al consignar derechos

para los trabajadores hasta entonces no reconocidos por ningún país. Los Constituyentes de México recogieron la experiencia histórica al tomar en cuenta las aspiraciones frustradas, interpretaron los problemas del momento e incorporaron los ideales y las necesidades de los grandes núcleos populares del país a su obra jurídica. Asimismo, condensaron un **saludable** sentimiento nacionalista, al regular y proteger el interés social e individual, pero estableciendo el principio de que el interés público predomina sobre el interés particular.

Ahora no se trata de considerar igual a todos, porque a la postre los efectos de esta concepción dan por resultado una desigualdad mayor. Por lo contrario, se parte del reconocimiento de una realidad que consiste en la desigualdad, para propender al logro de la igualdad. Por este **hecho, nuestra Constitución, además de** proclamar principios generales aplicables a todos, incluye también principios defensivos y protectores de los sectores económicamente más débiles.

Los artículos más importantes que recogieron esta defensa y protección fueron los artículos 123 y 27. La Constitución fue nacionalista, en el sentido de que **recuperó los recursos nacionales hasta** entonces disfrutados por los extranjeros y limitó la adquisición de la propiedad territorial en extensión y en profundidad. Respecto a la primera, obligó a la restitución y limitó la propiedad a un límite máximo. Respecto a la segunda, prescribió que sólo podía ser objeto de propiedad la superficie laborable y que corresponde a la nación la propiedad y el dominio del subsuelo. Por tanto, que la extracción de hidrocarburos y minerales necesitaba permiso

del nuevo propietario: la nación, representada por el Gobierno y a condición de **que su utilización tuviera una función social y fuera de beneficio general.**

Un país que hasta ahora no había conocido los beneficios de una economía privada y que sólo había sufrido sus desmanes, no podía consagrar como principio único el individualismo económico por muy defendible que fuera teóricamente y por muchos frutos que pudieran exhibir otros países afortunados.

Los artículos 27 y 123 permitieron la **expropiación petrolera, la nacionalización** de los ferrocarriles, el reparto de tierras y la intervención del Estado en la economía para la regularización de ésta y la defensa del consumidor.

Respecto al primer artículo, la Constitución estableció que las tierras yaguas **corresponden originariamente a la nación**, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Asimismo, estableció la expropiación por causas de utilidad pública y mediante indemnización, y el principio de que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada la modalidad que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de **explotación. Por consiguiente, reserva a la nación**, por una parte, el dominio directo de toda clase de minerales, sales, combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los hidrocarburos y, por la otra, las aguas de los mares territoriales, lagunas y **esteros, lagos interiores, y afluentes**, manantiales y las aguas del subsuelo. También estableció que el dominio de las

tierras yaguas o la explotación de minas y combustibles minerales sólo podrán ser efectuados por mexicanos y sociedades **mexicanas o bien en su caso, por los extranjeros**, siémpre y cuando renuncien previamente a la protección de sus gobiernos **como inversionistas. En fin, devolvió a los campesinos** las tierras de que habían sido despojados y estableció las bases del reparto a los que carecían de ellas.

Respecto al artículo 123, incluye un mínimo de garantías y libertades sociales, especialmente en beneficio de la clase asalariada. Consagró por primera vez en el **mundo derechos para los obreros, esto es**, garantías sociales además de las individuales. Estableció el derecho a un salario suficiente y el derecho de huelga, jornada máxima de ocho horas, descanso semanal obligatorio, prohibición de que las mujeres y los jóvenes trabajen en lugares insalubres o peligrosos, u horas extras y en **jornada nocturna.**

Sin embargo, el artículo 123 estableció garantías para que la fuerza de trabajo, **como mercancía, no quedara sujeta al libre regateo** entre el patrón adinerado y el trabajador miserable. El fuerte y el débil, no podían enfrentarse libremente en **esa contratación. Por eso el Estado consagró** la libre asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses; y los proveyó del derecho de huelga como arma de lucha. El artículo 123 trata de regular la distribución del ingreso por los trabajadores, entre éstos y los propietarios de los **instrumentos de producción.**

Esta ley protectora de los trabajadores industriales fue promulgada en México en una época en que el desarrollo industrial **era incipiente, pero cuya existencia había**

sido suficiente para que el pueblo y sus representantes tuvieran conciencia de su importancia futura. Se ha dicho que la Constitución estableció trabas a la promoción industrial ante- de que ésta surgiera. Lo cierto es que ya los truhador-s habían sufrido sus desmane-, y por ello los con-fituyrntes procedieron hu-tu cierto punto a la inversa: protegiendo al trabajo tanto como a la inversión y no al revés como había sucedido en otros países.

En sintt-sis los artículos 27 y 123 son netamente reivindicatorios y protectores. El primero de los recursos naturales al dominio de la nación, y el segundo de la clase trabajadora que sólo había estado sometida a obligacionr-s.

La socialización del derecho es un imperativo de nuestro tiempo. La igualdad de los diferentes sectores sociales ante la ley sólo es posible si la misma establece principios que protejan -scomo dice Trueba Urbina, a los menesterosos de la acción de los opulentos- al débil del fuerte; al obrero del patrón, al campesino del latifundista y, en fin, al individuo del Estado. En este aspecto nuestra Constitución ha servido de fuente inspiradora de las legi,laciones de otros países, en donde el hombre-masa logró imponer, al lado de los derechos políticos, derechos sociales y económicos; esto significa que en muchos países las masas robustecieron las Constituciones dándoles un contenido social. Al fracaso del individualismo en materia económica, siguió el fracaso en materia política y los Estados que continúan rigiéndose por el principio lucrativo, han tenido necesidad de encontrar fórmulas que garanticen el funcionamiento de la iniciativa privada al lado de la intervención del Estado en la Economía, que ha sido la consecuencia

obligada. Esta solución de transacción y conciliadora, ha soslayado el verdadero problema, que yace inmanente en el fondo de lodo est« torbellino de inquietudes, de injusticias y de luchas sociales.

Anteriormente se establecía el derecho a la educar-ion, al trabajo, a la propiedad y a la libertad; ahora las constituciones establecen estos derechos de parte del individuo, y la obligación del Estado de dar educación, tierra, libertad, asistencia y seguridad social. protección y defensa tanto al individuo como a la comunidad.

El derecho económico y el derecho social, son un producto del fracaso del individualismo proclamado por la escuela clásica y llevado a sus últimas consecuencias por Jeremías Bentham. El abstencionismo, fue sustituido por el intervencionismo de Estado y estas dos nuevas disciplinas jurídicas tomaron carta de ciudadanía.

Ahora en ellas se trata de los derechos del hombre real, de carne y hueso, y de las clases sociales; es decir, del hombre o del sector que trabaja y que aisladamente no dispone de fuerza suficiente como el terrateniente o el patrón para disfrutar de las garantías y derechos que proclaman las constituciones individualistas. Legislar para todos en una sociedad con grandes desigualdades no sólo individuales sino de clase, era legislar sólo en provecho de los poderosos.

Seguramente que los campesinos y los obreros de México no podrán olvidar que después de tres siglos de Colonia y de un siglo de Independencia, fueron los gobiernos emanados de la Revolución, los que, al aplicar la Ley Fundamental de 1917, han restituido tierras a Jos primeros y han

dado protección al trabajo de los segundos y, sobre todo, que han otorgado libertades.

La fortaleza moral y material de México no podrá depender nunca de la opulencia de una minoría privilegiada, sino del bienestar de las grandes mayorías mediante el aumento, tanto de productividad como de los ingresos reales y la consiguiente elevación de los niveles culturales y de vida. Aún la propia burguesía nacional no puede florecer a base de un mercado raquítrico, ni de explotar a un pueblo con baja productividad e ingresos insuficientes. En nuestra Constitución campea **el espíritu de que, si económicamente no es justificable la desigualdad, menos puede defenderse ésta desde el punto de vista social. Sin embargo, cada día se establecen, por un lado, limitaciones al crecimiento del país por la exagerada concentración de la riqueza, y por el otro, se amplían sus horizontes al incorporar masas de la población al ritmo de la vida capitalista y por el ascenso de las capas intermedias. Pese a la concentración de las fortunas, el proceso del crecimiento económico ha sido posible, gracias a esa absorción de las capas inferiores y al mejoramiento de las intermedias. Esto ha permitido explotar mayor cantidad de mano de obra y a más bajos salarios reales, sin que el mercado disminuya.**

Si una revolución abre una etapa y las realizaciones de su programa cierran ésta, es evidente que la Constitución que nos rige tiene vitalidad todavía para muchos años. Hay aún mucho por hacer. Entre otras cosas, y en primer lugar, continuar con la reforma agraria, ya que es un hecho reconocido hasta por organismos internacionales, que un país moderno me-

sita distribuir la tierra como paso previo para aumentar la productividad y los ingresos del trabajador del campo. México necesita pues, velar porque la pequeña propiedad sea un hecho y completar la reforma agraria en su doble sentido: continuar el reparto de tierras y apoyar éstos principalmente con créditos y técnica.

Si la industria, el comercio y las finanzas están siendo controladas por extranjeros, es deber de todos fortalecer a los obreros y a los campesinos, sectores que han de constituir el baluarte central de la nacionalidad, apuntalados por la acción del Estado, la clase media y la burguesía mexicana nacionalista.

Por consiguiente, debemos pugnar por la continuidad en la aplicación de las leyes agrarias y el establecimiento general de ejidos colectivos, pero apoyados con créditos, abonos, maquinaria, semillas mejoradas, organización técnica y precios de garantía para sus productos; fortalecer los sindicatos mediante la asociación de los trabajadores en defensa de sus intereses, para que combatan la corrupción y la explotación; ampliar la educación popular con un sentido nacional y social; impulsar a la burguesía mexicana; afianzar la intervención del Estado y el principio de la autodeterminación del pueblo de México.

Otras realizaciones que cada día se hacen más necesarias son la reforma fiscal y una política de salarios que ayude a redistribuir mejor el ingreso.

En la medida que actuemos así los mexicanos de hoy podemos enriquecer la herencia recibida de nuestros nobles patriotas y, a la vez, dejar a las futuras generaciones un ejemplo digno de imitación.

# Reestructuración administrativa

(1964)

Javier BARROS SIERRA

N. de la R. En la entrevista televisada celebrada recientemente por el señor Ing. Javier Barros Sierra, siendo Secretario de Obras Públicas, con el Director de un diario de esta capital, externó el primero importantes criterios sobre la necesidad de una reestructuración a fondo de la Administración Pública Mexicana. Nuestra REVISTA recoge en estas páginas la parte relativa a las declaraciones del señor Ing. Barros Sierra, como autorizada opinión sobre el tema al cual se dedica esta edición.

Pregunta: Hablando de una mejor estructuración del gobierno, ¿qué opina usted de la idea de que un solo funcionario tuviera a su cargo la tarea de planear y jerarquizar no sólo las obras públicas, sino toda la inversión del gobierno; todo lo que signifique impulso a la economía? Un funcionario, naturalmente, que tuviera un propósito de promoción y no como sólo objetivo el de frenar a los otros Secretarios. Mire usted, en mi experiencia en Hacienda pude ver cómo cada uno de los señores Secretarios de Estado y los Jefes de Organismos Descentralizados sienten que necesitan más y más recursos, lo que además, es cierto, y cada quien jala para su lado. El Secretario de Educación quiere más y más escuelas, y el de Recursos Hidráulicos más y más presas. y usted

querría más y más caminos, etcétera; pero como los recursos del gobierno son limitados, hay necesidad de una jerarquización; de establecer prioridades, como dirían los americanos. Aunque claro está que al final es el Presidente de la República quien resuelve, alguien le debería llevar el problema ya técnicamente planteado. ¿Cree usted que falta este funcionario o no?

Respuesta: Bien, yo creo que existen en la actual administración instituciones que cubren esa función, aunque quizá no en una forma tan clara o expresa como usted lo sugiere o propone. Yo estimo que lo fundamental es que el Presidente de la República tenga un órgano de consulta absolutamente idóneo, de primera calidad, que le pueda dar opiniones sobre las inversiones que las distintas Dependencias del Poder Público proponen o solicitan.

También es muy importante, a mi juicio, estudiar la inversión total y revisar lo que sucede actualmente. Hasta ahora -usted lo sabe muy bien- el volumen de recursos disponibles se determina por el órgano recaudador de acuerdo con sus pronósticos y se reparte entre los gastos corrientes que ya se conocen para el año siguiente; y el resto, el sobrante, reforzado naturalmente por recursos de crédito nacional e

internacional, es lo que se destina a inversión que ha dado en llamarse inversión social. Quiere decir entonces que se utiliza aquello que está disponible, pero quizá el planteamiento lógico sea el contrario: determinar cuáles son las necesidades del país y después ver la manera de allegarse esos recursos, aunque no se hayan planificado. Pero usted en esto seguramente tiene mejor opinión que yo.

Pregunta: -Tengo la misma opinión, señor ingeniero. No es mejor ni peor; es la misma. Yo creo que en eso se distingue precisamente la economía privada de la economía pública. Usted y yo gastamos lo que tenemos: es decir, para saber en qué y cuánto vamos a gastar debemos partir del dinero que tenemos. El gobierno no; el gobierno tiene que partir de lo que necesita y después ver cómo saca el dinero: con contribuciones, con préstamos exteriores, con préstamos interiores, con lo que sea. Imaginemos que hay una guerra. El gobierno no puede decir no vamos a ir a la guerra porque no tenemos dinero, o no se puede atender a los damnificados, porque no hay impuesto especial que suministre el dinero necesario. Así es que el punto de vista que usted acaba de expresar es, en mi opinión, el correcto y el técnico.

Pero yo tenía en mente otro lado del problema: el de la necesidad de atender tanto al aspecto económico como al político. Es lógico que el señor Presidente de la República atiende a los dos, pero él sufre las presiones políticas más que ninguna otra persona. De ahí, que un funcionario que fuese principalmente técnico podría ver cuál es la obra más productiva, o la de recuperación más rápida, o la que puede dar lugar a un estímulo mayor a la economía, tener, en suma un criterio eco-

nómico más bien que el de la presión -por lo demás muy justa y humana-, de cada una de las regiones que quieren obras. En ese tipo de funcionario estaba yo pensando.

Respuesta: Sí, entiendo. Llámese funcionario o llámese órgano lo que importa es que el procedimiento no tenga una etapa previa en la que ya se establezca un criterio político, sino que se deje al Jefe del Ejecutivo tomar este tipo de decisiones. Es decir, que lo que a él llegue sea exclusiva y únicamente técnico: que el orden de prelación o jerarquización, como usted lo llama, de las inversiones o de las obras sea fijado por criterios esencialmente económicos y técnicos, y sea el Jefe el que decida si se altera ese orden de prelación, en consideración a razones de índole política.

Pregunta: El temor que yo tengo y que por experiencia sé no es infundado, es que frecuentemente la Secretaría encargada de proponer el orden de prelación -la de Hacienda en mi época, digamos, para no culpar a nadie de ahora- frene las obras en vez de estimular la economía. Cuando se creó la Comisión de Inversiones se suponía iba a ser el órgano coordinador, pero el plano burocrático en que se encontraba era demasiado bajo para ejecutar eficazmente esa función que siguió de hecho en manos del Secretario de Hacienda. Ahora hay otras dependencias. Las quejas que ya fuera del gobierno, en mi labor periodística, he escuchado, insisten en que más bien han servido para frenar las actividades de determinado ministro o de determinado organismo -Petróleos Mexicanos pongo por caso- y no para estimular y promover, como debería ser, la función principal de ese órgano.

Respuesta: Yo creo, señor licenciado, que el problema es más amplio. Me parece que debiera pensarse ya muy en serio en una reestructuración total de la administración pública, comenzando por volverla a plantear, no simplemente transfiriendo facultades de una Secretaría a otra, creando o suprimiendo dependencias, sino haciendo una consideración total del objetivo de la administración pública y de acuerdo con

él crear una estructura que funcione adecuadamente en beneficio del progreso del país y no para retardarlo.

Como probablemente el próximo Presidente de la República ha de haber recibido ya unos 83 proyectos en este sentido, entre los miles que le han de estar lloviendo, esperemos que alguno de ellos sea útil y que lo acepte.

# Problemas fiscales de las compañías que operan en México \*

(1958)

Hugo B. MARGAIN

## Nota Preliminar

*El "Tax Executive Institute" es una organización norteamericana dedicada al estudio de problemas fiscales. Sus miembros, en su mayoría abogados, contadores, directores y administradores de empresas, se reúnen anualmente en una Convención General, en la cual, especialmente en la mañana, se hacen trabajos sobre temas impositivos, que dan ocasión a la discusión de problemas concretos planteados libremente por los asistentes*

*El Instituto acostumbra invitar a las autoridades federales y locales encargadas de la administración de los impuestos, a tomar parte en los trabajos de la Asamblea; con la finalidad de, conocer la orientación de la política impositiva y al mismo tiempo plantear los problemas de los encargados de cumplir con las múltiples y cada vez más complicadas obligaciones tributarias.*

*También invita a representantes destacados de la Corte Fiscal, para que expongan*

*sus puntos de vista, siempre interesantes, por estar en sus manos la interpretación jurídica de la Ley, tarea que comparten con la Suprema Corte de Justicia.*

*De esta suerte se fomentan las buenas relaciones de los contribuyentes con las autoridades administrativas y se da a conocer tanto la interpretación de los textos legales como las decisiones judiciales más recientes, con la meta de que se cumpla con la ley en la medida que requiere la ética profesional.*

*En el presente año se celebró en la ciudad de Nueva Orleans, durante los días 6 al 12 de octubre, la XII reunión anual, a la que asistieron como invitados de honor, los señores J. Edgar Murdock, Presidente de la Corte Fiscal de los Estados Unidos; J. C. McEntyre, Subsecretario del Tesoro del Dominio del Canadá y licenciado ilustre B. Margain, Director General del impuesto sobre la Renta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.*

*La conjonjencia dictada por el Director General del Impuesto sobre la Renta, sobre el lema "Problemas Fiscales de las Compañías que Operan en México", se publica en las siguientes páginas.*

\* Conferencia sustentada por el Lic. Hugo H. Mamán, Director General del Impuesto sobre la Renta, el día 8 de octubre de 1957 en la ciudad de Nueva Orleans, con motivo de la 11 reunión anual del "Tax Executives Institute".

SUMARIO:

ANTECEDENTES.-CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.- OISTINCION ENTRE PERSONA FISICA y PERSONA MORAL.- SOCIEDADES.- FORMAS DE SOCIEDADES MEXICANAS.- OBLiGACIONES FISCALES.- AVISOS Y DECLARACIONES.- UTiLiDAD LEGAL BASE DEL IMPUESTO.- TASA SOBRE UTILIDADES EXCEDENTES.- PAGOS PROVISIONALES.- IMPUESTO SOBRE GANANCIAS DISTRIBUIBLES.- CALIFICACION DE LAS DECLARACIONES.- RECURSOS.- CONSULTAS.- MODIFICACION y LIQUIDACION DE LAS SOCIEDADES.- OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA.- CONVENIOS CON LA SECRETARIA DE HACIENDA.- ASPECTOS INTERNACIONALES.- LA DOBLE IMPOSICION.- METODOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICION.- EJEMPLOS DE CASOS RESUELTOS SEGUN LA TEORIA DE LA FUENTE.- GARANTIAS DE LOS CONTRIBUYENTES.

Señores:

Es para mí un privilegio participar en esta importante Asamblea de Derecho Fiscal en la hermosa ciudad de Nueva Orleans, que por un destino histórico, atestiguó la fusión de las culturas latina y sajona, al haber pertenecido a Francia, a España, y más tarde a la Unión Norteamericana. Así pues, al hablar del Derecho Fiscal Mexicano en este lugar, mis palabras no serán del todo extrañas, por haber resonado aquí la voz de una de las culturas fundamentales de mi país.

Antecedentes

Las leyes fiscales de México siguen, como todas sus otras disciplinas jurídicas, la escuela del derecho escrito, con antecedentes tan remotos como "Las Doce Tablas" del Derecho Romano y que se caracteriza por establecer normas jurídicas escritas que, reunidas en códigos, sirven de base a las decisiones de los jueces.

A dicha escuela pertenecen nuestras concepciones jurídicas debido a la influencia de España, autora de obras tan ilustres como "Las Siete Partidas" de Alfonso el Sabio, y cuya cultura se difundió en la Nueva España durante los tres siglos del Virreinato, en que estuvieron en vigor, entre otros ordenamientos, las famosas "Leyes de Indias".

Francia influye también en nuestro desarrollo jurídico con su Derecho Constitucional, porterior a la Revolución Francesa, y con su Derecho Civil, obra de Merlin, conocida como el Código de Napoleón.

A los antecedentes mencionados habría que agregar la inspiración que encontró la primera Constitución Mexicana de 1824 en la Constitución Federal Norteamericana, para tener apenas una idea general de las principales fuentes del Derecho en México.

El Derecho Fiscal de mi país no es una rama del Derecho Administrativo que a su vez forma parte del Derecho Público y al establecerse en códigos escritos, persigue la finalidad de dar normas claras que regulen las relaciones entre el Estado y los particulares, en el importante campo de los impuestos. De ahí que ninguna contribución pueda recaudarse si no existe pre-

viamente una ley que la apruebe, y que las normas del Derecho Fiscal, en cuanto entrañan obligaciones de los particulares, sean de aplicación restrictiva, lo que equivale a afirmar que no pueden hacerse extensivas, por interpretación, a otros contribuyentes que no estén en ellas señalados, ni a otros hechos que no se encuentren expresamente considerados en la Ley, como generadores del crédito fiscal.

Estos principios, además de los de generalidad, proporcionalidad y equidad estatuidos en la Constitución, proporcionan las bases para la seguridad jurídica, meta suprema de todo régimen de derecho.

#### Clasificación de los impuestos

Sólo la Federación, los Estados y los Municipios, tienen capacidad constitucional para recaudar impuestos.

Por ello éstos se clasifican en Federales, Estatales y Municipales. Los Impuestos Estatales y Municipales los aprueban las Legislaturas Locales, y los Federales el Congreso de la Unión.

Los Impuestos Federales pueden agruparse, a su vez, como sigue:

Impuestos aduanales, que se recaudan a la entrada o salida de las mercancías;

Impuestos especiales a la producción, como el del cemento, petróleo, gasolina, **llantas, minería, cerveza, cerillos, tabacos**, bebidas alcohólicas y otros;

El impuesto a la circulación y consumo de **mercancías, denominado de ingresos mero cantiles**, y finalmente.

El impuesto sobre la renta, que grava los

rendimientos del capital, del trabajo y de la combinación de ambos, así como los impuestos de herencias y donaciones, que **recaen sobre esas formas de transmisión** de la propiedad.

Estos cuatro grupos se pueden reducir a dos, considerando en el primero los impuestos que toman en cuenta, objetiva y aisladamente la operación gravada, con independencia del sujeto que la efectúa; en el segundo, los que toman en cuenta el aumento patrimonial del sujeto como resultado de las operaciones que realiza, o de las que es beneficiario, como es el caso de los impuestos sobre la renta, sobre herencias y sobre donaciones.

Referirme a todos los impuestos mencionados, rebasaría los propósitos de una conferencia de esta índole; en adelante sólo aludiré al impuesto federal sobre la renta, que aparte de ser el más importante, toma en cuenta las características propias del sujeto.

Distinción entre persona física y persona moral

La actividad realizada por comerciantes es una de las principales bases económicas en que se apoyan los impuestos. De ahí la importancia de hacer una referencia al grupo de individuos y empresas dedicados **al comercio en general, que nutren en forma importante las arcas públicas**.

Se reputan comerciantes las personas físicas que hagan del ejercicio de una actividad mercantil su ocupación ordinaria. Se trata de individuos que responden con la totalidad de sus bienes, tanto frente al Estado como frente a terceros, por la actividad desempeñada.

Cuando se reúne un grupo de individuos y aportan capital para formar un patrimonio destinado a un fin, surgen dos figuras en el derecho mexicano: la persona jurídica o persona moral y las agrupaciones no reconocidas por la Ley con personalidad propia.

Las primeramente mencionadas son las sociedades civiles o mercantiles reconocidas por la Ley, constituidas conforme a ella y registradas en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

Las segundas, son las agrupaciones no reconocidas con personalidad legal, pero que constituyen una unidad económica distinta de la de sus miembros, como por ejemplo asociaciones en participación, copropiedades y sucesiones,

El Impuesto sobre la Renta considera como sujetos, a las personas físicas, a las personas morales y a las agrupaciones que en derecho no tienen reconocida su personalidad. En adelante me referiré en especial a las sociedades mercantiles. el grupo más importante de las personas morales, en el derecho fiscal.

#### Sociedades

Son comerciantes, además de las personas físicas ya mencionadas:

En primer lugar, las sociedades mexicanas que adopten alguna de las formas mercantiles a que más adelante me refiero y en segundo, las sociedades mercantiles legalmente constituir las en el extranjero.

Las sociedades mexicanas deben organizarse ante un Notario Público, obtener el permiso de la Secretaría de Relaciones

Exteriores, para los efectos del artículo 27 constitucional y el permiso judicial, con vista del Ministerio Público, para inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio,

Conviene hacer resaltar que nuestra Constitución Política, en el artículo 27 mencionado, ordena que todo extranjero, antes de adquirir en propiedad dentro de las fronteras de mi país, el dominio de tierras yaguas o sus accesorios o de concesiones para la explotación de minas, aguas o combustibles minerales, debe aceptar, frente a mi Gobierno, que se le considere como mexicano por cuanto al bien adquirido, y en ese mismo acto se le previene, que si acude a su Gobierno en demanda de protección por alguna afectación de su propiedad, por ese sólo hecho la pierde, en favor de la Nación.

Esta es la doctrina del internacionalista argentino Carlos Calvo, aceptada en nuestro Derecho Constitucional como único medio de otorgar igualdad de tratamiento frente a la Ley, a nacionales y a extranjeros.

A las sociedades extranjeras se les reconoce personalidad jurídica y para ejercer el comercio deben inscribirse en el Registro Público, previa autorización de la Secretaría de Economía Nacional, una vez que comprueben ante ella, la legalidad de su constitución conforme a las leyes de su país, y que su finalidad social no va en contra de las leyes mexicanas.

Las sociedades extranjeras pueden desarrollar sus actividades dentro de la República o bien si operan en ella a través de una agencia o sucursal.

## Formas de sociedades mexicanas

Las sociedades se organizan fundamentalmente por la aportación de un capital que reúnen varias personas con un fin lucrativo determinado. Una vieja tradición jurídica clasifica las sociedades en dos grupos, según prevalezca la importancia del capital o el prestigio personal de sus integrantes. A las primeras se les conoce como sociedades de capital (Intuitu Pecunise), como por ejemplo: la Sociedad Anónima y la Responsabilidad Limitada, y a las segundas como sociedades de personas (Intuitu Personae) de las cuales mencionaré a la Sociedad en Nombre Colectivo y a la Sociedad en Comandita Simple. En un principio predominaron estas últimas; en cambio, en la actualidad, prevalecen las de capital.

Cualquiera que sea la forma de sociedad adoptada, conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, sus obligaciones frente al Impuesto sobre la Renta son, substancialment«, las mismas.

## Obligaciones fiscales

La Ley del Impuesto sobre la Renta es cédular; grava los ingresos, según su origen, de la siguiente manera: en Cédula I, la actividad comercial; en Cédula II, la industria; en Cédula III, la agricultura, ganadería y pesca; en Cédula IV, los salarios; en Cédula V, los honorarios; en Cédula VI, la imposición de capitales; y en Cédula VII, las regalías y enajenación de concesiones. La Tasa sobre Utilidades Excedentes se aplica a los causantes en cédulas I, II Y III.

Salvo el caso de las actividadex comprendí-

das en las cédulas IV Y V, las sociedades mercantiles pueden ser causantes en las demás cédulas, según la actividad a la que se dediquen. Predominan las que causan el impuesto en las tres primeras cédulas. Por su parte, sus socios contribuyen en la Cédula VI sobre las utilidades repartibles obtenidas por la empresa.

En seguida pasaré a señalar las principales obligaciones que impone a las sociedades el Impuesto sobre la Renta, desde que se constituyen hasta que se liquidan.

## Avisos y declaraciones

Deben dar aviso de iniciación de operaciones a las autoridades fiscales dentro de los diez días siguientes al de su constitución.

Iniciadas sus operaciones, cada doce meses procederán a formular un balance y a presentar sus declaraciones del Impuesto sobre la Renta, dentro de los tres meses siguientes a la fecha del balance.

## Utilidad legal base del impuesto

Al presentar la declaración del ejercicio, la sociedad deberá cubrir el impuesto que corresponda a sus utilidades, según la teoría de la utilidad legal, que consiste en computar los ingresos totales y deducir los conceptos aceptados por la Ley del Impuesto sobre la Renta que incluyen costo, amortización, depreciación y demás gastos de operación.

La Ley señala los requisitos que deben llenar las deducciones para que puedan hacerse valer, y dispone, en particular, que sean indispensables, ordinarias y consecuencia normal del negocio; que estén en proporción con sus operaciones y que

hayan afectado las cuentas de resultados, así como que correspondan al ejercicio de que se trate. Las deducciones que se refieran a pagos por conceptos gravados en las cédulas IV, V, VI Y VII, sólo se aceptan si la sociedad retuvo el impuesto causado en esas cédulas.

A la utilidad legal se aplica una tarifa progresiva que va del 3.8% desde \$2,000.01 hasta el 39% para utilidades superiores a \$2,000,000.00. Los negocios que contribuyen en Cédula III pagan conforme a una tarifa que va de 1.9% desde \$2,000.01 hasta 16.5% para las utilidades de más de \$1,000,000.00.

#### **Tasa sobre utilidades excedentes**

Están obligados al pago de la Tasa sobre Utilidades Excedentes los sujetos del Impuesto sobre la Renta en las cédulas I, II y III con ingresos anuales mayores de \$300,000.00 y cuyas ganancias anuales excedan del 15% del capital en giro. La tarifa progresiva va del 5% de las utilidades que excedan del 15% del capital en giro, al 25% cuando excedan del 50% de dicho capital.

En términos generales el capital en giro es la diferencia entre el activo y el pasivo del negocio, computado al iniciarse el periodo al que se refiere la declaración, tomando en cuenta las modificaciones del capital social ocurridas dentro de los primeros tres meses del ejercicio.

En el caso de representantes, agencias y sucursales de empresas extranjeras, por carecer de capital social en la República, la Ley determina que se tomará como capital en giro el 40% del valor en libros del activo al cierre del ejercicio anterior.

Cuando los causantes lo sean en la Cédula II y gocen de exención al amparo de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias, deducirán de la utilidad gravable en Cédula II el impuesto que les correspondería pagar de no gozar de exención. Salvo en el caso de estos causantes que deben aplicar la tarifa del impuesto en esta Tasa hasta el monto que en ella se determine, en los demás el impuesto no puede sobrepasar el 10% de las ganancias excedentes gravables, con el propósito de favorecer a las empresas de tipo medio, cuyas utilidades se generan principalmente por la actividad del empresario.

#### **Pagos provisionales**

Durante el año, la sociedad está obligada a efectuar tres pagos provisionales a cuenta del impuesto del ejercicio, cuyo monto se determina tomando como base la utilidad que resulte de aplicar a los ingresos del ejercicio en curso el por ciento de utilidad obtenido en el ejercicio anterior.

#### **Impuesto sobre ganancias distribuibles**

Los socios *de* las compañías son causantes del impuesto por las utilidades repartibles que obtengan las sociedades, a las cuales se les aplica una tasa proporcional del 15% que dichas empresas deben retener y pagar.

La Ley autoriza que de las ganancias distribuibles se deduzcan provisiones para formar algunas reservas de capital como son, el 5% de las utilidades destinadas a crear o incrementar la Reserva Legal y el 10% para la Reserva General de Reinversión. Sólo los causantes en las cédulas II y III pueden formar, además de las señaladas, la Reserva Adicional de Reinversión

hasta con el 20% de dichas utilidades, y con la aprobación de la Secretaría de Hacienda, esta última reserva puede ampliarse hasta la totalidad de las utilidades. En este caso no se pagará el impuesto sobre ganancias distribuibles por haberse reinvertido la totalidad de las utilidades, política conveniente en un país en pleno desarrollo económico.

Las Reservas Legal, de Reinversión y las Adicional de Reinversión, pueden capitalizarse sin el pago del impuesto sobre ganancias distribuibles.

Las ganancias obtenidas por los representantes, las agencias y sucursales de empresas extranjeras se reputan como repartibles, y, en consecuencia, están sujetas al impuesto independientemente de los resultados de la casa matriz. En estos casos no se les admite constituir las reservas mencionadas en el párrafo anterior por carecer de capital social en el País.

#### Clasificación de las declaraciones

La determinación que el causante hace del ingreso gravable, queda sujeta a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, para lo cual la autoridad se cerciora de que el cómputo de los ingresos y de las deducciones se haya hecho de acuerdo con los lineamientos legales.

Ahora bien, si el contribuyente ha cometido infracciones que invaliden la declaración que presenta, o si ha incurrido en algún fraude, procede la calificación estimativa, determinándose en ella, con los elementos de juicio con que cuente la autoridad, el ingreso bruto y aplicando a este el por ciento de utilidad señalado por la Ley.

Las autoridades determinan el cumplimiento de la Ley valiéndose de revisiones que practican inspectores cuyos resultados se consignan en un acta. Los causantes pueden objetar libremente los hechos que hagan constar los investigadores, en las mismas actas levantadas.

#### Recursos

Si el causante no está de acuerdo con la calificación, debe presentar su inconformidad en el término de quince días, acompañando u ofreciendo las pruebas correspondientes ante la propia autoridad administrativa.

La autoridad puede confirmar, modificar o nulificar la calificación impugnada. Si la **resolución es contraria a sus intereses, el contribuyente puede acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en un término de quince días desde la notificación de la resolución de la inconformidad, en donde se lleva adelante un juicio, que comprende la demanda, el ofrecimiento y desahogo de pruebas y la sentencia.**

De serie desfavorable la sentencia a la autoridad fiscal, la Secretaría de Hacienda puede pedir su revisión ante la Suprema Corte de Justicia.

Los particulares están facultados para ~~interponer~~ **interponer** amparo indirecto, ante un Juzgado de Distrito, contra las sentencias del Tribunal Fiscal que les sean adversas. Finalmente pueden ir en revisión ante la Suprema Corte de Justicia, si la resolución del Juzgado de Distrito es contraria. El contribuyente puede también acudir directamente ante la Suprema Corte de Justicia, oponiéndose a las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

### Consultas

En todo momento el causante tiene el derecho constitucional de petición frente a las autoridades administrativas y puede consultar la manera de aplicar la Ley en el caso concreto. Estas consultas las resuelve la administración y pueden provocar contención ante los Tribunales si la resolución la juzga infundada el contribuyente, dando lugar a un juicio que se desarrolla de la manera ya expresada.

La consulta previa da al contribuyente una mayor seguridad en la aplicación concreta de la Ley.

### Modificación y liquidación de las sociedades

Durante el curso de su existencia, es posible que una sociedad modifique su patrimonio o su objeto, y en estos casos debe dar aviso a las autoridades fiscales,

Cuando una sociedad llega a su liquidación no se gravan las cuotas de reembolso que se hagan a los socios si equivalen o son menores a sus aportaciones efectivas. Queda gravada en Cédula VI, como dividendo, la parte excedente de la aportación que el socio reciba en la disolución de la sociedad. Si en este caso de liquidación en vez de numerario se entregan bienes, se procederá al avalúo de los mismos para aplicar las reglas anteriores. El fundamento de esta disposición es claro, puesto que todo aumento patrimonial en favor de los socios que exceda a sus aportaciones, no es sino un superávit.

### Operaciones en moneda extranjera

La Ley dispone que las operaciones, ingre-

sos o pagos que se efectúen en moneda extranjera, se registrarán en la contabilidad haciendo la conversión en moneda nacional, al tipo de cambio comercial vigente en la fecha del registro. Esto trae como consecuencia que en los casos de modificación de la paridad monetaria, la utilidad o la pérdida derivadas de dicha modificación, sólo producen efectos fiscales cuando se realicen los activos o se liquiden los pasivos.

En tratándose de inversiones en el capital de las sociedades, la Ley determina que si se expiden en moneda extranjera los títulos representativos del capital, para todos los efectos legales se convertirán en moneda nacional, al tipo de cambio vigente en la fecha de la aportación. Además, tanto las aportaciones como los reembolsos de capital en especie, se harán al valor comercial en la fecha de la aportación o del reembolso y se pagarán los impuestos que correspondan por las diferencias en valor.

Todo esto se explica tomando en cuenta que para determinar la utilidad o la pérdida de las empresas, la base no es sino el peso mexicano. Cualquier otra unidad de valor es inadmisibles.

### Convenios con la Secretaría de Hacienda

Cuando por la naturaleza de las operaciones del causante no es posible precisar con exactitud la utilidad legal, la base del impuesto se fija de antemano por virtud de un convenio, aplicando un por ciento de utilidad predeterminado, a los ingresos totales.

Los casos resueltos con más frecuencia por virtud de convenios, son los relativos a: asistencia técnica; líneas de navegación

aérea; líneas de navegación marítima; constructoras extranjeras que ejecuten obras en el Territorio Nacional; venta de revistas extranjeras en México y actos accidentales de comercio de extranjeros en México.

#### Aspectos internacionales

Debido a la creciente actividad económica que rebasa las fronteras nacionales, se producen fenómenos de múltiple imposición entre dos o más Estados que es conveniente evitar. La Legislación de mi país sostiene como principio de solución la teoría de la fuente del ingreso gravable, que en seguida paso a tratar, no sólo en relación con las sociedades, sino también con las personas físicas».

#### La doble imposición

La doble imposición internacional surge cuando las legislaciones de dos Estados coinciden en gravar un mismo ingreso obtenido por un contribuyente, y se realiza solamente en la zona de coincidencia de las legislaciones de ambos Estados,

La facultad impositiva de los Estados para exigir de los particulares que contribuyen a las cargas públicas, se basa substancialmente en tres conceptos: nacionalidad, residencia y fuente del ingreso del contribuyente. La doble imposición se presenta cuando uno de los tres elementos se encuentra situado en un Estado y los dos restantes en el extranjero.

Es conveniente recordar aquí el párrafo anterior, referente a la clasificación de los impuestos, para afirmar que sólo pueden dar lugar a fenómenos de imposición extraterritorial, y por lo tanto de doble

tributación. los impuestos sobre la renta, herencias y donaciones, que se refieren al sujeto como tal y no a la operación objetivamente gravada. De ello, sólo me referiré en adelante al impuesto sobre la renta.

La tesis de la fuente considera como elemento de mayor importancia en la obligación tributaria, el origen del ingreso, es decir, el lugar en que se encuentra la fuente de la riqueza que le da capacidad económica al contribuyente.

- .. Cuando los tres elementos señalados se encuentran en tres distintos países, cuyas legislaciones coincidan en considerar el ingreso de que se trate por hecho generador del crédito fiscal, tal ingreso se vería gravado por tres impuestos. Para evitarlo, es preciso señalar cuál de los dos Estados en conflicto tiene preferencia para gravar ese ingreso. La teoría que vengo sosteniendo acepta, como el elemento de más importancia y por lo tanto como base predominante para el gravamen, el de la fuente del ingreso; en segundo lugar, el de la residencia del sujeto y, por último, el de su nacionalidad.

Con el objeto de determinar la fuente en los diversos casos de obtención de ingresos y, en consecuencia, poder precisar cuál es el Estado con primacía para imponer gravámenes sobre ellos, es conveniente clasificarlos en tres grupos: ingresos provenientes de la imposición del capital; ingresos provenientes del trabajo e ingresos provenientes de la combinación del capital y del trabajo en las empresas.

Para los ingresos provenientes de la imposición de capitales, que independientemente de cualquier circunstancia personal del

deudor del acreedor se obtienen mientras el capital produzca réditos, la fuente se halla en el lugar en donde reside la empresa deudora, pues ella es la fuente del ingreso, y es en el país de residencia de la empresa donde primeramente debe cubrirse el impuesto.

Los ingresos derivados del trabajo tienen su fuente en el país de donde provengan los recursos con que se le remunere o sea en el país en que reside quien pague el servicio prestado; por tanto, en ese país debe cubrirse el impuesto correspondiente.

Los ingresos originados en la combinación del capital y del trabajo en las empresas, están gravados con impuestos que recaen sobre los ingresos obtenidos en la fuente, es decir el país donde desarrollen sus actividades mercantiles. Si se opera en dos o más países, el ingreso de cada uno de ellos debe tratarse por separado,

Métodos para evitar la doble imposición

Una vez determinado el lugar donde, con prelación, debe gravarse el ingreso, paso a sugerir los métodos conforme a los cuales se podría evitar la doble imposición.

En primer lugar, en el caso de ingresos de la empresa debe prevalecer el método de segregación de ingresos, según el cual solamente se pagará el impuesto al país de la fuente del ingreso.

En segundo lugar, el impuesto sobre productos de capitales pagado a la fuente, debe deducirse del que el accionista está obligado a «pagar en el Estado en que radique»

El impuesto sobre ganancias distribuibles

se causa en el país donde radique la sociedad, y el accionista que resida en otro país, deducirá del impuesto que esté obligado a pagar, el que se le haya retenido en la fuente.

En tercer lugar, el impuesto personal de trabajadores y profesionistas cubierto en la fuente, debe deducirse del que se pague en el país de la residencia del sujeto del impuesto.

Finalmente, los ingresos que gocen de una exención de impuestos concedida por un país, deben estimarse por el otro, como si se tratara de ingresos ya gravados por el Estado en el que se encuentre la fuente,

Ejemplos de casos resueltos según la Teoría de la Fuente

Para configurar la utilidad obtenida por las empresas es necesario acudir a su contabilidad. Si realizan operaciones en distintos países no es posible, para los Estados en que tales actos se ejecuten, determinar la utilidad con arreglo a su legislación. Por ello es indispensable que en todos estos casos se celebren convenios con miras a precisar el ingreso gravable obtenido en el país de la fuente.

Entre los convenios celebrados en México con ese objeto, se encuentran los siguientes, en los cuales, al ingreso obtenido en el país de la fuente, se han asignado coeficientes de utilidad para determinar la ganancia gravable.

Para precisar esos factores, se toman preferentemente los índices de utilidad de los giros; si esta base no es aplicable, los coeficientes se pactan de acuerdo con los interesados.

*Empresas de navegación aérea.*— Dado que la operación de estas empresas forma un conjunto indivisible y por ello no es posible establecer con exactitud la utilidad correspondiente a una fracción de tales operaciones, es menester determinar la ganancia total obtenida por la empresa en su conjunto, conforme a la legislación del país de su residencia, para dividirla entre la distancia volada en todo el sistema. Con el coeficiente así obtenido, se asigna la utilidad correspondiente a cada país, aplicándolo a la distancia volada sobre su territorio, quedando a beneficio del país de la residencia de la empresa, la distancia volada sobre el mar.

Es de advertirse que los subsidios otorgados por los gobiernos, no deben considerarse dentro de los ingresos que obtengan estas empresas.

*Empresa» de navegación marítima.*— No es aplicable el sistema anterior, en virtud de que las embarcaciones sólo tocan los litorales de los países en sus puertos y la mayor parte de la navegación internacional se hace fuera de las aguas territoriales; la única base es el ingreso por venta de boletos de pasaje y por carga.

Para determinar la utilidad de cada país, debe dividirse la utilidad total entre los ingresos totales y el cociente se aplicará a los ingresos obtenidos en cada uno de ellos.

*Asistencia técnica.*— La utilidad derivada de la asistencia técnica, tiene su fuente en el país en que reside quien paga los servicios prestados; se ha convenido en considerar como utilidad el 30% de los ingresos.

*Publicaciones de circulación internacional.*— La fuente se encuentra en los distintos países en que se venden las publicaciones, y debe gravarse el ingreso obtenido en cada uno de ellos. En este caso la utilidad pactada ha sido del 10% de los ingresos.

*Arrendamiento de carros de ferrocarril.*— La fuente se encuentra en el país donde se estén empleando tales carros y se ha presumido una utilidad del 10% del ingreso bruto.

Entre los casos específicamente previstos por la Ley mencionaré los siguientes:

*Neafianzamiento" o reaseguros internacionales.*— La Fuente se encuentra en los países en que reside el cedente de los reafianzamientos o reaseguros, quien está obligado a retener, por concepto de impuesto, el 4% de las primas cedidas.

*Intereses pagados a bancos del extranjero.*— La fuente se encuentra en el lugar en que reside el deudor quien está obligado a retener, por concepto de impuesto, el 10% de los intereses pagados.

*Distribución de películas cinematográficas.*— La fuente se encuentra en el país en que se exhiban, y la Ley establece un impuesto del 5% sobre los ingresos.

En conclusión, la teoría de la fuente económica del ingreso para evitar la doble imposición internacional, es la más justa, ya que permite recaudar al Estado donde se origina el ingreso, elemento substancial para determinar la utilidad de las empresas en el Impuesto sobre la Renta.

El problema de la doble imposición, que

forma parte de los problemas económicos del Nuevo Mundo, se resolverá, no lo dudamos, en forma satisfactoria sin lesionar los legítimos derechos de cada pueblo. Nuestro continente lo forman un conjunto de naciones convencidas de que no es incompatible la autonomía de cada país con los sistemas internacionales de solidaridad continental, basados en la justicia y en el mutuo respeto.

#### Garantías de los contribuyentes

Para finalizar, me referiré a las garantías que protegen a los contribuyentes. Junto a las de equidad y proporcionalidad en los impuestos ya mencionados, los causantes gozan de un conjunto de derechos, reconocidos en la Constitución, de entre los cuales señalaré algunos de los más importantes.

Está garantizada la libertad de industria, comercio y trabajo; la generalidad de las leyes tributarias y la inaplicabilidad de las leyes impositivas cuando la Corte ha declarado, en el caso concreto, su inconstitucionalidad. En la esfera de lo contencioso se acepta el principio rector de legalidad, la garantía de audiencia y la de irretroactividad de la Ley; la inviolabilidad del domicilio, con excepción de los casos de cateo e inspecciones fiscales que deben ceñirse rigurosamente a los requisitos establecidos en la propia Constitución. Se reconoce el libre tránsito y como sustento del sistema de la propiedad privada, se establecen límites a las expropiaciones restringidas a los casos de utilidad pública y mediante indemnización.

El respeto de las garantías mencionadas es indispensable para realizar el derecho definido desde antiguo por Cicerón como "Ars

boni et equi", "El arte de lo bueno y de lo equitativo", construido sobre la base moral que rige a las sociedades.

He examinado brevemente los problemas fiscales de las sociedades, tanto en su aspecto interno como en el internacional. No quiero concluir sin expresar a ustedes que México es un país de una vieja y noble tradición, en donde se funden las culturas aborígenes con la europea, recibida a través de España; que alcanzó su independencia política en 1821 su definición constitucional con la Carta Federal de 1857, las garantías sociales con la de 1917, y que en la actualidad se empeña afanosamente por conquistar su independencia económica. Para construir las bases de una industrialización integral se conjugan las fuerzas vivas, con la meta suprema de proporcionar a todos los mexicanos una vida digna.

Con ese propósito, el tesoro público se invierte principalmente en obras de beneficio general: escuelas para iluminar los espíritus, caminos que unen los más apartados rincones; centros médicos para la protección de la salud pública, presas para captar las hídricas aguas de que México carece y en general, el fomento de la producción de energía eléctrica, petróleo, siderurgia y otras industrias básicas esenciales a nuestro desarrollo económico. Todo esto realizado con un profundo respeto a los derechos individuales consagrados en la Constitución, porque estamos convencidos de que todo progreso social es ilusorio si no se realiza bajo el signo de la justicia.

**En México día a día** laboramos por combatir la miseria ancestral y la ignorancia, y **en esta forma** creemos encontrar una base firme de paz. Nadie negará que en el **orden internacional** sólo se logrará una

paz auténtica y estable. **cuando se consiga desarraigar la ignorancia y la miseria de** entre todos los pueblos y en todas partes del mundo.

# Algunos problemas de la administración pública en México: el análisis del presupuesto en la S.C.O.P.

(1958)

Andrés CASO

El desarrollo económico de México a raíz del movimiento Revolucionario, ha tenido varios determinantes. Uno de los principales es el incremento del gasto público, el cual, enfocado de manera adecuada, ha creado un estado propicio para el desenvolvimiento de la empresa privada. A medida que los presupuestos gubernamentales han crecido en proporción a la magnitud de las necesidades nacionales por satisfacer, los problemas presupuestales se han hecho más complejos, y ha sido necesario introducir reformas en los procedimientos y técnicas administrativas, con objeto de lograr mayor eficiencia en la utilización de los recursos de que dispone el Ejecutivo Federal.

Dentro de la inversión nacional, la del sector público desempeña un papel preponderante, por su acción directa en la estructura económica y su efecto multiplicador.

Partiendo del principio económico de la escasez de recursos y la multiplicidad de fines de actividad, el administrador público debe buscar la máxima eficiencia en el uso de los recursos y el gasto, orientándolo hacia donde la utilidad marginal sea mayor.

Especial importancia reviste, en consecuencia, la programación de las actividades de una dependencia del Ejecutivo. Este programa se plasma en el presupuesto, que constituye por sí mismo un plan de acción expresado en cifras.

Es necesario apuntar que, si bien en la administración pública queda totalmente incluido el problema presupuestal, en estas líneas sólo nos referimos a los "egresos", dejando a un lado el problema de los "ingresos", enunciado generalmente como "política fiscal".

Los sistemas de administración pública en México no son todavía muy eficaces, ya que aún no se logra una contabilidad adecuada del gasto público; sin embargo, los avances registrados durante los últimos años en este terreno, hacen entrever que, a corto plazo, mejorarán notablemente.

El papel del administrador público es, en la actualidad, de gran importancia dentro de las actividades gubernamentales, sin olvidar que las directrices fundamentales las dictan el Ejecutivo y las Autoridades Superiores de las diferentes dependencias.

Enmarcada así la labor del administrador.

sus funciones respecto al gasto público pueden dividirse en tres fases:

- a) Planeación y formulación presupuestal,
- b) Ejercicio y control del presupuesto y
- c) Análisis del gasto presupuestal.

Por planeación no debe entenderse que el administrador público, entendido el papel de este en su acepción limitada, programa las actividades de una dependencia, sino que es el encargado de plasmar, dentro de los conceptos presupuestales, la política que en materia de gasto e inversión fija el Ejecutivo y los Titulares de la dependencia correspondiente, buscando que la forma presupuestal adquiera la flexibilidad que debe tener para la correcta ejecución del programa de trabajo.

Esta fase, dado que en México existe ya un catálogo de cuentas que enuncian los conceptos de gasto o inversión, puede parecer de poca monta al profano, pero no a las personas de experiencia en el manejo de las cuentas presupuestales, ya que éstas conocen que cada "cuenta" o "partida" tiene diferentes aplicaciones o modalidades, las cuales deben ser fielmente captadas.

La función que se refiere al ejercicio presupuestal es la medular en cualquier sistema administrativo, pero principalmente si se refiere a un país en franco desenvolvimiento económico, en donde el gran número de necesidades por satisfacer constituye un problema de difícil solución, ante lo limitado de los recursos financieros de que se dispone para satisfacerlas. En ocasiones, se hace necesario introducir cambios en los programas de trabajo y conse-

guirlos en el presupuesto para satisfacer necesidades apremiantes que se presentan durante el desarrollo de los mismos.

Merece hacerse especial mención de la flexibilidad de las cuentas presupuestales, porque frecuentemente la rigidez de una ley obstaculiza las medidas políticas administrativas que requieren soluciones inmediatas. Así pues, deben encontrarse fórmulas que, a corto plazo, eleven la eficiencia de labores específicas, incrementando a la vez, la productividad de los recursos físicos y humanos de que se dispone.

Parece inútil decir que el éxito o fracaso del administrador público depende totalmente de los buenos sistemas de contabilidad y control, que le permitan tener una información al día del ejercicio o la evolución de las disponibilidades presupuestales, usándolo que frecuentemente es ignorado.

No pueden existir, dentro de la técnica de la administración moderna, sistemas eficientes, si no se cuenta con una metodología depurada para analizar el ejercicio presupuestal, que permita poner en práctica mejores técnicas de contabilidad, control, coordinación, etc. Es indudable que en la administración pública de los países en proceso de desarrollo frecuentemente se efectúan estudios, con objeto de dotar de técnicas mejores a los organismos ligados al ejercicio presupuestal, pero en contadas ocasiones estos estudios han tenido una aplicación práctica a los problemas que se presentan a diario.

La administración pública mexicana se ha esforzado en resolver los complejos problemas que el crecimiento de las cifras presupuestales plantean, y sus logros resul-

tan importantes. Sin embargo, esta labor ha sido pocas veces apreciada, y frecuentemente se ha visto obstaculizada por los métodos administrativos tradicionales.

Para algunos de los problemas que se le presentan a la Administración Pública Mexicana, **no existen todavía soluciones integrales.** Es indispensable, para lograr un sistema coordinado y eficiente, que exista cierta continuidad en los programas de administración. En nuestro país, frecuentemente, los cambios gubernamentales, sobre todo al cambiar el sistema, interrumpen técnicas adecuadas en la administración.

Varios factores determinan la actual situación de la administración pública mexicana, **entre ellos pueden citarse como principales:**

- a) Escasez de personal especializado en las técnicas de la administración pública, y dificultad para remunerarlo de manera adecuada.
- h) Desconocimiento general de la estructura y la mecánica presupuestal.
- e) Rigidez de la Ley de Egresos y de su reglamento.
- d) Supervivencia de prácticas que la costumbre ha conservado y que ya no responden a las necesidades económicas del país.
- e) -Dificultad para planear los programas de obras y de servicios, debido a las limitaciones presupuestales- características de un país en desarrollo.

A.- En México, no obstante que el gasto

gubernamental ha crecido considerablemente y que, por lo tanto, las necesidades de técnicos **se han multiplicado, no existe** una especialización profesional que prepare al personal que ha de ocuparse en esta actividad; ni siquiera dentro de la carrera de Administrador de Negocios, recién creada en la Universidad, existe la rama pública. Desde luego, esta laguna ha sido llenada en la práctica con personas que, por el tiempo que llevan manejando las cifras presupuestales, tienen una amplia **experiencia** administrativa; **pero esta** solución del problema no puede ser definitiva.

Por otra parte, los tabuladores de sueldos **en vigor, al no permitir la remuneración** adecuada del personal técnico administrativo, incrementan la dificultad para formar una planta de empleados aptos que maneje los asuntos presupuestales de acuerdo **con una técnica moderna.**

**Para solucionar provisionalmente este problema,** se ha creado una categoría mediante la cual pueden cubrirse sueldos de **cierta consideración a empleados administrativos;** sin embargo, habrá que buscar medios que en forma definitiva lo resuelvan, debido a la trascendencia que tiene **para el mejoramiento de la administración pública.**

B.- Existe la idea firmemente arraigada **de que los problemas técnicos, ya sean en la construcción de obras o en la operación de servicios, son independientes de los problemas administrativos.** Esta idea ocasionó, **hasta hace pocos años, innumerables** contratiempos para la buena marcha de los trabajos encomendados a los técnicos, ya que éstos deliberadamente ignoraban los problemas **administrativos inherentes** a los programas que llevaban a cabo.

Por otra parte, la complejidad de la Ley de Egresos y su Reglamento dificultan la fácil comprensión de los trámites que es necesario seguir en las diversas erogaciones.

Es indispensable, pues, que el personal involucrado directamente con los procedimientos administrativos tenga un conocimiento preciso del manejo del presupuesto, y que los técnicos, sin pretender que sean especialistas, en la materia, conozcan la forma de hacer las erogaciones, de acuerdo con las normas que la ley establece. Es necesario también que la Ley de Egresos se modifique, en el sentido de normar con mayor claridad la elaboración y, principalmente, el ejercicio del presupuesto,

C.- La rigidez y la complejidad de la Ley de Egresos en vigor y su Reglamento provocan graves problemas en la administración pública. En los gastos de inversión, la elasticidad en la operación del presupuesto es indispensable. Ningún programa de obras, por bien planeado que esté, puede prever los innumerables cambios que es imprescindible hacer en el destino de los gastos; y es por eso que la dependencia que ejecuta la obra debe gozar de suficiente libertad para hacerlos dentro de la partida global de construcciones y dentro de la asignación para la obra específica, con objeto de atender de inmediato a las modificaciones que se requieran.

Como la Ley de Egresos y su Reglamento controla al detalle la asignación de cada obra, esta no puede modificarse fácilmente una vez que se han elaborado los subpresupuestos. Es indispensable, por tanto, que el control se circunscriba al monto total de la partida de construcción, a la asignación que a cada obra se le ha desti-

nado y a la verificación detallada de los gastos, quedando en libertad la dependencia que construye para modificar los presupuestos específicos, de acuerdo con las necesidades que sobre la marcha se presentan para la ejecución de los trabajos.

En relación con los gastos, la intervención que establece la Ley es tan estricta que muchas veces los programas de ampliación de los servicios o de reestructuración en la organización de una dependencia se demoran por los innumerables trámites que deben cubrirse.

Indudablemente que el control presupuestal es indispensable y la verificación de los gastos es una necesidad, pero, en nuestra opinión, la Ley de Egresos en vigor, es tan rígida que no permite ya la correcta operación del presupuesto, retrasando, en ocasiones, la marcha de las labores de las dependencias.

Las autoridades hacendarias se han esforzado constantemente en dotar de flexibilidad a la Ley y su Reglamento, interpretando sus artículos con el objeto de hacer más fluida la ejecución del presupuesto. Sin embargo, las características de esta norma jurídica son tales que, a pesar de estos esfuerzos, los problemas que se plantean en el ejercicio presupuestal no han podido superarse totalmente.

D.- Puede afirmarse que, dentro de los organismos estatales, uno de los principales obstáculos que frenan la eficiencia de las labores administrativas es la supervivencia de prácticas inadecuadas, no funcionales. Tal es el caso de ciertas dependencias como almacenes, correspondencia, archivo, etc.

**En estos casos, los excesivos trámites burocráticos y los múltiples controles establecidos son una rémora para la administración pública. El problema se ha agravado debido al aumento del volumen de trabajo de las oficinas públicas, a la falta de mecanización y a que los sueldos existentes impiden la contratación de personal especializado,**

Será indispensable pagar mejor el factor trabajo y elaborar estados de costos unitarios, globales y departamentales, así como estudios de tiempo y movimientos, para **hacer más expeditos los trámites y eliminar los "cuellos de botella"** tan frecuentes en las labores administrativas.

E.— **Dentro del desarrollo económico del país, la planeación o programación de las actividades gubernamentales reviste una especial importancia. Los recursos económicos deben utilizarse de modo que los resultados obtenidos, a corto y mediano plazo, sean los más eficientes; máxime si se trata de un país donde la tasa de incremento demográfico es muy elevada y, en consecuencia, la tasa de desarrollo debe ser mayor aún para impedir el estancamiento u la absorción del capital.**

**La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, durante la presente administración, inició los trabajos para planear en forma integral el programa de construcción de obras y prestación de servicios que llevaría a cabo. Este programa ha sido afinado o modificado de acuerdo con las necesidades viales del país, y los estudios técnicos efectuados lo han perfeccionado de modo que, dentro de las limitaciones de un plan de este tipo necesariamente tiene en México, el programa satisface en términos generales las necesidades de un**

**Plan Nacional de Comunicaciones. Las nuevas especificaciones de construcción elaboradas por la SCOP señalan normas técnicas para la proyección, contratación y ejecución de las obras, estableciendo sistemas de costos y normando los procedimientos técnicos y administrativos de construcción, de tal manera que el desarrollo de las obras en la Secretaría se efectúa con técnicas avanzadas y sistemas altamente eficientes.**

Los programas de Telecomunicaciones se han planeado cuidadosamente, con base en estudios técnicos, para determinar la demanda de servicios de radio, teléfono, telégrafo, teletipos, etc. Los sistemas electrónicos de Telex y de Micro-onda, establecidos en coordinación con la iniciativa privada y con la cooperación técnica de diversas dependencias del Gobierno Federal, constituyen un ejemplo de cómo puede elaborarse un plan nacional para prestar un servicio público en colaboración con dependencias del Ejecutivo Federal y el sector privado. Los caminos y los ferrocarriles se construyen, por lo tanto, integrando un plan armónico de comunicaciones con los servicios electrónicos, telegráficos, postales, aéreos, etc.

**Durante el presente sexenio, la administración pública mexicana dio un paso de gran importancia al establecerse la Comisión de Inversiones, organismo dependiente del Ejecutivo Federal, que se ocupa de estructurar mejor el gasto federal, estableciendo al respecto en coordinación con las dependencias encargadas de ejecutar las obras, programas de hidromineralización para dar así unidad política-económica a la labor gubernamental. El avance ha sido muy importante; sin embargo, será necesario que tanto los técnicos como los**

administradores presenten los proyectos acompañados de estudios que traten de establecer, cuantas veces sea posible, la relación costo-beneficio, a fin de obtener el máximo rendimiento en las inversiones federales.

#### Análisis del presupuesto en la S.C.O.P.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas es la Dependencia del Ejecutivo que opera el presupuesto más alto de la Federación. En 1951 se aprobó una asignación original de 1,400 millones de pesos. Es la SCOP también la que cuenta con mayor número de dependencias con importantes asignaciones presupuestales. Hasta enumerar las Direcciones de Caminos, Correos, Telégrafos y Ferrocarriles en Construcción, para apreciar la diversidad e importancia de los servicios públicos federales canalizados al través de esta dependencia.

Es por eso que la administración reviste una especial importancia en la SCOP. Para hacer frente a la creciente demanda de obras y servicios públicos en los últimos años, se ha procurado mejorarla, y con este propósito se creó la Dirección de Administración, dependiente de la Oficialía Mayor, que opera como coordinadora en todos los aspectos de carácter administrativo. a la vez, en cada dirección o departamento existe un departamento u oficina administrativa que se encarga directamente de resolver los problemas particulares de cada dependencia, funcionando además como consultora del director o jefe de departamento, y manteniendo una interrelación estrecha con la Dirección General de Administración a fin de solucionar aquellos problemas que, por su índole, merecen un trato especial por

parte de las autoridades de la Secretaría; en esta forma se establece el vínculo con la Oficialía Mayor y el Titular del Humo.

Ejercicio y análisis presupuestal  
en la S.C.O.P.

Considera esta dependencia que uno de los mejores métodos de control y coordinación es la mecanización de las labores contables; así, pues, posee un equipo de máquinas de contabilidad y un sistema de máquinas eléctricas que le permiten llevar un control al día de todos los movimientos que se registran en el ejercicio del presupuesto. Además se ha creado el Departamento de Análisis del Presupuesto, con el propósito de lograr un mejor conocimiento del ejercicio. En este departamento se elaboran tres tipos de estudios: a) de análisis presupuestal, b) de ingresos y e) de costos,

#### A).- Análisis Presupuestal

Los estudios presupuestales se han dividido en tres aspectos: estadístico, administrativo y de investigación o información económica.

##### 10.- Aspecto estadístico

Conociendo de antemano la importancia y magnitud de los movimientos presupuestales, por medio de transferencias compensadas y de reducciones y ampliaciones líquidas, se estableció un control de estos movimientos para conocer en detalle los cambios estructurales que se efectúan en el presupuesto de la Secretaría al ser ejercido, y poder proponer modificaciones a la estructura del de años siguientes.

También, desde el punto de vista estadístico

co, se determinó la necesidad de agrupar las asignaciones presupuestales y el ejercicio correspondiente de aquellas dependencias cuyas funciones se consideran similares, obteniéndose así la clasificación funcional del presupuesto de la Secretaría. Esta clasificación comprende las funciones de Construcción, -Planificación y Proyección, -Operación, -Promoción y Reglamentación de los Transportes, -Inversión y Protección Social, -Administración, -Servicios Generales, (Gráfica No. 1).

## 20.- Aspecto administrativo

Inicialmente, el análisis del presupuesto tiende a compendiar los estados contables, que mensualmente se elaboran por partidas y por Ordenes de Pago "B" globales, en uno solo que reúne los conceptos relativos al Gasto Total Efectivo, Compromiso y Saldo en Ordenes de Pago "B", Como promiso en Partida, Saldo en Partidas y Asignación Líquida. (Gráfica No. 2). Esta primera fase del análisis permite, además, representar gráficamente los conceptos fundamentales del estado mensual de los presupuestos de cada dependencia de la Secretaría, lo que facilita a las Autoridades Superiores y a los directores y jefes de departamento la interpn-tación general y particular del ejercicio mensual del presupuesto, y permite hacer hincapié en los hechos o elementos determinantes de la situación observada, por ejemplo: los tulos que cuentan con mayores saldos o cuyos gastos son más fuertes, y las partidas que condicionan la situación particular de cada capítulo. (Gráficas 3 y 4). La ilustración gráfica nuestra también, con gran objetividad, los incrn-rntos o rrluc-ciones del presupuesto total de cada dependencia, y ayuda a determinar, con relativa facilidad, en qué fase del ejercicio del

presupuesto el trámite de los documentos ha tenido retraso u omisión, (Gráfica No. 5). Además del estado general por partidas y órdenes de pago, se elabora mensualmente uno de las obras conforme a contrato, Con el ejercicio de partidas y el gasto que registra cada una de las órdenes de pago expedidas a los diferentes contratistas de la SCOP; de esta manera los titulares de la Secretaría y los Directores tienen, además del informe técnico sobre los avances de las obras, el informe administrativo sobre los contratos y órdenes de pago expedidas, así como las estimaciones de obras que gravan estas últimas,

## 30.- Investigación e información económica

La investigación e información económica relativa al control del ejercicio del presupuesto tiene por objeto analizar los recursos, de acuerdo con las funciones primordiales de la SCOP, para preveer así los posibles cambios en la estructura del presupuesto.

Es indudable que las actividades desarrolladas por la Secretaría repercuten en la economía nacional: comunicando al país a traves de carreteras, caminos vecinales y ferrocarriles; facilitando la intercomunicación con el servicio de Correos y Telecomunicaciones; reglamentando la transprtación por jos caminos carreteros y férreos y por la vía aérea; supervisando la radiotransmisión, etc. Para mantener estos servicios y atender a que se desarrollen conforme a las necesidades crecientes de la Nación, es necesario, desde luego, disponer de recursos cada vez mayores. Estos recursos se emplean en forma diversa: en la err-ar-ion de Activos, como son los c.uninos carrete-ros y Iérre-os, los at-roppurrtos y

**los edificios para instalar sus oficinas, etc.;** en la adquisición de Activo existente, como maquinaria y equipos; en la retribución al factor trabajo, constituido por más de 50,000 trabajadores de diversas categorías y especialidades; en la adquisición de **materiales de uso necesario en oficinas, talleres, campamentos, laboratorios, etc.;** **en pagar servicios, como el de energía eléctrica, renta, etc.;** **en transferencias del sector público al privado que favorecen el fomento de caminos carreteros en cooperación y vecinales; y en la capacitación técnica del personal, subsidios a empresas descentralizadas para mejorar comunicaciones, etc.** (Gráfica No. 61).

Esta simple descripción del destino de los gastos pone de manifiesto la importancia que tiene un buen control del ejercicio presupuestal, gracias al cual se analizan **correctamente los recursos y su aplicación**, de modo que pueda medirse la influencia **que ejercen en la economía nacional.**

**Disponiendo de instrumentos tan valiosos como son el control de las transferencias y de las ampliaciones y reducciones líquidas, las clasificaciones Funcionales y la clasificación económica de los gastos según sus diversos destinos, puede perfectamente fundarse una estructura del presupuesto que permita lograr, en lo futuro, mejor distribución de los recursos por dependencias, por capítulos y por partidas específicas, siguiendo siempre, como es natural, el programa de labores trazado para la Secretaría.**

#### Costos e ingresos

Se ha reconocido tradicionalmente que una de las labores primordiales en una

administración eficiente es el manejo del gasto y la correcta utilización del ingreso. **Lo anterior, que es una premisa económica** en cualquier empresa privada, es también norma fundamental de conducta en la administración de las dependencias gubernamentales, **en cuya operación, como en el caso de la SCOP, convergen dichos factores: gasto e ingreso.** Con fundamento en estas premisas, se han elaborado estudios analíticos para conocer los costos de operación de la Secretaría, independientemente de los estudios detallados que se elaboran sobre costos globales y unitarios de obras.

En estos estudios se tratan los siguientes aspectos:

- 1.- Conocimiento histórico de los costos.
- 2.- Análisis del costo y su estructura.
- 3.- Implantación de sistemas de costos.
- 4.- Relación costo-ingreso.
- 5.- Relación costo-servicio.
- 6.- Costo por servicio.
- 7.- Costo departamental.
- 8.- Costo por oficina.

Los estudios de ingreso están íntimamente ligados a los anteriores, ya que conjuntamente **determinarán los coeficientes de medición, tales como costo-servicio y costo-ingreso.** Actualmente se analiza el comportamiento del ingreso en diferentes períodos anuales, tratando de conocer con mayor amplitud su comportamiento estacional y, asimismo, compararlo con el comportamiento de los egresos efectuados por las diferentes dependencias de la SCOP. También se realizan análisis parciales para determinar cuáles son las causas que han provocado la fluctuación de tales ingresos, y se establece la comparación mensual gasto-ingreso con objeto de deter-

mmar, **objetivamente, los desequilibrios** que se presentan en la operación de los **servICIOS**.

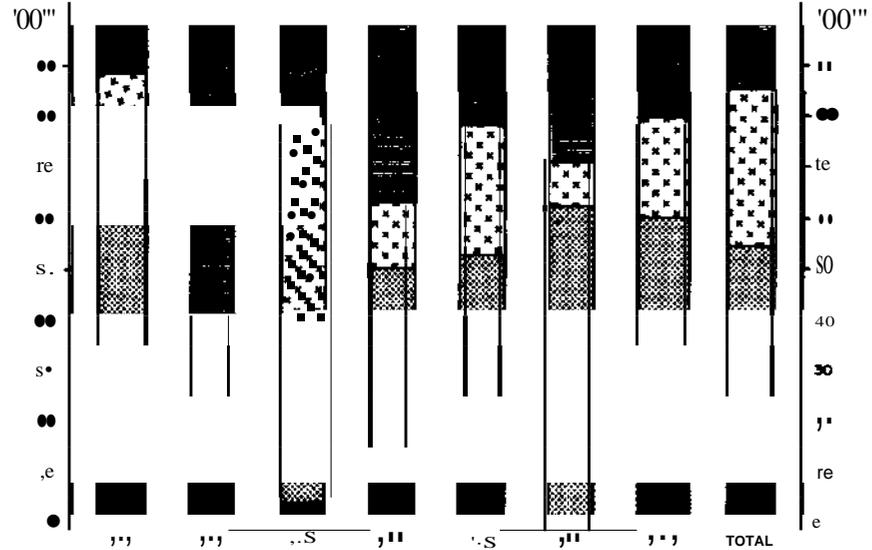
#### **Conclusiones:**

A pesar de los adelantos registrados en la **administración pública mexicana, ésta no** alcanza un nivel de eficiencia deseable. **Para lograrlo será necesario introducir reformas**, entre las que destacan: a) modificación de la Ley de Egresos con objeto de hacerla flexible, b) modificación de la estructura presupuestal para que el ejerci-

**cid del presupuesto sea más fluido, e) preparación del personal especializado en la administración pública, y creación de un tabulador especial para retribuir al personal técnico administrativo, con el fin de lograr una eficiencia mayor del factor trabajo, d) establecimiento de un sistema de costos para afinar la estructura administrativa de las dependencias gubernamentales y obtener así mayor eficiencia de los factores utilizados, y e) mecanizar el control de almacenes, archivos, etc., cuando el volumen de trabajo haga indispensable perfeccionar los sistemas de registro, para acelerar los trámites.**

ESTADO FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA  
(MARZO 1951)

- 1.- CONSTRUCCION
- 2.- PLANIF. Y PRQYECCION
- 3.- OPERACION
- 4.- PROM. Y REGL. TRANSP.
- 5.- INVERS. y PROTEC. SOCIALES
- 6.- ADMINISTRACION
- 7.- SERVICIOS GENERALES



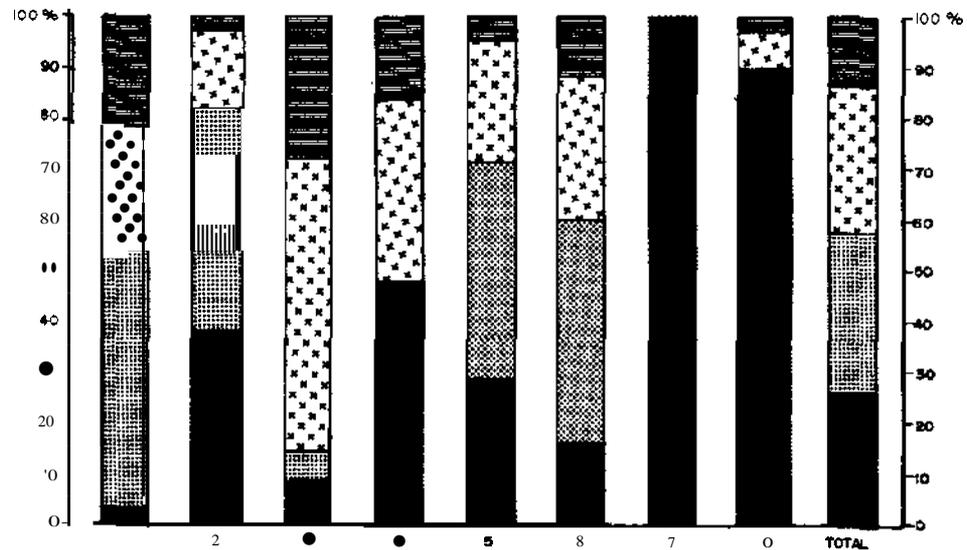
	J	F	M	A	M	J	J	TOTAL
GASTO TOTAL EFECTIVO	82158	12152	76921	11021	2238	3522	4265	194274
COMP. O. P. B.	230243	80,	174096	4151	0000	,ese	011,	419388
COMP. 00 PARTIDA	254224	10'	40849	11510	2647	7716	5077	423685
SALDO TOTAL DISP.	323243	4380	17692	117,	3145	,11	,938	ee000
LIQUIDO TOTAL (MILLONES DE PESOS)	889868	2100	411564	30660	10129	11459	21377	1397897

GRAFICA 1

ESTADO DEL PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA  
(MARZO 1958)

CAPITULOS

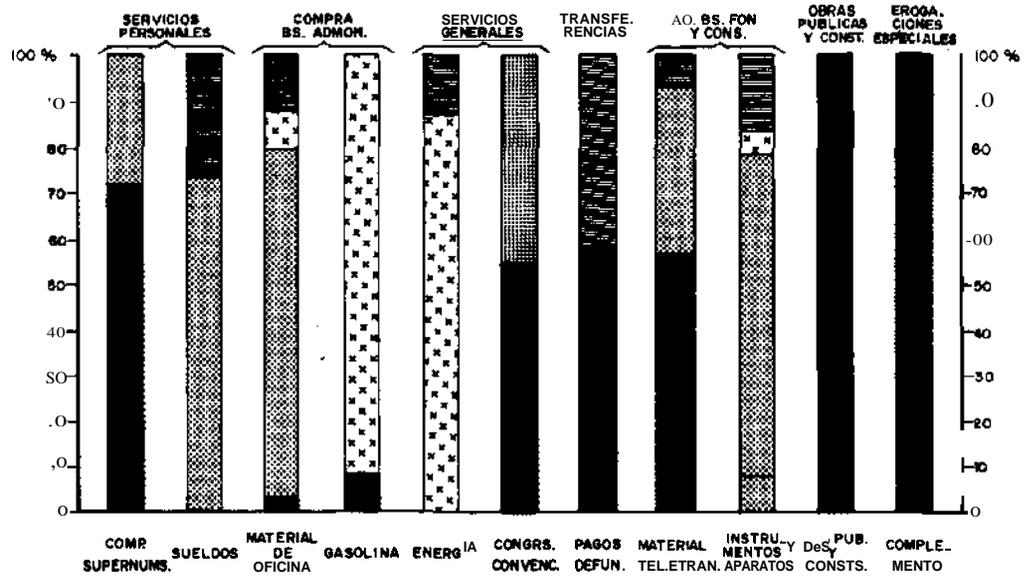
- 1.- SERVICIOS PERSONALES
- 2.- COMPRA IS ADMON.
- 3.- SERVICIOS GENERALES
- 4.- TRANSFERENCIAS
- 5.- AD ES FORMS. Y CONSTS.
- 6.- OBRAS PUBLICAS y CONSTS.
- 7.- INVERSIONES FINANCIERAS
- 8.- EROGACIONES ESPECIALES



	1	2	3	4	5	6	7	8	0	TOTAL
<b>GASTO TOTAL EFECTIVO</b>	59449	7"	14574	41631	1184	76590			80	194274
COMP. O. P. O.	64109	4105	29136	111921	4837	205014			216	419388
<b>COMP. OE PARTIDA</b>	145545	11343	1732	80	10011	254974				
<b>SALDO TOTAL. DISP.</b>	5169	9976	907	13633	6594	193424	7"		2579	236050
LIQUIOO TOTAL.	274272	26190	49369	167245	22626	730002	7"		2875	1273347

GRAFICA 2

PARTIDAS QUE DETERMINAN EL ESTADO DEL PRESUPUESTO  
DE LA DIRECCION GENERAL DE TELECOMUNICACIONES  
(MARZO 1958)

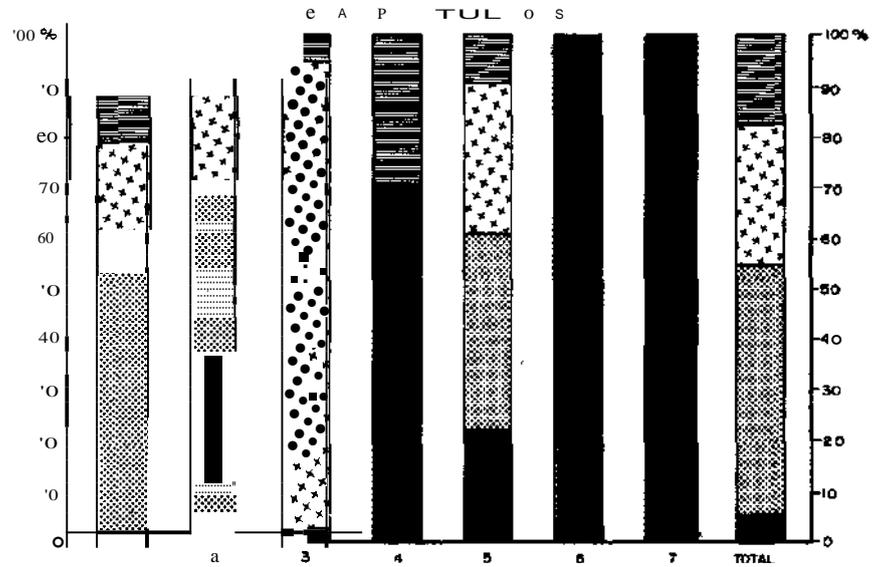


	COMR SUPERNUMS.	SUELDOS	MATERIAL DE OFICINA	GASOLINA	ENERGIA	CONGRS. CONVENC.	PAGOS DEFUN.	MATERIAL TELETRAN.	INSTRU- Y MENTOS APARATOS	PUB. DeS CONSTS.	COMPLE- MENTO
GASTO TOTAL EFECTIVO		16325	335		103		23	270	575		
COMP. O. DE P. S.			"O	277	S"				75		
COMP. OE PARTIDA	U	--344	2443			47		111	2357		
SALOO TOTAL DISP.		567	11	23		53	32	2292	273	eccc	.00
LIQUIDO TOTAL	00.	65669	'000	'00	.00	'00	55	.000	3280	eccc	100

GRAFICA S

ESTADO DEL PRESUPUESTO DE LA DIRECCION GENERAL DE TELECOMUNICACIONES  
(MARZO 1958)

- 1. SERVICIOS PERSONALES
- 2. COMPRA, B.S. ADMON.
- 3. SERVICIOS GENERALES
- 4. TRANSFERENCIAS
- 5. AD. ea FO\* y CONS.
- 6. OBRAS PUBLICAS
- 7. INVERSIONES FINANCIERAS

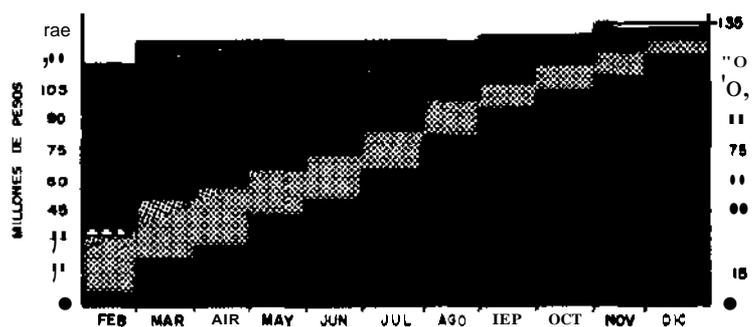


GASTO TOTAL EFECTIVO	1500e	'7.	'0	ea	eeo			20485
COMP. O DE P 9.	26504	3,e,	4964		seee			363,,
COMP. DE PARTIDA	52462	3239	7'		4803			
SALDO TOTAL DISP.	1054	'0.	ee		2728	2600	era	7047
LIQUIDO TOTAL EN MILLONES DE PESOS	99026	ei je	531'	eo	12097	2600	'	124444

GRAFICA 4

EJERCICIO MENSUAL OEL PRESUPUESTO DE LA  
DIRECCION GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

(1987)

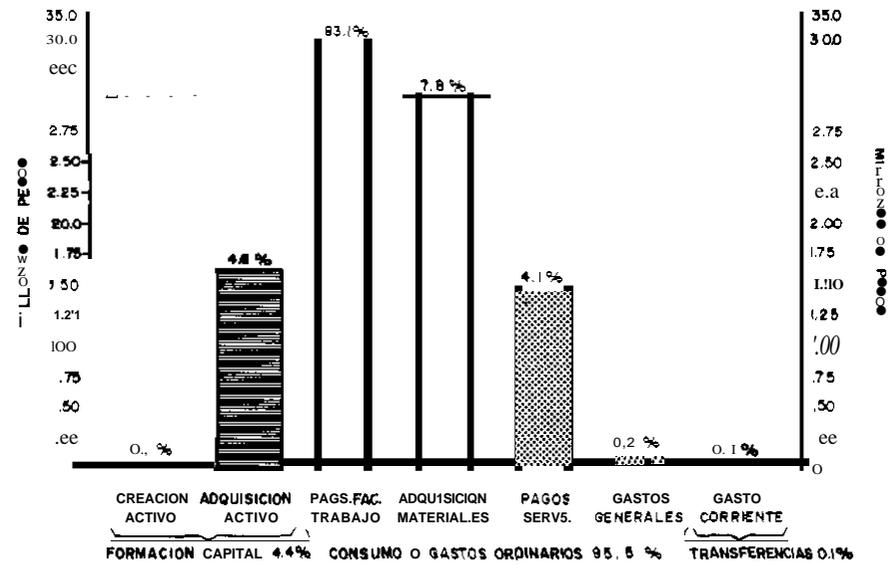


	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
<b>SALDO PARTIDA</b>	7676	10150	17913	17326	2613	2613	erec	1111	1044	611	1110
<b>COMPROMISO PARTIDA</b>	3006	55935	61086	44649	52721	41015	8000	1114	13794	8000	2146
<b>COMPROMISO O. DE P.</b>	29854	29426	27--	61214	19879	37646	5907	1341	10827	11676	3000
<b>GASTO TOTAL EFECTIVO</b>	5744	22729	31014	43039	32601	67143	84285	94051	104372	112753	121944
<b>LIQUIDO TOTAL</b>	118122	118242	127709	1272--	107648	128317	129434	12--72	130037	133244	133794

GRAFICA 5

**DESTINO DE LOS GASTOS DE LA DIRECCION GENERAL  
DE TELECOMUNICACIONES**

CAL 31 DE MAYO DE 1988 I



GRAFICA 6

# La administración pública en México

(1959)

Delfino SOLANA YAÑEZ

Los estudios encaminados a la elaboración de una doctrina sobre el procedimiento administrativo comprenden: el estudio del procedimiento netamente administrativo, o sea de la relación entre el particular y la administración que tiende a hacer una declaración de derecho; el estudio de la actividad jurisdiccional de órganos administrativos con la autonomía necesaria para que sin serlo, sean considerados como tribunales, actividad a la cual la doctrina da el nombre de justicia administrativa; y finalmente, el estudio de los problemas que plantean las contiendas de los particulares con la administración, decididas por los órganos jurisdiccionales. materia que constituye lo contencioso administrativo.

Podemos decir que el estudio de estas tres materias integra el objeto de estudio de lo que podemos llamar el Derecho Procesal Administrativo, rama necesariamente del Derecho Procesal General, y por lo tanto, subsidiaria de los principios de éste.

Limitadas en esta forma las tres ramas del Derecho Procesal Administrativo, precisamente son los puntos que de cada una de ellas tienen para nosotros especial importancia.

Tratándose del procedimiento netamente administrativo, o sea de la relación entre el particular y la administración para hacer una declaración de derecho, nos interesa determinar los límites de la actividad administrativa del Estado moderno, Estado, por esencia y tendencia, administrador, como antes lo fuera exclusivamente legislador y vigilante de la actividad de los particulares.

Por lo que se refiere a la actividad jurisdiccional desempeñada por órganos administrativos, nos interesa justificar su existencia en relación con la doctrina de la separación de poderes.

y finalmente, por lo que se refiere a las contiendas del particular con la administración que deciden los tribunales judiciales, o sea el contencioso administrativo, nos interesa determinar si el procedimiento de impugnación de los actos administrativos ante los tribunales también administrativos es autónomo, o simplemente es complementario o una instancia del procedimiento contencioso ante los tribunales judiciales.

Las necesidades de la vida moderna, en todos los órdenes, y principalmente en el económico, exigen la unificación de normas

**rosos recursos para satisfacerse, recursos** que no siempre son patrimonio de los particulares y cuya unificación sólo puede lograrse con la intervención del Estado.

De aquí que éste haya invadido la esfera de la actividad que antes sólo pertenecía a los particulares, valiéndose para realizar esa intervención de las formas e instituciones ya establecidas, o creándolas para ese efecto,

Esta nueva posición del Estado que lo convierte en industrial, banquero, agricultor, inversionista, asegurador, etc., **da un** nuevo carácter a lo tradicionalmente entendido como Poder Ejecutivo, contribuyendo para que los límites de la administración se ensanchen y se comprenda dentro de ellos la actividad de los **nuevos organismos que, aun cuando desempeñan tareas administrativas, no se consideran** decididamente dentro de la administración.

Esos organismos conocidos como **establecimientos públicos, o instituciones descentralizadas, de participación estatal, de economía mixta, etc., han influido asimismo,** respecto a la indeterminación de lo que debe entenderse por administración pública y de los organismos a través de los cuales se **realiza la función administrativa,** y sobre todo, respecto al establecimiento y sistematización de los controles de juridicidad de los actos de la administración, **porque si estos nuevos organismos pertenecen a la administración** cabe preguntar si la legalidad de sus actos debe revisarse por la propia administración, o por el contrario, si se estima que son **organismos privados, si corresponde a los organismos** jurisdiccionales esa aplicación,

Es probable que la realización de un Estado administrador, al través de esas nuevas formas de administración, nos lleve a disfrutar plenamente en el orden material de todos los recursos naturales y de los servicios públicos, y que sus beneficios alcancen a la **mayoría** de los individuos; pero esa realización no debe rebasar el límite de los bienes y recursos materiales ni Comprender los derechos individuales, que contrariamente a los intereses materiales no deben ser administrados, sino respetados y protegidos por el propio Estado.

y esa protección y respeto no la obtiene el individuo dentro de un Estado donde las atribuciones y funciones del propio Estado, no se encuentran delimitadas conforme a la doctrina de la separación de poderes ni conforme a la propia actividad administrativa del mismo Estado.

Puesto que la tesis de la separación de poderes implica la separación absoluta entre ellos, podemos decir que el principio **no se respeta cuando encontramos** tribunales **administrativos, y funciones de** administración en los poderes legislativo y judicial, y aun creaciones legislativas a través de precedentes y jurisprudencia.

Si la actividad ejecutiva se realiza también por organismos que están fuera de la **administración, como son los organismos** descentralizados, las empresas de **participación estatal, las de economía mixta, etc.,** los límites de la actividad administrativa del Estado han sido rebasados por la realidad y se impone entonces, la delimitación de la actividad ejecutiva del Estado.

Asimismo, si la función jurisdiccional ha salido del marco de los tribunales, y es desempeñada en algunos aspectos por la

**administración, también cabe decir que** respecto al poder judicial es necesario readecuar la realidad administrativa, a la doctrina de la separación de poderes.

y finalmente, si el poder judicial legisla a través de su jurisprudencia y los decretos del poder ejecutivo son verdaderas leyes puesto que aun refiriéndose a casos particulares implican una observancia y cumplimiento generales, podemos decir que también el poder legislativo, como antes el ejecutivo y judicial, no se limita a la actividad del órgano de representación popular.

En esta forma el primer problema previo que debe plantearse para estudiar el procedimiento administrativo, debe ser el de la determinación del contenido de la actividad administrativa y la de los órganos que la realizan, estén éstos dentro o fuera de la **propia administración.**

y "para determinar el contenido de la actividad del Estado, nos dice el maestro *Cabino Fraga*, es necesario tener presente que, de acuerdo con el desarrollo de la civilización y concomitantemente con el cambio de las necesidades sociales que **exigen Una satisfacción adecuada, se van** asignando al Estado determinados fines que varían también en el espacio y en el tiempo",'

y esos fines, variables en el espacio y en el tiempo, se realizan a través de organismos adecuados, que son indudablemente los organismos estatales, pero la actividad y fines del Estado son, como se dice, de muy variada naturaleza.

La doctrina considera en este aspecto, que la actividad del Estado se concreta a la

prestación de los servicios públicos, posición adoptada por *Duguit, Léze y Bonnard*, entre cuyas opiniones se encuentran algunas diferencias. Otros autores consideran que el contenido de la actividad estatal debe elaborarse sobre el concepto de atribución del Estado, noción que, como la de servicio público, debe aplicarse a toda la actividad estatal,

La función administrativa sólo puede definirse por exclusión, ya que la actividad del Estado que no está encaminada a la elaboración de una ley, o a fijar el derecho discutido o contrariado por conducto de los organismos creados para ese efecto, es función administrativa, que como las funciones legislativa y judicial puede **considerarse con un criterio formal o un criterio material.**

Para ciertos autores la función administrativa está encaminada a la ejecución de la ley, en relación al fin perseguido por el Estado. También se precisa el concepto de función administrativa considerándola como la acción del Estado, y diciendo "que es una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".'

El segundo problema previo que debe plantearse en el estudio del procedimiento administrativo, es, según se ha dicho, la determinación de cuáles son los organismos que realizan la función administrativa.

Si al Estado moderno se asignan determinados fines que han hecho necesaria su **intervención en materias antes reservadas**

exclusivamente a los particulares, ha sido indispensable por consiguiente el crear los medios para hacer posible la realización de **esos nuevos fines, y es obvio que así han surgido** los nuevos organismos, que como ya hemos visto no quedan comprendidos dentro de la administración.

Aparentemente la administración pública está constituida en nuestra legislación, por las Secretarías y Departamentos de Estado que enuncia el artículo 1o. de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

Al lado de los que señala esta Ley encontramos otros organismos cuyo origen data de principios del siglo, como los Ferrocarriles Nacionales de México, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, etc.: empresas en las cuales el principal accionista era el Estado, y que actualmente se conocen con el nombre de empresas de participación estatal o de economía mixta.

El éxito de las primeras empresas de este tipo, o lo **inadecuado** de los moldes legales existentes para la realización de ciertas actividades, hizo que se desarrollaran anárquicamente, y que su existencia se debiera a actos de diversa naturaleza, pero todos en mayor o menor medida destinados a la satisfacción de una necesidad social, a la prestación de un servicio público, al manejo de bienes nacionales o a la explotación de recursos de importancia para el desenvolvimiento de la economía nacional.

En la doctrina se reconoce la delegación de facultades de una autoridad superior a **una inferior; pero siempre con un control** de la superior. Esta delegación se conoce con el nombre de descentralización.

Las organizaciones descentralizadas se caracterizan porque sobre ellas no existe jerarquía del poder central. Y tal parece **que nuestra Constitución no admite** esos organismos ya que todas las facultades de administración corresponden al ejecutivo.

En realidad el organismo descentralizado en México no corresponde al tipo europeo, porque guarda una íntima relación con el poder central, y salvo la Universidad Nacional Autónoma de México, todas las demás están manejadas por consejos o directivas integradas por funcionarios del ejecutivo.

**Por lo mismo, esos organismos carecen de** la autonomía que supone independencia. La doctrina ha distinguido: a) autonomía técnica, constituida por el ejercicio de las funciones fuera de las reglas generales con el objeto de hacer flexible su funcionamiento, y b) autonomía orgánica, personalidad propia del organismo y facultad de crear normas propias de funcionamiento

Estos organismos están entonces sustraídos primero a las reglas generales de funcionamiento de la administración; segundo, su patrimonio está fuera del general del Estado, y tercero, la responsabilidad sólo corresponde a él. Así al dar existencia a estos organismos se han desconocido en nuestro medio los principios constitucionales que rigen el funcionamiento de los departamentos administrativos, y los principios doctrinales que rigen el funcionamiento de los organismos descentralizados.

A veces se crean por acuerdo presidencial, otras, mediante una ley, y si no basta el **acuerdo ni la ley, entonces, ¿con qué facultades crea el legislador la personali-**

dad de estos organismos?

No hay facultad expresa para que el Ejecutivo cree a esos organismos, y se dice que es una facultad del Poder Legislativo implícita en el artículo 73 constitucional. Pero se impone preguntar, cuáles son los casos en que el legislativo puede crear **organismos descentralizados**? **Podemos contestar diciendo que no existe un criterio especial en nuestra legislación para crearlos, situación que origina una reproducción anárquica de los mismos con la consiguiente competencia, en el terreno económico, de esos organismos propia.** mente estatales con las empresas de los particulares.

**En estos organismos encontramos, es** verdad, un elemento más de la administración pública federal. Pero, ¿las empresas de participación estatal forman en realidad parte de la administración?

Los organismos descentralizados crean el problema de su control, por estar desvinculados de las autoridades administrativas, al supeditarse en lo general, exclusivamente al Ejecutivo Federal, situación que origina además, un verdadero feudalismo **administrativo y una casta administrativa** privilegiada.

Ciertos organismos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social y *Petróleos Mexicanos*, son parte tangible de la **administración pública, pero la situación no es clara cuando se trata de organismos descentralizados organizados como sociedades mercantiles.**

El Estado moderno, se ha precisado ya, además de vigilar la actividad de los particulares, está obligado a proporcionar al

**individuo determinadas prestaciones, como** por ejemplo, el crédito ejidal. Y para tal actividad usa de las formas jurídicas establecidas por el derecho común.

Un intento para sistematizar los principios que rigen el funcionamiento de estos organismos, y el de todos aquellos que desempeñan **tareas administrativas, lo constituye** el cuadro formulado recientemente por el licenciado *Andrés Serra Rojas*, denominado Cuadro General de la Administración Pública Mexicana, y en el que se incluyen objetivamente, como partes integrantes del Poder Ejecutivo, a los organismos considerados por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a aquéllos que con igual categoría que éstos realizan funciones administrativas, y a aquéllos cuyo nacimiento obedece a una ley orgánica, a un decreto, o bien a un acto del Derecho común en el que interviene el Estado como cualquier particular.

Estos organismos son los comprendidos en la ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947, Y definidos en los artículos 20. y 30. de la propia ley.

Esta Ley facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para "controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, **con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica**" (Artículo 50.). Posteriormente, **y en cumplimiento a lo** establecido por el artículo 70. fracción XII de la vigente Ley de Secretarías y

Departamentos del Estado, por Decreto de 13 de marzo de 1959 se dio a la Secretaría del Patrimonio Nacional las facultades de control y vigilancia de los organismos a que se refiere la Ley del 30 de diciembre de 1947, estableciéndose para el ejercicio de esas facultades la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado.

Es pertinente señalar que el Decreto del 13 de marzo de 1959 previene en su artículo 10. transitorio que "antes del 31 de marzo de 1959 deberá autorizarse por el Ejecutivo Federal la relación inicial de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedarán sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional" y que "a más tardar el 15 de abril siguiente la Junta de Gobierno deberá aprobar el presupuesto de gastos de sus Oficinas Técnicas y Administrativas, hacer la distribución del mismo entre los organismos y empresas sometidos a su control y vigilancia y señalar las cuotas bimestrales que los mismos organismos y empresas deberán pagar para cubrirlo".

Ley del 30 de diciembre de 1947 Y el Decreto del 13 de marzo de 1959 tienen importancia señalada en el proceso encaminado a la determinación de los organismos **al través de los cuales se realiza la función administrativa**: pero es indudable que no **basta con esos dos actos legislativos para fijar la actividad administrativa y los órganos que la desempeñan, haciéndose necesaria una ley general de la administración pública que los determine y comprenda, establezca las funciones propias de cada uno de ellos, las facultades y obligaciones de sus funcionarios, y consagre los sistemas legales para hacer exigible en favor de los particulares, la responsabili-**

dad en que incurran los propios funcionarios, porque frente a estos organismos considerados como privados, los particulares se encuentran en absoluta desventaja, ya que en realidad se trata de organismos públicos.

En conclusión, la administración está formada por las Secretarías de Estado, departamentos administrativos, organismos descentralizados, de participación estatal, etc., etc., pero hace falta una ley para incorporarlos decididamente a la administración, y en la cual se precise:

- a) en **qué** casos se forman;
- b) cómo se vigilan y controlan;
- c) el origen y destino de sus fondos;
- d) las facultades de sus funcionarios y su responsabilidad frente al propio Estado y a terceros, y
- e) los derechos de los particulares frente a ellos y los sistemas legales para hacerlos valer.

Este último inciso se relaciona con el examen del procedimiento administrativo propiamente dicho.

1 Gabinu Fraga, Derecho Administrativo, página 4.

2 Gabino Fraga, *Upus* cit., página 92.

# La responsabilidad de la administración pública

(1959)

Francisco RUIZ DE LA PEÑA

Podemos afirmar sin lugar a dudas que en el siglo pasado hubiera sido un auténtico sacrilegio hablar de la responsabilidad del Estado esto es de la reparación de los daños que ocasiona a un particular con motivo de cualquiera de la actuación de sus poderes. A lo sumo se planteaba el problema de la responsabilidad de los funcionarios, más nunca la responsabilidad directa del Estado. El planteamiento del problema data de los tiempos actuales, si quisiera yo marcar cronológicamente cuándo se planteó en su verdadera proyección en la doctrina este problema, no vacilaría en remitirme al año de 1913, época en que el fundador de la Escuela Realista León Dugui, escribe "Las Transformaciones del Derecho Público". ¿Es, se pregunta este autor, el Estado responsable de los actos realizados en su nombre?, y prosigue "El sólo hecho de plantear la cuestión revela una transformación profunda en el derecho público. Se habrían asombrado los hombres de la Revolución si se hubiera planteado ante ellos cuestión semejante. Ni en las Declaraciones de derechos, ni en las Constituciones, ni en las leyes de la época revolucionaria, se encuentra ningún texto que haga alusión alguna a una responsabilidad general del Estado. Sin embargo, se afirma por todas partes que el individuo tiene contra el Estado derecho a

la seguridad, es decir, a que se tomen las garantías en su favor contra la arbitrariedad. Pero estas garantías se ven en la separación de los poderes, en la repartición de las funciones, en la responsabilidad de los funcionarios. Nadie sueña que puedan encontrarse, que se encuentre ante todo y esencialmente en una responsabilidad del Estado. Hoy, por el contrario, no vemos mejor salvaguardia de esta seguridad del individuo, que una responsabilidad del Estado muy amplia y muy fuertemente sancionada. ¿Cómo se ha realizado la transformación"? (01" cit. Pág. 331 Y sigs.). Sin ánimo de hacer una exposición exhaustiva de la admisión de la responsabilidad del Estado, la del legislador, en Francia, se planteó por primera vez en dos famosas leyes, una que prohibía el uso a partir del año de 1909 de la pintura de Albayalde, por considerarla nociva a la salud. Esta ley, vivamente discutida sobre si había una indemnización del Estado a los fabricantes, si bien planteó la cuestión, no la resolvió sino que usando una fórmula intermedia, pospuso la aplicación por 5 años, a efecto de no causar perjuicios patrimoniales; la otra, en 1915, Y por motivos también de salud pública, prohibió la fabricación del ajeno. Sin embargo, y en vista del indudable daño que la venta de tal licor causaba con la graduación

alcohólica antes permitida, no reservó indemnización alguna al fabricante, pero sí acordó al cultivador una indemnización. Todavía en Francia en esa época, y en virtud de que la teoría política consideraba los términos de soberanía del Estado y la responsabilidad del mismo como incompatibles, se optaba por la absoluta irresponsabilidad de éste. Hoy ya se ha admitido que un juez puede acordar una indemnización por daño patrimonial en favor del afectado cuando una ley prohíba una actividad' la restrinja o haga más onerosa la ejecución de obligaciones que derivan de un acto del Estado. como es el caso de la concesión.

Es mi deseo simplemente plantear el problema entre nosotros. Salvo el caso de la Ley de Expropiación en que se reconoce el derecho al particular de una indemnización por el menoscabo de su patrimonio, sería difícil encontrar un juez que nos admitiera una demanda por los daños que hubiera causado una ley. Es ele preguntarse lo siguiente: si el legislador expide una ley que causara un daño en los bienes o derechos de uno o varios particulares, ¿no sería responsable el Estado del daño patrimonial que nos ha causado? Como se expresó, quiero simplemente dejar planteada la cuestión, sin pretender dar una solución, pero si me la pidieran no vacilaría en afirmar que en ciertos casos sí debe existir la responsabilidad del Estado legislador. Sin embargo, como nuestro tema central es la responsabilidad de la administración, veamos algo de ello. Podemos afirmar que la evolución de la n-sponsabilidad del Estado por ar-to de la administración es más precisa y digamos por hoy, admitida en muchos países, debido

realmente a una evolución doctrinal y jurisprudencia]. La vieja fórmula inglesa de que la Corona no puede equivocarse, obligaba en los Códigos de Derecho Privado a fincar la responsabilidad sobre el funcionario toda vez, se decía, que de causar éste un daño, ya no obraba en representación del Estado sino en el suyo propio, aplicando en esta forma la vieja teoría que inspiraba los principios del mandato; era por eso, que el daño que se causaba al particular era tratad" en el Derecho Común y competencia de los jueces civiles. Sin embargo, en 1873 y en el eélebr "Arret Blanco" citado por todos los autores que hablan de la responsabilidad de la administración, el Tribunal de Conflictos, y no el Consejo de Estado como se cree comunmente (error éste en que algunos autores incurren), separó y segregó del Derecho Privado, el derecho a una indcmnizaieion, pasándolo al Derecho Administrativo. Como simple información debemos aclarar que una ley de 24 de mayo de 1872, dio una nueva estructura al Tribunal de Conflictos. cuya misión principal era resolver las competencias de cada poder, vigilando el principio de separación de poderes. Fue por esto que indicamos que en el asunto Blanco no fue al Consejo de Estado. En el asunto citado, se puso de reliev« que no era posible aplicar las normas sohn- re-ponsaluhdad que existían en el Código de Napohon a la que se derivaba de un hecho de la Administración. En el año d' 1899, un particular en Francia, Lepreux, demandó una indemnización fundando-a- (11 el mal funcionamiento de la policía d' seguridad, toda vez que había sido lu-rido en la Plaza Alfort, alegando que de haber funcionado este scrvicio público no hahria recibido el daño causado. El Consejo de Estado rechazó la

de responsabilidad, invocando el viejo principio de que el Estado no es responsable por la culpa o negligencia de sus funcionarios. La resolución del Consejo de Estado fue vivamente criticada, invocando principalmente la teoría de la culpa en el mal funcionamiento de los servicios públicos. Los artículos y notas que comentaron esta sentencia, ejercieron indudablemente su influjo, pues años después en el asunto "Greco., idéntico al anterior, a pesar de haber negado la reclamación, ya hubo un principio de responsabilidad. El asunto relatado por León Dugui (Opp. Cit. Pág. 378), consistía en lo siguiente: estaba en Argelia en su cuarto con el Sr Tomaso Grecco, de origen griego, pero nacionalizado francés, cuando oyó una gran alaraca y se asomó a la ventana para ver que sucedía. El origen de ella, era la persecución que la multitud hacía de un toro bravo que se había escapado con la consiguiente alarma entre el vecindario. El curioso recibió el castigo a su curiosidad cuando el agente de policía que perseguía al toro disparó sobre él con tan mala fortuna que hirió a Grecco. Presentada su reclamación como ya dijimos se absolvió a la administración, pero en los considerandos de la sentencia se dijo: "Considerando que de la instrucción no resulta que el accidente del cual ha sido víctima el requirente pueda ser atribuido a una falta del servicio público, de que la Administración sea responsable, no es de tomarse en cuenta la petición requerida". Aquí podemos decir, se marcó el inicio de la jurisprudencia francesa que se fincó sobre la responsabilidad de la administración por la culpa o mal funcionamiento en el servicio público. Sin embargo, había de ir más lejos la jurisprudencia del Consejo de Estado. Fijada ya la competencia del Consejo de Estado en esta materia, por el Tribunal

de Conflictos que conoció el asunto Blanco, había de ir más lejos al reconocer, debido a los problemas que se suscitaron con motivo de la primera guerra mundial, los daños que se podían causar, merced a la teoría de la "Responsabilidad por Riesgo Excepcional". Hoy podemos decir que el principio de la responsabilidad del Estado, ha sido segregado en Francia, de la responsabilidad civil del Derecho Privado para fincarla en la administración, separando, claro, los actos de autoridad de los actos de gestión. Esto es, un funcionario puede no estar ejerciendo sus funciones y ser responsable, pero ya en forma personal. Hoy, sin embargo, la jurisprudencia francesa también, admite ambas responsabilidades a un mismo tiempo, merced a la presión que sobre un particular puede causar un funcionario valiéndose de un puesto que ocupa y este es actualmente el estado de la jurisprudencia francesa, si bien, poco se puede decir de leyes que expresamente hayan admitido la responsabilidad de la administración. Ha sido por tanto, y como ya apuntábamos, una evolución de la jurisprudencia francesa. En resumen se acepta ya la responsabilidad, no sólo por la culpa o mal funcionamiento del servicio público, sino la del riesgo extraordinario que no es otra cosa que el daño especial que más adelante trataremos. En Inglaterra el problema ha sido más resistente a ser aceptado por el reino, debido al viejo principio ya enunciado de que la Corona no podía hacerlo mal. Así, la Corona, no podía ser enjuiciada por los particulares, pues éstos deberían demandar directamente a los funcionarios, aplicando los principios del *common law* en materia de reclamaciones civiles. Sin embargo, el sistema actual de Derecho Inglés a partir de 1947, mediante una reforma a la *Grown Proceedings Act*, admite que la Co-

rona en algunos casos de responsabilidad sobre todo contractual, puede ser demandada sin usar el antiguo procedimiento de *petition of Right* merced al cual la Corona otorgaba su permiso para ser enjuiciada por esa responsabilidad.

En España, se puede decir, que merced a la nueva Ley de Expropiación del 17 de diciembre de 1954, se fijó un nuevo rumbo en la historia del Derecho Español, ya que se hizo extensiva la garantía de la expropiación a cualquier daño causado en el patrimonio de los particulares. Esta garantía se hace consistir en la reparación del daño que cualquier persona sufre en su patrimonio como consecuencia de la actuación administrativa, justificando la inclusión de la responsabilidad de la administración en la citada ley expropiatoria, afirmando que en realidad la expropiación tiene como principio el reconocimiento de una lesión individualizada, por lo que dice la exposición de motivos de la citada Ley: "Llevando este principio a sus lógicas consecuencias, se ha intentado, finalmente, llamar la atención sobre la oportunidad que esta Ley ofrece, y que no debiera malograrse, de poner remedio a una de las más graves deficiencias de nuestro régimen jurídico-administrativo, cual es la ausencia de una pauta legal idónea que permita hacer efectiva la responsabilidad por daños causados por la administración. Bajo el imperio de criterios jurídico-administrativos, que habían caducado ya cuando fueron adoptados por nuestro ordenamiento, los límites técnicos dentro de los cuales se desenvuelve entre nosotros la responsabilidad por daños de la administración resultan hoy tan angostos, por no decir prácticamente prohibitivos, que los resultados de la actividad administrativa, que lleva consigo una inevitable secuela incidental

de daños residuales y una constante creación de riesgos, revierten al azar sobre un patrimonio particular en verdaderas injusticias, amparadas por un injustificado privilegio de exoneración. Se ha estimado que es esta una ocasión ideal para abrir, al menos, una brecha en la rígida base legal que, perjudicando el interés general, no puede proleger intereses de la administración, insolidarios con aquél. Se ha entendido así, no sin hacerse cargo de que la Ley de Expropiación no puede ser, desde luego, la base normativa en que integran todos los preceptos jurídicos rectores a este respecto; pero sí, al menos, una norma que puede muy bien recoger una serie de supuestos realmente importantes, en los que, al margen de un estrecho dogmatismo académico, deba apreciar siempre el mismo fenómeno de lesión de un interés patrimonial privado que, aun cuando resulte obligada por exigencias del interés o del orden público, no es justo que sea soportada a sus solas expensas por el titular del bien jurídico dañado".

Con base en tales condiciones el Artículo 121 de la Ley Española citada, manifiesta: "1.- Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento, toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo. 2.- En los servicios públicos concedidos correrá la indemnización a cargo del concesionario, salvo que el caso en que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la administración al

concesionario y que sea de ineludible cumplimiento para este".

En Italia y a objeto de no dejar fuera este importante sector de la doctrina en materia de responsabilidad, los comentaristas de la Constitución Italiana como son: Colzi, Amorth, y muy especialmente Zanobini, han interpretado el texto del Artículo 28 de la Nueva Constitución Italiana de 1947, en el sentido de que la responsabilidad de la administración, además de ser concurrente con la del funcionario público, se extiende a cualquier daño o perjuicio que haya tenido como consecuencia la violación de una norma de Derecho Objetivo, sin distinguir que se trate de una actuación lícita o ilícita, sin tomar en cuenta en tal virtud, si hubo culpa o dolo en dicho acto; dice el citado Artículo: ... "los funcionarios y empleados del Estado y de los entes públicos son directamente responsables de acuerdo a las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos cumplidos con violación del derecho. En tales casos, la responsabilidad civil se extiende al Estado y a los entes públicos".

En Alemania, y a través del Artículo 14 de la Nueva Constitución de Bonn, que no difiere en nada al precepto respectivo de la Constitución de Weimar y fundándose en el Apartado 30. que manifiesta que la "Expropiación sólo será admisible cuando lo requiera el bien público y se hará efectiva por medio de la Ley o sobre las bases de una ley que haya regulado la naturaleza y extensión de la indemnización. La compensación será determinada después de una justa consideración de los intereses generales y de los particulares. Por cuanto al monto de la indemnización, la apelación puede hacerse ante las cortes ordina-

rias en caso de disputa". Sobre este precepto se han expedido leyes que regulan los daños causados por la administración pública, pero, repetimos es sobre la base de actuaciones previstas en la propia ley, pero no en aquellas en que el daño se ha causado con motivo de intervenciones de la administración sin culpa, o por haber creado un riesgo objetivo para poder admitir esta responsabilidad. En el Derecho Alemán, el Tribunal Supremo de Reich ha tenido que hacer construcciones complicadísimas para fundar la procedencia de la indemnización. El ejemplo típico de estas interpretaciones lo relata Ernest Forsthof (Tratado de Derecho Administrativo, CIL Pág. 468 Y sigs. Madrid, 1958), los herederos de un individuo demandaron de la administración una reparación de daños por haber fallecido el de cujus apuñaleado por una persona detenida que le había sido confiada por un policía para que la custodiase mientras iba a comunicar a la superioridad la detención del individuo. Como de acuerdo con las leyes no cabía una indemnización, se construyó toda una teoría para no sacrificar indebidamente a esos particulares, fundándose en que el policía al haber encargado la custodia momentánea al paisano que murió, hizo el papel de comitente y habiendo aceptado el encargo el particular, surgió una relación de mandato entre el apuñalado y la autoridad a cuyo servicio estaba el policía, pero, como se estaba en presencia de un acto de soberanía, eran aplicables los principios de Derecho Público, pero como los preceptos del Código Civil Alemán en esta materia no pueden ser aplicados sino por vía analógica, surgió una nueva dificultad, pues conforme al mismo Código Civil Alemán vigente, el mandante responde de los daños que sufre el mandatario con motivo del encargo, pero esto sólo con

respecto al mandatario, pero no a sus herederos. En tal virtud y para no dejar en la indigencia a los herederos, el Tribunal dio por hecho que había habido un contrato de garantía relacionado con el mandato. El Tribunal del Reich Supremo, hizo la suposición de que el paisano que había aceptado el encargo de custodiar al detenido que lo apuñaleó, por simple sentido común, no hubiera aceptado el encargo si no estaba seguro que su familia quedaba en buena posición económica, en caso de que sufriera una desgracia y así el Tribunal hizo suponer la existencia tácita de dos contratos del Derecho Civil y acordó la indemnización.

En Estados Unidos y partiendo de la base Constitucional de que toda indemnización debe ser acordada por el Congreso, de acuerdo con los preceptos originarios de la Constitución Americana, surgió la costumbre de acudir al cuerpo legislativo, para que, si éste lo estimaba pertinente, votara la ley respectiva favorable al particular. **Ante el creciente número de peticiones** que se habían elevado al Poder Legislativo, éste decidió crear una "Corte Federal de Reclamaciones" (*Court of Claims*) en 1855, cuyo papel en un principio era de mera consulta, proponiendo simplemente la procedencia o no de la reclamación, dejando la decisión al Congreso. Semejante estado de cosas que provocaba presiones políticas y decisiones tratadas con igual criterio político, hizo ver la necesidad de independizarle, llegando a constituir un Tribunal autónomo; sin embargo, la competencia del Tribunal sólo abarca las reclamaciones derivadas por daños contractuales en aquellos contratos en que interviene la administración federal. Charles Hughes Evans, en su libro sobre la Suprema Corte Americana, en 1921, toda-

**vía no consignaba el movimiento expansionista** de la Corte de Reclamaciones al conocimiento de los daños extracontractuales, **toda vez que en esta materia prevalecían** la vieja práctica de pedir al Congreso una *Private Bill*, o ley individual podríamos decir, para obtener una indemnización. No fue sino hasta 1946, cuando con motivo de la expedición de la Ley de Reorganización Legislativa, se incluyó una ley federal por reparación de daños extracontractuales (*Federal Tort Claims Act*). Tort o sea el daño derivado de una **conducta que no tiene su origen en un contrato**. Se otorgó a la Corte de Reclamaciones la instancia de apelación pues la **competencia está atribuida en primera instancia** a los Tribunales Federales de Circuito.

En nuestro Derecho, como asienta Gabinu Fraga (Op. Cit. pág. 539), cabe asentar que el principio que rige en México es el de la irresponsabilidad del Estado y salvo **algunas excepciones, como las leyes que se expidieron por los daños causados en la Revolución**, ha venido rigiendo el principio del Artículo 1928 del Código Civil que establece la responsabilidad subsidiaria del Estado y que sólo se hace efectiva si el funcionario directamente responsable **no tiene bienes o éstos fueran insuficientes** para responder del daño. El sistema establecido en nuestro Código es un principio inaplicable tanto en la práctica como en la teoría. En efecto, colocado el Artículo citado bajo el capítulo de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, que haya un obrar ilícito que no es otra cosa que la teoría de la culpa, cabe **preguntar ¿a quién se imputa? , ¿al superior jerárquico? ¿al agente inferior jerárquicamente- que simplemente cumple una orden? o de otro modo, cuando no existe**

negligencia o culpa es indudable que no se puede aplicar el Artículo de referencia, dejando así sin una verdadera garantía al particular. En Francia, para poder seguir admitiendo la noción de la culpa o falta en el servicio público, la jurisprudencia ha dado como presunta la culpa en la actuación del agente, sin obligación por lo tanto para el reclamante de probarlo. Por otro lado, colocando el precepto en el Código Civil, y siendo subsidiaria la responsabilidad del Estado, quiere decir que después de demandar al funcionario y esperar las resultas siempre dudosas de un dilatado juicio y sobre la base de la insolencia del funcionario, la demanda contra el Estado se intentaría ante la jurisdicción ordinaria civil de los Tribunales Federales, en los términos de la competencia que le otorga la Fracción I del Artículo 104 Constitucional, en relación con la competencia del Artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, examinadas las fracciones de éste último Artículo, nos encontramos con lo siguiente: no cabe en la Fracción I porque ella se refiere al caso en que el actor ha elegido el fuero federal, toda vez que se afectan simples intereses particulares. La Fracción II habla de los juicios que afecten bienes de propiedad nacional. La tercera se refiere a los conflictos que se susciten entre una Entidad Federativa y los vecinos de otra. La cuarta se refiere a los asuntos civiles concernientes al Cuerpo Diplomático y Consular. La quinta, a las diligencias de jurisdicción voluntaria en materia federal. La sexta, a la competencia en los juicios de amparo en materia civil. Y la séptima, de los demás asuntos de su competencia conforme a la Ley. Quizás en esta Fracción cabría fundar la demanda pero, como se trata de demandar al Estado, resulta que la Federación sería

parte y ya conocemos la jurisprudencia de la Corte en el sentido de que ésta es parte cuando obra como persona de derecho privado, y que no sería precisamente el caso del Artículo 1928. En fin que la fórmula de este Artículo no es una garantía para el particular.

Ahora bien, las exigencias de dar esta garantía no han dejado de marcar su influencia en nuestro derecho. Ya hay un resquicio abierto a la aceptación lisa y llana de la responsabilidad de la administración; cuando menos hay ya un principio para resolver el problema. El Artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal del 31 de diciembre de 1931, prescribe: "Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 20., para el que en el futuro no exista asignación presupuestal en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de Enero del ejercicio siguiente; cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos". De la lectura del Artículo anterior resulta lo siguiente: son tres los supuestos necesarios para ejercer la reclamación por daños en los términos de dicho Artículo: a) que los actos u omisiones sean de los que conforme al Derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado; b) que acontezcan durante el funcionamiento o con motivo del funcionamiento de servicios públicos, y e) que esos actos u omisiones impliquen

**una culpa.** Estimamos que el Artículo en sí no presta las garantías suficientes ni va de acuerdo con las modernas tendencias doctrinales ni con los sistemas positivos vigentes en otros países, es decir, nos hemos quedado f'zagados en este aspecto. No creo en realidad que sea suficiente la redacción del Artículo para fundar los posibles casos de responsabilidad civil de la administración.

En nuestro Derecho Civil, así como en la doctrina del Derecho Privado y salvo el caso de la responsabilidad objetiva derivada del uso de las cosas peligrosas según la fórmula del Artículo 1912, es necesario la **culpa o ilicitud en el actuar o no actuar.** Ahora bien, el primer obstáculo con que tropezamos en nuestro Derecho, es precisamente la culpa de que habla el Artículo 10. De acuerdo con los datos y citas que aporta A. Von Tuhr en su "Tratado de las Obligaciones" (Madrid 1934, Págs. 275 sigs.), por culpa debe entenderse *latu sensu* **el comportamiento que el mismo** Derecho Positivo reprueba y que tiene su fuente en su contrato o un acto ilícito civil. En consecuencia, **existen dos** modalidades que son lo que podríamos llamar **los elementos morales de la culpa, o sean** el dolo o la negligencia. Por dolo entendemos la intención del sujeto de violar o un derecho ajeno o a la norma misma. La llamada auténtica culpa o negligencia es para Von Tuhr, lo siguiente: "el autor del acto, sin proponerse provocar un resultado antijurídico, no guarda la diligencia exigible, según la **práctica**, para evitarlo. La negligencia es consciente cuando el culpable cuenta con la posibilidad de que se produzca ese resultado y confiado en que no sobrevendrá, omite las medidas y **providencias necesarias para evitarlo.** Es inconsciente, cuando el culpable no previó

las consecuencias, **pudiendo y debiendo prevenirlas; su culpa aquí consiste en no** esforzar todo lo que debió la voluntad y **concentrar la atención.** La negligencia puede residir en cometer actos imprudentes o en omitir las precauciones a que el sujeto agente estaba obligado. Muchas veces, **la negligencia está en ignorar** circunstancias de hecho que no le es lícito desconocer ni dejar de tener presente. Por regla general, el error de Derecho se cuenta entre los casos de negligencia, toda vez que una persona medianamente diligente "debe Conocer el derecho que rige". Ahora bien, es posible aplicar la noción de culpa o sus dos elementos, el dolo o la negligencia, **a los actos u omisiones de la administración,** como lo quiere el Artículo citado, y que existen en los términos del Derecho Privado. Estimo. que de una vez por todas debe excluirse el elemento de la culpa en los actos u omisiones de la administración pública que traen como consecuencia la responsabilidad del Estado. Efectivamente, para la formación del acto administrativo y su forma de externarse se requiere una serie de requisitos en los que por regla general intervienen varios sujetos, por lo que nos veríamos casi en la imposibilidad de saber a cual de ellas hay que atribuir la negligencia o el dolo.

El Derecho Francés, como ya decíamos anteriormente, para no faltar a la tradición del Derecho Privado, ha dado por presunta la culpa sin necesidad de probarla por quien ha sufrido el daño.

Se trata de sustituir el elemento subjetivo por un elemento objetivo o sea la relación **de causa a efecto: causa, una actuación** de la Administración como autoridad; **efecto, el daño causado sin tener en cuenta** otros elementos, salvo el principio de

que el daño se haya ocasionado por imprudencia o negligencia inexcusable de la víctima.

Siendo un hallazgo moderno de la ciencia jurídica la responsabilidad del Estado, se ha buscado el fundamento de esa responsabilidad. Los administradores se toparon, y éste ha sido el principal obstáculo, con la tradición del Derecho Privado, en su teoría sobre la responsabilidad civil; pues bien, aún en Derecho Privado, en su teoría sobre la responsabilidad civil; la teoría de la culpa en innumerables ocasiones no alcanzaba los posibles eventos que pudieran acontecer, por lo que los códigos modernos no han tenido que elaborar una teoría general de la responsabilidad, sino consignar en forma casuística y detallada, el origen de esa responsabilidad; edificios mal construídos, animales que hacen daño, sustancias que envenenan, etc., es decir, tal parece y así se ha afirmado, que contando con una serie de soluciones detallistas, no necesita elaborar una teoría de la responsabilidad.

En Derecho Público se ha seguido, dice Eduardo García Denterría en su libro sobre "Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa Española" (Madrid 1956, Págs. 167 sigs.), el principio inverso "en efecto hubo de seguir en esto el método inverso al que se caracterizó como propio de la jurisprudencia romana: la teoría de la responsabilidad se inició en él de plano, por la admisión pura y simple del principio, siendo entonces el problema la mayor o menor extensión particular del mismo, su aplicación a los casos concretos. Ahora bien, la transformación social ha concluido por traer al Derecho Civil una preocupación análoga al hacerse insu-

ficiente el viejo cuadro casuístico y alumbrarse la necesidad de extender la responsabilidad civil fuera de lo que parecerían justificar los clásicos principios. La aparición del principio llamado de 'riesgo profesional' en materia laboral, ha sido quizás el factor más visible, tras del cual se puso en evidencia la necesidad de una reconstrucción del sistema, que la tendencia creciente a extender la responsabilidad llamada objetiva no ha hecho sino agudizar".

Ahora bien, la teoría de la responsabilidad del Estado se ha fundado: primero, en la teoría del enriquecimiento ilegítimo insuficiente a todas luces, porque no en todos los casos de actuación de la administración ésta obtiene un acervo en su patrimonio; después se elabora la teoría de la igualdad ante las cargas públicas la cual ha tomado una fuerza extraordinaria. Tenemos otra teoría que es la de la lesión especial y extraordinaria, siendo la más moderna la que se ha tomado del Derecho Laboral en materia de riesgos profesionales, o sea el principio de que el empresario responda de cualquier daño que hubiesen sufrido sus trabajadores con motivo del trabajo que desempeñan. Se ha estimado que la administración, a través de sus agentes, gestiona el beneficio general, por lo que tiene que responder de cualquier eventualidad.

Por otro concepto se estima insuficiente el segundo párrafo del Artículo 10 de la Ley de Depuración de Crédito, por cuanto que se refiere a que el acto u omisión sea con motivo del servicio público. ¿Qué entendemos por servicio público, ¿la teoría francesa que apoya en este principio la total actividad de la administración, ¿la teoría de Fraga que reputa servicios públicos o actividades de carácter

**económico, cultural o material?** Se **necesitaría** una larga interpretación jurisprudencial para delimitar el concepto de servicio público. Por eso creemos que la mejor solución es la que **sigue** la tesis de la nueva Ley Española, que, **después** de haber

analizado las diferentes posiciones del Derecho comparado, optó por el concepto transcrito en el Artículo 121 de la Ley de Expropiación, al acoger el de la lesión especial combinada con la teoría de la igualdad ante las **cargas públicas**.

# Ampliación de la esfera de la administración pública

(1960)

Gustavo ALANIS F.

La rigidez absoluta preconizada en la doctrina de la división de poderes, consistente en que cada uno de los tres estatus serían independientes y que las tres funciones relativas a cada uno de ellos estarían separadas absolutamente, no pudo ser sostenida ni en la doctrina ni en los textos constitucionales, por múltiples razones de orden práctico.

En lo que a nuestra atención interesa, podemos afirmar que se han originado dos principales corrientes para dar una solución al problema suscitado por la necesidad del control jurisdiccional de los actos que la administración pública realiza al ejercitar las múltiples facultades que le han sido otorgadas y las que se han ido arrogando por exigencias impuestas por las complicaciones de la vida en la época contemporánea.

Dichas corrientes tienen su base en la forma particular de interpretar la doctrina de la división de poderes y ellas han dado lugar a organizaciones diferentes que nos son conocidas por la denominación de sistema angloamericano y de sistema francés.

La interpretación anglo-americana, parte del postulado de que si la doctrina de la

división de poderes encarga la resolución conforme a derecho de las controversias que surjan dentro del Estado al Poder Judicial, no se justifica la necesidad de que se creen órganos especiales con funciones jurisdiccionales y que se encarguen únicamente de resolver las controversias que se presenten entre los administrados y la administración pública, pues si al lado de aquel poder se agregan o establecen otros órganos con facultades de igual tipo para el conocimiento de determinadas materias, en el caso, tribunales administrativos, se rompe la unidad que es característica esencial de dicho poder.

A esta argumentación fundamental se pueden agregar las que en seguida se mencionan.

Dicey, sostiene en su artículo "The Development of Administrative Law: in England", que si en Inglaterra "la supremacía o imperio de la ley de la tierra (Rule of the law of the Land) es un principio desconocido por la Constitución Inglesa" de ello se deriva la igualdad de todos ante la ley y por lo mismo "la igual sujeción de todas las clases a la ley ordinaria administrada por los tribunales legales ordinarios".

Bonnard, en su estudio de Derecho Administrativo Comparado, afirma que los argumentos que han servido de base en Inglaterra y en los Estados Unidos para la interpretación de referencia, son: el consistente en el prejuicio que en dichos regímenes se tiene en contra de los tribunales administrativos en el sentido de que se deja a los administrados sin una serie de garantías, que sí les ofrece un procedimiento ante los tribunales judiciales; y el que se refiere a la doctrina de la división de poderes ha sido interpretada como un sistema de frenos y contrapesos. Para mayor claridad a continuación transcribimos las ideas de este ilustre autor que al respecto nos dice: "...la amplia competencia atribuida en Inglaterra, por la *Common Law* a los tribunales ordinarios en materia contencioso-administrativa, puede ligarse al prejuicio que considera que la protección de los derechos de los administrados no existe verdaderamente sino en la medida en que la función jurisdiccional es realizada por los tribunales ordinarios, dado que éstos son los únicos órganos que tienen independencia y la autoridad necesaria para ejercer su función y disponen de los procedimientos adecuados para ello", y más adelante agrega: "...por otra parte, en la base de tal sistema de competencia de los tribunales ordinarios se encuentra un determinado concepto de la separación de poderes. En efecto, este sistema supone, forzosamente, que la separación de poderes está concebida como una combinación de frenos y contrapesos. Ella establece una especialización actuar sobre el otro para limitarlo en razón de la protección de los derechos de los particulares. Ella permite así que el Poder Judicial juzgue a la Administración, pues es así como el Poder Judicial puede actuar sobre la Administración. Esta con-

cepción de la separación de poderes es seguramente la concepción inglesa, dado que es la de Montesquieu y que es de Inglaterra donde él la ha tomado" (Bonnard, op. cit., pág. 127 Y sig.).

La doctrina francesa de interpretación, parte de dos postulados: el primero referido a un modo particular de entender el principio de la división de poderes, y el segundo, a la separación de la administración activa de la contenciosa.

Según esta corriente, para que dicho principio conservara toda su fuerza era necesario que ni el poder administrativo ni el legislativo tuvieran dentro de sus funciones las que corresponden ordinariamente al poder judicial, pero, y dejamos aquí la palabra a Bonnard: "...en los últimos años del antiguo régimen, los Parlamentos habían tomado una actitud de oposición sistemática frente a las reformas administrativas y financieras que habían sido intentadas, habiendo hecho fracasar todo lo que se había ensayado en ese sentido. De allí resultó para quienes eran partidarios de esas reformas una desconfianza extrema para los cuerpos judiciales", y por ello la ley 16-20 del año de 1790 vino a estatuir separación entre las autoridades judiciales y las administrativas impidiendo a las primeras "...turbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellas a los administradores por causas de sus funciones" (Bonnard. Der. Admvo. 1935. Cap. VI Seco 11), sin que se viera ningún problema al colocar al lado de los tribunales judiciales otros administrativos, ya que así se mantenía incólume la doctrina de la división de poderes, puesto que ni el Legislativo ni el Ejecutivo intervenían en la administración de justicia, la cual se enco-

mendaba a los tribunales antes citados y se regían en su funcionamiento respectivamente por el derecho civil y por el "*Droit Administratif*". Bonnard, al estudiar este sistema nos afirma que su principal característica ha sido "...siempre tener a excluir a los tribunales judiciales del conocimiento del contencioso-administrativo, **si no** completamente, al menos en una amplia medida. .. el sistema francés se presenta **como el que se encuentra con mayor** oposición con el sistema anglo-americano: claramente toma la antítesis de este último en lo que concierne al papel de los tribunales judiciales en el control jurisdiccional de la administración".

Poco tiempo después de haber sido expuestas estas ideas y plasmadas en los textos legales, se pudieron dar cuenta sus elaboradores de que la actitud de los tribunales judiciales no fue la de la hostilidad presentada por los Parlamentos, pero a pesar de ello no se volvió a dar intervención al Poder Judicial para la resolución de las controversias administrativas. Para justificar la persistencia en las primitivas ideas se sostuvo que en virtud de la técnica específica que requieren los asuntos del contencioso-administrativo, **no era posible** que pasara su conocimiento a las autoridades judiciales, porque éstas estaban acostumbradas única y exclusivamente al manejo fácil y expedito del contencioso-civil, muy diferente de aquél. Ante esta situación, el problema que se presentó fue el relativo al órgano en el que se iría a depositar la resolución del contencioso administrativo, ya que no podía ser ni en un tribunal judicial ni en un tribunal administrativo' porque los establecidos en la primera fase de reacción en contra de los judiciales, durante el Antiguo Régimen, habían resultado desastrosos y entonces se

resolvió esta cuestión, depositando en la misma administración pública dicha facultad o sea, la de juzgar el contencioso propio de su actividad, siendo los competentes para ello, el Jefe de Estado, Los ministros y las administraciones de los departamentos. Esta solución no alcanzó gran popularidad ya que como era una continuación de la primera, y en ésta se establecía que el principio de la división de poderes sería respetado en tanto no se encomendaran a la administración ni al Poder Legislativo, facultades judiciales, estaba en contra de la misma, ya que en ella sí se le daba al Poder Ejecutivo la facultad de juzgar y además no era favorable para los administrados el hecho de que la administración fuera a la vez juez y parte. Bonnard agrega que: "... se comprendió que la administración controlándose jurisdiccionalmente a sí misma, no era susceptible de asegurar un juicio imparcial del contencioso-administrativo". (Bonnard. Est. Dro. Adm. Com.)

Ante este estado de cosas y para dar una solución a los problemas que trajo consigo la realización práctica del primer postulado de esta interpretación francesa, surgió el segundo, el cual ya señalamos más arriba y es el que consiste en la separación de **la administración activa de la contenciosa**, para lo cual se crearon los Consejos de Estado, y los Consejos de Prefectura, los cuales se encargarían de juzgar el contencioso-administrativo, es decir, formaban la administración contenciosa al lado de la cual existía la activa que estaba compuesta por los demás órganos del Poder Ejecutivo que realizaban actos que tanto desde el punto de vista formal como desde el material se podían considerar como **administrativos**.

Esta situación creada por la realización práctica del segundo postulado, tuvo a su vez dos etapas, las cuales las podemos designar, la primera como la de la justicia retenida y la segunda como la de la justicia delegada. Explicando estos términos, diremos que primeramente tanto los Consejos de Prefectura como el Consejo de Estado, que eran los que se encargaban del conocimiento del contencioso-administrativo, no podían más que proponer una **solución para resolver la controversia** suscitada, ante el órgano de la administración activa que fuera parte en dicho procedimiento. Una vez aceptado por éste, la solución propuesta se convertía en fallo. **Como se ve, en realidad se mantuvieron**

las cosas en el mismo estado que imperaba **durante la última época creada con motivo** de la realización práctica del primer postulado de esta interpretación.

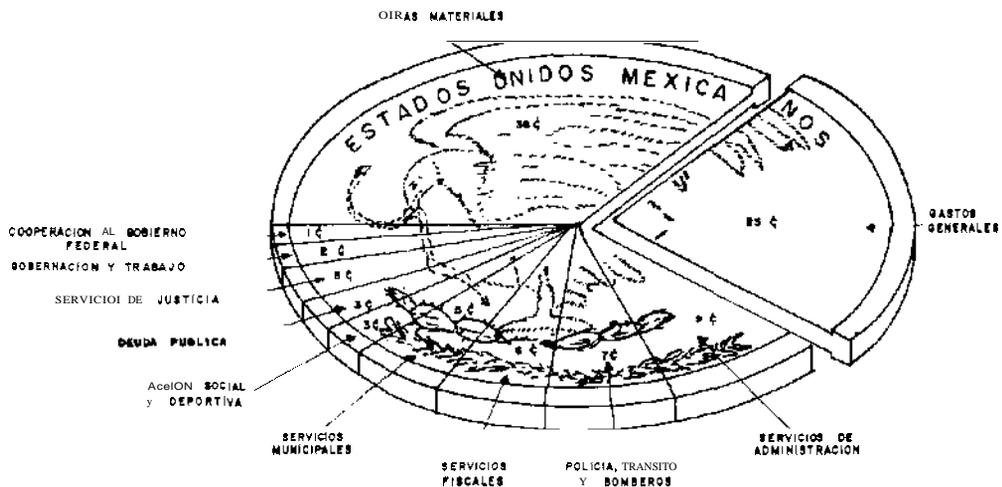
Al correr del tiempo se transformó **este régimen de justicia retenida, en un** régimen de justicia delegada en el cual se cambió el estado de cosas existente, consistiendo dicha transformación en que tanto el Consejo de Estado como los Consejos de Prefecturas no tenían que someter a aprobación de la administración la solución propuesta por ellos, sino que se les dio amplia libertad para que según su criterio fallaren las controversias.

TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL  
DIRECCION GENERAL DEL PRESUPUESTO

FUENTE Y APLICACION DE UN PESO FISCAL EN EL DISTRITO FEDERAL  
DE DONDE PROVIENE CADA PESO FISCAL RECAUDADO  
POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (1)



DESTINO QUE EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
DA A CADA PESO FISCAL (2)



(II).-BASADO EN CIFRAS DE RECAUDACION EN EL EJERCICIO FISCAL DE 1959  
(2).- BASADO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1960

# Las empresas privadas de interés público: nuevas formas de asociación en el derecho administrativo mexicano

(1960)

Andrés SERRA ROJAS

1 - El régimen de las organizaciones privadas en las que el Estado tiene un interés preferente.

La Doctrina, la legislación y la jurisprudencia del derecho administrativo en general, aún no son muy precisas para clasificar y delimitar la naturaleza de las personas jurídicas privadas en las que el Estado manifiesta un interés preferente y reclama en ocasiones una intervención más efectiva.'

El punto de partida para el estudio de estas Instituciones que organizan y manejan los particulares es el siguiente: hay actividades que principalmente regula el derecho privado, en las que el Estado se ve obligado a intervenir por tratarse de materias que protegen el interés colectivo o porque el Estado así lo estima conveniente en la defensa y administración de sus intereses.

El límite de esta intervención estatal ha venido siendo señalado por las doctrinas sociales. Mientras que el liberalismo y sus desviaciones finales: el demoliberalismo y el liberalismo social, se han mostrado profundamente alarmados por esta incesante e implacable intervención del Estado, las otras doctrinas antagónicas, se sitúan des-

de un estatismo elemental, hasta un intervencionismo radical, en tanto que el comunismo soviético rompe con todos los precedentes de intervención y lleva la acción del Estado hasta la substitución total de la actividad privada a la que subordina al interés general. El sistema mexicano se orienta imprecisamente hacia un estatismo moderado, pero siempre hacia nuevas formas extremas de acción pública."

En los Estados que practican el Federalismo Democrático, esta intervención se contiene y se gradúa, ante las exigencias ejercidas de la opinión pública. Al internarse en los dominios ayer reservados a la iniciativa privada, el Estado no ha juzgado conveniente en la actualidad, usar de los derechos y privilegios que se derivan o pueden derivar de una legislación radical de derecho público. Es por esta razón que el Estado —por conveniencias evidentes—, se adapta transitoriamente a las formas jurídicas de derecho privado, en determinadas actividades y bajo ciertas condiciones legales.'. El Estado cada día va acentuando su creciente intervención en las actividades de los particulares, con las consiguientes reacciones y protestas de la iniciativa privada, que sigue considerando indebidas, innecesarias, peligrosas- () perju-

diciales esas intromisiones. Pierre Wigny dice: "**En derecho, es necesario indicar siempre un límite**". La administración no puede multiplicar los obstáculos hasta el punto de vincular las iniciativas privadas que se han vuelto incapaces para dirigir la empresa y quedando sin embargo financieramente responsables de sus éxitos y de **sus fracasos. Habrá una organización** iniciada de un servicio público.

Al Estado no le es posible organizar por razones obvias las actividades en las que **interviene en instituciones centralizadas**, desconcentradas o descentralizadas, a pesar del necesario interés que debe poner en ellas.'

**Algunos autores como Donati,<sup>5</sup> estiman** que se trata del ejercicio de una función pública y que la ejercen en nombre propio de la institución privada. Este criterio parece inaceptable porque esas actividades no pueden considerarse formando parte de la función pública, ni revisten al organismo con carácter de autoridad pública, son simplemente actividades privadas y no actividades públicas realizadas por el Estado. Desde luego el planteamiento de dicha **tesis es contradictorio, porque o corresponde a una actividad privada o a una actividad pública.**

En términos semejantes puede replicarse a B. Geny." Aun aceptando su carácter de empresas que colaboran con el Estado, cosa discutible, porque colaboran con sus **intereses y se concretan a obedecer al Estado.** puede el Estado por razones legales de conveniencia, **considerarlas formando parte de la organización administrativa, pero de ninguna manera realizando una función pública o un servicio público. Cuando esto suceda estaremos francamente en un sistema estatista radical.**

En la forma como actualmente están organizadas, las empresas privadas de interés público, son instituciones colocadas en los límites del derecho privado y del derecho público, son instituciones privadas que el Estado reglamenta por el interés que tiene en su funcionamiento y por las medidas de policía que pueda imponer.<sup>7</sup>

2 - Clasificación de las actividades privadas bajo el interés directo del Estado.

El mundo de las relaciones civiles, comerciales e industriales se ha extendido bajo la influencia del aumento de la población y del desarrollo de la civilización industrial. Esta intensa actividad requiere múltiples formas jurídicas para el debido aprovechamiento de las energías y recursos de que dispone la sociedad y también de sus sentimientos altruistas, pues estos también demandan una organización adecuada. La actividad privada es compleja y reviste **variadas y caprichosas formas de organización**, simples y complicadas, en las que se persiguen fines de naturaleza muy diversa.<sup>8</sup>

**Podemos enunciar** tentativamente, una primera clasificación de carácter general en **los términos siguientes:**

**A.- Empresas Privadas o sociedades, asociaciones e instituciones estrictamente privadas**, por lo común con propósitos de lucro personal, y gobernadas en forma exclusiva por normas de derecho privado, **civiles o mercantiles, sin ninguna ingerencia del Estado.** El nuevo derecho de policía **considera las modernas intervenciones estatales en estas actividades.**

**B.- Empresas Privadas de Interés Social o asociaciones privadas altruistas, sin propó-**

sitos de lucro y que persiguen fines que benefician a la sociedad. Pueden denominarse **empresas privadas de interés social**, para distinguirlas de cualquier otro tipo de **organización**.

C.— *Empresa« Privadas de Interés Público.* Son empresas que resguardan intereses públicos o finalidades de interés general bajo la vigilancia y fomento del Estado en la forma que indicaremos.

A.— El primer grupo de empresas o sean las empresas privadas, se rigen por el Código Civil," por el Código de Comercio o por la Ley de Sociedades Mercantiles;' o o leyes complementarias de la legislación civil y mercantil. Su estudio corresponde al derecho privado del cual forman capítulos muy importantes.

B.— Por lo que se refiere al segundo grupo de empresas, las empresas privadas de interés social, que también revisten la forma jurídica de la fundación, la sociedad o la asociación, son aquellas **instituciones manejadas por particulares, sin consideraciones egoístas y con propósitos muy diversos: científicos, artísticos, deportivos, recreativos, sociales, literarios, técnicos mutualistas, en los que el Estado no tiene ninguna ingerencia directa, ni legal ni de hecho, y si se muestra algún interés es para estimular el desenvolvimiento útil de las mismas.**

Tal es el caso de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la Academia de la Lengua, la Academia de Legislación y Jurisprudencia y Asociaciones recreativas o sociales, que practican al mismo tiempo ciertos propósitos altruistas, de caridad o asistencia social o de beneficio general.

El Estado vigila y fomenta estas actividades y en muchos casos las estimula con subsidios, privilegios, protecciones, exenciones, para que puedan desarrollar con libertad y eficiencia sus labores y sin que le corresponda ningún derecho para **intervenir en ellas**.

No deben confundirse los establecimientos públicos y los establecimientos de utilidad pública. "El Establecimiento público -dice Buttgembach-, es un servicio **público de asistencia o de previsión, creado por el Estado** y que posee una personalidad pública. Esto es lo que lo diferencia del establecimiento de utilidad pública que es una empresa privada, creada por una **persona privada**".

C.— El tercer grupo de actividades se denominan propiamente empresas de interés público. Son aquellas sociedades, asociaciones, **empresas o instituciones organizadas por particulares, por excepción por el Estado, bajo un régimen de estricto derecho privado, pero en las cuales el Estado sí tiene una ingerencia determinante, en los casos y circunstancias que en seguida anotamos.**

La ayuda de las colectividades públicas, afirma Jean Rivero, cualquiera que sea su forma, presenta un carácter constante: ella no altera el carácter puramente privado de la actividad o de la empresa beneficiaria; esa ayuda no tiene por efecto el transformarlas en servicios públicos. Después de señalar las ventajas de orden jurídico, financieras y materiales que una empresa puede recibir, el propio autor concluye exponiendo la contrapartida de esta ayuda: "Lo más frecuente, la ayuda del Estado está acompañada de un control, sobre **la empresa o agrupación beneficiaria; a**

veces es muy reducida como en el control de los estatutos de las asociaciones para reconocerles una utilidad pública: el control es mucho más desarrollado cuando la ayuda es de orden pecuniario; de este modo numerosos textos han organizado y ampliado el control financiero de las empresas privadas subvencionadas". También se puede llevar sobre los aspectos técnicos de la actividad en obras sociales y sanitarias. Igualmente la contrapartida de la ayuda pecuniaria del Estado es una participación en los beneficios de la empresa, principalmente en los casos de la economía mixta.

El desarrollo de la industria y del comercio, el constante intervencionismo del Estado, apremiado por las grandes necesidades colectivas y los impulsos frenéticos de la lucha social, o un esfuerzo gubernamental para mantener la armonía y el orden social, han requerido la formación de empresas en las que el Estado y los particulares combinan sus recursos para intensificar la producción nacional, al mismo tiempo que los particulares obtienen beneficios de estas nuevas formas de actividad que genéricamente se denominan empresas de economía mixta, servicios públicos comerciales e industriales o empresas de Estado.

Esta combinación de intereses públicos y privados se logra en cualquier tipo de organización administrativa, lo mismo las centralizadas que las descentralizadas, pero es inconcuso que es en las empresas de participación estatal en las que se logra la mejor organización.

Hay numerosas empresas descentralizadas que en su régimen jurídico-económico, combinan el capital social, predominantemente del Estado admitiendo intereses

particulares, como en el caso de las Instituciones Nacionales de Crédito, que con frecuencia tienen una determinada serie de acciones que suscriben la banca privada, el comercio o la industria. Pero si se analiza cuidadosamente esa ingerencia se comprobará que no es con un propósito de economía mixta, sino con el deseo del Estado de que se conozcan y trasciendan sus límites, se armonicen en caso de oposición y se cuente con la opinión anticipada de un sector de la economía nacional.

### 3.— Las empresas privadas de interés público.

Nuestra doctrina administrativa comienza a desarrollar, en forma por demás interesante, los diferentes temas relacionados con las empresas o sociedades o instituciones de interés público. El propósito de esta exposición es reunir lo que actualmente está profusamente disperso.

Las empresas privadas de interés público son aquellas empresas manejadas por particulares en las que el Estado interviene decisivamente para proteger un interés público o patrimonial importante.

Estas empresas comprenden dos grupos importantes:

I.— Grupo general de empresas en las que el Estado interviene indirectamente en las formas diversas que señalaremos.

II.— Grupo particular de empresas o propiamente empresas privadas de interés público en las que la intervención del Estado es directa.

El primer grupo de empresas queda comprendido en la siguiente clasificación:

**A.- Sociedades e instituciones, corporaciones y empresas, no organizadas legalmente en forma descentralizada, que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación Artículo 7 fracción XII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.**

En nuestra legislación estas empresas se manejan preferentemente a través de la "concesión administrativa" y de la "descentralización **administrativa**" que forman capítulos especiales del derecho **administrativo mexicano**.

**B.- Sociedades e instituciones, no descentralizadas en las que el Gobierno Federal posea acciones e intereses patrimoniales.** Artículos, y fracción de la Ley antes citada.

La Secretaría del Patrimonio Nacional está legalmente facultada para controlar y vigilar financiera y administrativamente **estos bienes, pero no cualquier posesión de estos bienes da derecho al Estado a intervenir, pues se requiere tener un interés determinante como en el caso de las empresas de participación estatal, al que en seguida nos referiremos y que forman una división de este mismo grupo**".<sup>1</sup>

**C.- Empresas que celebren contratos administrativos con el Estado, tales como contratos de obras públicas, contratos de suministro, contratos de crédito, contratos de prestación de servicios y otros análogos.**

**O.- Personas privadas encargadas de un servicio público,**

Por excepción las personas privadas pueden encargarse de un servicio público. El estatuto jurídico que rige el servicio fija

los caracteres de esa personalidad. El legislador ha tratado de otorgar a esos servicios las ventajas inherentes a una gestión privada y según los procedimientos del mismo derecho. El servicio de consumo de energía eléctrica, producción y distribución, está en manos de empresas privadas y de instituciones públicas.<sup>2</sup>

Una sociedad concesionaria de este suministro es una sociedad mercantil y está sujeta a un propósito inevitable de lucro. Necesariamente el Estado tendrá que ir sustituyendo a estas empresas privadas, y **convertirlas en exclusivos servicios públicos**.<sup>3</sup>

El legislador emplea diferentes procedimientos jurídicos para encargar a una persona privada de la responsabilidad de un servicio. El más importante es el que se refiere a la concesión de un servicio público.

El segundo grupo de empresas se denominan propiamente empresas privadas de interés público y comprenden esta clasificación que estudiaremos en sus características generales:

**A.- Sociedades de responsabilidad limitada de interés público.**

**B.- Sociedades de inversión.**

**C.- Empresas privadas incorporadas o representadas, que asumen el ejercicio legal de actividades que el Estado les encomienda para su organización, o funcionamiento como en el caso de las Cámaras de comercio e industria,<sup>4</sup> las Asociaciones Agrícolas,<sup>5</sup> las Instituciones privadas de Educación,<sup>6</sup> los Colegios de Profesionistas,<sup>7</sup> las Asociaciones privadas**

**de asistencia, 18 las sociedades cooperativas y 19, otras análogas.**

A.- Las sociedades de responsabilidad limitada de interés público.

Hay una categoría de actividades de particulares que la Ley toma en cuenta muy preferentemente para que el Estado realice a través de ellas propósitos de interés público.

La Ley de sociedades de responsabilidad limitada de interés público," o se *constituyen mediante autorización del Ejecutivo federal, cuando se trate de actividades de interés público y particular conjuntamente*, a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio.

Inicialmente la sociedad se constituye regida por las disposiciones generales de la Ley de Sociedades mercantiles y por las especiales relativas a las sociedades de responsabilidad limitada, bajo la forma de una sociedad de capital variable.

Este tipo de sociedad puede tener más de 25 socios, pero el importe de una parte social no puede exceder del veinticinco por ciento del capital de la sociedad. Además la sociedad está administrada por Un consejo de administración compuesto de tres socios por lo menos; y se constituirá un consejo de vigilancia integrada **por dos socios como mínimo.**

La ingerencia que tiene el Estado se manifiesta en las facultades que tiene la Secretaría de Industria y Comercio para intervenir en el funcionamiento de la sociedad a fin de: 1.- Obtener de los administrados o del consejo de vigilancia informe sobre la marcha de los negocios sociales; 11.- Convocar para la celebración de

asambleas cuando no se hayan reunido en las épocas señaladas en el contrato social, y a falta de estipulación de este, cuando haya transcurrido más de un año sin que se haya celebrado una de dichas asambleasr 111.- Promover ante la autoridad judicial la disolución y liquidación de la sociedad, cuando existan motivos legales para ello; IV.- Denunciar ante el Ministerio Público las irregularidades que tengan carácter delictuoso, cometidas por la administración de la sociedad.

Los administradores de la sociedad garantizarán su manejo en la forma que prevenga el contrato social.

B.- Las sociedades de inversión.

Nuestra legislación administrativa reconoce otro tipo de sociedades de notorio interés público como son las sociedades de inversión. ¿ **Las sociedades de inversión se** dedican a operar con valores en la forma y términos que determina la Ley. Estos valores deben estar inscritos en el Registro Nacional de Valores.

Las sociedades de inversión deberán organizarse como sociedades anónimas bajo las reglas siguientes; 1.- El capital mínimo totalmente pagado será de cinco millones de pesos. 11.- El capital estará representado por acciones ordinarias. 111.- Podrán **mantener acciones en tesorería que serán** puestas en circulación en la forma y términos que señale el Consejo de Administración. IV.- La suscripción de acciones del capital mínimo se hará siempre en efectivo. V.- El capital podrá ser variable **pero las acciones que representen el capital** mínimo a que se refiere la fracción 1 de este artículo, serán sin derecho a retiro. VI.- Su duración podrá ser indefinida. V11.- El número de administradores

no será inferior a cinco, que funcionarán constituidos en Consejo de Administración.

Se requiere autorización del Gobierno Federal, que otorgará a su juicio por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la constitución de las sociedades de inversión, las cuales por su naturaleza, requieren que las autorizaciones sean intransmisibles. La solicitud de autorización se formulará por escrito y deberá contener un programa de funcionamiento que establezca por lo menos, la política de venta de las acciones que emita la sociedad, la forma de realizar la diversificación de su cartera, y la forma de distribución de las utilidades. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional de Valores resuelve en definitiva.

La autorización debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y quedará sujeta a los siguientes requisitos: I.— Dentro de los 60 días siguientes de otorgada la autorización la sociedad presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito, para su aprobación, el testimonio notarial de su escritura constitutiva. II.— La sociedad iniciará sus operaciones dentro del término de 90 días de aprobada la escritura constitutiva. III.— Al iniciarse las operaciones deberá estar totalmente pagado el capital mínimo.— El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos motivará la inmediata renovación de la autorización, procediendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a hacer la declaración correspondiente que será también publicada en el Diario Oficial de la Federación. Los plazos establecidos podrán ser ampliados, si están fundamentados, por la propia

Secretaría. La «ct-ituru social y sus modificaciones serán inscrita- en el Registro de Comercio, con la aprobación de la Secretaría y sin que para ello sea preciso mandamiento judicial.

Por lo menos el 80% del activo total de las sociedades de inversión estará representado en efectivo y en valores, en la inteligencia de que la inversión en acciones con voto de una misma empresa emisora, no excederá del 25% del capital pagado de la inversor", ni del 90% de su capital pagado de la propia emisora. Tratándose de títulos y valores emitidos o avalados en instituciones nacionales de crédito, las sociedades de inversión podrán invertir en ellos hasta un 30% de su capital pagado y reservas de capital.

Las sociedades de inversión no deberán:

L- Emitir obligaciones: 11.- Recibir depósitos en dinero; 111.- Hipotecar sus inmuebles; IV.- Llar en prenda los títulos o valores que mantengan en su activo. V.— Garantizar el servicio de valores. VI.- Emitir acciones sin valor nominal. VII.- Practicar operaciones activas de crédito, anticipos o futuros sobre los títulos o valores a que se refiere la Ley. VII.— Adquirir obligaciones de empresas comerciales. IX.- Adquirir valores extranjeros de cualquier género. Se exceptúan de esta prohibición aquellos que hayan sido emitidos para financiar una fuente de producción básica establecida en el territorio nacional. X.- En general, realizar lo que les esté prohibido por la ley.

Las sociedades de inversión quedarán sujetas al siguiente régimen fiscal:

1.- Causarán el impuesto predial sobre los

inmuebles de su propiedad, en las mismas condiciones en que lo causen los demás obligados al pago de este impuesto.

II.- Pagarán el derecho de carácter municipal que causen dichos inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas y limpia por frente a la vida pública y por el agua potable de que disfruten en las mismas condiciones en que deben pagarlos los demás **causantes**.

III.- Estarán sujetas al pago de todos los derechos que correspondan por la prestación de servicios públicos de la Federación, de los Estados y de los municipios, **en las mismas condiciones en que deban pagarlos los demás causantes**.

IV.- Declararán en sus manifestaciones de Cédula 1, del Impuesto sobre la Renta, los ingresos que hayan obtenido como **dividendos e intereses y asentarán en el capítulo de sus deducciones la relativa a esos ingresos**.

V.- Los ingresos que perciban como tenedores de obligaciones y títulos similares, causarán el impuesto sobre la Renta, en Cédula VI, salvo las excepciones establecidas en otras leyes.

VI.- **No causarán el impuesto correspondiente a Cédula VI del Impuesto sobre la Renta, los dividendos que las sociedades de inversión distribuyan a sus accionistas**.

VII.- No causarán el impuesto sobre ingresos mercantiles.

VIII.- No causarán el impuesto del Timbre los libros de contabilidad que estén obligadas legalmente a llevar, ni los **contratos u operaciones bursátiles que cele-**

**bren, ni los títulos o documentos que esas expidan con motivo de sus operaciones.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo previamente al interesado y la opinión de la Comisión Nacional de Valores y del Banco de México, podrá **renovar la autorización a las sociedades de inversión en los siguientes casos:**

I.- Cuando operen con un capital inferior al mínimo legal y no lo reconstituyan dentro de un plazo que fijará dicha Secretaría.

II.- Cuando reincida la sociedad en realizar **operaciones ajenas a su objeto social o prohibidas por esta Ley.**

III.- Cuando la sociedad se disuelva conforme a las disposiciones aplicables.

IV.- En los demás casos que señale la Ley y las demás Leyes Mercantiles.

Las violaciones a la Ley de Sociedades de **Inversión son castigadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público después de oír al interesado, aplicando al infractor multa hasta por veinte mil pesos. La reincidencia implica la renovación de la autorización.**

C.- Las Sociedades incorporadas.

A veces, los organismos privados **son INCORPORADOS** para colaborar en un servicio **privado de interés general.**

Manifiestamente, **las sociedades privadas no se convierten en personas públicas por esta incorporación. Su existencia no depende de las autoridades públicas. Ellas continúan rigiéndose por su constitución y**

en su funcionamiento por el Derecho Civil y el Derecho Comercial. Al lado del servicio para el cual han sido agregadas, ellas pueden continuar tratando sus negocios estrictamente privados. Hien entendido la agregación las somete al reglamento que constituye la Ley del servicio público.

Pero se podría concebir que en ciertos casos, esta colaboración pueda tener por efecto el de modificar profundamente la estructura del organismo hasta el punto de transformar en una persona pública.

En este tipo de empresas a las que nos referimos, es conveniente indicar, que ellas no constituyen un servicio público, simplemente interesan al Estado, por su repercusión de carácter general, son actividades de utilidad general.

Es lógico suponer, que no correspondiendo directamente esas actividades al Estado, este se vea obligado por excepción a participar en la vida íntima de una empresa, para el cuidado de sus intereses. Tanto la voluntad de la empresa privada, como la importancia de la inversión pública. La empresa privada está en libertad de otorgarle al Estado los privilegios que quiera en la marcha de su negocio. El Estado sólo debe aceptar aquellos privilegios que estén en relación con la importancia de su inversión. Si el estado no es más que un simple accionista, no mayoritario, no hay razón para crearle una situación especial. En todo caso la inversión del Estado puede protegerse en las formas comunes del crédito, por ejemplo, garantías adicionales al crédito, acciones preferentes u otras análogas.

liemos venido insistiendo en las variadas

formas de intervención del Estado, las cuales se reducen a las siguientes:

- a.- El Estado administra directamente un servicio o atiende a una determinada actividad. Esto corresponde al régimen de centralización.
- b.- El Estado realiza aquellas actividades y se las confía a un organismo independiente, con personalidad y patrimonio propios. Esto corresponde al régimen de la descentralización.
- c.- El Estado puede encargar a un particular concesionario la atención de un servicio o de una actividad pública, régimen de concesión.
- d.- En otras ocasiones el Estado participa en la gestión de una sociedad concesionaria o en actividades privadas de interés público.

Esta relación limita el campo de aplicación o de intervención del Estado, ya que dentro de la tendencia del estado, democrático liberal no se justificarían intervenciones del estado en asuntos que hasta hoy corresponden a la iniciativa privada.

De acuerdo con esta exposición es necesario convenir, en la necesidad de un estatuto orgánico tanto de empresas descentralizadas, como de empresas de participación estatal.

La intervención del Estado accionista en las empresas de participación estatal debe ser moderado y más con el propósito, además de cubrir el interés público, mantener en condiciones económicas a la empresa.

El Estado se reserva una parte del capital, él subordina a su autorización todo

aumento, estipula (que ciertas acciones en un porcentaje les sean atribuidas. El Estado accionista prevé estatutariamente que sus títulos serán nominativos. Pueden controlar la identidad de sus asociados privados, por ejemplo, su nacionalidad, etc.

#### **D.- Las empresas de participación estatal**

Bajo la influencia de las doctrinas francesa y norteamericana, se han desarrollado en nuestro país, ciertos tipos de empresa que combinan la acción del Estado con los intereses privados, sin asignarles a estas empresas el carácter de instituciones públicas. Como ya indicamos se les ha denominado en unos casos "Empresas de Economía Mixta" y en otros, como en nuestra legislación, "Empresas de participación Estatal".<sup>2 a</sup>

Las empresas de participación estatal han sido reglamentadas por la "Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y empresas de participación Estatal".<sup>2 3</sup>

En general podrá definir las empresas de participación estatal como aquellas empresas privadas, en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa".<sup>2 4</sup>

Son empresas de participación estatal, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley citada, aquellas que satisfagan alguno de los requisitos siguientes:

a.- Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar los acuerdos que la Asamblea

de Accionistas, el Consejo de Administración, o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

b.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del Capital o acciones.

e.- Que en la Constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

d.- Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal, o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

**El control oficial de las empresas de participación estatal.**

El control de las empresas de participación estatal corresponde al Estado, ya que se trata de medidas administrativas encaminadas a la protección de sus intereses económicos o medidas adoptadas para integrar o estimular una política económica general.

Las siguientes disposiciones legales determinan la competencia de diversas dependencias del Gobierno Federal, en relación con las empresas de participación estatal.

Desde luego indicaremos que la competencia general que la Ley de organismos descentralizados les asignaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha sido modificada por la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.<sup>2 6</sup>

A la Secretaría del Patrimonio Nacional,

corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Artículo 7 fracción XII:-

"Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las Sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento del Estado".

Esta facultad es independiente de la competencia que tiene la Secretaría de la Presidencia para el despacho de los siguientes asuntos:

Artículo 16, fracciones IV Y V:-

"Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que deban hacerse.

Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El artículo 6 de la Ley de Secretarías no da ninguna ingerencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, salvo la que se refiere a autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal, con la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional (intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

Con relación a la facultad que la Ley

señala a la Secretaría del Patrimonio, se ha creado la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin perjuicio de las facultades que ya indicamos de la Secretaría de la Presidencia.

La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado,<sup>7</sup> estará integrada por cuatro miembros permanentes, (en reciente reforma se ha adicionado un nuevo miembro permanente);<sup>8</sup> y 18 alternos como sigue:

#### Miembros Permanentes

El Secretario del Patrimonio Nacional que fungirá como Presidente de la Junta.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El Secretario de Industria y Comercio.

El Subsecretario del Patrimonio Nacional, que actuará como Vicepresidente Ejecutivo.

El Director General de Nacional Financiera.

#### Miembros Alternos

Los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado que no sean miembros permanentes y los Directores Generales de Petróleos Mexicanos y del Banco de México, quienes deberán ser citados a las reuniones en que se traten asuntos relacionados con los organismos y empresas cuyo funciona-

miento sean conexas con las de las dependencias a su cargo\_

Los miembros permanentes de la junta serán suplidos en sus ausencias por los funcionarios que legalmente los sustituyan en sus funciones, Los miembros alternos podrán ser representados por funcionarios de su dependencia investidos de las facultades necesarias para participar con voz y voto en las reuniones de la junta. Actuará como Secretario de la junta el jefe de las Oficinas Técnicas y Administrativas de la **misma.**

La junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, funcionará válidamente con la presencia de tres de sus miembros y tendrá las siguientes funciones:

\.- Proyectar las normas para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y someterlas a la consideración del Ejecutivo por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

II.- Someter al Ejecutivo Federal y **previa su aprobación, promover por los conductos pertinentes la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal—excluidas las instituciones de crédito y de seguros y organizaciones auxiliares—** siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus finalidades o la **más eficaz coordinación de sus actividades con las que corresponden a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los demás organismos descentralizados y empresas de participación estatal.**

111.- Emitir opinión sobre los programas generales de actividad y sobre los aspectos **financieros de dichos programas, así como** sobre los presupuestos periódicos de gastos y costos de operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La junta hará saber su opinión a los administradores o cuerpos de administración de los organismos y empresas de que se trate, por los conductos y para los efectos legales pertinentes.

IV.- Aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a los cuales deban sujetarse las Oficinas Técnicas y Administrativas dependientes de la junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les corresponde.

V.- Aprobar las reglas e instructivos conforme a los cuales los auditores internos y externos de los organismos y empresas sujetos a control, deban presentarle los **balances e informes que el mismo requiera.**

VI.- Ser órgano de consulta del Ejecutivo **Federal en los asuntos que se relacionan con sus funciones institucionales.**

VII.- Autorizar con intervención de la Secretaría de Hacienda, el presupuesto **anual de gastos de las oficinas técnicas y administrativas de su dependencia y señalar las cuotas bimestrales que los organismos y empresas sometidos a su control y vigilancia deban pagar de conformidad con lo que dispone el artículo 17 de la Ley del 30 de diciembre de 1947.**

VII\.- Proponer al Ejecutivo Federal y **con su autorización promover por los conductos apropiados la supresión, disolución o liquidación de los organismos o empre-**

sas, el rescate de los n-cursos o bienes patrimoniales que ellas manejen o administren, o el traspaso o venta de las participacione» que dentro de su capital represente el Gobierno Federal: a) cuando haya desaparecido la Función de interés general que tengan encomendada o no la desempeñen adecuadamente: b) cuando hayan cumplido las finalidades de promoción del desarrollo económico que dieron lugar a su creación: c) cuando sin perjuicio del interés general sus actividades puedan ser desempeñadas lícitamente por empresas privadas: d) cuando sus funciones puedan ser realizadas mejor o más económicamente por algún otro organismo o empresa creada o por err-ar.

Formas de intervención oficial en las empresas de participación estatal

a.- *Control y vigilancia*

La Secretaria, está facultada para controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección administrativa.

Discrecionalmente puede la Secretaría seguir alguno de los siguientes procedimientos: I.- Solicitar informes financieros. II.- Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales, de operación e inversiones. III.- Practicar toda clase de auditorías (pre y post auditorías) glosar las cuentas y revisar los balances que se practiquen. IV.- Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras pudiendo vetar aquellas que no se sujeten al presupuesto, al

programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la Legislación vigente o sean lesivas a su economía, V.- Promover innovaciones en su organización y funcionamiento. VI.- Fincar las responsabilidades que resulten en el manejo y operación de los bienes. de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, VII.- Autorizar la cancelación de créditos a favor de esas instituciones.

b.- *Inspección material*

El personal administrativo asume la inspección material de los organismos y tiene la más amplia libertad para revisar la contabilidad, libros de actas, archivos, documentos en general, estando obligadas las empresas a darle toda clase de facilidades para el mejor desempeño de su cometido.

Este personal son empleados de confianza, en tanto que el personal auxiliar se sujetará a una reglamentación posterior.

c.- *Representación en el Consejo de Administración o Junta Directiva*

La Secretaria podrá designar un representante para que asista con voz, pero sin voto, a las sesiones de los Consejos o Juntas de dichos organismos, y a las asambleas de accionistas con el carácter de comisario, además de cualquier otra representación legal.

d.- *Plan general de operaciones*

La Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal el Plan General de Operaciones, que al ser aprobado por éste será la norma obligada a que se sujetarán sus actividades.

*ev-- Fideicomisos*

Los fideicomisos del Gobierno Federal o por mediación de una institución nacional de crédito, cualquiera que sea el origen de los fondos destinados a dichos fideicomisos, serán revisados por la Secretaría, siguiendo alguno de los procedimientos siguientes: I.- Mediante el establecimiento de un Comité Técnico que maneje el fideicomiso, en el cual está representada la Secretaría. H.- Mediante la designación de comisarios auditores. II.- Mediante la práctica de auditorías periódicas.- IV.- Mediante la aprobación previa de presupuestos, gastos y programas.

*f.- Contratos de obras:*

La Secretaría intervendrá en la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas, que se lleven a cabo por los organismos, de acuerdo con los términos de la Ley de inspección administrativa, cuando el importe de las obras objeto del contrato excedan del límite que señale el Ejecutivo. Estas instituciones al fincar sus pedidos no podrán adquirir mercancías, en igualdad de especificaciones, a precios superiores de los fijados por dicha Secretaría, la cual, además puede solicitar de la de Hacienda, que haga investigaciones sobre casos concretos de compras que se consideren lesivas a la economía de algunas empresas.

*g.- Liquidación y traspaso de las empresas*

La Secretaría, puede promover la liquidación o el traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad pública o compitan con empresas privadas

que llenen debidamente su cometido.

*h.- Enajenación de bienes inmuebles*

Toda enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecte el patrimonio de las empresas, sólo podrá hacerse previo acuerdo presidencial refrendado por la Secretaría de Hacienda y el Banco Nacional de México,

*i.- Inventario de bienes muebles e inmuebles*

Las empresas deben formular dichos inventarios y enviarlos a la Secretaría, a la que se informará anualmente de los movimientos que se hagan. Las que no los tengan deben formularlos con intervención de la Secretaría de Hacienda.

*j.- Organismo encargado de controlar las empresas*

La ley autoriza a la Secretaría de Hacienda para crear el organismo administrativo encargado de aplicar la ley y ser el contacto entre la Secretaría y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y el conducto para vigilar los fideicomisos. Este organismo formula anualmente su presupuesto que debe aprobar la Secretaría.

*k.- Gastos de inspección*

Estos organismos tienen la obligación de cubrir la cuota que señale la Secretaría, para gastos de inspección y siguiendo las bases que fija el artículo 17 de la ley.

*l.- Prohibiciones*

Queda prohibido a estos organismos realizar trabajos o actividades ajenos a su objeto.

to y hacer sin autorización del Ejecutivo, por medio de la Secretaría, donaciones, gratificaciones y obsequios.

### 11.- Responsabilidades

De las violaciones a la Ley en que incurran los organismos serán responsables los Directores, Presidente, Gerente o Funcionario que hagan sus veces, miembros del Consejo de Administración o Junta Directiva, y el personal de- vigilancia, en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados públicos.

#### *Empresas de participación estatal mexicanas*

Señalaremos algunos ejemplos de empresas de participación estatal mexicanas que se encuentran en alguno de los supuestos jurídicos del artículo 3 de la Ley de organismos descentralizados aludida: 2<sup>9</sup>

Compañía Industrial Atenquique, S.A.

Guanos y Fertilizantes, S.A.

Toyoda de México, S.A.

Altos Hornos de México, S.A.

Mexicana de Coque y Derivados, S.A.

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.

Ingenio Independencia, S.A.

Ingenio Hosales, S.A.

Compañía Importadora y Exportadora Mexicana, S.A.

Refrigeradora del Noroeste, S.A.

Clasa Films Mundiales, S.A.

Chapas y Triplay, S.A.

Películas Mexicanas.

Cimex.

Ayotla Textil, S.A.

y otras más.

La determinación precisa de todas las empresas de participación estatal es muy complicada porque su caracterización depende de circunstancias que hacen que el Estado se vea en posesión de una empresa. Un paquete mayoritario de acciones puede pasar de la mañana a la tarde en manos del Estado o de particulares.

*Justificación de la intervención del Estado en estas actividades comerciales e industriales.*

Teniendo en cuenta las numerosas empresas de participación estatal, la crítica se ha hecho esta pregunta: 3<sup>o</sup> ¿Por qué interviene el Estado en actividades tan fuera de sus funciones, como fabricar máquinas de coser, maíz industrializado, beneficios de café, maderas, abastos, actividades eléctricas, motores, películas, carros de ferrocarril, automóviles y otras semejantes?

En unos casos porque a los particulares no les interesa un tipo determinado de actividades comerciales e industriales, y el Estado está en la obligación de crear esas actividades y fomentarlas.

En otros casos, el problema de los mercados internacionales dificulta el desarrollo

requiere 'lit' el Estado venga en ayuda de esa empresa para que no se clausure una actividad económica y fuente de trabajo.

En otros casos razones de índole política

de una empresa mexicana, entonces se hacen que el Estado participe indebidamente en actividades particulares. La expedición de una ley de la materia podría evitar todas esas irregularidades.

1 Argenziac Hiccardo.- "Il finanziamento delle imprese industriali 0011. A. Giuffrè Ed. 1959.- I v. 438 Páginas. Uelion André G.- "L'Etat de les entreprises publiques". Editorial Sirey Parjs. 1959. Lescuver Georges.- "Le controle de l'état sur les entreprises nationales".- Lib. Gral. de Droit et Iur. Paris. 1959. I v. 358 páginas. Huttgenbach André.- "Principes généraux. Urgaruzation et moyen d'action des administrations publiques". 'v'laison Ferdinand Larcier. S. A. Hruuxelles 1954, página 212.

2 Recientemente el Señor Presidente de la República, ha declarado que la doctrina del Gobierno Federal, lo sitúa como un régimen de extrema izquierda dentro de la Constitución.

3 L. Vun Mises en su obra: "La mentalidad Anú-capitalista". Valencia. MCMLVII, pagina 150 dice: "La sociedad occidental era una comunidad cuyos individuos compenan entre sí para la consecución de los mejores premios. En cambio, la sociedad oriental era un conglomerado de seres todos dependientes del favor de sus soberanos. La despierta juventud occidental considera al mundo como un campo de acción donde le cabe conquistar la fama, la eminencia, los honores, y la riqueza; nada considera difícil a su ambición. La débil progrenie oriental no sabe actuar de otro modo que entregándose a los rutinarios cometidos preestablecidos. Aquella noble confianza del hombre occidental en su propio esfuerzo quedó magistralmente reflejada en los ditirampos de Sófocles, cantados por el coro de Anugona, en exaltación del hombre y su capacidad creadora o en la maravillosa Novena Sinfonía de Beethoven. Nada semejante escuchó jamás el Oriente".

4 Con anterioridad nos hemos-referido a las instituciones nacionales de Crédito, expresando que con verdaderas instituciones descentralizadas, revestidas con el ropaje jurídico de las sobc-dades anónimas. Es por este criterio, que no las podemos considerar en este estudio de los organismos privados de-interés público de los que se vale el Estado para alcanzar determinados fines, principalmente economicos. En general decimos con Pierre Wigny, Oh. Cil. Pág. 45 que "La persona jurídica es una persona de derecho público creada y controlada por los gobernantes para administrar uno o diversos servicios

públicos".

s Donati. \_ "Dmtto Amminístrunvo", Página 57.-

6 H. Geny.- "La collaboration des particuliers avec l'Adminietratión". Pans 1930. Páginas 137 y 178.

7 Wigny Pierre.- "Droit administratif". Pág. 40. Hruuxelles. Edítions Bruylant. I. volumen.

Mentsegur. "Les entreprises d'interest públic et les societes d'eccnomie mixte". These. Hordeaux. 1942.

Ab arez Andrés V.- "Introducción al estudio de las empresas públicas". -Hev. de Ad. Púb. I.E.P, Madrid Núm. 3-1950. Pág. 53.

Yillar Palasi. j. L.- "La actividad industrial del Estarlo en el derecho administrativo". Hev. de Adm. Púb. I.E.P, Madrid Núm 2-1950, Pág. 52.

P. Verruccli.- "Consideraciones jurídico - mercantiles sobre las empresas en mano pública".c-Hev. de Adm. Púb. I.E.P, Madrid Núm. 2-1950. Pág. 155.-

Uonzélez Perez Jesús.- "Las mutualidades laborales y la contribución. de Uüilidades".c-Rev. Adm. Púb. Madrid. Núm. 17-1955. Pág. 193.

8 La ayuda de la Administración a las actividades privadas de interés general. Razón de ser: "Ellas conducen todas a la idea de que la colectividad tiene interés en el mann-nimiento y en el desarrollo de ciertas actividades puramente privadas; para este de consideraciones muy diversas a veces, la actividad privada se asigna un fin desinteresado que coincide con el interés general (actividades culturales, sociales, caritativas, deportivas, educativas); a vi-ces, el fin apuntado es interesado, pero conforme al interés económico del país (aprovechamiento de recursos minerales, o más ampliamente, actividades económicas de base); a veces en fin, el fin apuntado no es considerado como de interés general, es el caso de los cultos en un Estado laico: pero el interés general estaría comprometido si los fieles de las diversas religiones no estuvieran en medida de practicar su fe, porque la unidad de la colectividad nacional estaría por este hecho amenazada. En todos estos casos, incumbe a la autoridad pública guardiana del interés general, asegurar, sea a las ramas de actividad consideradas en su conjunto, sea a los grupos o empresas más importantes," las condiciones más favorubk-s a su mantenimiento.

9 Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia Federal, Promulgado el 30 de agosto de 1928 Artículo 2670.- "Cuando varios individuos convinieron en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la Ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituye una asociación".

Artículo 2687.- "Las asociaciones de beneficencia se registrarán por las leyes especiales correspondientes".

Artículo 2688.- "Por el contrario de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial".

10 Ley Ueneral de Sociedades Mercantiles, D.O. de 14 de agosto de 1934,

Fe de herratas: D. O, del 28 de agosto de 1934,

Artículo 1.- "Esta Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: I.-Sociedad en nombre colectivo: II.-Sociedad en Comandita simple: III.-Soctedad de reponsabilidad limitada: IV.-Sociedad Anónima: V.-Sociedad en comandita simple por acciones: VI.-So-ciedad Cooperativa".c- Además hay que agregar las sociedades de responsabilidad limitada de interés público, que se rigen por su ley y a las cuales aludiremos más adelante.

11 Artículo 13.- Siempre que la repreentaación del Gobierno Federal en una empresa de participación estatal, excluidas las instituciones de cfedito y de seguros, exceda del 25% del capital de la empresa o instituciones, la Secretana del Patrimonio Nacional, ejercerá el derecho de designar un comisario o miembro del consejo de vigilancia, que consagra la Ley General de Sociedades Mercantiles. Decreto que creó la junta de Cobieruo. Viario Oficial de 31 de marzo de 1959.

12 El Estado se ha visto obligado a la adquisición de diversas empresas eléctricas que aumentan el número de empresas públicas en esta importante rama de la industria,

13 El Estado no puede tolerar un alza constante en las Tarifas eléctricas porque eleva el ndire general de precios y es un factor constante de miserie. La limitación en el alza de tarifas reduce el campo de beneficios de las empresas eléctricas y acabará por traspasarlas al Estado o este se verá obligado a nacionalizarlas. Se trata de un caso de interés nacional, pues e-estado no puede paralizar las actividades ronn-n-iales e industriales de la nación y tiene la obligación de operar ron esas empresas aun cuando no ofrescan utitudnes.

14 Ley de Cámaras de Comercio t' Industria, 1),0, del 16 de enero de 1960. Leyes anteriores: Ley de 12 de junio de 1908. Ley del 18 de agosto de 1936, Ley del 26 de mayo de 1946.

15 Ley de Asociaciones Agrícolas del 19 de agosto de 1932.

16 Artículo 3 constitucional. Ley Orgánica de Educación Pública reglamentaria de los artículos 3, 31, fracción 1, 73, fracciones X y XXV, 123, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: D.O. del 20 de enero de 1942.

17 Ley reglamentaria de los artículos 4 y 5 constitucionales, relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito y Territorios Federales. Ley: O.O, del 30 de diciembre de 1944. Reglamento: del 10 de octubre de 1945.

18 Ley de Instituciones de Asistencia privada, D.O. del 2 de enero de 1943.

19 Ley de Sociedades Cooperativas. O.O. del 15 de febrero de 1938. Exención de impuestos a las sociedades cooperativas. V.O. del 20 de diciembre de 1938. Reglamentos de la Ley General de Sociedades Cooperativas. U.O. del 10 de julio de 1938, Reglamento de Cooperativas Escolares dependientes de la Secretaría de Educación Pública. N.O del 10 de abril de 1937.

20 Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público, D.O. del 31 de agosto de 1934.

21 Ley de Sociedades de Inversión. D.O. del 31 de diciembre de 1955.

22 Debemos observar que' estas instituciones privadas hoy se circunscriben a un réaimen de derecho privado, y un contado incidental con normas de derecho público. En el futuro pensamos estarán abemadue (ntegramente por principios de intereses general, siempre que e-]Estado tenga facultad h-gal para intervmr en ella- en la proteoción de un interés general o patrimonial.

23 Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Urganismos Descentralizados y Empresas de participación estatal. 1),0, del 31 de diciembre de 1947. La competencia que en r-sta Ley se asigne a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue sustancialmente modificada por la Ley de Secn-tarfas y Departamentos de Estado y por la junta de Cobi-rno de dichos organismos que se citan enseauida.

24 "LOS delitos perpetrados con su patrimonio -on de la competencia de las autoridades judiciales federales, aun- lo lo prevenido en el artu-ulo 11, tracción I inciso e, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por «uunt» a III( son dr-lito- del orden federal aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo. Holenn d' Inf'unu- ción Judicial Año XIV, Vúm. 38, 2 de febrero de 1959, Pág. 68, tamjnos Fed-ules de Irum-o" a que alud,' (nLon, "" empresa de participación estatal es, en la actuali- dad organismo descentralizado. D.O. d, 13 de junio de 1959.

<sup>25</sup> Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal O.O. del 31 de diciembre de 1947.

<sup>26</sup> Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. O.O. del 24 de diciembre de '958.

<sup>27</sup> Decreto que crea la "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado", como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional. O.O. del 31 de marzo de 1959.

<sup>18</sup> Decreto que adiciona el artículo 3 del que crea la "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de

Estado", del 12 de marzo de 1959. O.O. del 25 de junio de 1960.

<sup>29</sup> Véase Cuadro de Organización de la Administración Pública Mexicana de Andrés Serra Rojas. Editado por el Insututo de Administración Pública de México.

<sup>30</sup> , La iniciativa privada de México en opinión de los Directores. Gerentes de las empresas más importantes, aociaciones de comerciantes, industriales y banqueros, se ha mostrado alarmada por la constante intervención del Estado. olvidan que estamos en un incontenible o inevitable proceso de transformación de las instituciones públicas o privadas.

# El derecho en los planes de desarrollo económico"

(1964)

César SEPULVEDA

## Sumario

Advertencia preliminar. 1.- Introducción. 2.- El derecho internacional clásico y el nuevo derecho internacional. 3.- El derecho internacional y el desarrollo interno. 4.- La política internacional y el desarrollo desde el punto de vista de los países en evolución.- El nacionalismo. 5.- El desarrollo de los países débiles desde el punto de mira de las grandes potencias. 6.- La comunidad internacional y el desenvolvimiento de los países. -Algunas conclusiones.

El tema que se han servido asignarme los organizadores de este ciclo de los Cursos de Invierno, es uno de naturaleza complicada, que sirve para poner a prueba todas las doctrinas modernas del derecho y de las relaciones internacionales, y que ha sacudido todas las concepciones comunes.

Este tópico, desde luego, debería ser tratado por gentes con mayor preparación y mejor vocación. Me atrevo a penetrar en

estas difíciles cuestiones sólo porque estoy persuadido que no es con la abstención como podríamos avanzar en determinar la función que juega el derecho en los planes del desarrollo económico y social de México, y a la vez, la influencia correlativa del desenvolvimiento en las instituciones jurídicas. Además, me tranquiliza que las deficiencias que podrán observarse en la exposición que voy a hacer, serán salvadas por la cooperación y los conocimientos de los señores profesores y amigos que participan en la subsecuente mesa redonda.

Quisiera advertir que mi formación corresponde a la escuela llamada "sociológica" del derecho internacional. Esto es, no soy ni un iusnaturalista, ni un partidario del positivismo, sino un realista. Para nosotros, el derecho internacional no es ni una emanación espectral producida por una voluntad omnímoda, ni tampoco es el resultado de una autosuficiencia que separa el derecho de otras esferas normativas y de los hechos mismos. No consideramos las reglas jurídicas como determinadas definitivamente por su formulación legislativa o judicial, sino que buscamos las fuerzas económicas, psicológicas, sociales, políticas y otras, que determinan el contenido actual y la operación de las normas legales, y que, a su vez, están determi-

\* Conferencia suscitada en los Cursos de Invierno 1963 de la Facultad de Derecho, UNAM, organizados en colaboración con la Academia Mexicana de Finanzas Públicas

**das por ellas. El derecho internacional se nutre de los hechos y de ellos hace su metabolismo; los absorbe, y al hacerlo, reúne energías para su propio crecimiento.**

**Es precisamente debido a esa íntima relación entre las fuerzas seriales, y por ende, de las normas legales, que siguen unos a las otras a intervalos frecuentes y de una manera abrupta y a menudo violenta. Por ello el reajuste gradual del derecho a las cambiantes condiciones sociales se vuelve extremadamente difícil. Cualquier alteración fundamental en las fuerzas sociales que yacen en el fondo de un sistema de derecho internacional, crean necesariamente en los presuntos beneficiarios del cambio, el deseo de realizar una modificación correspondiente en las normas legales, en tanto que los beneficiarios del *status quo* resistirán cualquier modificación en el antiguo orden. Sólo una «competencia por alcanzar el poder, determinará las fuerzas sociales victoriosas y la mutación en el orden legal existente. Se decidirá no por un cambio pacífico, sino a través de conflagración. Por ello es tan importante buscar la oportuna adecuación del derecho a ese cambio social, tarea a cargo del experto.**

**En los cimientos de cualquier sistema legal, conforme a la escuela que profesamos, yace un cuerpo de principios que incorporan las ideas guadoras de justicia y de orden, que deben satisfacerse por las reglas jurídicas. La inmutabilidad de todo orden jurídico depende del reconocimiento de un cuerpo de principios fundamentales que constituyen la sustancia ética y sociológica del sistema jurídico, y que sirven para iluminar sobre el sentido y el alcance de cada norma particular de dere-**

cho, y a la vez, para emprender cualquier reforma a los sistemas legales,

Aunque el derecho internacional no tiene aún un cuerpo integrado de principios rigurosamente separados de las normas legales, y por lo tanto ello hace la tarea más difícil, eso no quiere decir que las reglas de este orden legal no puedan interpretarse a la luz de los ideales, de los principios éticos legales en que se funda y, a la vez, dentro del contexto sociológico de los intereses económicos, de las tensiones sociales, y de las aspiraciones al poder, que son las fuerzas motoras en el campo internacional, y que hacen surgir las situaciones tácticas que deben regularse por el propio derecho internacional.

Esto es, el ideal científico de la escuela sociológica del derecho internacional radica en formular relaciones funcionales uniformes entre dichas fuerzas sociales y las normas legales, sin abandonar el normativismo. Por lo tanto, esta postura viene a ser una filosofía que podría llamarse “funcional”.

Este breve exordio explicará muchos de los conceptos que serán expuestos en el curso de esta plática, y justificará algunas de las conclusiones que serán sometidas al examen de mis colegas y amigos.

## L- Introducción

a).- Las primeras preguntas que debiéramos formularnos es si el jurista tiene alguna función en el proceso de desarrollo económico de los países y si el derecho, por su parte, puede influir en el desarrollo por el desenvolvimiento.

Las respuestas son sencillas. La tarea del

jurista es de muy alto valor en los programas de **desenvolvimiento**, y por su parte las instituciones jurídicas en las que participa el abogado, pueden determinar con más o menos precisión un desarrollo sano y bien orientado, y ese desarrollo, a su vez, debe causar, en tanto que fuerza sociológica, la formulación y la creación de nuevas reglas e instituciones jurídicas.

En efecto, no podría pensarse en ningún plan coherente de desarrollo que no vaya acompañado de una correspondiente ordenación legal, que provea los métodos más idóneos para las necesarias reformas legislativas, para la redistribución de la riqueza, para la reorganización de las estructuras sociales y políticas, para los controles a que es menester recurrir, etc. Sin un bien planeado sistema legal, el desarrollo puede encontrar obstáculos, **engolfarse**, o tornarse en **desasosiego social**.

Por otra parte, el desarrollo puesto en marcha va creando nuevas situaciones a las que es menester ir ajustando el derecho para detener su movimiento. De ahí la lógica conclusión de que el legista es indispensable en cualquier proyecto para el crecimiento orgánico e integral de los países.

Resuelta esta primera cuestión, quedaría por determinar de qué modo el hombre de leyes internacional, el internacionalista, puede influir en el derecho de su tiempo.

Mi criterio es que el jurista internacional, con toda la influencia que sea capaz de desplegar, no puede afectar grandemente la evolución del derecho de gentes contemporáneo. Estoy convencido que ni el internacionalista entrenado en los métodos r-lúsicos del derecho internacional, y en la

diplomada y en las relaciones internacionales, ni otro tipo de jurista, como el constitucionalista y el abogado de las grandes corporaciones internacionales y de inversión, o cualquier otro experto, están equipados para manejar el tema a solas, sin la cooperación estrecha de unos especialistas con otros y además, con la colaboración de economistas y de los devotos de la ciencia política, o sean los teóricos políticos. Es necesario un trabajo integral de equipo.

Debo confesar que admito la deficiencia inherente del internacionalista y debiera aceptarse también la correspondiente falla de los otros especialistas. El derecho de gentes se está convirtiendo en un tema más y más polifacético. Su ámbito crece día a día, a medida que se ensancha la organización de la comunidad internacional y de las comunidades regionales.

La redifinición o reformulación del derecho internacional de nuestro tipo es un proceso continuo. Esta labor de análisis no termina jamás. Significa una revisión constante de las reglas y de los principios del derecho internacional a la luz de los nuevos desarrollos. Dentro de poco, los temas del derecho de gentes serán completamente diversos de los temas que nos han depurado y nos legaran las generaciones precedentes de juristas internacionales, y nuestros sucesores habrán de trabajar en campos más y más especiales y concretos.

b).- El tema visto a la luz del propósito de este ciclo de cursos tiene, asimismo, una tercera implicación, ya que obliga a meditar sobre el tipo de abogado que puede surgir de nuestras escuelas de derecho y que pueda participar activamente y con buen éxito en la organización jurídica del

y para el desarrollo económico.

Nuestra concepción, que ya hemos expresado en varias instancias, es de que el abogado no debería concretarse a ser un simple artesano o menestral del derecho. Su conocimiento técnico debe proporcionarle los utensilios, pero su sentido de responsabilidad para la sociedad en que vive debe inspirarle ser jurista, además de abogado. Las escuelas de derecho, como la nuestra, tienen pues una gran responsabilidad en esta cuestión del desarrollo, como la tienen los abogados mismos.

En esta materia de la enseñanza del derecho es menester crear actitudes nuevas. Ésa y no otra es la tarea del técnico social, del devoto de las ciencias sociales, como es el verdadero jurista. Claro que ello es un proceso lento. El cambio de actitudes no vendrá como una conversión dramática y repentina, sino en la circunstancia de ir gradualmente madurando los efectos de esfuerzos innumerables, prolongados sobre lustros y años, emprendidos con brío persistente.

## 2.- El derecho internacional clásico y el nuevo derecho internacional

Por varias causas concomitantes, todas ellas liberadas en rápida sucesión, el derecho internacional, que ya nos era familiar, se ha visto estremecido en sus cimientos y ha mostrado en los últimos años un ímpetu de desarrollo progresivo y de transformación que hoy nos pone en la necesidad de redefinir su ámbito. Indudablemente, ha habido un notable desplazamiento de las situaciones a las que se venía aplicando el derecho de gentes, Friedmann (1) que ha estudiado con mucha asiduidad el cambio de los marcos tradicionales de este

orden jurídico, indica que las perspectivas se han alterado, y que puede observarse un desarrollo horizontal y vertical de este sistema legal. En otras palabras, se han ampliado a lo largo y a lo ancho, y todo eso en unas cuantas décadas. Ha habido más progreso en los últimos veinte años que en los cuatro siglos anteriores.

El cambio más notable ha sido la ruptura de la aparente uniformidad que existía en el siglo XIX, la época de oro del estado-nación, debido a que se han introducido ahora lemas económicos y sociales en las relaciones internacionales, que no se trataban en la centuria pasada. Las preocupaciones de orden económico y de orden social saltaron a la arena internacional sólo hace una treintena de años.

En concreto, y de acuerdo con el autor que acabo de mencionar, las perspectivas nuevas del derecho de gentes son cuatro:

1.- La extensión horizontal del derecho internacional, particularmente por la adhesión de países no occidentales a la comunidad internacional.

2.- El impacto de principios políticos, sociales y económicos de organización en la universidad del derecho internacional público, sobre todo en momentos en que su ámbito y su contenido están extendiéndose.

3.- La inclusión de las organizaciones internacionales como participantes y como sujetos del derecho internacional, y, aunque en menor escala, de corporaciones privadas y de individuos.

4.- La ampliación del derecho internacional por la incorporación de nuevas mate-

rias, tales como el estado empresario y las inmunidades que pudieran corresponderle, los nuevos sujetos del derecho internacional, la responsabilidad del estado, la terminación del colonialismo, la cuestión del espacio, los vehículos cósmicos, etc., etc. Estamos, pues, frente a un derecho internacional vigoroso, en constante transformación.

Las modificaciones o evoluciones que pueden sufrir las instituciones del derecho internacional atañen primeramente a los principios de ese derecho, que pueden engendrarse por la adhesión de nuevos estados con tradiciones culturales y religiosas diferentes de las anteriores, así como la multiplicación y posible agravamiento de los conflictos de interés, que pueden resultar de tal adhesión. Pero, principalmente, de manera particular, el nuevo derecho internacional está saturado por la presencia de situaciones que se producen debido al número creciente de Estados, económicamente no privilegiados en el concierto de las naciones. Dicho de otra manera, lo que más afecta al derecho internacional, ha sido la extensión vertical del derecho internacional, el fenómeno más interesante en el desarrollo de este orden jurídico. Dicho en otras palabras, es factible observar que la nueva organización social del Estado produce en los tiempos modernos un tremendo impacto en las instituciones del derecho internacional.

Podría hablarse de que estamos viviendo en un estadio intermedio entre el derecho internacional individualista y el derecho internacional como derecho universal, como un derecho común de la humanidad.

### 3.- El derecho internacional y el derecho interno

El derecho internacional se encuentra pues permeado por las proyecciones del desarrollo interno del Estado.

En efecto, el grado de control que se ejerce sobre las actividades económicas en el interior del Estado, afecta de golpe varias normas del derecho de gentes, tal como las relativas a inmunidades, a la neutralidad, a la responsabilidad del Estado, y a la interpretación de situaciones, como por ejemplo "la cláusula de nación más favorecida", al tratamiento a extranjeros, a los convenios administrativos, a la nacionalización de empresas extranjeras, etc., etc.

El control que las naciones en desarrollo deben ejercer sobre los recursos naturales, afecta los principios que gobiernan las inversiones extranjeras y lo que se llama generalmente como derecho económico internacional, que es una rama ya vigorosa de nuestra disciplina, y muchos otros aspectos de las relaciones internacionales.

El control que se ejerce sobre actividades políticas y sociales en ocasión a las medidas o programas de desarrollo afecta la responsabilidad del Estado, sobre todo en ocasión en que se produzca boicot, discriminación contra extranjeros, etc.

También en alguna medida se afecta el derecho internacional por el grado en que los Estados puedan y quieran participar en convenciones internacionales para programas regionales, para ayuda técnica, etc., etc.

El nuevo derecho internacional debe pro-

mover el bienestar de todos los miembros de la comunidad, sobre todo en momentos en que la mayoría de los miembros de la comunidad internacional se compone de países pobres, tecnológicamente no desarrollados, que son indigentes. La prosperidad, como la paz, es indivisible. De ahí que se necesite un derecho que divida equánimemente las responsabilidades, un derecho que promueva el bienestar de todos. Un derecho que tome en cuenta los principios que protegen el control nacional de los recursos naturales, que incluya un estudio de las estructuras, de las políticas y de los métodos de financiamiento internacionales y que tendría que estudiar también, por ejemplo, los principios mínimos de protección legal a la inversión extranjera en los países no desarrollados.

En buenas palabras, lo que está reclamando el derecho internacional es un progreso en el sentido del campo de la llamada **"cooperación internacional"**, que es algo por lo que se interesaron siempre las potencias medianas como la nuestra, como las de América Latina, y que de alguna manera aparece consagrada en la carta de las Naciones Unidas, por ejemplo, en el preámbulo y también en los artículos 55 y 56 de dicho instrumento. Es decir, más que las cuestiones de seguridad o de paz, interesa la posibilidad de supervivencia. Pero estos son todavía principios vagos que están indicando las líneas sobre las cuales puede avanzar el derecho, pero sobre bases aún más endebles, poco gratas.

Ha sido bien limitado lo que ha podido adelantarse en la creación de normas internacionales que regulen satisfactoriamente las situaciones que emergen del desarrollo. Todavía quedan resabios imperialistas y

muchas incomprensiones y el *status quo* pesa demasiado. Pero sobre todo, es visible que no hay mucho conocimiento de las situaciones, que hacen falta los expertos, los técnicos.

#### 4.- La política internacional y el desarrollo desde el punto de vista de los países en evolución. El nacionalismo económico

La política internacional carece de una teoría consistente. La doctrina, vacilante y **todavía nueva, se ha venido desarrollando** sobre la tesis del equilibrio de poder, o bien sobre el importe de la fuerza, y sólo en los últimos tiempos en torno del concepto de una organización internacional general, regida por el derecho, como sustituto del monopolio de la fuerza o del equilibrio de poder. En nuestro medio, la tesis del Lic. Guajardo Rangel ofrece criterios muy interesantes.

Puede descubrirse que no existe una política internacional ordenada, y que ella deja mucho al oportunismo, al tanteo y al azar en el caso de las grandes potencias. Y, por lo que se refiere a los países en proceso de desarrollo, es factible advertir que **carecen, por mayor razón, de una política exterior planeada y consistente.** Sólo consideraciones oportunistas han guiado su comportamiento externo.

La política internacional de este tipo de naciones se centra, **paradójicamente, en torno al nacionalismo económico, que ha prendido con vigor en los nuevos países, y que no deja de manifestarse en naciones como la nuestra, que busca autarquía y autosuficiencia económicas.**

El nacionalismo económico de los países de escaso desarrollo, debe ser justificado

por las grandes potencias para la preservación de relaciones amigables entre los países, pues tiene fundamentos enteramente racionales. Las potencias, ha señalado Myrdal(2), debieran apreciar que los países pobres e infradesarrollados, al planear su desarrollo económico, tienen mejores razones objetivas para seguir **políticas nacionalistas que las que pudieran tener los países ricos y progresistas de Occidente. Las industrias de tales países subdesarrollados no tienen inicialmente una fuerza para competir con éxito, o si la tuvieran, no serían subdesarrollados. El comercio exterior ha de ser rigurosamente regulado, limitando importaciones y favoreciendo la exportación, interfiriendo así en el comercio internacional.**

Desde luego, no debe admitirse que las políticas comerciales y de intercambio **excesivamente nacionalistas sean la mejor solución y produzcan resultados óptimos, por el contrario, en la mayoría de los países subdesarrollados las políticas no están bien planeadas ni se llevan eficientemente a efecto. Ello podría explicar que surjan por donde quiera los consejos para que se abstengan de interferir con su intercambio externo y de proteccionismo. Pero este consejo no puede seguirse, pues montar ía a renunciar tal vez para siempre al desarrollo económico. El consejo realmente valioso es de cómo deben manejar su interferencia comercial y de intercambio de una manera más racional y con la mayor efectividad posible. El remedio es el mejor planeamiento y una administración más eficiente, pero desde luego, no una abstención de planear o una interferencia arbitraria en sus relaciones exteriores y, naturalmente, no debe olvidarse que la solución a larga distancia es la auténtica internacionalización de las economías,**

ideal que todavía se presenta muy remoto.

Empero, quisiera dejar asentado que el nacionalismo económico, con todos los **defectos externos e interiores, aun con ciertas manifestaciones patológicas que en ocasiones reviste, no deja de poseer en sí mismo un plan dinámico, es portador de un principio de solidaridad *su; generis* que tiene funciones constructivas e importantes, pues puede engendrar un alto sentimiento de comunidad, inspirando a los individuos un sentido de empresa y de cooperación, infundiéndoles a la vez una noción de disciplina para luchar inteligentemente y llegar al sacrificio para obtener la autarquía. El ímpetu nacionalista en cualquiera de sus formas es necesario para llegar a la cohesión y al propósito común para intervenir.**

5\_- El desarrollo de los países débiles -desde el punto de vista de las grandes potencias

Desde el punto de vista de las grandes potencias, la política internacional sobre el desarrollo de las naciones débiles, se materializa precisamente en la llamada **ayuda o asistencia económica, financiera o técnica** y los otros aspectos puramente políticos no deben interesarnos por ahora.

La lealtad que deben a la comunidad internacional las grandes potencias, hace que **sus esfuerzos se encaminen a prestar ayuda, dado que la única esperanza de estabilidad mundial depende de que los países infradesarrollados lleguen a alcanzar un estadio razonable de integración, usando todos los medios a su disposición para incrementar su fuerza y capacidad. No puede haber armonía si hay desigualdad extrema.**

La ayuda ha tenido su propia filosofía y ha andado muy activa en los últimos años y sus posibles líneas de discusión han sido en torno a los problemas que dependen de la propia ayuda; asistencia de qué tipo, cómo, cuándo y qué tanta.

Hasta dónde se puede percibir, esta cuestión de la ayuda internacional está determinada hasta hoy por la influencia de los países mayores y por otro lado, las actuales bases de solidaridad internacional no son lo bastante firmes sino para mantener cuando mucho un esquema muy modesto de ayuda.

Una de las discusiones más hondas tiene que ver sobre si la asistencia debe ser bilateral o multilateral. Hay razonamientos muy sólidos en favor de la asistencia **externa, pero creemos que la mayor parte de las opiniones coinciden con respecto al punto de que la ayuda debe ser multilateral y no bilateral, esto es, parece preferible que la asistencia sea prestada por la organización internacional y no por los países individualmente, ya que se considera que se trata de una función necesaria y propia de dicha organización.**

Los argumentos son de mucha fuerza. En primer lugar se evita la suspicacia política. Los países menos desarrollados están **renuentes, por otra parte, y lo seguirán** estando, a aceptar el papel a que los reduce la política de "ayuda estratégica" como peones en el juego de la política del poder. Después, la circunstancia de que el país que recibe la ayuda sea miembro de las Naciones Unidas, hace que tenga una posición de autorespeto y engendra el espíritu de interdependencia internacional. No debe descuidarse por otro lado la **circunstancia que las instituciones** especciali-

**zadas internacionales tienen más práctica y mejor personal que un país singularmente considerado. La experiencia enseña, asimismo, que la ayuda bilateral resulta siempre más cara que la otra y, por último, no debería desecharse que con esas empresas aumenta el prestigio de las Naciones Unidas, necesario para continuar así esa tarea de cooperación internacional.**

Sin embargo, en los últimos tiempos, y habida consideración de que la Unión Soviética solamente patrocina el tipo de ayuda bilateral y bloquea en lo que puede los programas de ayuda multilateral, se ha notado un resurgimiento de las prácticas de ayuda bilateral, alegando que en el fondo no puede haber ayuda "no política" **y de que los mismos inconvenientes que militan en la asistencia unilateral se encuentran en la asistencia plurilateral, en tanto que en algunos países (Canadá, Israel y Australia), los programas de ayuda y el personal para ello muestran gran eficiencia, tanta como la de las Naciones Unidas.** A mayor abundamiento, no debe descuidarse la circunstancia de que las grandes potencias son la fuente más importante de fondos para prestar esa asistencia, de tal manera que en los tiempos actuales podría sostenerse con éxito que no todo proyecto de asistencia debe ser multilateral, y que en ocasiones cabe la ayuda bilateral. Parece prudente examinar cada caso en particular para definir el **método más conveniente.**

De cualquier modo, resulta imprescindible reflexionar que en todo caso, la ayuda, para que sea consecuente con los fines de **integración nacional, con un desarrollo normal, debe ser una ayuda de tipo adecuado, del monto necesario, en los lugares apropiados y en el tiempo idóneo.** Ade-

más, la ayuda debe ser oportuna y variada. Una ayuda insuficiente o castrada puede hacer surgir expectativas que se frustrarían con grave quebranto del desarrollo.

Pero parece un tanto ingenuo confiar en sólo la asistencia del tipo de ayuda económica, o en la asistencia técnica. Las concesiones de capital de inversión y de asistencia, aún dadas gratuitamente, no serían sino sólo una parte mínima del complejo de políticas que todas las grandes potencias deberían adoptar, si es que realmente desearan auxiliar a los países débiles en su pugna por el desarrollo económico, aun cuando la asistencia se aumentara y excediera los límites mínimos a que ahora está reducida. Este complejo de políticas reunidas, tal como lo afirma Myrdal (3), comprendería una redirección y reorientación de sus maneras de hacer negocios -o de no hacerlos- entre sí y con los países infradesarrollados, sobre todo conductas de comercio y otro tipo de políticas como la de materias primas, el *dumping*, los subsidios internos y otros; esto es, deberían abstenerse de colocar barreras al comercio exterior y en particular, deberían abrir los mercados propios para beneficio de los países no desarrollados y también efectuar una política de precios de productos manufacturados y de créditos por equipos, que auxiliarían mucho y serían un buen complemento de cualquier programa de ayuda. De esa manera, la ayuda no sería sólo un paliativo, como está resultando hoy, sino un auténtico elemento del crecimiento.

A estas alturas conviene examinar un aspecto de la política de asistencia de las grandes potencias, particularmente la de los Estados Unidos, quien considera que

los países poco desarrollados deberían esforzarse por integrar mejor su programa económico y social, político y tributario y demás, para hacerse acreedores a una ayuda oportuna y apropiada. Me refiero ahora a programas tales como la Alianza para el Progreso, que hoy día está dominando el interés de los expertos. Este tipo de ayuda ofrece muchas perspectivas, no sólo desde el punto de vista del técnico, sino también del estadista, del gobernante. Pero prefiero escuchar la opinión de algunos de los participantes sobre esta cuestión.

De cualquier manera, la ayuda para el desarrollo admite todavía mucho estudio, pues están haciendo falta análisis penetrantes de donde extraer bases sólidas. El panorama simplista de hace algunos años, de que existen correlaciones necesarias y forzosas, casi automáticas, entre la infusión de capital y de tecnología a una nación pobre y su desarrollo económico; entre el crecimiento económico y la estabilidad política y social, entre la estabilidad social y política e instituciones democráticas; y por último entre las instituciones democráticas y una política exterior pacífica y benevolente, se ha visto desmentido a cada paso por las experiencias recientes, según pone de manifiesto Merghathau (4).

6.- La comunidad internacional y el desenvolvimiento de los países

La comunidad internacional organizada -de la que forman parte también las naciones de escaso desarrollo- mira con interés que los países logren un auténtico desenvolvimiento económico y social, pues el presupuesto básico de una comunidad bien integrada es la existencia de estados autosuficientes y capaces. La comunidad

**tiene como meta la consecución de los valores comunes al linaje humano, que a su vez son cara aspiración de las comunidades estatales, y está asimismo preocupada, como entidad, en que mejoren las condiciones de vida, en que exista libertad y en que florezca el espíritu, en que reine la paz y la seguridad, y además en que se evite el desperdicio de talento humano.**

Las Naciones Unidas, que vienen a ser la **personificación de esa comunidad. se ha propuesto ciertos objetivos concretos** en torno al desarrollo de los países -junto con la concomitante **función de hacer un mundo más pacífico-** y un tanto idealmente, aspiran a proscribir el uso del poder que se emplee para oprimir a otros. Por ello propician el **acrecentamiento del comercio y de la inversión internacionales**, y se proponen reforzar los recursos del mundo.

Las Naciones Unidas han incrementado el crecimiento progresivo de las funciones **especializadas, como las sanitarias, de agricultura, de aviación, de trabajo, económicas, marítimas, meteorológicas, monetarias, culturales y otras**, a través de la creación de organismos apropiados, que realizan actividades para el bienestar humano. Asimismo, poseen **mecanismos para impartir asistencia técnica y económica** a los países que la precisan.

**La cooperación en estas materias auxilia al desarrollo, y a reducir la obsesión psicológica sobre el empate militar, sobre el balance de terror. La tarea de esas instituciones especializadas tiene un gran valor benéfico. Ciertamente, los actuales órganos creados para la cooperación intergubernamental en estos campos, constituyen las únicas bases institucionales existentes**

para construir sobre ellas una solidaridad internacional práctica. Se han establecido cuando había una gran dosis de esperanza para los lazos prácticos de más envergadura, y tal vez más inmediatos, y a pesar de las fallas, es indudable que el hecho de que sobrevivan y que proliferen, aun en circunstancias en las que se ha puesto a prueba su efectividad, demuestra que **existen actitudes internacionales beneficiosas, que son susceptibles de alentarse y de ser conducidas a un remate más satisfactorio, de integración más universal.**

No puede negarse que de un sistema ordenado y pacífico depende la estabilidad de **acción de sus miembros. A menos que la participación de todos los componentes de las Naciones Unidas pueda traer a las naciones subdesarrolladas un sentido de progreso para la obtención de metas deseables, incluyendo naturalmente el progreso económico y social, las Naciones Unidas no podrán desempeñar con más amplitud su importante función integrada** en la comunidad internacional.

Las Naciones Unidas son un soberbio instrumento para llegar, del "Estado de bienestar" a un mundo integrado de bienestar. Toca a los especialistas **coordinar y activar sus esfuerzos para propiciar la organización.**

Algunas conclusiones

1.- El derecho internacional de nuestro tiempo debe revisarse y redefinirse. En esta tarea los juristas y las escuelas de **derecho tienen una participación responsable.** Resulta indispensable el trabajo de equipo en este quehacer, la cooperación íntima del constitucionalista, del teórico político, del economista, junto con el

**internacionalista.**

Sólo en un derecho internacional que se funde en una auténtica idea de comunidad **de intereses y de funciones y en la cooperación** para el bienestar humano puede encontrarse la respuesta a las angustias de **nuestra época.**

2.- El desarrollo económico y social de **los países menos provistos no debe detenerse, sino propiciarse por la comunidad** internacional y por las grandes potencias, pues en ello reside la esperanza de un mundo tranquilo y benevolente.

3.- La ayuda internacional a los pueblos débiles ha de intensificarse, y su espíritu debe ser compatible con los problemas políticos y sociales de los países jóvenes y menos desarrollados. Debe ser oportuna, **indivisible, eficaz, variada. Pero sobre todo, debe ser una ayuda bien e inteligentemente programada.** Como complemento de la ayuda, las potencias deberían revisar **sus prácticas comerciales internacionales.**

4.- Parece inaplazable una internacionalización inteligente y racional de las **economías nacionales. La integración internacional sólo puede lograrse por medio de la reunión, unificación y armonización de las**

políticas nacionales de los estados. El progreso y la integración nacionales, por su parte, sólo son factibles en un mundo bien integrado.

5.- La organización internacional general, las organizaciones especializadas y las **asociaciones regionales de estados merecen reforzarse.** Si bien puede admitirse que de ellas no ha de emerger un gobierno mundial auténtico, **ni tampoco la solución de todos los graves problemas que afectan a la comunidad de naciones, por lo menos pueden aumentar las oportunidades de un mundo mejor.**

6.- El hombre de leyes puede y debe contribuir en los programas de desarrollo y en las estructuras jurídicas resultantes. También las escuelas de derecho tienen **reservada una función importante en los planes de desarrollo, aportando estudios, experiencias e investigaciones y preparando adecuadamente a sus estudiantes.** Como ya he dicho en otra parte, todas las **graves reformas institucionales que son necesarias hoy día para servir al desarrollo,** poseen un intenso ingrediente legal, y el éxito de ellas dependerá en mucho de la destreza, de la preparación y del espíritu de los abogados.

# El Estado y el desarrollo económico\*

(1964)

Jesús REYES HERÓLES

Nuestra reunión no es para dar consignas ideológica», sino para confrontar puntos de vista, ratificar las ideas centrales que guían nuestra acción y reexaminar, a la luz de estas ideas, algunos de los problemas fundamentales del país. Formamos un partido, no una iglesia y menos una secta. Por lo consiguiente, no existe en nuestra organización rigidez dogmática. Esto permite, dentro de la coincidencia de todos los miembros de nuestro Partido en las ideas centrales en torno a las cuales nos agrupamos, matices ideológicos, diferencias que, sin afectar la línea medular, facilitan, por la libre discusión, el enriquecimiento de ideario que nos aglutina. Porque «oímos, en lo principal, por momentos discutir en lo accesorio.

El juego y la interacción entre Estado, programa y partido es, desde cualquier ángulo que se ven, de los que más repercusiones tiene y cuyo resultado pleneamirna. Lo resulta esclarecedor de las tareas a emprender.

Nuestra estructura político-jurídica es

El Instituto de Administración Pública reproduce en su órgano informativo esta conferencia suscitada el día 9 de marzo de 1963, en la Sesión de Mañana de la Primera Reunión Nacional de Programación del Partido

democrático y liberal. Es democrática en cuanto se funda en la idea de la soberanía popular, mediante el sufragio universal y la técnica de la representación política: en cuanto consigna la igualdad ante la ley y su consecuencia, el libre acceso a los puestos de elección popular. Es liberal el Estado mexicano, en tanto es un Estado de derecho, en que el derecho, no sólo obliga al particular, sino también al Estado, y en tanto existe una esfera de acción del individuo que impone un no hacer al Estado, un detenerse, respetando ese ámbito de acción propio del individuo, y finalmente en la medida en que, para evitar el abuso del poder se establece la división de poderes, haciendo que el poder detenga al poder.

Por lo tanto el Estado mexicano no es exclusivamente demoliberal. Por una parte, es profundamente «nacional y, por otra, es un Estado que participa activamente en la vida económica de la nación. Conviene detenernos brevemente en aquellos aspectos en que nuestro régimen jurídico supera la estructura puramente liberal.

Revolucionario Institucional, por el interés permanente que reviste al examinar la moderna concepción del Estado en el desarrollo económico.

En el Constituyente de 1916-17, los radicales sociales lograron la inclusión de dos preceptos constitucionales que llevaron a nuestro país al constitucionalismo social. y es **interesante ver cómo en nuestro Constituyente**, intuitivamente se plantea la crítica del formalismo, que hacía que los textos constitucionales se formaran nada más de dos partes: la dogmática, relativa al establecimiento de los derechos individuales, y la orgánica, que comprendía la organización de poderes. Los representantes de nuestro pueblo se preguntaron si era posible determinar cuántos títulos tenía **una constitución, cuántos capítulos cada título, cuántos artículos cada capítulo y cuántos renglones cada artículo, para concluir que esto era un vacío formalismo** que impedía consignar garantías sociales para nuestro pueblo en el texto constitucional y no en una ley que quedara expuesta a los vaivenes políticos del futuro.

Del constitucionalismo social derivó el **intervencionismo social del Estado mexicano, que convirtió a éste en protector de las clases económicamente débiles, revisando y superando una de las partes del liberalismo**. En efecto, hay dos liberalismos **que han tenido carácter universal: el ético-político y el económico-social**. El primero se refiere al establecimiento de las libertades espirituales y políticas del individuo: la libertad de conciencia, la libertad de manifestación de las ideas habladas **o por escrito, la libertad de movimiento, la inviolabilidad de la persona y del domicilio, la libertad de reunión y asociación, y otras libertades de carácter espiritual o político. Y el liberalismo económico-social, que establece la libertad de concurrencia, la libertad de competencia y la libertad de contratación**. Entre ambas,

entre las libertades espirituales y políticas y las económicas, se encuentra la libertad de trabajo, que siendo en rigor una libertad espiritual -libertad de vocación-, se traduce, en algunos aspectos, en una **libertad económica**.

Nuestros constituyentes, al consignar el intervencionismo **en materia social**, vinieron a regular las llamadas libertades económicas, pensando **que sólo así era posible** aproximarse a la justicia social y hacer **asequibles y valederas** las libertades espirituales y políticas; esto es, plantearon **la conveniencia de luchar contra la necesidad**, pues sólo liberando al hombre de ésta, se le puede hacer auténticamente libre. Por eso, la Constitución de 1917, prohibió los frutos de una libertad de competencia irrestricta: los monopolios.

**La base de este intervencionismo social y de esta superación del típico liberalismo económico, consistió en sujetar la propiedad a función social.**

El intervencionismo social y las necesidades originadas **por la misma vida económica del país**, llevaron al Estado a intervenciones parciales frente a fenómenos económicos concretos. **La Reforma Agraria demandó la existencia de instituciones nacionales de crédito, con funciones decisivas para la misma viabilidad de la Reforma Agraria: se fundó, además, el banco central, con funciones de dirección monetaria. Hubo necesidad de intervenciones en materia de precios, así como el establecimiento de subsidios al consumo y a la producción, y la política fiscal fue dejando de ser arbitraria para convertirse en un instrumento orientador de la vida económica.**

**Todo esto revela que en México también se cumplió la ley históricamente irrefutable, de que el intervencionismo del Estado en la vida económica y social se realizó libremente, en tanto que el abstencionismo del Estado en la vida económica fue buscado.**

Al margen de esta paradoja, puede decirse **que, por el camino** de nuestra Revolución, México llegó a enfrentarse al problema del **desarrollo económico**. En efecto, si rastreamos en los orígenes de la Revolución Mexicana, nos encontramos que esta aspiraba a la **afirmación nacional**, es decir, **estaba imbuída de un gran nacionalismo**. Buscaba, asimismo, **desterrar las formas políticas** que operaban en el país, anulando las libertades de los individuos y el funcionamiento democrático nacional y **tenía un anhelo reivindicatorio en materia social, que fácilmente se transformó en afán y voluntad de justicia social**.

Todos estos objetivos condeñaban automáticamente a que el país se planteara su **desarrollo económico**. Era ingenuo pensar que bastaba repartir la riqueza para aproximarnos a la justicia social. La pobreza obligaba a seguir un camino doble, a librar la pelea en dos frentes: crear riqueza nacional y lograr una mejor **distribución de ésta para acercarnos a la justicia social**.

Desde esta doble perspectiva, el problema del desarrollo económico es abordado. Las ideas directrices de la Revolución Mexicana, su propósito nacionalista y de justicia social, su objetivo de consolidar y ampliar las libertades políticas, conducen inexorablemente a abordar el problema del desarrollo económico. Y México, entonces, se plantea este problema y entre las

**aparentes alternativas que se le presentaban, opta por una.**

En el siglo pasado, ciertos países, se dice, **lograron su desarrollo económico espontáneamente**. A más de que la historia ha hecho dudosa la posibilidad de que la capitalización de algunos de los países actualmente desarrollados se haya hecho **espontáneamente**, esto es, **sin una actuación del Estado**, la propia historia de estos países demuestra **cómo ese crecimiento económico tuvo un costo que se cargó sobre aquellos sectores que menos tenían y que más sufrían**.

Por consiguiente, el hipotético desarrollo económico **espontáneo estaba descartado como criterio a seguir por la Revolución Mexicana**. Si nosotros llegábamos al desarrollo económico como forma de lograr y extender el bienestar social, resultaba **incongruente que adoptáramos criterios** que suponían que el costo del desarrollo económico se cargara sobre los hombros de aquellos en cuyo beneficio queríamos **realizarlo**. Por tanto, **escogimos el desarrollo económico deliberado**. Un desarrollo económico deliberado que implicaba la intervención decisiva del Estado en la vida económica, corrigiendo los males producidos por las fuerzas económicas en su libre juego, impidiendo que se presentaran algunos de dichos males, expansionando la demanda mediante la propia inversión pública, adoptando **las medidas sociales -Reforma Agraria, política de Trabajo, Seguro Social, subsidios al consumo etc.-**, que por su propio carácter proporcionaran el mercado, que es el principal estímulo de un desarrollo económico. Cuidando la conservación y buena **aplicación de los recursos naturales** y **nacionalizando** industrias básicas, a fin de evitar

escollos en la satisfacción de industrias secundarias o intervenciones extrañas que frenaran nuestro desarrollo económico. Haciendo inversiones en infraestructura y concurrendo con recursos públicos a ciertos renglones de inversión que por sus bajos rendimientos económicos, a pesar de su evidente utilidad nacional, no eran abordados por los capitales privados; supliendo, en fin, al capital privado en ciertas ramas necesarias para el desarrollo económico, coordinándolo en muchos casos y estimulando y alentando la inversión privada en ciertas industrias o actividades económicas.

Al desarrollo económico deliberado llegamos por los imperativos de la Revolución Mexicana. Conviene enfatizar que los grandes objetivos de la Revolución Mexicana constituyen las ideas claves, la guía de acción fundamental de quienes nos agrupamos en este Partido. Estos objetivos son tan grandes, generosos y esenciales, que se mantienen sin modificación, recurriendo, en cambio, a métodos distintos.

Los medios, los instrumentos para aleazar la realización de estas ideas, han variado y variarán, de conformidad con las exigencias de las distintas etapas históricas del país. La misma mudificación o transformación en la sociedad mexicana, obtenida por la acción revolucionaria, origina la necesidad de recurrir a nuevos instrumentos, a nuevos métodos, y la actualización de nuestras ideas claves ha dado lugar y seguirá dando lugar a distintas plataformas políticas de nuestro Partido, en distintos momentos de su vida.

Los logros permiten aspirar a más logros. Un ejemplo lo ilustra: nuestra Declaración de Principios establece que el Partido

luchará por encontrar un sistema que permita a los trabajadores participar en las utilidades. El presidente López Mateos encontró el sistema que nuestro Partido decía que había encontrar y por tanto, este postulado en nuestra Declaración de Principios ha sido alcanzado. Otros muchos ejemplos podrían citarse.

De nuestras ideas originarias surgen ideas derivadas y éstas han variado de conformidad con las exigencias, con las demandas de la cambiante sociedad mexicana. Por eso, estamos obligados a estudiar, en los distintos momentos de nuestro proceso histórico, las características de la sociedad en que vivimos, para encontrar nuevas técnicas, nuevos instrumentos que nos permitan proseguir en la tarea de alcanzar los grandes objetivos del movimiento revolucionario mexicano. Algunos quisieran que, a este respecto seis años los dedicáramos a coser y seis a descoser. Frente a tales pretensiones, la vigencia de las ideas esenciales y la continuidad primordial de la Revolución Mexicana nos ponen a salvo. Se trata de continuidad en los aciertos: en los errores hay rectificación.

Hoy el Partido emprende una nueva tarea: preparar la elaboración de un plan de desarrollo. Un plan de desarrollo supone varias etapas: su preparación, elaboración y puesta en marcha. El Partido emprende este trabajo horizontal y verticalmente al mismo tiempo. Se trabajará en los Estados y en las regiones, acumulando material. Se trabajará igualmente, en la capital de la República con los equipos adecuados. En esta primera etapa se trata de acumular información; más tarde vendrá su selección y ordenación y la coordinación de los distintos planes horizontales. Sólo quiero subrayar, a este respecto que al

elaborar un plan hay que comenzar por **determinar los fines que se persiguen**. Estos fines nos los da nuestro programa: **desarrollo económico con bienestar social**, consolidación de la nacionalidad y mantenimiento y fortalecimiento de nuestras libertades. Se trata pues, de un plan para **el marco institucional, o sea, político-jurídico, de nuestro país**. Se requerirá una planificación flexible que parta de un supuesto: el carácter mixto de la economía mexicana que implica la existencia de **tres sectores, el público o nacionalizado, el social, formado por ejidatarios, cooperativistas y empresas de administración obrera, y el individual**. Nos toca intervenir en la **etapa de preparación**: posteriormente vendrá la elaboración, en que ya tendrán que fijarse metas de ingreso nacional y de su distribución de inversión productiva, de **inversión social, de producción por actividades, etc.**

Fácil sería para el Partido que detrás de un escritorio se confeccionara un plan, sin que muchas de nuestras gentes tuvieran que dedicar lo mejor de sus energías a esta fatigante tarea. Pero un plan hecho así sería **verbocrático y autocrático**. Autocrático, porque partiría de arriba hacia abajo y no como pretendemos que sea el nuestro, **de abajo hacia arriba**. Y verbocrático, porque nuestro Partido se reduciría, entonces, a **conjugar unos cuantos verbos, añadir algunos adjetivos y manejar una fría serie de cifras y estadísticas**. Claro que en un plan así elaborado, se **harían promesas que no se cumplirían**. Se **trazarían objetivos alucinantes, a sabiendas de que no estarían al alcance de nuestras manos**. Se **haría, pues, una estafa al pueblo de México**. Como no es esto lo que queremos, sino la elaboración de un **plan realista, adecuado a las circunstancias**

y posibilidades **del país, a su marco institucional, a sus sectores y a sus auténticas necesidades**. se ha celebrado esta primera **Reunión y se inician, a partir de hoy, las silenciosas labores de acumular y seleccionar material**.

El proceso de la Revolución Mexicana ha **engendrado, como hemos dicho en otra ocasión, fuerzas nuevas que son hijas de la propia Revolución Mexicana**. Son los ejidatarios y auténticos pequeños propietarios, los trabajadores, los **cooperativistas**, los empresarios pequeños y medios que **realizan su función social, invirtiendo recursos en beneficio propio y del país, la naciente y extensa clase media mexicana**. **Todas esas fuerzas tienen un lugar en el país, un papel que desempeñar en el desarrollo económico que perseguimos y un lugar en nuestro Partido**.

A las fuerzas viejas pertenecen los latifundistas disfrazados, el que simula ser cooperativista, **los que consumen sin haber producido, los que antisocialmente atesoran o especulan, los que eluden nuestra legislación social y económica, los que realizan prácticas monopolistas**. Estas fuerzas no caben en nuestro Partido. Para la militancia de las fuerzas nuevas en el Partido existe un acuerdo fundamental: **lucharearnpciosamente, dentro de nuestras normas constitucionales, por el desarrollo económico**. En esto no debe haber **divergencias entre estas distintas fuerzas, pues en definitiva la suerte de todas ellas depende de que tengamos éxito en el desarrollo económico de México**. Y un como promiso del Partido, establecido en el punto 4, materia económica, del Programa de Acción: "Favorecer la formación de capitales mexicanos para satisfacer las necesidades de inversión.

Pero la Revolución Mexicana no sólo persigue el desarrollo económico. De nada nos serviría para alcanzar nuestros objetivos sociales. un desarrollo que tuviera como resultado una mayor concentración del poder económico, que diera más a los que más tienen y menos a los que menos tienen. Optamos por el desarrollo económico deliberado y no espontáneo precisamente para evitar que la carga de nuestro crecimiento económico recayera sobre los sectores que menores ingresos perciben. Por esta razón, el Estado sólo interviene en la promoción y fomento del desarrollo económico. sino también se ocupa de la participación que cada uno de los sectores que componen la sociedad mexicana debe tener del ingreso nacional que se genere, de la distribución equitativa de la riqueza entre los distintos sectores que componen la sociedad y que coadyuvan al progreso.

Si antes decíamos que entre todos estos sectores, entre todas las fuerzas nuevas, había un acuerdo básico, o debía haberlo atendiendo a sus legítimos intereses, en contribuir al desarrollo económico, ahora debemos decir que, en lo que se refiere a la participación que cada una de éstas quiere tener del ingreso nacional, en lo que toca a la parte que a cada una de ellas debe corresponder del ingreso nacional, sí existen, y está en la naturaleza de las cosas que existan divergencias. Pero la propia Revolución nos da el método para superar estas divergencias: el cumplimiento del mandato constitucional de mantener el equilibrio entre los factores de la producción, restaurándolo cuando este se propase. Y la misma Revolución pone en manos del Estado instrumentos para intervenir, con el objetivo de regular la participación de los distintos sectores en el

ingreso nacional.

Gráficamente podemos decir que las fuerzas nuevas están de acuerdo en la creación de la mayor riqueza posible y que las divergencias surgen al llegar el momento de repartirla.

Para resolver estas diferencias, existen varios métodos. En primer lugar, el Estado, dentro de las normas de la Revolución Mexicana, debe cuidar de que México en los actuales momentos no deje de producir riqueza, pues sin ello, todos nuestros planes futuros carecerían de base; en segundo lugar, el Estado, a más de observar las imperativas normas de justicia social que deben conducir su acción, tiene la razón fundamental de que ese mismo desarrollo, esa misma creación de riqueza, sería imposible sin la existencia de compradores, lo cual exige una política de poder adquisitivo, de dotar de poder de compra permanentemente a los grandes núcleos de la población mexicana, usando los instrumentos sociales, fiscales y de política económica que dentro de nuestro régimen constitucional se pueden emplear.

y es atendiendo a estos objetivos y circunstancias que está en la tónica de nuestra Revolución el no ignorar el conflicto de las clases en su afán de percibir una mayor parte del ingreso nacional, sino admitiendo este hecho, considerar que está, asimismo en nuestras normas, la oposición, la contienda pacífica, no violenta, de las clases. La paz social no significa la no existencia de razonamientos y luchas entre las distintas clases que componen la sociedad, sino el curso pacífico y legal de estas inevitables luchas. A este principio doctrinal obedece que en el punto IX de la Declaración de Principios de

**nuestro Partido, el sector obrero reitera** que lucha por la consecución de sus objetivos clasistas y nuestro Partido se obligue a apoyar al sector obrero en la conquista de estos objetivos, dentro de nuestras leyes.

Debe haber solidaridad de clases en proseguir el crecimiento económico; hay lucha pacífica de clases al tratarse de la **distribución del ingreso nacional**.

Sólo las mentes obsoletas y los cortos de vista pueden en nuestros días pensar que es posible reprimir los movimientos legítimos de las **grandes mayorías, encaminados** al mejoramiento social. La historia revela que la represión puede aplazar estos movimientos, pero a expensas de que **ulteriormente resurjan con mayor fuerza**.

El Partido Revolucionario Institucional es el Partido del desarrollo económico, y no solamente tienen un lugar en él los ejidatarios, los pequeños propietarios, los trabajadores manuales, e intelectuales, los **cooperativistas, la clase media mexicana** y el sector de empresarios pequeños y medianos, sino que estos sectores no tienen lugar en ningún otro partido 'tue no sea el **nuestro, si actúan congruentemente y persiguiendo sus verdaderos intereses**.

¿Es posible que el sector de empresarios **medio y pequeño, activo inversionista, o** los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, militen en partidos que los invitan a un frente nacional, anticipándoles que **inexorablemente están condenados a** muerte y que deben poner el cuello debajo del machete? ¿Es posible que los ejidatarios militen en un partido que quiere que el ejido sea una propiedad con todos sus atributos, incluyendo la posibilidad de

**vender, si se sabe, por una experiencia de** hace más de dos mil años, con la ley de **los Gracos, que una reforma agraria, cuando** dota de propiedad a sus beneficiarios, está sentando las bases para que vuelva a surgir la concentración de propiedad, a **costa de quienes se intentó beneficiar'**( ¿Pueden los trabajadores, las clases medias, afiliarse a partidos que les ofrecen una mayor parte de la riqueza nacional y, **al mismo tiempo, realizar prácticas ena-**minadas a impedir que se forme'? ¿Puede **el pequeño comerciante. el artesano, el** pequeño industrial, inscribirse en un partido en cuya naturaleza y mecánica está el favorecer la concentración del poder **económico, o sea, la desaparición del** pequeño comerciante, del artesano y del pequeño industrial? Evidentemente que **no. Ninguna clase, ninguna fuerza, milita** en contra de sus intereses, Nadie lucha por su propia muerte.

Nuestro Partido no es partido de clase; es partido de clases. Dentro de él hay clases o fracciones de distintas clases o fracciones? Aquéllas que creen en la Revolución y aceptan la Declaración de Principios y Programas de Acción.

¿Que nuestro Partido es heterogéneo en su integración? Lo sabemos. En su estructura está el serlo y la Declaración de Principios claramente lo establece. Muy heterogéneas eran las **fuerzas que lucharon por** la Independencia de México. Heterogéneas eran las fuerzas que, detrás de Juárez, libraron y ganaron la guerra de **Intervención. Heterogéneas eran también las fuer-**zas **revolucionarias que acabaron con el** porfirismo, Con heterogeneidad de fuerzas la Revolución se consumó y prosigue adelante y hoy la batalla por el desarrollo **económico de México sólo puede ganarse**

si la libran las fuerzas heterogéneas del país. El pueblo de México es heterogéneo **y necesita, precisamente, un partido que lo comprenda en su heterogeneidad.** Lo difícil es tener metas comunes para aglutinar fuerzas heterogéneas y por que lo ha hecho y puede hacerlo, nuestro Partido es el partido del desarrollo económico de México.

**¿Que hemos tenido contradicciones en el seno del Partido?** Por supuesto; malo sería **que con nuestra composición no las hubiéramos tenido y peor si, teniéndolas, no las hubiéramos superado.** El no haberlas tenido habría significado que alguno o **algunos de los sectores que nos integran** no defendían sus intereses. El teniendo las **contradicciones, no haberlas resuelto o superado,** habría significado falla en el **denominador común que nos agrupa o en la capacidad de negociación y ajuste de nuestros dirigentes.**

**Norma fundamental para resolver o superar nuestras contradicciones ha sido el reconocimiento de nuestros principios y de los intereses mayoritarios dentro del partido.** Y si hay alguna jerarquía entre **los principios que profesamos, la preeminencia corresponde a la justicia social.**

**Lograr unidad de acción con heterogeneidad en sus componentes ha sido tarea difícil en el pasado y lo será en el futuro. Demanda, al mismo tiempo que una gran flexibilidad para hacer ajuste- firmeza en seguir las líneas esenciales de la Revolución. Y todavía después de resolver las contradicciones internas, nos enfrentamos a contradicciones al actuar en el país, la más importante de las cuales consiste en lograr gobierno revolucionario sin romper o quebrantar la imprescindible unidad**

**nacional.**

**y aquí conviene que aclaremos la naturaleza de nuestro Partido.** Tradicionalmente se habla de tres tipos de partido: 1) En primer lugar, de partidos que, teniendo **como fundamento único los intereses de una clase** determinada, **operan como** verdaderos partidos de clase. Una revisión estricta de la historia de los partidos, revela que difícilmente se da el caso de una **clase sólo en un partido y no más de una,** clase en un partido. La experiencia prueba, igualmente, que los móviles de las **clases van, en algunos aspectos, más allá** de los partidos políticos, y en otros, marchan a la zaga. 2) Se habla de partidos carismáticos. Son aquellos en que **los hombres se agrupan en torno a una personalidad,** creyendo que existe un hombre dotado de dones sobrenaturales, Es la **entrega a una persona, por sus cualidades que se piensan sobrenaturales y a lo creado o revelado por ella.** Son partidos que, en realidad, no tienen dirigentes, sino profetas u hombres providenciales. 3) Partidos **formados por hombres que se asocian en torno a ideas políticas, económicas o sociales o de los tres tipos.**

Si atendemos al presente y al pasado de nuestro Partido y aun advirtiendo que en **la anterior clasificación, como en toda clasificación, hay mucho de esquemático, podemos decir que nuestro Partido asocia a sus integrantes en torno a ideas. Aclaro: en torno a ideas, no mitos o utopías. Y** agregó: las ideas están apoyadas, precedidas, o preceden y apoyan. intereses,

**Nuestro Partido nació como instrumento de unidad entre facciones de una Revolución triunfante, facciones que frecuentemente confluyen entre sí, no tanto por**

razones personalistas, como vulgarmente se cree, sino por diferencias en el enfoque de los problemas en un momento en que la ideología de la Revolución aún no lograba su integración cabal. Esto es, eran más que fracciones, corrientes. El Partido nació para impedir contiendas en el fondo ideológicas, fijando el común denominador de las distintas corrientes. Con el transcurso del tiempo, la ideología se fue integrando hasta llegar a nuestros días, en que no puede en serio decirse que la Revolución carezca de un cuerpo de ideas básicas o fundamentales para llevar a la acción a fuertes núcleos de la población mexicana. Esto explica el que nuestro Partido sea un partido de clases y no de clase y el que no tengamos que estar nunca en busca del hombre providencial dotado de características sobrenaturales, pues sólo necesitamos fieles intérpretes de las ideas que profesamos.

Estamos expuestos a los males inherentes a los partidos políticos en todas partes del mundo. La "máquina", el "aparato", la "burocracia", tienden a convertirse de un medio en un fin. Es el caso del aparato imponiéndose a la base, es, en cierta medida, la creación rebelándose al creador. Impedirlo es obligación de dirigentes y militantes. Los dirigentes deben estar siempre cerca de las filas; entre aquéllos y éstas debe efectuarse un contacto cotidiano y, el mismo tiempo que están obligados a orientar a la masa, deben amalgamar sus ideas con las necesidades y planteamiento que la propia masa les hace. Nuestros dirigentes, como activos propagadores de las ideas, deben tener una voluntad de conocimiento sólo comparable a su afán de transformar la realidad. La acción sin ideas lleva al oportunismo; las ideas sin acción llevan, si acaso, a las academias. La

política es acción con ideas; perseguir objetivos que se tiene la capacidad de alcanzar.

La base, a su vez, para evitar que el aparato degenera, debe ocuparse permanentemente y no sólo en forma circunstancial, del Partido; debe ser activa y ver en la apatía su peor enemigo.

Creo que tiene plena validez, en el presente, una regla que tomo de nuestros antecesores, de nuestra genealogía ideológica: los revolucionarios mexicanos del siglo pasado, los que forjaron la sociedad libre, laica, que nosotros heredamos; aquéllos de quienes somos hijos: los Mora, Gómez Farías, Otero, Rejón, Ocampo, Lerdo, Arriaga, Zarco y Juárez, nuestros padres espirituales; una regla de oro que nos dejaron, como tantas otras cosas, y que para nosotros es un mandato: la política es entrega; el político puede o no vivir de la política, pero debe vivir para la política.

Un partido que ejerce el poder tiene, además, el problema de los trepadores, el problema de aquéllos que, a falta de ideas o valores en qué creer, sólo creen en sí mismos. Para impedir su triunfo, el camino es cerrar filas. Esto no debe significar obstáculos a la ininterrumpida renovación de cuadros dirigentes. La no reelección ha mantenido la circulación de la sangre. El tránsito de generaciones en la responsabilidad política, la eficaz combinación de continuidad e innovación en el Estado; la renovación de los cuadros dirigentes de nuestro Partido es factor decisivo para su vitalidad y su capacidad de enfrentarse a los problemas.

Debemos exigir militancia y convicciones probadas y hay que poner cuidado en

ello, pues la responsabilidad de un partido mayoritario es muy grande. Un partido mayoritario es un partido dominante. En un país como el nuestro, la mayoría decide por el todo; por lo consiguiente, es el destino mismo de México el que puede estar en manos de ese partido. Hay que tener siempre presente el concepto que nuestro candidato Adolfo López Mateos expresó cuando, al hablar de la estabilidad de los servidores públicos, señaló que México ya había superado el sistema de los despojos. Los puestos públicos no son botín de vencedores. Nuestro lema frente a trepadores, camarillas y oportunistas es: **no hay vacantes, o mejor dicho, nuestra lucha no es por vacantes.**

No es tarea sencilla para ningún partido superar estos problemas, desterrar estas enfermedades que son inherentes a toda organización partidaria. Pero con la constante formación ideológica y capacitación política, con el constante examen de

los problemas, vistos, incluso, desde el ángulo de los adversarios, posición que revela el verdadero temple de los dirigentes políticos -y que a los nuestros sólo ha servido para confirmarlos en la certeza de la línea que se sigue- se pueden prevenir estos males y curar radicalmente cuando aparecen.

Nuestro propósito es progresar económicamente, fortaleciendo la independencia nacional, consolidando las libertades espirituales y políticas. Nuestro propósito es **progresar con una economía ordenada**, que avance y no se detenga o retroceda, en que no cabe el despilfarro, el descuido o la imprevisión. Nuestro propósito es progresar, extendiendo el bienestar social, aproximándonos cada vez más a la justicia social. Nuestro propósito es progresar, mejorando y depurando los sistemas democráticos. Nuestro propósito es progresar, con el viejo lema: contando cabezas y nó cortándolas.

# El control contable en la planeación económica

(1965)

Sealtiel ALATRISTE

## Introducción

La circunstancia de que el contador público está familiarizado, dentro del ejercicio de su profesión, con las técnicas de la planeación de la empresa privada, me facilita considerablemente la exposición del tema que trato, por cuanto que los elementos administrativos que requiere toda empresa económica re-alizada con éxito, son también los medios indispensables para el desarrollo económico de una comunidad. Es decir, que en la planeación económica nacional o internacional, al igual que en las actividades de la empresa privada, "los programas deben ser adecuadamente planeados, eficazmente ejecutados y continuamente coordinados".<sup>1</sup>

Las relaciones del contador con la actividad económica social son muy estrechas. En efecto, gran parte del material estadístico utilizado para formar la cuenta del ingreso nacional bruto se obtiene de las cuentas de las empresas privadas y públicas, que son llevadas por los contadores.

La contabilidad es la base de las cuentas nacionales que abarcan el sector público y el privado. "El propósito de la contabilidad nacional es describir la estructura de un sistema económico con la unión de la

transacciones efectuadas en él."<sup>2</sup>

La contabilidad nacional se lleva por un sistema de partida doble y comprende un método para medir los hechos económicos. Utiliza conceptos económicos definidos para clasificar las transacciones. En el Estado moderno, las técnicas de la contabilidad nacional son la base para planear el desarrollo económico.

La cuenta del ingreso nacional bruto, que es un concepto fundamental macroeconómico, tiene forma similar al estado de ingresos y gastos de una empresa privada y bien sabido es que dicho ingreso mide el valor de la producción de la actividad económica social. Por tanto, la contabilidad es base de la estadística utilizada en la planeación económica.

La actividad económica tiene que planearse con base en experiencias y en observaciones del pasado. Todo programa debe fundamentarse en un conocimiento realista de las necesidades y de los recursos. Pues bien, lo que se relaciona con los hechos del pasado, con la realidad presente y con los actos del futuro, es preciso cuantificarlo, reducirlo a magnitudes, a cuentas, a comprobaciones, a análisis y, en suma, a cifras exactas que sólo pueden

obtenerse mediante la disciplina de los números.

Estas tareas tan importantes constituyen la aportación del contador público en la actividad económica general y especialmente en la planeación. Es evidente, sin lugar a dudas, que ninguna etapa del proceso económico puede programarse correctamente sin una estrecha relación con la contabilidad, columna toral de la productividad social. Por eso tratamos en nuestros propios terrenos de la práctica profesional y en nuestros congresos nacionales e internacionales, de perfeccionar, generalizar y uniformar los instrumentos contables, que permitan colocar en niveles superiores la colaboración y la responsabilidad del contador. La participación del contador público en la planeación y en el desarrollo económico tiene alcances que progresivamente van ampliándose. En la presente época, en que la vida cívica, las complicaciones financieras y la modificación constante de las condiciones económicas caracterizan el devenir histórico, el contador no sólo debe suministrar servicios de auditoría; sino realizar una verdadera tarea de asesoramiento a los órganos públicos y privados que intervienen en el desenvolvimiento económico.

El profesor W. A. Paton va más adelante en cuanto al papel que debe realizar el contador público en el proceso de desarrollo, al afirmar que si el objetivo central del esfuerzo económico consiste en elevar al máximo el rendimiento, mediante la mejor utilización de los recursos humanos y materiales, y dado que la contabilidad proporciona la valorización, el análisis y los informes financieros, el contador debe participar en las decisiones y no sólo permanecer como consejero de la autoridad.

No es posible negar, pues, la existencia de una estrecha relación del contador público con la actividad económica, ni evadir, por parte de nuestra profesión, las responsabilidades que de esta relación se derivan, cada vez con mayor amplitud, en el marco de la planeación del desarrollo económico, es decir, dentro de la macroeconomía.

### Concepto de la planeación

Las definiciones que se aplican a la planeación son numerosas e influidas por la naturaleza y el objeto de las actividades que han de realizarse, se orientan igualmente según las escuelas a que pertenecen. Una de las definiciones más conocidas las considera como "el inventario de los recursos y necesidades y la determinación de los programas que han de ordenar esos recursos para atender esas necesidades".<sup>4</sup> Para el objeto que persigo, considero adecuada la definición dada por el Dr. Y. Dror, en la cual señala que "la planificación es un proceso de preparación de un conjunto de decisiones, para una acción que en el futuro tiende a alcanzar ciertos fines utilizando los mejores medios".

La planeación abarca diversas etapas que se inician con la investigación y el análisis y prosiguen con el plan y el programa. Posteriormente se ajusta por medio de la supervisión y el control. Según Lewis, la planeación "consiste realmente en poner en práctica las medidas para alcanzar los objetivos. El descuido de esta etapa convierte en farsa cuanto se ha hecho antes".

Al trazar los planes no debe olvidarse que la acción gubernamental o privada, recibe constantemente el impacto del progreso científico y tecnológico que cada día

automatiza más los procesos de producción, reduce la intervención de la mano de obra, la especializa y afecta los costos y los precios.

Tinbergen establece que en la planeación debe "utilizarse toda la información disponible y todos los métodos de que se disponga". Agrega que es indispensable que **haya "congruencia" entre los recursos** de que se puede echar mano y los guarismos relativos al desarrollo, y que la planeación "consiste en llegar a un cuadro general o a una serie de cifras que sirvan de armazón al **desarrollo posible de una economía**".

Dos observaciones de W.W. Rostow son aplicables a la economía mexicana. Primero: El desarrollo económico es fundamentalmente una empresa nacional, por lo que toda ayuda exterior sólo será útil en la medida en que permita al gobierno y al **pueblo del país** aprovechar mejor sus propios recursos. Segundo: No existe antagonismo entre empresas privadas y gobierno en el proceso de desarrollo, pues cada uno de los dos sectores tiene una tarea que realizar, complementarias entre sí y necesitadas de mutuo refuerzo.

Finalidades de la planeación

El tema central doctrinario de la planeación se refiere a las finalidades que persigue dentro de la sociedad y a las metas que debe alcanzar. La planeación en México persigue la finalidad de mejorar las condiciones de vida del hombre, dándole seguridad económica y social y mayores oportunidades de educación y de trabajo, puesto que hemos adoptado la doctrina de que el hombre es la máxima riqueza que tiene el país.

Definir la orientación de la planeación es

**marcar el camino del desarrollo económico futuro**, ya que dicha planeación es un instrumento de control sobre las fuerzas que concurren a ese desenvolvimiento.

Al adentrarse en las finalidades de la planeación surgen interrogantes que conducen a los terrenos de la ética, de la filosofía y de la política. Por ejemplo, se plantea el problema de si es justo llevar a cabo programas a largo plazo, que van a beneficiar a generaciones futuras a costa de grandes sacrificios para la presente, o bien programas que alivian necesidades actuales con cargo al bienestar de la posteridad.

La planeación del desarrollo persigue el establecimiento de un estado social justo, racional, eficaz y equitativo, tanto para el hombre actual como para el hombre del futuro; de un estado social en que se logre "la liberación moral del hombre, es decir, que cuente con más favorables condiciones para su verdadero perfeccionamiento espiritual".

En resumen, la planeación tiene como objetivo primordial suministrar a la **política económica, bases científicas conforme** a las cuales se logre un empleo óptimo de los recursos disponibles, con estas finalidades concretas: 1) ejercer un desarrollo **armónico de las diversas ramas económicas**; 2) satisfacer las necesidades colectivas en forma creciente, y 3) llegar a metas superiores de producción y distribución de la riqueza; todo materializado en este objetivo esencial: aumentar el producto y el ingreso "per capita" sin menoscabo del libre ambiente en que opera la iniciativa privada y de los derechos fundamentales del hombre.' A este respecto, son lapidarias las palabras de Raúl Prebisch: "No

hay nada inherente a la planificación ni a la propagación de la tecnología contemporánea que lleve a subordinar al individuo en desmedro de sus derechos fundamentales".<sup>1</sup>

### El carácter administrativo de la planeación

La planeación requiere un aparato administrativo eficaz. Dado que el Gobierno tomó a su cargo la planeación del desarrollo económico, le corresponde a él **organizarse para satisfacer esta nueva función** que ha absorbido. La administración pública debe modernizarse rompiendo con los métodos y sistemas caducos, que han sido retocados para que subsistan, pero que en verdad requieren cambios fundamentales. En nuestro país, es un hecho que los procedimientos administrativos gubernamentales han permanecido congelados, aunque en diversas dependencias ha habido notables mejoramientos en su **organización interna; pero estos casos constituyen** la excepción.

Para llevar a cabo una transformación completa debe existir un plan debidamente estudiado, pero la única forma de poderlo realizar en plazo breve, será descentralizando su ejecución, a fin de que cada Secretaría de Estado pueda racionalizar su estructura bajo la responsabilidad del titular. La planeación será más eficaz en la medida en que el órgano administrativo lo sea.

Los propósitos del gobernante, los anhelos del político y los afanes del sociólogo influirán considerablemente en la planeación, pero aparte de las posiciones doctrinarias, el proceso forma una cadena de decisiones, programas y actos que necesariamente caen dentro de técnicas adminis-

trativas,

En cada una de las etapas de la planeación deben aplicarse los procedimientos más adecuados de tipo administrativo, acordes con la época en que vivimos y con las características de los problemas por resolver. Sin esos procedimientos modernos resultaría punto menos que imposible coordinar el pensamiento y la acción de **científicos, profesionistas, técnicos, obreros** calificados y, en general, de todos los trabajadores que cooperan en el plan del **crecimiento económico**.

Con frecuencia se enderazan críticas justas o exageradas respecto al contenido o a la forma en que se preparan los planes de desarrollo, principalmente en los países que no han alcanzado pleno desenvolvimiento, calificando dichos planes de utópicos, demagógicos o ayunos de bases y de información valederas. Los encargados de la planeación deben tomar en **consideración estos comentarios, pues lo negativo de su contenido tiene siempre aspectos positivos que sirven para corregir errores o** superar la calidad de los programas.

El Dr. Prebisch, así como otros eruditos en materia de planeación, señala que "hay un trasfondo de inercia, de perpetuación de ineficacia, que está impidiendo a la administración pública latinoamericana adaptarse a las exigencias del desarrollo económico".<sup>1</sup> **Estas afirmaciones tocan** simultáneamente a los órganos de la administración gubernamental y a las entidades de la iniciativa privada, pero debemos reconocer que en el seno de los primeros radica la principal deficiencia de ese trasfondo que casi invalida los impulsos del desarrollo: existe una evidente divergencia entre los métodos administrativos guberna-

mentales y los avances de la técnica aplicable a los programas del crecimiento económico moderno.

El esfuerzo por adecuar la maquinaria administrativa a la planeación requiere el empleo de recursos que, por cuantiosos que sean, van a dar rendimientos que cubrirán con exceso las inversiones respectivas, mejorando inclusive la productividad de las labores oficiales de rutina. Lo que ya no se puede soslayar en nuestros días, es que la planeación exige un aparato administrativo al mismo nivel, en sus sistemas, que el alcanzado por la tecnología en la producción económica.

#### La planeación en México

El Plan Sexenal de 1933 representa la primera tentativa formal de México en materia de planeación del desarrollo económico, sin que esto quiera decir que antes del citado año se hubieran programado importantes aspectos de la actividad económica estatal. En todo lo que va del presente siglo han sido frecuentes las promociones gubernamentales para acelerar nuestro desarrollo agrícola, financiero, crediticio, fabril, salubre, demográfico, etc., casi siempre con la tendencia de expandir y multiplicar las oportunidades del sector privado de nuestra economía.

Fue, sin embargo, el mencionado plan el que inició la etapa de los programas sistematizados, integrales, con el objetivo manifiesto de distribuir mejor el ingreso nacional y de elevar el nivel de vida de las grandes masas de la población.

Cada nuevo régimen de gobierno ha adoptado desde entonces su instrumento de planeación, preparado con diversas técni-

cas y con materiales de información de las más variadas procedencias, que cubre el sexenio a que se refiere y a veces lo rebasa, cuando se trata de programas de largo alcance.

En nuestro país, cuya economía es mixta, la planeación se ha elaborado sobre la base de que los programas de acción fortalezcan al sector privado. Simultáneamente, se ha procurado crear una verdadera mística en el ánimo de todos los mexicanos, transformando sus mentalidades y su comportamiento social, en favor del interés general y del esfuerzo colectivo que condicionan el éxito de todo plan nacional de desarrollo.

Los planes para el sector público y para el sector privado tienen sus características propias y puntos de interrelación. No trata siquiera de formular un resumen de los capítulos que deben abarcar estos planes, sino tan sólo de señalar que aunque cada uno de estos sectores tiene sus características y objetivos propios, deben examinarse desde el punto de vista de los intereses nacionales, coordinarse y controlarse.

Es alentador confirmar que con la concentración de las responsabilidades, iniciada al crearse por acuerdo presidencial la Comisión intersecretarial respectiva en octubre de 1962, se enmiendan muchas de las deficiencias que prevalecían en la planeación del desarrollo. Alentador es también señalar que tanto en las labores de formular los planes como en su realización, en las tareas de la agricultura, de la hidráulica, de las comunicaciones, del saneamiento, de la seguridad social, de la minería, de la industria y de la ampliación de mercados, son compatriotas quienes empeñan sus aptitudes y sus esfuerzos.

México ha encontrado su propio camino

México ha encontrado su propio camino para mantener el proceso de desarrollo, en gran parte sujeto a una planeación experimental durante los últimos 30 años y con características específicas en cada uno de los periodos presidenciales. En el presente periodo se ha logrado que la planeación pase a formar parte integrante de la administración pública.

La intervención del Estado en el desarrollo económico del mundo moderno es un hecho. En México, es el Gobierno el que ha creado y apoyado la estructura sobre la cual descansa la empresa privada. Es el Gobierno proteccionista el que ha promovido nuestra floreciente industrialización y la vigilancia de la inversión extranjera, teniendo en cuenta nuestros intereses nacionales. En consecuencia, el poder del Estado es insubstituible en la planeación del sistema económico del país y en su influencia sobre las fuerzas del desarrollo, preservando la libertad humana. Esto no significa que sólo al Gobierno le incumbe la planeación, pues todos los habitantes son partícipes de esta actividad y es de esperarse que el conglomerado social haya formado opinión sobre el tema y que la iniciativa privada tome la parte que le corresponde en esta tarea de interés nacional. Lo que quiero significar es que en nuestro país el Gobierno es el órgano rector de esta función, concordando perfectamente con el concepto de las atribuciones del Estado moderno.

El Senado de la República, en el anterior periodo de sesiones, designó una comisión que estudiara y presentara un proyecto de ley federal de planeación económica. Se ha dado a conocer ya el informe y el

proyecto de la citada corrusion, que por su importancia, respecto al desarrollo del país debe ser objeto del análisis y de la discusión de todos los sectores productivos de la República. De la exposición que esos sectores hagan de sus opiniones y necesidades, se desprenderán seguramente las dos conclusiones más relevantes: que el ordenamiento de que se trata es de inaplazable expedición para lograr la coordinación de esfuerzos y de objetivos, y que en la elaboración de los planes respectivos son inseparables las responsabilidades y la acción de los dos grandes sectores de nuestra economía, el público y el privado.

En esta labor conjunta de pueblo y Gobierno, la ruta a seguir está claramente señalada por las palabras del expresidente de México, Lic. Adolfo López Mateos, pronunciadas al inaugurar los trabajos del último Congreso de la Cámara de Comercio Internacional: "Necesitamos el desarrollo —dijo— para robustecer la soberanía de la Patria, para conseguir el pleno imperio de la justicia social y para obtener un máximo de bienestar colectivo en lo material y en lo cultural".

El desarrollo está estrechamente relacionado a formas diversas de interdependencia de las naciones entre sí. De aquí que el factor internacional es un elemento fundamental en la plantación. "Nadie puede ser autosuficiente, sino que requiere para progresar múltiples formas de intercambio, cooperación y asistencia".<sup>11</sup> El mercado común europeo y el mercado común latinoamericano son ya realidades y están modelando rápidamente un nuevo tipo de economía basada en estas consideraciones.

Así abierto el camino que ha de conducir a México a sus altos destinos, se borra

toda separación y toda huella de fisuras entre el sector público y el privado, pues la planeación, tal como la concibe el moderno espíritu cívico, se basa en la armonía existente entre el crecimiento económico y la libertad humana y en la tesis de que la riqueza esencial es el hombre, en cuyo derredor giran todas las instituciones creadas para darle seguridad económica, social y política.

#### El control de la ejecución del plan

El control de la ejecución del plan es difícil y se encuentra todavía en proceso de experimentación. Las técnicas de estimación son recientes y lo son aún más las relativas al control macroeconómico.

No obstante la abundancia de literatura sobre el tema de la planeación económica, son muy escasos los comentarios que aparecen acerca de la imprescindible necesidad de que todo programa se complemente con el obligado proceso de control. Esta ausencia de comentarios es indicadora, sin duda alguna, de que en la realidad se omite generalmente el uso de esta poderosa arma de eficacia de los planes de desarrollo. La gravedad de esta omisión se aprecia en toda su magnitud si se tiene en cuenta que la realización de todo plan corre el riesgo del desperdicio y del despilfarro, si no es objeto del control respectivo.

#### El control descentralizado y la coordinación centralizada

Desde el punto de vista ejecutivo, el control macroeconómico implica establecer los objetivos a los cuales se debe llegar con los recursos propios y ajenos, evaluando lo hecho. De esa manera se tiene la

posibilidad de considerar diversas alternativas para utilizar los recursos en la mejor forma posible. En consecuencia, el proceso de seleccionar y balancear los recursos para obtener de ellos el mayor beneficio social, es el objetivo final del control a que nos referimos.

El control debe ser objeto de descentralización a distintos niveles y en diversas áreas de operación. Al abordar el problema del control de las grandes empresas descentralizadas, se ha comprobado la eficacia del ejercicio del control descentralizado. En cambio, la coordinación debe estar centralizada, para lo cual se requiere contar con una información oportuna de cada empresa descentralizada, en la cual figuren con destacada importancia las observaciones de los auditores externos independientes, pues de ellas se habrán de derivar las correcciones consiguientes. Mediante este sistema, se descentralizan las responsabilidades, pero subsiste la unidad de coordinación y de mando.

#### El control en el sector público

Los objetivos del Gobierno Federal en materia de control sobre el sector público comprenden, para un futuro mediato, la totalidad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a diversos niveles y en determinados aspectos de su operación. Hasta ahora la Secretaría del Patrimonio Nacional trabaja activamente para establecer el control sólo en los organismos y empresas que producen bienes y servicios para el mercado. Los logros obtenidos comprenden información en materia de cuentas y estadísticas, cuyas cifras son de un gran valor para evaluar su magnitud y operación. De esta manera se ha llegado a la consolidación de

las cuentas de balance y de resultados, que muestran la importancia de este núcleo del sector público.

Cualquiera que sea la magnitud del control en este sector, la profesión del contador tiene allí nuevas y grandes responsabilidades, puesto que se trata de establecer y afinar un control sobre el manejo de un patrimonio que pertenece a la Nación y es indispensable informar oportunamente al pueblo de los resultados obtenidos.

El Presidente Venustiano Carranza creó mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917 el Departamento Autónomo de Contraloría y al siguiente año se expidió la Ley Orgánica correspondiente. La finalidad básica de ese Departamento Autónomo era establecer el control gubernamental sobre el empleo de los recursos federales en la administración pública. Los beneficios que la acción de la Contraloría trajo consigo en materia de **progreso en la administración, no es posible detallarlos en esta ocasión; pero puede dejarse constancia de que los principios en que se fundaba el control y los métodos establecidos entonces, perduran todavía.** Infortunadamente en 1932 se reformó la Ley de Secretarías de Estado de 1917 y se suprimió la Contraloría. Con su desaparición, **la administración pública se privó de los servicios de todo un grupo de profesionistas de gran capacidad en la contabilidad gubernamental y en el control: al mismo tiempo, se perdió la oportunidad de que adquirieran preparación y entrenamiento quienes deseaban especializarse en esta importante actividad.**

Frente al crecimiento progresivo de la organización gubernamental y a la importancia ascendiente de las transacciones que

realiza el Gobierno, se pone de manifiesto la necesidad de establecer nuevamente la Contraloría, dependiente del Poder Ejecutivo, con funciones y con una organización que estén a la altura de las necesidades del país. Son incalculables los beneficios que una institución de ese género acarrearía a México,

Dentro del sector privado, la planeación y el control no se conciben la una sin el otro. Sin embargo, en nuestro país falta mucho por hacer en el sector industrial, a pesar de los avances logrados. Los volúmenes de producción adecuados, los costos bajos y los precios razonables, forman una trilogía inseparable, sólo resultante de la planeación y el control correspondiente. Sin la aplicación de estas técnicas, no pueden alcanzarse niveles de eficiencia en la producción de bienes y servicios, base indispensable para conservar el mercado interno y estar en posibilidad de **competir en el externo.**

#### Futuro desarrollo

En el futuro desarrollo de México influirán indudablemente las tendencias económicas nacionales e internacionales y los adelantos de la ciencia y de la técnica. Pero es al Gobierno al que corresponde encauzar ese desarrollo en sentido favorable a la mayoría de la población. Sólo una ideología basada en el concepto de que el hombre es el sujeto y no un objeto de la economía, hará que la planeación sea un instrumento para mejorar su nivel de vida sin menoscabo de sus libertades.

Porque vivimos dentro de una revolución científica y tecnológica, debemos poner al **día nuestra organización socioeconómica,** introduciendo en cada uno de los sectores

que la componen los adelantos de la época, para impulsar su eficiencia y obtener un rendimiento mayor en la producción de bienes y servicios.

Si México requiere acelerar el ritmo de su desarrollo económico, la necesidad de planear es evidente, puesto que en forma consciente y deliberada debe elegirse el camino más propicio. Cualquiera que sea la magnitud de la planeación, el control de su ejecución es indispensable para obtener los mejores resultados.

La capacidad productiva crece con la inversión y también con el progreso técnico que debe entenderse como la eficiencia alcanzada gracias a los cambios tecnológicos, al mejoramiento de la organización y de la calidad del trabajo, (logrado este último como consecuencia de una educación mejor), del mayor entrenamiento y de la mejoría de la salud. Al aumentar la productividad del trabajo y del capital, como resultado del progreso técnico, mejorarán las condiciones de vida, y con ello se satisfarán las justas demandas de la población trabajadora.

## REFERENCIAS

- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Estudios sobre Administración. Tomo I, p. 11.
- 2 Un Sistema de Cuentas Nacionales y correspondientes cuadros estadísticos, Naciones Unidas, N.Y.
- 3 Svcip, Dr. W. VII Congreso Internacional de Contadores, p. 27.
- 4 Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Oh. cil. 11.  
Lewis W.A. *Planeación económica*.
- 6 Tinbergen J. *La Planeación del Desarrollo*, ps. 14 y sigo
- 7 Colombo, Emilio. Programmazione e Sviluppo. "Operare", enero-febrero, 1963, p. 37.
- 8 Ekker, Martín H. Seminario sobre la Planeación Económica, P. 15.
- 9 Prebisch, Raúl. Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano, "Comercio Exterior", abril 1963, p. 23.
- 10 Prebisch, Raúl. Oh. cit., p. 23.
- 11 López Mateos. Lic. Adolfo. Discurso en la ceremonia inaugural del XIX Congreso de la Cámara de Comercio Internacional, abril 22 de 1963.

# Desarrollo económico y planeación regional\*

(1965)

Eliseo MENDOZA BERRUETO

Los problemas económicos a que se enfrenta la humanidad contemporánea, que se agravan por momentos, representan un reto para el economista profesional. Son crecientes los desequilibrios que separan a los países desarrollados de los no desarrollados: el avance tecnológico entre los países de economía madura y los no desarrollados se da a un ritmo tan desproporcionado que se antoja evocar la fábula de la liebre y la tortuga. Las ambiciones de predominio económico y político de algunos países hallado la forma fatal de luchas entre pueblos y la guerra universal es una constante amenaza para la supervivencia de la humanidad.

Estos fenómenos ligados directamente al desarrollo económico son los que integran la problemática a la que el economista debe enfrentarse con sus mejores armas. a saber: preparación técnica al máximo nivel contemporáneo: vastos conocimientos del complejo económico, en el más amplio sentido de la acepción, entendiendo por ello el conocimiento preciso y la interpretación adecuada entre fenómenos que de manera intrínseca conforman el

desarrollo económico, esto es, los aspectos sociales políticos culturales e históricos que entran en el juego; y, sobre todas las cosas, a manera de filosofía profesional, debe aspirar a poner su ciencia al servicio del pueblo, de los intereses colectivos por encima de los de pequeños grupos, incluyendo el suyo propio.

El economista contemporáneo, particularmente el de los países subdesarrollados, no debe aspirar a la técnica por la técnica misma, muchos de los problemas de nuestra sociedad se resolverían más fácilmente si pensáramos con sentido común en el bienestar colectivo antes que en el propio: la técnica sin humanismo, como ya se está demostrando, puede volver en contra de la comunidad en la que tratamos de servir.

Por eso el economista no debe olvidar que su profesión responde a las ciencias humanísticas, y ha de estar consciente de ello antes de introducirse en las técnicas monetarias, fiscales, de la teoría económica o en lo que está de moda, la econometría. Hago este breve exordio porque el término que nos ocupa se refiere a la planeación del desarrollo y el desarrollo no ha de ser una unta ni sí mismo, sino un medio para que el progreso económico y social abarque a la mayor parte posible de

\* Conferencia sustentada en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Mayo de 1965.

la comunidad en que se vive.

Para entender lo que es la planeación del desarrollo es obvio que tenemos que aclarar primero qué entendemos por desarrollo económico; y el desarrollo puede definirse como un proceso firme y constante a través del cual la producción aumenta y modifica su estructura mediante la aplicación de tecnología y su progreso persistente, auspiciado por la formación de capital; este proceso ha de ir acompañado de **otros cambios económicos, de organización, demográficos, institucionales y culturales**, con los cuales está íntimamente relacionado y de cuyo sentido y magnitud dependen, en mayor o menor grado, la tasa de desarrollo, la mejor asignación de los recursos, la distribución de la riqueza **y el bienestar social; asimismo, estos cambios** coadyuvan al crecimiento ulterior de **la economía hacia niveles cada vez más elevados del ingreso real.**

El aumento de la producción proviene del más amplio y, sobre todo, del mejor aprovechamiento funcional de los recursos; es decir, **de su aprovechamiento extensivo e intensivo, tomados tales recursos** en su aspecto relativo, dada la variable importancia que les imprime el proceso tecnológico. Hay que destacar la importancia que tiene el aumento de la productividad por hora-hombre, debido a la aplicación de técnicas modernas y de la mayor habilidad y destreza de la mano de obra, patrocinadas por la acumulación de capital.

El incremento de la producción equivale al aumento del ingreso: este aumento **determina, a su vez, cambios en la** estructura de la demanda y correlativamente en la producción. En las primeras etapas del

proceso existe un sector mayoritario de la población que vive a niveles de subsistencia y que dedica casi la totalidad de su exiguo ingreso a la adquisición de alimentos. **Cuando sobrevienen los aumentos** en el ingreso, la población, que se encuentra subalimentada, antes de sujetarse a las leyes de Engel y a la psicológica y fundamental de Keynes, aumenta su demanda por alimentos --a tales niveles, su elasticidad-ingreso de la demanda será positiva-, para luego, una vez satisfechas sus necesidades vitales, diversificar su demanda, requiriendo del mercado productos cada vez más elaborados y costosos, lo que **servirá de estímulo para las inversiones** en empresas mejor integradas y a la lógica elevación de la productividad marginal de los factores empleados. Así pues, la modificación en la estructura de la producción es inherente al proceso del desarrollo **económico.**

El incremento y la diversificación de la producción significan el rompimiento de la inelasticidad de la oferta interna, Tal inelasticidad es consecuencia de las condiciones de escaso capital, elevada concentración del ingreso, tecnología atrasada, educación y cultura deficientes, capital social básico insuficiente e inadecuado y, además, debido al uso casi exclusivo de los factores en actividades primarias, en particular, la agricultura.

**Como otros cambios económicos podríamos** anotar: el desarrollo más o menos equilibrado de los sectores estratégicos de la economía, la mejor integración de los mercados, la formación del excedente económico en el sentido de ahorro social para que la acumulación de capital permita el mejor aprovechamiento de los recursos y la elevación de la productividad, etc.

Los cambios de organización están ligados a la modificación de la estructura social, a la disminución de la importancia relativa de las industrias de tipo familiar, al mejor conocimiento de técnicas y productos, al perfeccionamiento y dispersión de las **instituciones económicas de la sociedad, tales como organizaciones bancarias, mercado de dinero y capitales, etc.; asimismo,** se refieren a la estabilidad y mayor eficiencia de la administración pública, a la organización empresarial de las actividades **económicas en general y, en particular, en el sector rural, entre otros.**

Los cambios institucionales podemos referirlos a la modificación de la actitud de la población con respecto al proceso mismo del desarrollo, a la mayor influencia de los incentivos **económicos como** condicionantes de la conducta humana, a la capacidad **para crear o aceptar' innovaciones, el espíritu de empresa, la propensión al ahorro, etc.,** es decir, implican cambios en los hábitos, valores e intereses creados de la sociedad.

**Lo anterior nos conduce a afirmar que el desarrollo económico implica cambios diversos, que determinan la tasa del proceso, la asignación de los recursos, la** distribución de la riqueza y el bienestar social.

Así pues, fuera del campo estrictamente **económico existen variables de carácter político, social y cultural, cuyo comportamiento asume importancia vital para el logro de mejores niveles de bienestar social. Estas variables, suelen** representar, en las primeras etapas del desarrollo. **fuerzas antagónicas al progreso. Es entonces** cuando han de redoblarse los esfuerzos por mejorar la educación, la salubridad, el **entrenamiento, etc., esfuerzos que no pro-**

ducen resultados inmediatos. Por esto afirmamos que tales cambios coadyuvan al desarrollo ulterior de la economía hacia niveles cada vez más elevados del ingreso real.

Cabe preguntar: **¿Cuáles variables son las más importantes en el proceso del desarrollo económico y cómo se interrelacionan'?**

**La teoría económica dinámica relativa a los problemas del desarrollo económico debe contener análisis micro y macro-económico; debe ser objetiva y subjetiva. Es decir, tiene que referirse a los grandes agregados de la economía, pero en sus políticas a recomendar debe llegar a la empresa misma, su localización en integración y analizar tanto sus economías internas como externas. Al mismo tiempo ha de analizar en forma objetiva la conducta de los integrantes particulares de la sociedad, su actitud personal y colectiva hacia el progreso y su reacción ante los incentivos económicos.**

**Siendo el desarrollo económico un fenómeno complejo, con tantos factores jugando su papel correspondiente con diferente intensidad. su búsqueda debe comprender una amplia variedad de distintos enfoques desde diferentes campos científicos: esto es más evidente mientras más bajos sean los niveles económicos de las comunidades; esto sugiere que en regiones donde existan grandes contrastes, las políticas estimulantes del desarrollo deben ser diferentes.**

**De acuerdo con lo anterior tenemos que colegir que la planeación ha de ser integral. con el objeto de abarcar todos los cambios involucrados en el proceso del desarrollo: en otras palabras si es cierto**

que pueden existir, y de hecho existen, por separado la planeación económica, la planeación física y la planeación social, ninguna de ellas en forma separada puede satisfacer los requerimientos del desarrollo integral, pues cada una estudia y analiza el desarrollo dentro de las limitaciones de su especialidad, olvidando los elementos distintos a dicha especialidad, o cuando **mucho, suponiendo que los otros factores** han de cambiar en el sentido que se desee, **en forma automática o por inercia.**

**Lo cierto es que si se desean cambios globales** ha de trabajarse simultáneamente **en los campos económico, social, físico e institucional, y no en cada uno de ellos** por separado y en forma parcial. Por ejemplo si la meta general de un plan de desarrollo es la de elevar los niveles de bienestar **de la comunidad.** el economista **planificador pensaría que bastaría con** elevar el ingreso per cápita, distribuirlo en **forma más equitativa y racionalizar el uso** de los factores productivos, para lograr la meta o metas que se hayan fijado: en **cambio el sociólogo pensaría que mediante** el mejoramiento de los indicadores sociales **básicos -educación, salubridad, vivienda, vestido y calzado, etc.-.** rompiendo la inelasticidad social y creando las condiciones **humanas favorables al cambio rápido y sin fricciones, podría alcanzar las metas de la planeación social: por último** el planificador físico podría argüir que **mediante la creación de la infraestructura** —caminos, carreteras y ferrocarriles, abastecimientos de energía eléctrica, irrigación, agua potable, etc.— se elevarían los niveles de vida de que se habla.

Es obvio que metas de tipo general no se cumplen en forma limitada mediante planeaciones parciales. en cambio, si estas

planeaciones parciales conforman un sólo plan integral habrá mayores posibilidades de alcanzar las metas y objetivos que se deseen.

Antes de continuar hablando de planeación, **es necesario definirlo para evitar** cualquier discusión por incomprensiones **semánticas. Puede definirse, como el proceso** de preparar un conjunto de decisiones, para acción en el futuro, a fin de lograr metas y objetivos generales a través del empleo de medios óptimos.

Por su parte, planeación regional es el proceso de preparar un conjunto o de decisiones que, referidas al ámbito de **cierta zona geográfica, sirvan para actuar** en el futuro a fin de lograr metas y objetivos intra-regionales **-consistentes con los** señalados por las políticas o planes de desarrollo nacional— a través del uso de medios óptimos; ésto último significa que la asignación de los recursos regionales y la prosecución de metas y objetivos representan decisiones que han de tomarse dentro del contexto del país, como un todo.

Desde el punto de vista económico regional puede decirse que el objetivo óptimo se da cuando todas las regiones de un país **tienen exactamente el mismo ingreso promedio:** una distribución completamente **equitativa del ingreso es lo máximo a que** podríamos aspirar: por otro lado, el **mínimo objetivo sería mantener la distribución** actual del ingreso entre las regiones. Dependiendo del nivel del desarrollo económico, los países **deben aspirar a moverse** desde el objetivo mínimo hasta el máximo: **sin embargo las interrelaciones regionales y los factores del crecimiento no son** muy bien conocidos, debido a que las investigaciones sobre el desarrollo regional

no han progresado en forma sistemática hasta ese grado.

Nuestra ciencia económica ha evolucionado históricamente en forma tal que en la actualidad tenemos ya los instrumentos conceptuales y el enfoque teórico suficiente para hacer planeación regional. Al enfoque de los clásicos podemos llamarlo "intemporal y ubicuo" debido a que el sujeto se adoptaba a sí mismo a los cambios en forma automática, inmediata.

Más adelante se introdujo un concepto diferencial sobre el tema; factores psicológicos y técnicos causan diversas reacciones en el sistema; esta introducción de la teoría dinámica puso en claro la distinción necesaria entre los efectos de los cambios tanto a plazo corto como a plazo largo: distintas formas de reacción a través del sistema causan diferentes efectos; el conocimiento de estas reacciones es necesario para obtener una visión clara en la eficiencia de los diversos instrumentos de economía política. Finalmente, una vez introducido el factor tiempo se hizo intervenir el elemento espacio; las formas de reacción son diferentes en distintas regiones y como resultado, el desarrollo de una región puede ser definitivamente diferente al de otra región, suponiendo aún iguales factores económicos.

Limitaciones de la planeación regional.

La planeación del desarrollo regional en países de economía mixta -como es nuestro caso- es tarea por demás ardua: los obstáculos son de orden estructural, técnico e institucional.

Limitaciones estructurales.

Desde el punto de vista estructural, en las

economías mixtas coinciden en mayor o menor proporción los sectores públicos y privado en la prosecución de las actividades económicas; esto implica que las metas y objetivos de la planeación han de ser, hasta cierto punto, limitadas y modestas, puesto que sólo una parte del acervo social de recursos -las que directamente maneja el sector público- pueden ser asignadas en los programas de desarrollo que se intenten siguiendo criterios generales de prioridad, de acuerdo con las metas establecidas.

Por lo que toca a recursos del sector privado -a veces relativamente cuantiosos- es difícil su asignación directa en aquellos programas de máxima prioridad en cuanto al mayor logro de los objetivos sociales a alcanzar; desde luego, es necesario aclarar que la meta más comúnmente aceptada en materia de planeación es la que se refiere al logro de más altos niveles de bienestar para la población. Así, se desea que el desarrollo planificado represente etapas de sostenido crecimiento del producto social, cuyos aumentos involucren mejor distribución de la renta, mayor oportunidad para que todos los sectores puedan participar en las actividades económicas y mayores facilidades sociales mediante la realización de principios de equidad y justicia social.

Es un lugar común afirmar que el sector privado, antes que actuar en beneficio colectivo, actúa ante la reacción del incentivo utilidad; Keynes introdujo elementos y conceptos muy precisos que señalan la conducta del ente económico dentro del sistema capitalista; la eficiencia marginal del capital, si es elevada, esto es, si los inversionistas esperan márgenes razonables de utilidad, la inversión tendrá lugar, aumentarán el empleo, el ingreso y la demanda efectiva; los efectos acelerador y multipli-

cador actúan como propulsores que permiten continuar adelante con el desarrollo.

Esto quiere decir que la asignación de los recursos del sector privado -particularmente el capital- se llevaría a cabo en las actividades económicas, en las zonas geográficas y en el momento preciso en que se suponga mayor la eficiencia marginal de capital: esto es, en otras palabras, que el capital privado podría inclusive no sólo no actuar de acuerdo con los objetivos del bienestar social, sino en franca oposición.

Los países en proceso de desarrollo necesitan urgentemente inversiones crecientes, específicamente en las actividades industriales y agrícolas, en el establecimiento y mejora de la infraestructura y de algunos servicios. Por otra parte, la mayoría de la población, que apenas subsiste, se encuentra a muy bajos niveles económicos, físicos, culturales, muchas regiones se encuentran prácticamente aisladas: el esfuerzo necesario para acabar con estos desequilibrios que obstruyen el desarrollo es enorme, y los recursos de capital público escasos.

Los empresarios privados, difícilmente invertirán no ya digamos en educación social, caminos o escuelas, sino que, en muy raras ocasiones instalarán unidades fabriles en zonas deprimidas: y esto no es sino la consecuencia lógica de la racionalidad de su conducta económica: en cambio suelen acudir generosas a los sectores de la construcción residencial, o a otras actividades de especulación en zonas de progreso maduro.

Todo esto no es ni delictuoso ni reprobable; el problema radica en que existiendo

escasos recursos en los países subdesarrollados y siendo urgente elevar los niveles de vida de la gran masa de la población, no es aconsejable la continuidad de estos sistemas liberales, rebasados ya hasta por los países capitalistas más desarrollados. Afortunadamente en los últimos años el sector empresarial empieza a comprender el papel estratégico que debe jugar como promotor del desarrollo social, ajustándose a los requisitos que establece una política de equilibrio económico.

#### Limitaciones técnicas.

Las limitaciones técnicas de la planeación regional, están ligadas a la disponibilidad de información básica para cualquier tipo determinado de planeación. Desde luego es obvio que no todas las metodologías de planeación requieren el mismo acervo de datos: es posible hacer un plan de desarrollo basándose sólo en algunos indicadores básicos o en un diagnóstico no muy detallado: pero cuando se desean utilizar técnicas más desarrolladas y complejas -modelos econométricos o programación lineal, por ejemplo-, los requerimientos de información son mayores.

No es difícil calcular los grandes agregados al nivel nacional; el desarrollo de métodos, tales como las cuentas nacionales, la balanza de pagos, los presupuestos globales, etc., se han vuelto comunes y son similares para la mayoría de los países; son datos que con mayor o menor aproximación se tienen con facilidad. Pero al nivel regional la disponibilidad de datos es limitada; aún en el caso de que una región se integrara por estados o provincias completos, sólo es factible en un primer intento, obtener un número limitado de variables, siendo las más difíciles de calcular las rela-

tivas a la oferta y demanda globales, pues existen muchos obstáculos para estimar los movimientos de mercancías con el exterior, (en el resto del país o en otras naciones).

Pero cuando de verdad se tienen problemas de estimación de las variables agregadas es **cuando nos referimos a una región no delimitada precisamente por fronteras políticas, sino por factores orográficos, geológicos o de otra índole; es decir**, cuando los límites de la región no corresponden a los de las entidades federativas; entonces hay que hacer una serie de ponderaciones y ajustes para calcular las variables regionales; en esta labor el Departamento de Planeación Económica y Social del Plan Lerma, ha empleado más de 12 meses **y aún no sabemos con certeza el grado de aproximación a la realidad.**

Otro problema técnico, de mayor importancia, **se refiere a la determinación de objetivos y la asignación de recursos, por regiones de un país.**

El señalamiento de metas y objetivos dentro de un plan regional exige un mínimo en la cantidad y forma en que se han de utilizar los factores productivos; tales factores pueden ser de origen regional, del resto del país, o de otros países; esto quiere decir que la región que estamos planeando ha de competir con otras regiones nacionales **en el uso y asignación de tales recursos. Esta competencia sería cabalmente determinada si el plan regional formara parte, junto con otros planes regionales, de un plan integral nacional, pues en este caso los intereses superiores del país determinarían criterios de prelación regionales de acuerdo con la aportación de cada región en la satisfacción**

global de las metas y objetivos nacionales; huelga decir que dicha aportación estará determinada, a su vez, por la disponibilidad de recursos de toda índole con que **cuenta cada región y, asimismo, por el grado de desequilibrio regional que debe determinar explícitamente el plan nacional.** De este modo, la cantidad y forma en que se utilizarían los recursos productivos en nuestro plan regional estaría determinada. Sin embargo, presumiblemente en ninguna parte del mundo se ha logrado establecer en forma rigurosa y exacta esta metodología.

En los países donde la planeación nacional se ha institucionalizado, la planeación regional empieza apenas a vislumbrarse en el contexto de los planes nacionales; solo en Italia la Cassa de Mezzogiorno representa el **esfuerzo más grande y más exitoso en planeación regional, referido al mediodía de Italia incluyendo Sicilia y Cerdeña.** En Holanda la planeación regional se ha limitado a políticas de desarrollo de áreas deprimidas y a la construcción de **matrices de insumo-producto por provincias. En Francia se están estructurando planes para desarrollar algunos departamentos atrasados.** En Japón la planeación regional, aparentemente, está adquiriendo **visos más técnicos, trabajando con modelos econométricos y matrices de insumo-producto regionales.** Es claro que se hace planeación regional en otros países, pero en general todos caen dentro de la aseveración ya mencionada.

#### **Limitaciones institucionales.**

Los obstáculos de orden institucional que dificultan la planeación regional son los **derivados de aspectos políticos y administrativos, principalmente. Los obstáculos de**

orden político son importantes, y a veces definitivos; frente a gobernadores dinámicos y progresistas de entidades que forman parte de regiones, existen otros conservadores y pasivos; algunos con mayor ascendencia ante la autoridad suprema del país, y otros de escasa influencia política. Entre algunos existen rivalidades que impiden políticas integrales que involucran a sus respectivas entidades.

Al nivel municipal el problema es similar pero a veces mayor en vista de la impreparación de quienes integran el gobierno de los municipios.

Todo esto implica serias limitaciones para que un plan regional pueda contar con información estadística, precisión en cuanto a la prelación y cuantificación de metas y señalamientos de objetivos, recursos utilizables en toda la magnitud que lo requeriría el plan, coordinación política y administrativa adecuada, etc.

#### El plan Lerma

Nuestro plan de desarrollo parte del diagnóstico integral de la cuenca que tratamos de desarrollar en forma planificada. Hemos encontrado que los más serios obstáculos al desarrollo regional pueden ser los siguientes, sin que esta lista sea exhaustiva y sin que el orden en que se mencionan signifique grado de importancia decreciente:

- 1) Baja proporción de la población económicamente activa respecto de la total.
- 2) Elevado porcentaje de población activa ocupada en actividades primarias de esa productividad que vive a niveles de subsistencia precaria, lo que mantiene baja la demanda efectiva regional.

3) Baja productividad en el resto del sistema económico.

4) Elevada concentración del ingreso.

5) Bajos niveles educativos y culturales de la población.

6) Estructura de poder a todos los niveles políticos y sociales que son oposición formidable para cambios estructurales básicos.

7) Graves imperfecciones del mercado.

8) Intrincados círculos viciosos de pobreza en las áreas rurales preferentemente.

9) Falta de espíritu y de organización empresarial, especialmente en las actividades primarias.

Asimismo, es obvio que en la región se den otros obstáculos para el desarrollo que a nivel nacional también se presentan; y particularmente me refiero a las limitaciones derivadas de una estructura económica más equilibrada y dinámica, comercio internacional favorable, de lo que resulta colonialismo económico y supeditación forzosa.

Para romper estos obstáculos es necesario, insisto, que el plan de desarrollo sea integral; desde luego sólo aspiramos a romper esos obstáculos a nivel regional, haciendo ver los obstáculos inherentes a la estructura actual económica y social del país como un todo.

#### Metas y objetivos del plan Lerma

La meta general del Plan Lerma es elevar los niveles de bienestar de la población,

especialmente en los sectores y las zonas más deprimidas. Pretendemos lograr el máximo crecimiento económico posible -mínimo tasa 10%; anual de 1966-1970—. Este crecimiento debe tender al mayor equilibrio sectorial, social y geográfico, dentro de las limitaciones que establece la estructura dinámica regional y nacional.

El equilibrio que se menciona debe tomarse como el mínimo posible dentro del máximo quantum factible de la meta deseada. Es decir que la meta del mayor equilibrio interno -lo que eventualmente pudiera significar mayor justicia social— debe estar supeditada al logro de la meta cuantitativa de orden económico; empero, no deben olvidarse las múltiples condiciones de orden tanto económico como social: éstas pueden expresarse a manera de objetivos, a saber:

- 1) Reducir las disparidades de ingreso en los grupos sociales, sectores económicos y subregiones.
- 2) Elevar la ocupación y la productividad de la fuerza de trabajo.
- 3) Racionalizar el uso de los factores productivos para obtener de cada uno de ellos el máximo rendimiento.
- 4) Elevar los niveles de bienestar de la comunidad, mediante mayores y mejores facilidades sociales para crecientes grupos de población, activando el proceso de homogeneización, movilidad e integración social.
- 5) Lograr a todos los niveles, nuevas actitudes sociales favorables al progreso económico con justicia social, rompiendo o encauzando las estructuras de poder que

se oponen a la prosecución de las metas del plan.

6) Integrar una estructura económica, política y social dinámicamente equilibrada, apta para entender, asimilar y promover las políticas del desarrollo regional.

Para lograr la meta general establecida y los objetivos consecuentes con ella es necesario poner en juego objetivos instrumentales, entre los que podríamos citar:

- 1) Aumento, selección y coordinación de las inversiones.
- 2) Eliminación de las imperfecciones del mercado interno, para hacer partícipe a toda la fuerza de trabajo de los aumentos reales de su productividad.
- 3) Progreso tecnológico de las actividades económicas para mejorar la posición competitiva del aparato productor regional frente al resto del país y del mundo.
- 4) Perfeccionamiento de las instituciones financieras, asistenciales, de extensionismo técnico, políticas y administrativas.

Es conveniente aclarar que debe predominar consistencia tanto entre todos los objetivos señalados como con los supuestos para la política nacional de desarrollo; además, la principal consistencia radica en que ha de aspirarse sólo a objetivos factibles, dentro de los más ambiciosos posibles.

La planeación del desarrollo, sin ser una técnica de reciente creación, aún encuentra múltiples dificultades para llevarse a cabo; se han puesto algunos obstáculos a

que nos enfrentamos quienes hemos hecho de la planeación el campo de nuestra actividad profesional. Creo que a medida **que todos los sectores sociales se percaten** de la bondad de esta técnica para lograr un desarrollo más acelerado y de más **amplios beneficios para la comunidad, será** aceptada de mejor grado.

**En estos momentos, el mundo está profundamente convulsionado** debido al enfrentamiento brutal de intereses antagónicos. **Grandes masas que han substituido** al margen de los beneficios del progreso material, **carentes de los más mínimos elementos de bienestar, exigen un nuevo orden político, económico y social, que represente vida más decorosa.** Ante tales exigencias se yerguen poderosas las fuerzas que han detentado el poder durante siglos: el resultado de tal enfrentamiento se **relata cada día, cada hora, minuto a minuto** en todos los medios modernos de comunicación.

**Esta etapa es aún más crítica si nos percatamos** de que en el juego entran dos fuerzas que poseen el potencial de armas más destructivo que jamás haya habido en la historia.

Ante el colapso casi inminente de la humanidad, es urgente para cada uno de

**nosotros actuar para solucionar los conflictos sociales y dejar a las nuevas generaciones un mundo de prosperidad y bienestar** donde cada quien pueda respirar la limpia atmósfera de la libertad; es urgente **liberar a enormes masas humanas de la angustia infinita de la miseria, de la deprivación cultural en que vive, de la incertidumbre del abrigo y del sustento. El desarrollo económico, repito, ha de acelerarse cuanto antes, pero en beneficio colectivo.**

La planeación —ya se ha dicho—, no es una panacea milagrosa que alivia automáticamente **nuestras profundas carencias, deformaciones y enfermedades sociales;** la prosperidad y el bienestar están en la cima de una senda abrupta: para ascender por **ella son necesarios muchos sacrificios; hasta ahora, sólo una pequeña porción** social del mundo y de nuestro país la han alcanzado: estos grupos privilegiados se han apoyado precisamente en el esfuerzo **de las grandes mayorías: este enorme contingente humano ha quedado tan desprovisto** que es casi imposible que dentro de **un proceso evolutivo pueda ascender por sí mismo.** Quienes tenemos el privilegio de vivir en el confort moderno y relativamente a elevados niveles culturales, debemos unir nuestros más nobles propósitos para ayudar al progreso de los desamparados.

# Planeación de la infraestructura económica

(1965)

Rodolfo FELIX VALOES

## Generalidades

Conforme a lo dispuesto por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, corresponde a la Secretaría de Obras Públicas, entre otras funciones, la de planear caminos, puentes, vías férreas, aeropuertos, edificios y otras obras públicas que no estén encargadas por la ley a otras Dependencias. Por otra parte, está en vigor un Acuerdo Presidencial que señala los objetivos que deben alcanzarse con el programa de inversiones públicas, y que en síntesis son: a) acelerar el desarrollo económico y social del país; b) lograr el incremento de la producción en tal forma que supere al de la población; c) promover el desenvolvimiento de las regiones, estimulando preferentemente las zonas menos desarrolladas y aquellas «con abundancia de recursos naturales».

En el curso de esta exposición intentaremos abordar los aspectos que la Secretaría de Obras Públicas, por conducto de la Dirección General de Planeación y Programa, aplica para cumplir con los ordenamientos antes señalados. Dada la amplitud del tema, nos restringiremos específicamente al caso de las vías terrestres que, por otra parte, son las que en mayor proporción construye la Secretaría; y con objeto

de establecer las características del problema, brevemente haremos una relación de la forma en que ha evolucionado la red de vías terrestres.

Durante la época colonial, los conquistadores y sus sucesores construyeron los caminos reales que les permitieron exportar los productos obtenidos del subsuelo nacional y asegurar el dominio del territorio. Se construyeron así, el camino a Veracruz, el camino a Acapulco, el «camino real» al Puerto de San Blas, el camino de Zacatecas, etc. En los primeros 50 años de vida independiente, las luchas por la libertad y por la consolidación de las instituciones impidieron a los sucesivos gobiernos el construir y conservar vías terrestres en forma sistemática y reducidas al tipo de vehículos usados en esa época.

Las primeras líneas ferroviarias aparecen en la segunda mitad del siglo XIX. Durante las tres y media décadas del régimen porfirista se otorgó un gran número de concesiones para la construcción de vías férreas. Ellas comunicaron al interior del país con los puertos principales y fronteras, e hicieron posible la exportación de productos elaborados y la importación de artículos de consumo. Ciertamente es que la red entonces construida contribuyó al desarrollo

llo económico de la colectividad mexicana; sin embargo, cabe observar que estaba planeada sobre una política económica en la que la participación del capital extranjero era dominante.

Surge después el deseo del pueblo mexicano por desarrollarse. El deseo se manifiesta en un cambio violento de las instituciones, en tal forma que los beneficios del progreso pudieran llegar a todos los sectores. Es evidente que también durante esta etapa se produjeron daños en la red de **vías terrestres existentes, así como una** pausa en su evolución.

Al iniciarse la etapa constructiva de la Revolución, se presentaron algunas necesidades inmediatas: había que reconstruir los tramos destruidos de la red de vías férreas, completar los tramos iniciados y proveer de vías terrestres al incipiente medio de transporte constituido por vehículos automotores. Ahora bien, puede decirse que durante los primeros años de esta etapa constructiva de la Revolución, la evolución de la red fue “natural”. La preparación de las decisiones de invertir en vías terrestres presentaba pocas dificultades; no era muy difícil, era casi evidente la selección. En la actualidad la evolución de la red, las técnicas modernas de programación y la experiencia acumulada hacen **necesario que las decisiones de invertir** sean preparadas a la luz de estimaciones cuantitativas, y no de apreciaciones cualitativas. El propio desarrollo de la red hace **que las soluciones sean cada vez menos** obvias.

Actualmente la longitud de la red carretera alcanza los 55 mil kilómetros, y la red ferroviaria los 24 mil kilómetros. Esto ha permitido, junto con la desaparición

paulatina de las economías de autoconsumo, **su transformación en economías de** mercado y el acceso de los productos de las distintas regiones a los mercados nacionales e internacionales. Ha propiciado, asimismo, la diversificación del consumo y, con ello, la canalización de recursos adicionales hacia la inversión.

**Las inversiones en vías terrestres son** siempre cuantiosas. Toda inversión representa un sacrificio del consumo inmediato, en aras de una esperanza de consumo mayor para el futuro. Por eso mismo, se hace necesario armonizar, en el total del ingreso nacional, la distribución entre el consumo, que representa el bienestar material inmediato, y las inversiones que representan el bienestar material futuro.

Las vías terrestres en el desarrollo

Hemos estado mencionando la palabra desarrollo. Es conveniente que establezcamos cuáles son los factores de la mecánica del desarrollo, entendiéndola como un proceso. Sus principales factores son cuatro:

10. un deseo de progreso;
20. la producción agropecuaria;
30. la aplicación de los adelantos tecnológicos, y
- 40. la concentración de las inversiones en** determinados sectores.

*El deseo de progreso.* No existe un país con estructura social retrasada, por ejemplo de tipo feudal, que, sin cambiarla, haya alcanzado altos niveles de desarrollo. La concentración del ingreso en determi-

nados sectores, en minorías, sin justicia social, es un espejismo económico; aunque aparentemente esos países progresen, de hecho no es así. Por tanto, la manifestación del deseo de progreso de una colectividad significa el cambio en las instituciones; un cambio que permita que los beneficios del progreso, se hagan extensivos a todos los sectores. Evidentemente que la disposición de recursos naturales es un factor de desarrollo, mas no es determinante. Existen países con gran disponibilidad de recursos naturales, pero que no manifiestan altas tasas de crecimiento en su economía; y también existen países con escasez de recursos naturales que, sin embargo, producen o tienen altas tasas de desarrollo. No vamos a citar ejemplos. Es pues necesario, el deseo de progreso; sin él, no es posible el desarrollo económico.

*La producción agropecuaria.* Es indispensable la producción creciente del sector agropecuario para mantener la estabilidad en un proceso de desarrollo. Por el autoconsumo rural, se requieren excedentes para satisfacer las necesidades urbanas, ya que es en las ciudades donde se concentra la industria. De aquí que la falta de inversiones en el sector agropecuario haga que la productividad del campo permanezca estacionaria, y que no puedan proporcionarse los bienes de consumo que necesitan los otros sectores.

*Las innovaciones técnicas.* Las innovaciones técnicas repercuten en el desarrollo porque contribuyen al incremento de la productividad. Debido al atraso técnico, se requieren siempre las mismas horas-hombre para producir un determinado bien. Entonces sólo se dispone del aumento demográfico para aumentar la producción, y el proceso resulta estacionario. Las vías de

comunicación terrestre contribuyen a acercar esos adelantos técnicos, especialmente al sector agropecuario.

*La concentración de las inversiones en determinados sectores.* Dentro de un proceso de desarrollo equilibrado, paradójicamente, algunos sectores deben crecer en forma desequilibrada para que el total del proceso del complejo económico resulte equilibrado. Esos sectores deben crecer a un ritmo considerablemente superior al del conjunto, pues de otro modo no aceleran el desarrollo. Pongamos por caso, si se supone una tasa de crecimiento general, digamos del 6%, es necesario que las industrias básicas y el sector agropecuario crezcan en una proporción mucho mayor. Así nos explicamos, que, siendo el sector de vías terrestres un sector básico haya requerido inversiones muy fuertes durante el proceso de desarrollo de nuestro país, inversiones que han aumentado a un ritmo superior al del complejo económico mexicano. A título de ejemplos adviértanse los siguientes datos: durante el sexenio 1935-1940 se invirtieron 298 millones de pesos en carreteras en general, incluyendo conservación. Durante el sexenio 1953-1958 se invirtieron 4,600 millones de pesos en los mismos fines. Esto significa un promedio anual de incremento de 45% que, traducido a tasa de incremento, resulta de 16%, en términos monetarios. Si se ha supuesto que en los últimos años el deseo ha sido de crecer a razón del 6%, entonces comprendemos por qué, en el sector vías terrestres, la tasa alcanzó el 16%. Lo cual demuestra que en un proceso de desarrollo hay necesidad de concentrar las inversiones en determinados sectores. En el caso de vías férreas, por los mismos sexenios se invirtieron, res-

pectivamente, 80 millones y 650 millones de pesos.

México es un país en pleno desarrollo que, fundamentalmente por sus propios **medios, realiza esfuerzos crecientes para** lograr altas metas, en beneficio de la colectividad mexicana. Por ello, la correcta canalización de los recursos es importante, puesto que así el sacrificio del consumo inmediato repercute de modo directo y sensible en la parte de la población cuyo nivel es precisamente el que se desea elevar. La planeación de las vías terrestres debe tener como finalidad la optimización, valga la palabra, de esas inversiones, a fin de hacer realidad el beneficio colectivo. La preparación de las decisiones, por lo tanto ha de hacerse en forma organizada y sistemática, de tal manera que se puedan combinar los impulsos creadores con su contrapartida, que son los sacrificios que la colectividad se debe imponer para su bienestar futuro. En esta virtud, la experiencia dentro de la Dirección General de Planeación y Programa nos ha llevado a una cierta forma establecida de trabajo, que no queremos comparar con la que se realiza en otras Dependencias del Ejecutivo. Simplemente es la que nos ha parecido aconsejable aplicar para el cumplimiento de las funciones que, bajo este aspecto, debe desarrollar la Secretaría de Obras Públicas.

La forma establecida de trabajo está formada por tres pasos que hemos llamado: I Generación de iniciativas (creemos que esta denominación resulta objetiva); II Evaluación de proyectos, y III Preparación de programas.

En los tres pasos ha de tenerse una **conciencia clara de una característica de** nues-

tro país: el desequilibrio regional en el desarrollo al que se ha hecho mención en documentos oficiales previos. Existe también en otros países, pero en el nuestro presenta inconfundibles aspectos, que se aprecian mejor si se toman en cuenta algunos factores que nos pueden distinguir de ellos. Tales son, entre otros:

I Los orográficos. Las dos cordilleras longitudinales con un nudo central y las cordilleras transversales forman mesetas y **llanuras costeras donde, especialmente en** aquéllas, se ha establecido la población. Esas grandes cadenas, esas grandes cordilleras, son, pues, obstáculos difíciles de salvar y que, sin embargo, la colectividad **mexicana se ha impuesto vencer en su** afán de integración.

2 Los históricos. El **acervo de tradiciones** legadas por las antiguas culturas, ha hecho que las regiones más densamente pobladas sean, en términos generales, aquellas **donde existen menos recursos naturales.**

3 La distribución de los recursos hidráulicos. Es de todos sabido que dentro del **territorio nacional existen regiones con** superabundancia de agua, y otras en las **que su existencia es prácticamente nula.**

4 Los factores políticos. Algunas administraciones **han considerado conveniente, por razones socio-políticas, concentrar las inversiones en determinadas regiones para** propiciar su desarrollo.

Este desequilibrio regional condiciona el desarrollo de cada uno de los pasos del proceso. En la generación de iniciativas, **plantea la disyuntiva de canalizar las inversiones hacia obras que inicien el desarrollo**

en las regiones menos desarrolladas, o hacia las regiones ya desarrolladas, donde su presencia signifique un incremento inmediato de la productividad.

Como resultado, y hablando concretamente de carreteras, se presentan dos tipos claramente definidos: 1) las carreteras de penetración, cuya función es romper el autoconsumo y permitir la entrada a ciertas regiones de inversiones en otros sectores, con el consecuente impacto económico y social; 2) las carreteras en zonas ya comunicadas, cuya función es hacer fluida la circulación y abatir los costos de transporte.

Debe existir, a nuestro juicio, una armonía entre las inversiones destinadas a cada uno de estos tipos de carreteras. Una política de construcción de carreteras que destinara todos los recursos disponibles a la construcción de carreteras en penetración, si bien constituiría un deseo sano, no resulta conveniente, porque se descuidarían aquellas regiones donde ya existe el aparato económico productivo, y de los cuales se aprovechan precisamente los recursos que después van a servir para desarrollar las más atrasadas. Por otra parte, si se construyen exclusivamente carreteras de penetración, se tendría una gran incidencia de tránsito sobre la red de troncales existentes, lo que propiciaría la pronta aparición de congestionamientos y "cuellos de botella". Además, una preferencia por las inversiones en carreteras de altas velocidades conduciría a la aparición del desarrollo diferencial; significaría la presencia de zonas de alto desarrollo y zonas de mínimo desarrollo, lo que tampoco resulta deseable.

En el caso de las vías férreas el problema

es semejante. Se plantea la disyuntiva entre mejorar las vías existentes, o bien hacer que las vías férreas penetren a nuevas regiones dentro del territorio nacional.

¿Cómo incide el desequilibrio en la evaluación de proyectos? La evaluación de proyectos consiste, esencialmente, en la determinación, con propósitos comparativos, de la relación beneficio-costos. En el caso de las carreteras de penetración los métodos que se aplican en la evaluación de proyectos deben tomar en cuenta tanto el aspecto cuantitativo como el aspecto cualitativo, ya que no se puede evaluar en términos monetarios el beneficio social que constituye la construcción de una nueva obra. En el caso de carreteras en zonas ya comunicadas, los métodos que se aplican consideran fundamentalmente el aspecto cuantitativo, ya que existe un antecedente, existe una situación que se puede analizar: el tránsito de vehículos que circulan por esa carretera. Además, este tipo de obras no representa en el fondo un beneficio social, sino más bien el incremento neto de la productividad. El caso de los ferrocarriles vuelve a ser semejante.

Esta característica de desequilibrio regional en el desarrollo de nuestro país debe también tomarse en cuenta en la preparación de los programas. No tendría sentido construir rápidamente una carretera de penetración, puesto que los beneficios de esa construcción no se presentarían de inmediato. Las carreteras de penetración, pues, deben programarse de tal manera que su construcción sea relativamente lenta. En el carrío, las carreteras de altas especificaciones, ya que en la región existe el aparato económico productivo, deben programarse para que sean terminadas lo más

rápidamente posible.

**Teniendo conciencia clara de esta característica de nuestro país, vamos a explicar, en forma más o menos breve, en qué consiste cada uno de los pasos señalados con anterioridad.**

### **La generación de iniciativas**

La generación de iniciativas consiste en el ejercicio de la imaginación creadora, capaz de proponer modificaciones a una situación, mediante el conocimiento profundo de ella. Decimos imaginación creadora, porque en esta etapa del proceso es indispensable la presencia del Hombre. Tal vez las demás etapas pudieran hacerlas las **máquinas, pero esta no. Se necesita concebir para poder hacer una proposición.** A quienes han tenido que trabajar en el campo sobre esta materia se les habrá ocurrido proponer alguna vez la construcción **de una carretera que consideran necesaria;** eso podría, en forma simple, considerarse como ejercicio de la imaginación. Ahora bien, el conocimiento de la situación **permite generar iniciativas positivas; su desconocimiento hace que se propongan ideas imprácticas.** De manera que esta etapa del proceso tiene dos fases: una de investigación, que consiste en la elaboración de estudios de carácter socio-económico para lograr el conocimiento de la situación, y una de proposición. Y son elementos normativos la coordinación de los medios de **transporte, así como la relación que existe con otros sectores de la inversión, especialmente con el sector público.**

Para la coordinación de los medios de transporte pueden señalarse algunos criterios de carácter general. Es indudable que la carretera permite iniciar el desarrollo,

romper una inercia y establecer un cierto ritmo en el proceso inicial. El ferrocarril, en cambio, hace posible el desplazamiento de grandes volúmenes a grandes distancias, de mercancías que puedan sujetarse a régimen. La carretera puede empezarse a utilizar una vez construido el primer kilómetro, inclusive sin terminar. El ferrocarril no se usa sino hasta que está totalmente realizada la inversión, tanto en la **construcción como en las instalaciones y en la adquisición del equipo rodante,** Naturalmente que estamos hablando en términos generales: siempre hay que analizar en cada caso las particularidades, las características. Por ejemplo, para citar una excepción, considérese la necesidad absoluta de **construir un nuevo ferrocarril, cuando la iniciación del desarrollo se refiera, digamos, a las explotaciones mineras en gran volumen.** Aun cuando es una etapa de **iniciación de desarrollo, se requiere un medio que permita el transporte de esa producción en forma más económica. Tomarlas en cuenta estas características,** no cabe la noción, hasta cierto punto generalizada, de competencia y paralelismo, sino, más bien, la de complemento **armónico entre ferrocarril y carretera. Si se propusiera, por ejemplo, eliminar carreteras a lo largo de ciertas líneas férreas, se producirían enormes trastornos en el desarrollo de esa región.** Es necesaria también **la interrelación con las inversiones que desarrollan otros sectores; el conocimiento de cuáles son las zonas donde concentrarán sus inversiones, permite complementadas con las vías terrestres, a fin de que se obtenga de ellas el máximo rendimiento.**

La evaluación de proyectos

Decíamos previamente que la evaluación

de proyectos consiste, esencialmente, en determinar el beneficio que se va a obtener con una inversión, y el costo de la obra correspondiente, y en relacionarlos entre sí con objeto de tener un índice. Pues bien, los métodos de evaluación se aplican de acuerdo con las características socio-económicas de cada obra. Por ejemplo, en el caso de carreteras de penetración se hacen estas hipótesis:

1a. La producción de la zona de influencia de la carretera es indicadora del beneficio.

2a. La experiencia ha demostrado que, inmediatamente después de las inversiones en carreteras, aparecen automáticamente inversiones en otros sectores.

3a. Solamente se consideran los beneficios dentro de las actividades primarias, es decir, la agricultura, la ganadería, la explotación forestal; no se consideran en la mayor parte de los casos las explotaciones mineras, porque, en general, no son materia de carreteras de penetración.

En términos económicos, la zona de influencia de la carretera debe estar delimitada por la línea que definen los puntos de equilibrio pertenecientes a los costos de transporte de la producción hasta los mercados, ya sea utilizando la obra propuesta o las carreteras existentes. Cuando no es posible hacerlo así, se toman en cuenta los factores orográficos, los hidrográficos y, en todo caso, si no se dispone de otra información, se determina una faja de ancho constante a lo largo de la obra en cuestión.

Definida la Zona de influencia, con los censos y estadísticas disponibles se deter-

mina cuál es el área productiva dentro de esa zona de influencia y que características tiene, a fin de conocer la producción potencial. Estas características son, principalmente, los rendimientos por hectárea de los cultivos, los coeficientes de agostadero para la ganadería, los metros cúbicos de madera obtenible por hectárea en la explotación forestal. De este modo se determina el volumen de la producción que puede inyectarse al mercado anualmente por la obra. Se le aplican después los precios locales y se obtiene el valor de la producción anual, que, claro está, no se logrará a partir del primer año de construcción de la nueva obra. Este valor se considera como un indicador del beneficio que alcanzará la colectividad con la inversión propuesta.

El costo se establece también de acuerdo con las condiciones de la zona en cuestión, y mediante consulta a las dependencias especializadas. Beneficios y costos se relacionan para conocer el "Índice de rentabilidad" que permita formular un orden de prioridad, o mejor dicho, una prelación de las inversiones. Tratándose de carreteras construidas en zonas ya comunicadas, los beneficios están representados por los ahorros obtenidos con la construcción de la obra: ahorros en tiempos de recorrido, ahorro en distancia, ahorro en la anulación de pérdidas y en otros renglones. Los costos son los de construcción, conservación, reconstrucción y los sociales. Conviene ya decir los pasos que se dan para cubrir esta etapa: previsión del tránsito, planteamiento de alternativas y estimación de los beneficios.

*10. Previsión del tránsito.* Se analizan las condiciones de la circulación en las carreteras existentes. Para ello se utilizan los

aforos que realiza la Dirección General de Planeación y Programa, pues permiten caracterizar los tramos de las carreteras y fijar, al mismo tiempo, una tasa de crecimiento del tránsito y sus condiciones futuras. Gracias a este estudio es posible tener una idea de la fecha de aparición del congestionamiento.

20. Planteamiento de alternativas. Para obtener un mejoramiento en una vía de comunicación existen varias posibilidades de solución, las cuales deben basarse en lo siguiente: a) posibles acortamientos. b) características de la zona. c) características del terreno por el que atravesará la nueva carretera, d) vías de comunicación afectadas. e) fecha de aparición del congestionamiento. En cada una de estas posibilidades se considera una distribución del tránsito, fundándose en el conocimiento de la situación actual y de la situación proyectada al futuro. Se estima también el volumen adicional de vehículos que la obra inducirá, es decir, se estima un cierto número de vehículos que no aparecían antes, pero que aparecen por el simple efecto de construcción de la nueva obra.

30. Estimación de los beneficios. Al afirmar los beneficios, se piensa que los usuarios de la carretera representan a la colectividad, y que los beneficios que van a obtener son beneficios de la colectividad. En esa virtud se consideran los ahorros en gastos de operación y los ahorros por supresión del congestionamiento.

Los ahorros en gastos de operación pueden clasificarse en tres clases: ahorros en tracción, en tiempo y en riesgo. Los primeros se miden tomando en cuenta los costos de operación de un vehículo por kilómetro. Para ello, también hemos de

advertir cada uno de los distintos tipos de vehículos que vayan a circular por la carretera y que pueden ser camiones, autobuses y automóviles, ya que cada uno de ellos tiene distintos costos de operación.

A propósito de los ahorros en tiempo, se establece un cierto valor por la hora ganada. Contra quienes afirman que el tiempo del mexicano no vale, nosotros pensamos que sí es valioso. Consideramos que el tiempo del mexicano vale tanto como el ingreso per cápita en relación al número de horas laborables al año. Y esto determina el valor de una hora para el mexicano medio. De acuerdo, pues, con las velocidades de recorrido, podemos señalar qué tanto tiempo ahorran los mexicanos al circular por una nueva carretera, y cuánto vale ese tiempo para la colectividad.

Los ahorros en riesgo no se consideran hasta el momento, porque son difíciles de valorar. Además, en el conjunto de la estimación de beneficios, debe advertirse que representan una proporción muy pequeña, en comparación con la que se puede obtener de los otros dos aspectos,

Así, pues, pueden determinarse en términos cuantitativos los beneficios que se obtienen con el mejoramiento de las carreteras en zonas ya comunicadas.

Los costos son los que corresponden a todas las inversiones que haya que hacer en esa carretera: a saber: si la modificación a la situación actual consiste en la reconstrucción para mejorar la transitabilidad, los costos que se consideran son los propios de la reconstrucción, los costos anuales de conservación y los de las futuras reconstrucciones. Si se trata de un

acortamiento, se establece su costo de construcción, el de la conservación y el de **las reconstrucciones periódicas. En el caso** de carreteras directas de acceso controlado, es necesario, además, agregar a los costos de conservación de la carretera existente, los de su funcionamiento y los de las reconstrucciones futuras.

Se pretende así aplicar mayor rigor en el caso de este tipo de inversiones, con el objeto de determinar el beneficio colectivo que prestará la obra por cada año de vida útil. Ahora bien, no pueden sumarse libremente tales beneficios, sino que es necesario saber cuál es el valor actual de los beneficios del futuro. Para ello se aplica una tasa de actualización. La tasa no es otra cosa que la disposición de la colectividad a diferir su consumo. Es equivalente a lo que sería una tasa de interés, en el caso de inversión del capital privado. ¿Qué representa en última instancia la tasa de interés? Representa el interés del poseedor del capital por diferir el consumo. Si esa tasa es muy baja, el poseedor consume en lugar de invertir; si es muy alta, invierte en lugar de consumir. Hablando en términos de colectividad, la tasa de actualización significa el interés de la colectividad por canalizar los recursos hacia la inversión.

El Estado, que hace las veces de la colectividad, se enfrenta a dos tendencias contrarias: el sacrificio del consumo en aras de la inversión y el consumo inmediato. La tasa de actualización será entonces el punto de equilibrio entre esas dos tendencias **contrarias. Para los efectos de evaluación de vías terrestres, nosotros estamos** considerando una tasa de actualización del 12%.

¿Cómo opera la tasa de actualización? Supongamos que tenemos proyectado en un cierto estudio el tránsito a lo largo de la vida útil, que hemos previsto un cierto número de vehículos y un cierto beneficio para el año de 1970. ¿Cuánto vale ahora ese beneficio obtenido el año de 1970? Se aplica una operación muy sencilla, equivalente a la del interés compuesto:

$$\text{Valor actual} = \frac{\text{Valor en el año } n.}{(1 + \text{tasa})^n}$$

Para cada uno de los años se actualizan los costos y los beneficios, y se presenta un balance, es decir, suma de beneficios comparada con suma de costos; la **comparación nos representa un índice de rentabilidad** que hace posible definir inmediatamente como inversiones nocivas aquellas cuyo índice de rentabilidad sea menor que **uno. Las que no resultan nocivas nos** permiten formular una prelación en orden descendente del índice de rentabilidad. En otras palabras, el índice de rentabilidad define la calidad de la inversión.

**En el caso de las vías férreas, debemos tomar en cuenta, muy especialmente, cuál** es el sujeto de la inversión cuando no es la empresa que opera una línea ferroviaria. El sujeto de la inversión sigue siendo la colectividad mexicana. Esta definición nos permite percibir con toda claridad que los beneficios no serán los que obtenga la empresa, sino los que obtenga la colectividad mexicana. Si se hace esta consideración, el procedimiento de evaluación resulta semejante al ya descrito, aunque en el caso de vías férreas es más fácil la previsión del tráfico porque se cuenta con estadísticas que cubren un amplio periodo

y que permiten definir claramente las tendencias de evolución del tránsito. Puede **así señalarse una tasa de incremento** y preveer el tránsito futuro. Sin embargo, al plantear las alternativas debe advertirse bien la influencia que sobre los costos de operación tienen factores tales como la pendiente y la curvatura. En algunos casos hay necesidad de llegar al nivel anteproyecto para establecer con toda claridad **cuáles son las alternativas, porque si sólo se toma en cuenta el desarrollo de la línea se pueden cometer algunos errores.**

Los beneficios están constituidos por los ahorros en toneladas kilómetro que va a producir la inversión a la colectividad **mexicana. Se determinan esos ahorros a lo largo del tiempo de la misma manera que en el caso de las carreteras.**

Tratándose de pasajeros, se toma también en cuenta el ahorro en tiempo de quienes **van a utilizar esa línea** ferroviaria. **No es posible por ahora considerar el ahorro en tiempo de la carga.**

La estimación de los costos es semejante **también al caso de las carreteras, es decir,** debe tomarse en cuenta el costo total de **la construcción, de las reconstrucciones** periódicas y de la conservación.

Se presenta también un balance actualizado.

Al presente trabajamos en la posibilidad de conjuntar los métodos a fin de tener un punto de comparación. Es de observarse que los métodos de evaluación de carreteras de penetración no incluyen el factor tiempo; simplemente consideramos la **presencia de la producción en un momento** dado. Cuando introduzcamos el factor

tiempo en el método de evaluación de carreteras de penetración, tendremos métodos homogéneos que permitan comparar cualquier tipo de inversión dentro de nuestro sector de vías terrestres y dispondremos de un mejor elemento de juicio para la formulación de prelación. Con este objeto se estudian los incrementos del tránsito registrados en las carreteras recién abiertas. Conocidos los datos sobre las que fueron propuestas, conocidos los valores de producción estimados en el momento en que fueron evaluadas, estamos tratando de encontrar la relación que pueda establecerse entre el valor de la producción calculada hace dos o tres años y el número de vehículos que empiezan a circular por esa carretera. Establecida esta relación, podremos fundir los métodos y llegar a índices de rentabilidad homogéneos.

La preparación de programas

Este tercer paso se funda en las **prelaciones formuladas con base en la evaluación** de los proyectos. Para la preparación de los programas deben observarse algunos factores.

En primer lugar, la procedencia de los fondos. Como es sabido, las carreteras, **pueden construirse mediante la intervención** de la Secretaría bajo tres distintas modalidades: a) federales; b) por cooperación al 50%; y c) por cooperación al 33%. En segundo lugar, el monto de los fondos disponibles.

Este monto depende de lo que el sector público canalice al subsector vías terrestres. **Se requerirá, pues, tener en cuenta el monto** para una distribución armónica. En tercer lugar, el tiempo que requiere la construcción de la obra propuesta, tanto

desde el punto de vista técnico-ingenieril, como desde el punto de vista económico. Hay obras que exigen dos, tres años, desde el punto de vista físico para su construcción, de manera que no es posible terminirlas antes, aun cuando se pretenda concentrar la inversión en ellas, porque no puede lograrse el avance a ese ritmo.

Han de tomarse en cuenta también los criterios que aparecen en el Acuerdo Presidencial de que se trate, con relación a los objetivos de los programas de inversiones. Los más importantes para nuestro caso son los que establecen que: a) en la elaboración de los programas debe prestarse especial atención a la conservación de las obras existentes; b) debe procurarse además la terminación de las obras en proceso; c) debe tomarse en cuenta la construcción de obras complementarias que permitan el mayor provecho de la inversión.

Los proyectos de programas así preparados se someten a la consideración del señor Presidente de la República, por Conducto de la Secretaría de la Presidencia,

Finalmente, hay dos aspectos que conviene enfatizar:

Primero, existe un arte de las decisiones, que trasciende la ciencia de la preparación de las mismas. El objetivo de los procesos, especialmente en el caso de la evaluación, es lograr que la red de vías terrestres evolucione en la forma que más convenga al hombre que las utiliza. Los métodos, por racionales que sean, resultan inoperantes si

no se juzgan buenas proposiciones, las que aparecen en la generación de iniciativas al desarrollar el atributo humano de la imaginación. Tan malas son las decisiones tomadas por vía intuitiva como las preparadas mediante métodos, probablemente racionales, pero apoyadas en interpretaciones falsas de la realidad.

Segundo, el aparato matemático no conduce a la verdad absoluta. Las conclusiones que se ohtengan será consecuencia exacta, salvo error de cálculo, de las hipótesis, que en todo caso no son más que una esquematización de la realidad. Por lo tanto, es en las hipótesis donde debemos tener concentrada nuestra preocupación. Hemos de evitar concederle al cálculo una virtud propia.

#### Publicaciones consultadas

Pierre Massé

Le Choix des Investissements

Horacio Flores de la Peña

El Desarrollo Económico

I Congreso Mexicano de Planificación

Lionel Odier

Les Intérêts économiques à attendre de la construction ou de l'amélioration des routes-

Andrés Caso

México. 50 años de Revolución.- Tomo

II. Las Comunicaciones

C. Abraham.- S. Goldberg.— J. Thedie

Le Choix des investissements routiers

# RESEÑAS

Bernardo Sepúlveda Amor, Oiga Pellicer de Brody, Lorenzo Meyer, Las Empresas Transnacionales en México. El Colegio de México, México 1974, 167 pp.

Inicia el libro el estudio de Bernardo Sepúlveda "Política industrial y empresas transnacionales en México". Su estudio apoya con cifras y datos precisos lo que incluso el profano sabe "de oídas": que **quienes más invierten en nuestro país son los norteamericanos, que esta inversión se ha orientado hacia las manufacturas (que tienen utilidades altas y que son de rápida recuperación), que lo más frecuente es que nuestra política industrial sea inadecuada. bajo nivel impositivo general; proteccionismo extremo e indiscriminado; establecimiento de instituciones financieras de fomento industrial; libertad cambiaria, y estabilidad en el tipo de cambio.**

Pero más adelante nos encontramos con un dato sorprendente que aclara mucho la dificultad y los problemas que acarrea la **inversión extranjera y su establecimiento**; el que se refiere a la conveniencia o inconveniencia de tal inversión, porque sucede que, pese a todo "...no existe una unidad de medición que permita definir con certidumbre absoluta el impacto global que produce la instalación del capital foráneo en un país determinado". Es a partir de esto que debemos tratar de entender la inversión extranjera, sólo tomando en cuenta esta grave dificultad podremos entender todo lo difícil que es llegar a un entendimiento del tema que abordamos.

Si no podemos medir con certidumbre tal impacto ¿cómo vamos a ponernos de acuerdo? Porque aun si la evaluación no puede hacerse en términos concretos **contamos, sin embargo, con nociones que a pesar de no ser todo lo precisas que quisiéramos marcan una dirección, sobre todo porque se dan a un nivel que toca muy de cerca a lo ideológico. Los criterios no pueden ser exclusivamente económicos, sino tomar en cuenta los objetivos globales de desarrollo. Y ahí es justamente donde está el problema y donde el país se divide: ¿cuáles son los objetivos globales de desarrollo, existe un consenso al respecto?**

Pero digamos que el Estado, a quien corresponde finalmente la instauración de reglamentos, llegara a la conclusión de que no debemos copiar pautas extrañas en la generación de bienes y servicios (con lo cual también se introducen modalidades de **consumo correspondientes a países con otras características**) la dificultad, creemos, de llevar a cabo una política tal, se vería entorpecida por todo un aparato propagandístico que se cuela a través de los medios masivos de difusión y que apoya poderosamente el consumo indiscriminado de bienes, provocando en nuestros nacionales pautas de consumo que no corresponden a nuestro país, pero que no obstante tienen un impacto definitivo sobre ellos. También la dificultad de la actividad de una parte de la población que ve en los Estados Unidos a los "marcadores" del paso, sobre todo en lo que a consumo

se refiere. Se trata quizá de un fenómeno de importancia secundaria, pero es tan cotidiano y está tan bien cimentado que creo que no está de más mencionarlo. Y, naturalmente, están las recomendaciones de Sepúlveda basadas en su análisis, que también dejan ver dificultades en cuanto a instauración. En ellas lo que se aprecia es la necesidad (clara) de regular y controlar mejor la inversión extranjera en todas sus facetas. Se trata de orientar las inversiones (y reinversiones); de no perder control sobre los sectores básicos que atañen al interés nacional (aunque no sea posible definir en términos cualitativos o temporales el momento en que ocurre este desgasle de la soberanía): de limitar las utilidades sujetándolas a una tasa fiscal muy progresiva (lo que supondría terminar con las prácticas utilizadas por las empresas para ocultar utilidades): de intentar la regulación de la "estrategia multinacional" a la que no le interesa la exportación sino el aprovechamiento de un mercado cautivo, o en todo caso la exportación a los mercados donde existen preferencias: ALAC, por ejemplo, pero no Estados Unidos. [Japón o Europa, puesto que las casas matrices se reservan esas áreas para sí o para sus otras filiales. Se trata también de diversificar la adquisición de tecnología y de que no sólo se traiga de Estados Unidos; de controlar el precio; de instaurar un servicio de información que decida cuál es la tecnología más adecuada. etc. Las dificultades son, pues, obvias, pero la necesidad de buscar soluciones no deja de ser apremiante.

Desde luego que Sepúlveda aborda los beneficios que acarrea la inversión extranjera: nuevas técnicas de producción y dirección; talento empresarial altamente experimentado y especializado: introduc-

ción de una tecnología avanzada; desarrollo de industrias auxiliares, etc. Pero éstas presentan también ciertas dificultades: que tales técnicas de producción no son transferirlas a los nacionales, y sobre todo (es mi opinión) que éstas han sido diseñadas por un sistema cuya característica principal es la sobreproducción, y por tanto la sobreventa y el superconsumo, que también determinan la superganancia. Ésas son las técnicas, maquinaria, etc. que les interesan a la mayoría de nuestros empresarios: cómo vender mejor, qué técnicas usar, qué propaganda, cómo presionar mejor ...

Para terminar digamos que el trabajo de Sepúlveda es aséptico y objetivo; sin embargo, para mí la sensación es que la "acusación" no es tan cálida como la quisiéramos y que preferiríamos un tono de mayor alarma y de rechazo.

**El llamado a las inversiones extranjeras, 1953-1958.**

El tinte del anterior es el panorama que vislumbra el estudio de la señora Oiga Pellicier de Ilrody. El objetivo expreso es recordar las circunstancias (1953-1958) que hicieron posible la entrada de las inversiones extranjeras a los lugares estratégicos que hoy ocupan, pues se puede afirmar que fue entonces cuando se definió el papel de la inversión extranjera y se inició, ....quizá de manera irreversible, el fenómeno que los teóricos de la dependencia han llamado la "internacionalización del mercado interno".

La economía mexicana —dice la señora Pellicier— carecía del capital necesario para seguir financiando el desarrollo sostenido que se venía manteniendo desde los años

40, un poco después de que termina la Guerra de Corea y que se da un reajuste en Estados Unidos que hace crecer su interés en intervenir en el mercado interno de los países que habían logrado cierto desarrollo.

Naturalmente la inversión extranjera directa sólo se da tras un proceso previo de auscultación por parte del gobierno y los empresarios estadounidenses, las condiciones locales eran favorables, se daban cuenta de que la política era mantener la industrialización a toda costa, sobre todo después de la devaluación de 1954, con lo cual se desplazaba a la iniciativa privada hacia las manufacturas, lo que en el fondo significaba promover industrias destinadas a satisfacer a las clases medias y altas de las zonas urbanas. Por otra parte, el desarrollo de tales industrias estaba sujeto al establecimiento de una alianza con los capitales extranjeros. El gobierno ruizocortinista resintió entonces presiones que no pudo resistir, pues se daba cuenta de la importancia que en aquellos momentos tenía la inversión extranjera para impulsar el desenvolvimiento industrial, sobre todo (el automotriz, el químico y el de aparatos eléctricos (ahora ya es clara la dificultad de darle "luz verde" a la producción automotriz en un país donde parece convenir más la implantación de transportes colectivos).

El clima político también era favorable a la inversión extranjera: la década de los 50 no presentaba casi ninguna oposición a tal participación y por otra parte, grupos de presión mexicano-norteamericanos favorecían la inversión extranjera (CONCAMIN CONCANACO) y llevaban a cabo campañas propagandísticas a su favor, a través de importantes medios de comuni-

cación. Por último, la inversión extranjera directa utiliza un mecanismo *sui generis*; no se da a través de los Estados (lo que le permitía al nuestro decir la última palabra), sino que entra en negociaciones directas con los empresarios nacionales: el canal más idóneo para asegurar su participación; a las ventajas del capital se aunaba el conocimiento de un mercado, el conocimiento perfecto de una legislación fiscal (y cómo evadirla), etc., que proporcionaban los empresarios mexicanos. Es así como se explica la extraordinaria influencia que hoy han adquirido las inversiones extranjeras en nuestro país.

Digamos para terminar que el tono de la señora Pellier contrasta con el de Sepúlveda, y el de la primera parece mucho más decidido y fuerte, más dispuesto al reclamo y al señalamiento enérgico de que algo está definitivamente mal con la falta de control que existe en lo que se refiere a la inversión extranjera. Por otra parte la estructura de esta sección es más fácil y está mejor hilada (lo cual de ninguna manera quiere decir que la de Sepúlveda esté mal redactada), lo que permite una gran accesibilidad para un mayor número de personas.

La resistencia al capital privado extranjero. El caso del petróleo, 1938-1950.

Lorenzo Meyer empieza diciendo que los países de Latinoamérica son todos en una medida u otra dependientes, que ninguna de esas naciones tiene capacidad para generar un crecimiento económico autónomo, y que lo que ciertamente varía son las dimensiones, localización, pasado histórico, sistema político, etc. que ocasionan que ciertas sociedades resistan mejor o

puedan modificar las presiones a que se ven sometidas por el ámbito internacional, como es el caso de México: el conflicto petrolero puede ser visto como un ejemplo clásico al que se ven sometidos los sistemas dependientes.

El artículo narra los esfuerzos del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de toda la presión política que generó con la intención de que México devolviera lo expropiado o aceptara de nuevo la participación de las grandes compañías cuyos intereses habían sido afectados. Por lo demás, en un renglón tan vital las influencias que participan y el nivel de éstas adquieren toda su magnitud (la referencia a Chile y a todo aquello de lo que no nos hemos enterado porque no es del dominio público, son inevitables). Queda muy claro **que nacionalizar no es Un asunto fácil, de ninguna manera, y que la fuerza del Estado que nacionaliza debe ser sólida para resistir los embates y presiones que seguirán. Esta historia queda inscrita como una especie de "guerra fría en pequeño" que se mueve aprovechando cualquier resquicio, cualquier oportunidad para hacer prevalecer sus puntos de vista. El rechazo de las compañías expropiadas fue desde la no aceptación de la validez jurídica y el reclamo inmediato y airado de devolución inmediata e incondicional, hasta el boicot: la cesación de la compra de petróleo y la obstaculización para la compra del equipo necesario para seguir adelante la producción.**

Realmente, la II Guerra Mundial desempeñó **un papel importante en nuestro favor** (como lo afirman Tannenbaum y Vlosk), es probable que si los Estados Unidos no hubieran tenido que considerar al petróleo mexicano como posible proveedor no

hubieran reducido sus presiones ni llevado una política de "buen vecino" y aliado. Es posible que sin esa conjetura PEMEX hubiera tenido que aceptar algunas de las pretensiones del Departamento de Estado. Lo que Meyer nos da, son los pormenores de esta lucha que en su momento se mantuvo fuera del conocimiento del público y que sólo ahora se han vuelto accesibles. Anota, sin embargo el propio Meyer, que el descontento no provenía exclusivamente del extranjero; existía también en un amplio sector del ejército, en la burocracia política y en otros sectores de las zonas urbanas, todo lo cual terminó por detener el experimento cardenista y le impidió llegar más allá.

La política norteamericana era definida y clara: aprovecharse cuando podía y no hacerlo sólo cuando no podía. Lo lamentable es que como lo dice Meyer. "El estudio del problema petrolero a partir de **la consumación de la nacionalización muestra la persistencia de una división en torno a la concepción del interés nacional** dentro del grupo dirigente mexicano". En algo tan importante, no estábamos unificados, ni nuestra opinión, ni desde luego, nuestros **intereses, que es quizá por donde** deberíamos atacar el problema. Quizá el mayor valor del artículo de Meyer sea poner, muy claramente, al alcance del hombre común, todo lo que sucede subterráneamente en ese ámbito al que tan limitado acceso tenemos **"en el momento de escribir estas líneas la documentación del Departamento de Estado posterior a 1946 aún no está abierta al público"**,

Francisco GONZALEZ ORTIZ

BRAIBANT, Guy: *Institutions administratives comparées*, Paris, ed. Fondation Nationale des Sciences Politiques (Service de Polycopie), 1972-1973, 3 fascículos, 436 pp.

La desaparición del ilustre profesor Henry PUGET cuyas excepcionales *Les institutions administratives étrangères*, (Paris, Dalloz, 1970) resumen y ponen al día sus lecciones durante dos décadas en el Instituto de Estudios Políticos de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París, ha brindado la oportunidad a otro integrante del Consejo de Estado de Francia, el Señor Guy Braibant, *Maître des requêtes* y catedrático de Administración Comparada en la Universidad de París 1, de asumir aquel magisterio en el I.E.P. de París.

**Estamos ante un Curso, dictado a alumnos que no tienen necesariamente una formación jurídica avanzada, y que se preparan en el I.E.P., antesala del concurso de entrada a la Escuela Nacional de Administración (E.N.A.), a la asunción eventual de algunas de las más altas responsabilidades administrativas de Francia. Con este propósito, estas *Institutions* brindan un panorama selectivo pero muy sólido del derecho administrativo comparado, revelando en su ya consagrado autor (*Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, conjuntamente con LONG y WEIL, 6a. ed., Paris, Sirey, 1973) un corroboration por momentos exhaustivo de la realidad administrativa internacional contemporánea, expuesta con pedagogía ejemplar.**

Tras una medular Introducción, el Curso comprende 3 partes, dedicadas sucesivamente al estudio de la Organización

Administrativa (I), El Funcionamiento de la Administración (II) y El Control de la Administración (III).

*La Organización* (pags. 27-272), la parte más detallada de esta iniciación comparativa, comprende en su Título I, el estudio de *Las Estructuras* (pp. 27-155), divididas clásicamente en servicios centrales, administración regional y local, y servicios y organizaciones autónomos. Lo interesante radica en que, dada por conocida la estructura nacional francesa, el autor se ciñe a su comparación esencialmente con Gran Bretaña y la Unión Soviética, sin perjuicio de desarrollos breves sobre Alemania Federal (regional y local), países del Mercado Común, Yugoslavia y Estados Unidos del Norte (autonomía). El Título II *Los Agentes*, compara la Función Pública nuevamente en Gran Bretaña y la Unión Soviética, pero igualmente en los Estados Unidos del Norte, Alemania Federal y -*addenda* breve pero interesantísima, en sus pp. 243-251— en el Tercer Mundo. Significativo es que los funcionarios no sean los únicos agentes, también existen los ciudadanos, a cuyo papel en el ejercicio de la función administrativa (pp. 259-273) se dedica el capítulo final de este título.

*El Funcionamiento* (pp. 273-334), tratado sumariísimamente, posterga para otro curso el estudio de los poderes de la administración y su responsabilidad, limitándose al *process of decision making*, al procedimiento de elaboración de los actos, dividido en dos capítulos consabidos respectivamente: el primero, a las reglas jurídicas (la llamada *procédure administrative non contentieuse*, o, en castellano, simplemente, el procedimiento administrativo), tema notoriamente descuidado por la doctrina

francesa a pesar de los esfuerzos de Georges LANGRQD y de la reciente tesis de Cuy ISSAAC (*La l'rocédure administrative non contentieuse*, tesis, Tolosa, prólogo Q. DUPEYROUX, París, L.G.D.J., 1961); y el segundo, las técnicas cuantitativas de elaboración del acto administrativo, lo que los franceses llaman racionalización de las opciones presupuestarias (*rationalisation des choix budgétaires*) y que los angloamericanos inspirados por el Sr. Mac Namara han universalizado desde los años sesenta con la sigla P.P.B.S. (*Planning-Programming-Hudgeting System*)

*El Control* (pp. 335-432), entendido en cuanto **vigilancia permanente del funcionamiento** de la Administración, distingue los controles políticos (Asambleas, partidos políticos, prensa) y los técnicos (no jurisdiccionales y jurisdiccionales). Los **controles técnicos no jurisdiccionales, postergan** para otro curso los llamados **controles internos (jerarquía, tutela, inspecciones financieras, participación de los ciudadanos), menos interesantes comparativamente, y dedica cuidadoso análisis a las experiencias sueca y derivadas del Ombudsman** (pp. 360-386), Y a la soviética de la *Prokuratura* (pp. 386-403). Los controles jurisdiccionales son estudiados **en base a los países occidentales, los países socialistas y el Tercer Mundo.**

La originalidad en el estudio de la Administración **es posible, en cuanto al fondo**, sólo tratándose de la propia realidad nacional: en un estudio como el presente, la originalidad sólo podía radicar en el método y en la presentación de la *información extranjera, que permite una iluminación más precisa, de lo francés, en este caso.* Puede afirmarse que esta originalidad existe, porque el Curso del profesor

BRAIBANT no sólo está al día, no sólo **maneja con pertinencia informaciones recentísimas (así sus variados desarrollos** sobre el *Ombudsman* y la *l'rokuratura*); sino que lo hace con un *enfoque de jurista y no de mero legista.* No se trata de **una información bruta, sino de un estudio** cuidadosamente sopesado en la relación dialéctica entre norma y realidad administrativas. se trata del análisis de quien, en lugar de aburrirnos con las tediosas disquisiciones de los italianos, entra de lleno al **cómo del fenómeno administrativo, con la** seguridad de su sólido bagaje teórico-práctico en la cátedra y en la jurisprudencia **en las formaciones consultivas, en las con-** **tenciosas, y como Comisario del Gobierno** -del Consejo de Estado de Francia.

Con excepción del citado libro de Henry PUGET, el contraste entre, por un lado, la apertura comparativa del derecho **constitucional francés simultáneamente enriquecido por las investigaciones de ciencia política** de esta segunda postguerra mundial, y por otro lado, la limitación "hexagonal" del derecho administrativo francés reacio a toda comparación y sólo confrontado a **finés de los años sesenta con la existencia** paralela de cátedras de ciencia administrativa, dicho contraste es ya tradicional en derecho público francés: **Dicha insuficiencia se esfuma aquí en mérito a una mesurada pero sistemática consideración comparativa, de ciencia administrativa y aun de ciencia política, de las apariencias** normativas de la Administración.

De las múltiples contribuciones del *Curso*, permítasenos **apuntar, simplemente como** aquéllas que más nos han interesado: la fundación del enfoque pluridisciplinario, acentuadamente de ciencia administrativa (p. 3); la utilidad del método comparativo

para el mejor conocimiento y aun para el mejoramiento de la propia administración (p. 5); el relativismo histórico (p. 132) de las instituciones administrativas, sometidas a reiterados vaivenes: la importancia de los Factores cualitativos (políticos, económicos y sociales) en la instrumentación de la acción administrativa (p. 260): el peso de las tradiciones nacionales que hace más difícil unificar el derecho administrativo que el derecho comercial y aun que el derecho civil (p. 110-111); la exclusión del aparato productivo de la zona de aplicación del derecho administrativo, en cuanto principio válido no sólo para los países capitalistas sino también para los países socialistas (p. 13); la importancia de no escatimar gastos para estudiar seriamente una reforma administrativa aún parcial, siguiendo el ejemplo de las reales comisiones británicas (así el costo de la Comisión RADCLIFFE-MAUD para el Gobierno Local y de su informe elaborado entre 1966 y 1969 ha sido estimado en unos cinco millones de nuevos francos, es decir, un millón de dólares angloamericanos (p. 7B): el carácter *liviano* de la estructura ministerial en Suecia, concebida sólo como nivel de concepción de decisiones cuya ejecución tiene lugar predominantemente a nivel de las instituciones autónomas (p. 126), tal cual lo preconiza igualmente y por imitación de aquéllas el *Informe Fulton* para Gran Bretaña (p. 127): la inconveniencia de una proliferación excesiva de los controles de la Administración, que la hacen más cara, la paralizan y tienen -por definición- tendencia a resistir al cambio, constituyéndose (el ejemplo que agregamos, de la Contraloría General de Chile desde 1970 es por demás elocuente) en baluartes conservadores, siempre inquietos ante la iniciativa o la innovación (p. 336); la tri-

partición de los agentes, en gobernantes, funcionarios y ciudadanos (p. 157) la imposibilidad de lograr un nivel conveniente de participación ciudadana en pueblos subdesarrollados, si ella no va acompañada de una elevación paralela de su nivel cultural y político; la reivindicación de España como primer país (ley de 1889) que fuera dotado, mucho antes de la ley austríaca de 1925, de un código general de procedimiento administrativo (p. 27B-279); la peligrosidad de la delegación de ciertos estudios a técnicos puros, que pueden hoy falsear, mediante modelos matemáticos sólo aparentemente neutros y en definitiva orientados *a priori*, las alternativas que el político quiere y cree decidir incondicionalmente (p. 333).

11

En un curso de una veintena de horas (p. 435), para no-juristas, es normal que el autor se vea obligado a seleccionar severamente su horizonte comparativo. El triple objetivo de constatar la universalidad de ciertos problemas fundamentales (la búsqueda de la eficiencia gerencial, la protección de los Derechos Humanos respecto de la Administración, en particular la defensa contra su arbitrariedad así como la participación de los ciudadanos en su funcionamiento), la especificidad de los problemas de ciertos grupos de países (industrializados, socialistas, subdesarrollados -púdicamente aquí llamados "en vía de desarrollo")- y la diversidad de las soluciones (combinación de la tradición nacional, del grado de desarrollo del país, de su régimen sociopolítico) se cumple plenamente.

Podrían quizá formularse algunos señala-

mientes a ser tenidos en cuenta por las sucesivas reediciones de este *Curso*: la indicación bibliográfica, salvo una remisión global al libro de PUGET, es inexistente, y, por lo menos, podría realizarse por capítulos, a falta de obras generales; la definición de vocablos extranjeros, difícil y equivocados. no siempre es feliz: así, para *Local Cnrrernment* (Gobierno, y no Administración, Local, en la letra misma del Informe RADCLIFFE-MAUD de 1969, No. 28, p. 10), para *remedies*, que evoca sin esfuerzo la vieja raíz latina, asimilada ya por la Ley de Enjuiciamiento Civil de España de 1855, no justificándose el pudor (p. 405) de su literal traducción a una lengua que habia de los *vices* del acto: el gentilicio correspondiente a los Estados Unidos del Norte no es *américain*, siendo preferible el empleo de *ang/o-américain*, (p. 195): no parece exacta la proyección del modelo británico en América Latina (p. 404), ni siquiera a través de los Estados Unidos, en materia de jurisdicción administrativa, pues nuestro modelo, al igual que el de las Cortes polivalentes de Africa aquí arbitrariamente vinculadas a Francia. serían las Salas contencioso-administrativas del Tribunal Supremo de España (cfr. p. 429): la *directiva* del plan indicativo es una categoría jurídica autónoma (cfr. p. 249) pues los recientes trabajos de Chillón-Medina (en el "Horneaje a Sayagués-Laso." y en la "Revista de Administración Pública" Madrid. 1969 y 1971), así lo han probado incluso en derecho francés: por ello la asimilación forzada de la directiva a las categorías de ley o de contrato no nos parece justificarse, y por ende su juslicabilidad no procede, como tampoco la de las circulares definitorias de una política ministerial (p. 295): en general, el entusiasmo del autor por la fórmula francesa de jurisdicción adminis-

trativa lo [leva a exaltar sin matices al Consejo de Estado como institución (p. 387), exaltación justificable pero con reservas que han mostrado históricamente su misión de tutela eficaz de los intereses de las clases dominantes (Cf. BOURJOL, *Droit administrati*]. París, Masson, 1972, cuadro de pags. 38-41); si la presentación tradicional del sistema alemán llevaba a restringir severamente la legitimación procesal activa mediante la exigencia de un derecho subjetivo, y no meramente de un simple interés (p. 413), la evolución jurisprudencial como consecuencia de la democratización instaurada por la Constitución de Boon de 1949, lleva, según el maestro Olio BACHOF, a una creciente identificación de ambos, con la consiguiente ampliación del contencioso —administrativo.

La síntesis de los temas tratados, los puntos de interés y aún de reserva planteados, enfatizan la actualidad y la calidad de estos fascículos cuya utilidad para el comparatista, para el estudiante y aún para el propio administrador, parece innecesario destacar. En particular, y es una idea cara al autor y que este logra irradiar sin esfuerzo, este estudio comparativo de las principales administraciones de estos años setenta contribuye a una auejor comprensión del mundo actual, a enfrentarnos con temas esenciales de nuestro tiempo, a la reiterada comprobación de que la forma en que funciona la administración es uno de los indicadores del grado de democratización de un país (p. 4).

León CORTIÑAS-PELAEZ

Braihant, Guy: *Le droit administratif* [mncau], París, ed. Fondation Nationale des Sciences Politiques (Service de Polycopie), 1972-73, 3 fascículos, 680 pp.

Este curso del Instituto de Estudios Políticos de París se dicta por vez primera, y pretende familiarizar con el Derecho Administrativo a los futuros candidatos a la Escuela Nacional de Administración. Se ha dicho tradicionalmente que siempre ha existido un divorcio entre la Universidad y el Palacio de Justicia, entre la *Montagne (de Sic. Geneviève)* y el Consejo de Estado, al punto de que las célebres notas de jurisprudencia del Decano Ilauriou no despertaban mayor interés en el juez administrativo de la época. Este Curso viene a robustecer la tendencia contraria, ya patentizada en el LE.P. por los cursos de los también consejeros de Estado ODENT (*Contentieux administratif*), GAZIER (*Institutions administratives [français]*), CIENOT (*droit public économique*) y el ya casi inhallable del extinto maestro Henry PUGET (*Les institutions administratives étrangères*, Deloz, 1970), sin olvidar al *Contentieux administratif comparé* de Maxime LETOURNEUR (en la Facultad Internacional para la Enseñanza del Derecho Comparado, Estrasburgo, 196:3, con sucesivas actualizaciones). Los miembros del Consejo de Estado de Francia no son jueces, son funcionarios, que tienen simultáneamente funciones administrativas asesoras (las formaciones consultivas) y funciones jurisdiccionales (formaciones contenciosas). El recíproco enriquecimiento de ambas prácticas, la doble misión de casi-actores de la administración activa y de juzgadores de su acción (el Consejo de Estado colectivamente y sus miembros

individualmente no están vinculados por sus dictámenes en función administrativa, y pueden contradecirlos y de hecho así suele suceder en motivo de la diversa integración de sus formaciones y/o de una consideración menos precipitada que la de dictámenes a veces exigidos, por el Ejecutivo, con términos perentorios de 48 horas) brinda una experiencia administrativa concreta, muy humana y con cultivada conciencia social, que resplandece en las páginas de dichos cursos y que se ilustra particularmente en esta lograda realización, científica y pedagógica, del Comisario de Gobierno Guy BRAIBANT.

Todo el Curso es una definición del Derecho Administrativo (p. 25), una búsqueda de los infinitos matices jurisprudenciales, de sus fundamentos y de sus perspectivas de evolución, en una línea de inmanentismo histórico (página 48) que permite oscilar del liberalismo del siglo XIX a los meandros del neoliberalismo contemporáneo y que lleva a constatar modestamente, con espíritu de juez y ciertamente lejos del dogmatismo de las cátedras tradicionales, que "la evolución no es lineal, hay progresos, retrocesos, alternancias", al grado de que "aun no hemos alcanzado un punto de equilibrio, de que la exposición del Derecho administrativo dentro de diez o quince años no será seguramente la misma que de él puede hacerse ahora" (p. 48).

La primera parte, "El campo de aplicación del Derecho administrativo", estudia *Las Instituciones* (pp. 51-171) es decir, el Estado, las otras personas jurídicas de Derecho público (colectividades locales y establecimientos públicos) y los organismos privados encargados de la gestión de

servicios públicos— y *La noción de servicio público* (pp. 173-230), enfocada ésta en su contenido y alcance institucional, como una noción capital en la definición del Derecho administrativo, condicionándolo decisivamente, pero sin llegar a ser una condición exclusiva ni siempre suficiente (p. 225). Para BRAIBANT, nos hallamos ante un *servicio público*, cuando estamos en presencia, sea de una misión de interés general confiada a una persona privada dotada con dicho propósito de prerrogativas y sometida a obligaciones (p. 182, implícitamente ambas prerrogativas y sujeciones de Derecho Público), sea de una misión de interés general asegurada por una persona pública.

La Segunda Parte, "Los principios fundamentales del Derecho administrativo" (pp. 249-480), estudia *Las prerrogativas* (poderes, de decisión y de ejecución, y protecciones, de agentes y de bienes) y *Las sujeciones* (los principios de legalidad y de responsabilidad).

La tercera Parte, "El control jurisdiccional de la Administración", tras presentar una tipología de posibles soluciones y los rasgos generales del sistema francés. «enfoca: *La Organización* (pp. 515-609), con su dualismo jurisdiccional y las modalidades de su estructuración (Consejo de Estado, Tribunales Administrativos Regionales, jurisdicciones administrativas especializadas, auxiliares de la justicia); y *El Funcionamiento* (pp. 610-664), que analiza sucesivamente los principios comunes (generales de todo proceso jurisdiccional y propios del contencioso-administrativo) y las diferentes categorías de acciones (*recours*, en el indiferenciado procesalismo francés), para concluir con un breve pero medular capítulo sobre *La Eficiencia de l'*

*Justicia Administrativa*, donde el autor reitera los criterios que expusiera en el tomo V del "Homenaje a Sayagués-Laso (Uruguay), (ed. IEAL, Madrid, 1969), sobre el acceso del pretorio, el alcance del control y los efectos de las decisiones.

11

Trabajo estructurado, de fino jurista y no de legista, siempre alerta a la distancia que separa a la norma de la realidad, consciente de que la misión del hombre de ciencia y del magi-trudo consiste en luchar por acortar peligrosamente dicha distancia siempre más o menos vigente (p. 480), este *Curso* es por ello menos consciente de las limitaciones incoercibles impuestas por lo real a la lógica, que llevan a plantearse sin dogmatismos ante una probable solución, "¿es ella política y materialmente posible?" (p. 389), con el mismo espíritu de la renovada jurisprudencia administrativa alemana realizado por el maestro Otto BACHOFF (cf. su *Der Verfassungsrichter zwischen Recht und Politik*, en "Rev de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", vlontevideo. 1967, pp. 245 ss.).

Su defensa y aun sobria exaltación del servicio público (p. 175) lo sitúa en la corriente democrática, así como su concepto de la descentralización apoyado en la elección de los titulares de los órganos (p. 100), su fe en el peso de la opinión pública (p. 661), su afirmación de que la primera razón de ser de la noción de establecimiento público radica (p. 140) en la participación «entendida como la asociación del personal y de los usuarios a la gestión de un servicio, su implícita atención ante el geométrico control jurisdic-

cional **(le la constitucionalidad de las leyes que, contraría el pronunciamiento de los elegidos por el sufragio universal (p. 319); la misma aspiración de un sistema jurídico democrático subtiende sus posturas en materia de responsabilidad fundada en el riesgo (pp. 435 Y rr7 esp.), su postulado de superación del clásico liberalismo (p. 189) del Consejo de Estado integrando la eficacia prestacional de la Administración en el concepto de ésta y del derecho que la rige, su rechazo —aparentemente insólito— de la desigualdad en favor del Estado como piedra de toque del Derecho Administrativo, puesto que “la desigualdad se manifiesta a menudo en el otro sentido” (p. 4aO).**

En implícita polémica con la escuela de Tolosa y con las posturas cada vez más conservadoras del Decano Georges VEDEL, interesan las precisiones referentes a la noción de poder público (*puissance« publique*), expresión “que puede ser considerada convencionalmente como válida, pero que puede inducir en error por su tonalidad, por las ideas que evoca” (p. 249). Según esta “mitología” que se origina en el imperio romano, el derecho administrativo sería un derecho de autoridad, un derecho de poder, distinguiéndose del derecho privado en general, fundado en la autonomía de la voluntad. Dicha idea romana, iluminada por los legislistas del Antiguo Régimen bajo la monarquía absoluta y reforzada por las concepciones napoleónicas, se funda —pretende fundarse— en un esquema irreal, que no ha correspondido nunca exactamente a la realidad y que es hoy ampliamente inexacto por razones de hecho y de derecho, que desbaratan sus dos postulados claves, la pretendida superioridad del Estado sobre los individuos (supuesta

esencia del derecho administrativo) y la pretendida igualdad de los individuos entre sí (supuesta esencia del derecho privado). La inexactitud de hecho de la noción de poder público radica en la potencia del dinero en la sociedad capitalista, por la cual la Administración deviene más una resultante de un estado de fuerzas sociales que un organizador de dichas fuerzas, siendo manifiesta su impotencia en numerosas hipótesis (pp. 250-51); además, por la misma razón, la inexactitud del esquema mitológico surge de que no existe una verdadera igualdad entre los individuos, entre el banquero y el vagabundo, entre el fuerte y el débil, siendo la igualdad formal y nunca real (p. 251), siendo el contrato de adhesión una manifestación clara de la posición dominante de unos individuos sobre otros en los mismos esquemas del derecho privado, aunque podrían citarse y BRAIBANT señala expresamente, las relaciones entre el patrono y sus asalariados, entre el propietario y el arrendatario, entre el asegurador y el asegurado, entre el transportador y el transportado (*ibidem*). La inexactitud jurídica de la noción de poder público ya la demostró, siguiendo los demolidores análisis de Charles EISENMANN, el maestro [Jean RIVERO, cuya visión recoge BRAIBANT recordando que el derecho administrativo no se limita a acordar prerrogativas a la Administración, sino que también la somete a sujeciones (p. 252), tales como el respeto estricto de los principios rectores del servicio público, la imprescriptibilidad e inalienabilidad del dominio público y las limitaciones emergentes de la noción de contrato administrativo (p. 254j, sin olvidar la intensidad del control jurisdiccional ciertamente mayor que la aplicada por los tribunales judiciales a los particulares (p. 255).

La exposición es agradable, no exenta de humor (así, pp. 555-564) y de una profunda experiencia, que rechaza los excesos de **los espíritus excesivamente sistemáticos**, que tenderían a aborrecer la creciente complicación de las reglas de fondo y de forma. Primeramente, porque la criticable complejidad no es ni tan amplia ni tan profunda como para alarmar en exceso y, porque, además de dicho factor cuantitativo, puede ser legítimo interrogarse sobre el significado de dicha complejidad, que **no emerge de cerebros excesivamente sutiles ni es manifestación de decadencia intelectual** por parte de juristas que no logran dominar su materia y regirla por ideas generales coherentes, sino que bien pudiera ser el natural reflejo de la complejidad de lo real (p. 228).

### III

**Las excelencias así sumariamente apuntadas no impiden, en este Curso una cierta insatisfacción derivada de su clasicismo, de su constante equilibrio y moderación** (¡qué contrastes, por ejemplo, con el polémico *Droit administratif* de BOURJOI, cuya primera edición surge también en 1972!), de su apcgo *apparentemente* poco crítico a la jurisprudencia dominante en el **cual nos atreveríamos a ver, no sólo el respeto de una tradición en la que el propio BRAIBANT se inserta en sus funciones de Comisario del Gobierno, sino quizá también algo de esa autocensura del juez** (p. 508) que el autor relega a los tiempos decimonónicos de la jurisdicción retenida, sin perjuicio de exponer —en positivista y no en observador crítico— la teoría de los actos excluidos del control jurisdiccional, y en particular los actos de gobierno (pp. 353, 397 ss.) y las medidas de orden interior (p. 401). *Iterecho* 110 *equivale a juri.*—

*prudencia* sino en parte, y este *Curso* **tende a convertirse en una crónica (ciertamente magistral) de jurisprudencia, cuyo positivismo inmanente omite toda crítica** respecto de la publicidad en la televisión (p. 143) o de la organización corporativa impuesta por el gobierno de Vichy a las profesiones liberales (p. 169).

La bibliografía se limita curiosamente a los materiales del 1. I (pp. 231-244) Y existen ciertas terminologías y asertos discutibles; es inadmisibile el término "americano" (p. 492) cuando se hace referencia sólo al *Congrès angloaméricain*; las personas son todas *jurídicas*, tanto las físicas **como las colectivas, y sólo una vieja confusión de moral y Derecho** lleva al reiterado manejo del término personas morales (p. 51 ss.); las Cortes Supremas no suelen limitarse, en derecho comparado, a la mera casación en puro derecho (como **sucede en Francia**), **sino que en muchísimos países de tradición germánica como hispánica y angloamericana, la Suprema Corte es juez también de los hechos, de donde esto no puede considerarse una excepcionalidad del Consejo de Estado** (p. 600).

**Estas reticencias secundarias ante el Curso** de un juez a veces quizá demasiado **enamorado de sus funciones (cf. la excesiva p. 502 sobre la proyección social de la justicia administrativa), no deben inducir a error.** Las páginas de BRAIBANT se **releen con inmenso provecho no sólo práctico sino teórico, permiten una actualísima comprensión del derecho de su país, y sólo cabe esperar y desear su conocimiento cuidadoso en esta América Latina tan reacia a comprender al juez como Poder del Estado.**

León CORTIÑAS-PELAEZ

CORTIÑAS – PELAEZ, León (Dirección, Introducción General y Anotaciones), *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso* (Uruguay), Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, Bogotá: Temis y Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1969, reimpresión Montevideo: Amalio M. Fernández, 1975, 5 tomos, 5,406 págs.

En una edición magníficamente realizada por el I.E.A.L. se plasma la monumental obra en Homenaje al celebrado administrativo uruguayo Enrique Sayagués-Laso. Sin duda alguna, y citando al Profesor H.J. WOLFF de Muenster, es "la máxima honra tributada, desde tiempo inmemorial, a un hombre de ciencia del derecho administrativo", verdadera 'summa' iuspublicista, diríamos, de nuestra convulsionada época que ha visto una preeminencia notable y extraordinaria de derecho público, y en especial del derecho administrativo, instrumento privilegiado del ciudadano en la tutela de su calidad de persona ("recuerda tu suprema dignidad", S. León Magno) frente a los incesantes embates del Poder, muchas veces preocupado en ilusorias y peligrosas configuraciones de una nueva sociedad, a costa de la más elemental libertad del ser humano, quien es Y deberá ser siempre principio, sujeto y fin de todas las instituciones.

Empeño tan ciclópeo es el fruto de la labor infatigable y visionaria de quien fuera discípulo y ayudante del extinto profesor Sayagués, el profesor Cortiñas-Peláez, "maitre-assistant" de la Facultad de Derecho de la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne): El haber ideado este Homenaje a su maestro, dentro de una

visión unitaria sorprendente, reuniendo trabajos de profesores de 73 universidades de 27 países, de las más variadas familias jurídicas, y lo más granado del pensamiento actual en la materia, es un acierto rayano en lo increíble, y que merece la felicitación más generosa y agradecida.

El breve espacio de una simple reseña bibliográfica impide explayarse sobre el frondosísimo índice de este Libro Homenaje, único en su especie, que cuenta con 177 colaboraciones, y abarca en sus 5 voluminosos tomos, desde las perspectivas universitarias y pedagógicas, filosóficas y socioeconómicas, politológicas, hasta las pertinentes al derecho público internacional comunitario, constitucional, laboral y principalmente a las ciencias administrativas y al derecho administrativo, en sus tomos IV y V.

La obra -en su volumen I- se abre con un prólogo del famoso maestro francés Marcel WALINE, hermoso prólogo donde en rápidas frases describe ese portento que fue Sayagués-Laso, cuyo

"tragique destin... montre qu'un juriste peut perdre la vie pour avoir notablement exercé son devoir professionnel, sans haine mais sans crainte".

Su personalidad es descrita en una breve introducción por el profesor Julio A. PRAT, discípulo de Sayagués. a la que sigue la Introducción General (120 pp.) del Homenaje, trabajo apasionante del autor y realizador de esta verdadera enciclopedia iuspublicista, el profesor Cortiñas-Peláez: por sí sola, esta Introducción General merece un comentario aparte, en

su visión particular del derecho público en tanto un derecho político —que compartimos ampliamente—, instrumento valiosísimo en la "construcción de la Noosfera", usando el lenguaje teilhardiano.

Si limitamos el comentario a los trabajos referentes al Derecho Público, especialmente Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, valga señalar las aportaciones, en el primer aspecto, de:

- J. RIVERO, "Les droits de l'homme, catégorie juridique?", III, 21 ss.
- G. STTJBY: "Wie gleichberechtigt sind Mann und Frau?", III, 49 ss.
- C ROSSANO: "Considerazioni sull'eguaglianza giuridica ed il diritto soggettivo", III, 83 ss.
- P. STIBBE: "1, 'objection de conscience et le statut des objecteurs de conscience", III. III ss.
- S. MARTIN-RETORTILLO: "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", III, 209 ss.
- A. GORDILLO: "La planificación y el poder legislativo", III, 245 ss.
- H. CASSINELLI-IUÑOZ: "El interés legítimo como situación jurídica en la constitución uruguaya". III, 281 ss.
- D.H. SCHEUING: "La protection des droits fondamentaux en République Fédérale d'Allemagne.", III, 307 ss.
- K.A. BETTERMANN: "Die rechtsprechende Gewalt nach der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland", III, 361 ss.
- J. PETOT: "La France à la recherche de l'efficacité du pouvoir". III, 407 ss.
- F. D'ONOFRIO, "I Ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti d'America del Nord", III, 583 ss.
- Ch. GOOSSENS: "Le régime parlementaire des états européens: transformations récentes, perspectives dévolution". III/563 ss.

En el segundo aspecto, tratado ampliamente. se contienen 81 trabajos que recorren la variada gama de las ciencias administrativas en su consideración no jurídica (Vol IV. título IX, "Perspectiva de las ciencias administrativas"), como jurídica (título X, "Perspectiva del derecho administrativo general"; y Vol. V, título XI, "Perspectiva del derecho administrativo económico", y título XII. "Perspectiva del procedimiento y proceso administrativos").

Se destacan en esta parte —tal vez la más interesante por su desarrollo y calidad de los trabajos— en su aspecto de ciencia de la administración pública, las colaboraciones de:

M. BAENA IJEL ALCAZAR: "Perspecti-

vas y tendencias de los estudios sobre ciencia de la administración", IV, 19 ss.

G. CATALDI: "L'organizzazione della amministrazione pubblica e la scienza della amministrazione", IV, 51 ss.

F. MORSTEIN-MARX: "Umwelt und Verwaltung", IV, 97 ss.

II. PUGET: "L'adaptation de l'administration publique à l'évolution sociale", IV, 137 ss.

W.F. ILCIIMAN: "The challenge of economic development to public administration", IV, 177 ss.

G. LANGROD: "L'apparition et l'apport de la science administrative des pays socialistes", IV, 281 ss.

Ch. DEHBASCI: "La Vé. République et l'Administration", IV, 347 ss.

En su título X, "Perspectiva del derecho **administrativo general**", permítasenos citar en lo pertinente la reseña de esta obra monumental aparecida en el No. 63 de la Revista de Administración Pública de Madrid, pág. 404:

"...Cierra el tomo IV con 34 contribuciones, iniciadas por Klaus VOGEL ("Contribución a la teoría del derecho administrativo internacional", 383 ss.). Si hacemos abstracción de algunas contribuciones que el largo aliento de esta obra ha determinado su edición separada en el transcurso de sus cinco años de preparación, podemos señalar como aportaciones altamente constructivas las de Charles EISENMANN ("Un dogma falso: la autonomía del derecho admi-

nistrativo, 417 ss), Otto BACHOF ("Algunas tendencias evolutivas en el derecho administrativo alemán contemporáneo", 439 ss.), Mare SOMERHAUSEN ("Los principios generales del derecho administrativo", 463 ss.), Eduardo SOTO-KLOSS ("La entrada en aplicación del acto administrativo", 681 ss.), Caio TACITO ("La corrección monetaria en el derecho administrativo", 853 ss.), Aparicio MENDEZ ("Introducción a los sistemas orgánicos", 937 ss.), Alejandro NIETO ("Valor actual de los establecimientos públicos", 1051 ss.), Urbano MARIN-VALLEJO ("Panorama de la sindicación y huelga de los funcionarios públicos chilenos", 1157 ss.), y la de Juergen SALZWEDEL ("Respecto de la evolución de derecho de policía en Alemania", 1209 ss.)",

Permítaseme agregar a ellos los trabajos de:

M. MARTIN-GONZALEZ: "La individualización de cada una de las manifestaciones del actuar administrativo", 49J ss.

J.L. CARRO Y FERNANDEZ-VALLEJO: "Nota sobre la distinción entre actividad política y administrativa", 591 ss.

M. WALINE: "Les reglements d'application", 641 ss.

M. VAUTHIER: "Nature et particularités des contrats administratifs", 783 ss.

E. PEREZ-OLIVARES: "La teoría de las sujeciones imprevistas", 828 ss.

E. GARCIA DE ENTERRIA: "La respon-

sabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en derecho español", 871 ss.

G. MIELE: "Considerazioni sulla risarcibilità dei danni causati a terzi dalle Pubblica Amministrazione con ingiusta lesione di interessi legittimi", 909 ss.

A. DE LAUBADERE: "Remarques sur le régime juridique de l'autorisation conditionnée en droit administratif français", 1243 ss.

En el título XI se destacan las colaboración de:

H. BARBE-PEREZ: "Adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho", V, 19 ss.

R.E. CIARLIEH: "Les biens affectés au service public", V, 45 ss.

R. MARTIN-MATEO: "La determinación del contenido de la propiedad inmobiliaria", V, 151 ss.

J.R. PARADA-VAZQUEZ: "La expropiación urgente", V, 229 ss.

F. BORELLA: "Les entreprises publiques en Algérie depuis l'indépendance", V, 285 ss.

II.J. WOLFF: "Fundamentos del Derecho Administrativo Prestacional", V, 349 ss.

Finalmente, valga señalar en el título XII, "Perspectiva del procedimiento y proceso administrativos":

G. ROEIRSEN: "L'ordinamento della

giustizia amministrativa in Italia", V, 771 ss.

H.H. RUPP: "Der deutsche Verwaltungsprozess", V, 807 ss.

G. BRAIBANT: "Conditions d'efficacité de la jurisdiction administrative", V, 873 ss.

M. FROMONT: "L'examen du fait par le juge administratif en France et en Allemagne". V, 895 ss.

Especialísima mención merece la nutrida participación chilena en este Homenaje al profesor SAY AGUES-LASO, animador siempre entusiasta de las jornadas chileno-uruguayas de derecho público. Se realizó el concurso de esta participación. tendente a mostrar el estado actual de la institucionalidad administrativa chilena (1965-1969), en colaboración de los profesores:

E. SILVA-CIMMA: "Panorama y perspectivas de la crisis institucional chilena", IV, 523 ss., asumiendo igualmente al maestro SILVA-CIMMA, la "Presentación común de los trabajos chilenos", en el vol. I. 849-850.

J. TAPIA-VALDES: "Leyes de bases y nuevas categorías" 111,631 ss.

R. PANTOJA-BAUZA: "La administración chilena contemporánea: una evolución con horizonte definido", IV 231 ss.

J. IÑIGUES-RIEYEROS: "Crisis del municipio chileno", lit 783 ss. Y

U. VIARIN-VALLEJO, ya citado más arriba.

Valga también destacar la numerosa participación latinoamericana en este homenaje a Sayagués, sin duda, uno de los sus administrativistas más célebres: aunque de desigual valor muchas de tales colaboraciones, nos parecen destacables las ya citadas de GORDILLO, CASSINELLI-MUÑOZ, TACITO, MENDEZ, PEREZ-OLIVARES Y BARBE-PÉREZ, como también las de:

II. FIX-ZAIVIUDIO: "Contribución al estudio del proceso tributario mexicano", III, 1039 ss.

H. GIORGI: "Administración, instrumento de desarrollo", IV, 149 ss.

J. VIDAL-PERDOMO: "Relaciones entre la Ley y los actos normativos del gobierno en el derecho colombiano y la evolución del reforzamiento de las facultades de este último", IV, 553 ss.

M.M. DIEZ: "La inmutabilidad del acto administrativo atributivo de derechos", IV, 763 ss.

A.R. IIBEWER-CARIAS: "Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano", V, 743 ss.

De la sola enunciación de los trabajos relativos al derecho constitucional y al derecho administrativo indicados —que sólo son parte de los volúmenes IV y V—, puede advertirse la riqueza sobre abundante de material bibliográfico que contiene esta obra, prodigio de constancia admirable demostrada por su inspirador, coordinador y realizador, el profesor León Cortiñas,

No es el discípulo mayor que el maestro, nos advierte el relato evangélico, pero en el empeño, la fidelidad y el afecto puestos en este Homenaje a su maestro, diría que Cortiñas ha superado largamente a su homenajeado, cuya memoria perdurará en todos los administrativistas —y especialmente **nosotros, latinoamericanos**— no sólo por su célebre Tratado de derecho **administrativo, y sus innumerables monografías, artículos y dictámenes, sino** también por haber despertado el afecto y la admiración de quien —como discípulo **suyo**— le deparó un Homenaje único en la historia del Derecho, difícilmente superable, y uniendo el espíritu de juristas de cuatro continentes; como señala Marcel WALINE en el prólogo,

"Par sa vie, par son oeuvre et jusque dans sa mort, Enrique Sayagués-Laso aura été **non point un 'signe de contradiction'**, mais bien au contraire un pionnier de l'amitié entre tous les hornnes".

Eduardo SOTO-KLOSS

FORSTHOFF, Ernst, Traité de droit administratif allemand, traducción francesa de la 9a. edición alemana de 1966 por **Michel FROMONT**, Bruselas: Etablissements Emile Bruylant, 1969, 754 pp.

1.- En la fase autoritaria de las cincuentas, el Instituto de Estudios Políticos de Madrid publicó una versión castellana de este clásico del pensamiento nacionalista en materia de derecho administrativo. Ahora, ante la imposibilidad de encontrar

una editorial francesa, es en Bélgica donde el autor de *Der totale Staat* (1933) inicia una proyección fuera de su cuna totalitaria en lo ideológico, y cuando ya su Tratado, concebido en los años cuarenta, se encuentra envejecido en su información y notoriamente superado en la República Federal de Alemania por las obras generales de derecho administrativo encabezadas por el profesor H.J. WOLFF desde los años sesenta, ahora conjuntamente con el maestro O. BACHOF.

Esta última corriente, la democrática, intenta superar, no sólo en Alemania sino en España (GARCIA DE ENTERRIA), Y en nuestra América (SILVA-CIMMA, RUIZ ELDREDGE, Arturo GONZALEZ-COSIO, GORDILLO), la radicalidad que el autor aquí recensionado personifica en **cuanto reivindicación de autoritarismo y "tecnicidad" para el aparato administrativo**".

El profesor mexicano José LOPEZ PORTILLO Y PACHECO ha señalado recientemente **las consecuencias institucionales** que tiene en estos años setenta, la lucha intelectual contra la *resistible* expansión en América Latina de

“Una mancha negra de fascismo, que **tiene como una de sus características el** establecimiento de un orden económico en el que se protege a una clase detrás de la cual hay todo un aparato de coacción y de violencia para garantizar los intereses que se extienden a un régimen transnacional en el que está oculta una clase que está perdiendo nacionalidad o que ya la ha perdido" (Ciudad de México: El Nacional, junio 9 de 1976, pp. 1-7).

**Pensamos, en esa perspectiva, que sería no solo oportuno sino necesario** que quienes se interesan en las cuestiones del derecho administrativo y de la administración pública tengan clara conciencia de los extremos a que apunta FORSTHOFF CON UNA obra que tan sospechosa aceptación está teniendo por parte de las administraciones **más regresivas de América, al decir del maestro chileno SILVA-CIMMA.**

1

2.- Para FORSTHOFF, el estado es un ente situado por encima (p. 55) e independiente de los ciudadanos (p. 177). Su autoridad está por encima de la regla de derecho (pp. 55 Y 350). No admite una limitación de sus derechos públicos que sea jurisdiccionalmente deslindable (p. 653): no se concibe que un proceso objetivo pueda ser suscitado por los ciudadanos legítimamente interesados en la regularidad interna de la administración. Hay una aparente renuencia del profesor alemán para pronunciarse sobre las relaciones entre Derecho y Estado (p. 292). Pero por debajo de ella, la tendencia totalitaria, inminente a toda su concepción del derecho administrativo, lo lleva a desconocer la vigencia de la persona humana jurídicamente respetable y titular de derechos objetivos con anterioridad al Estado (*ibidem*). Por el contrario, considera que la limitación de éste emana abstractamente del orden jurídico (*ibidem*) y no de la acción política concreta, de ciudadanos responsables que no admiten ser tratados como meros súbditos.

3.- El autor rechaza la supremacía de la constitución. Siguiendo a Otto MAYER, la coloca en el plano de lo contingente (p. 60 en nota), de lo eventualmente prescindible.

dible o de lo que se encuentra reducido al plano de las buenas intenciones (p. 94). Pretende así, evitar la "confusión" entre lo constitucional y lo administrativo, encerrado éste en un marco formal y rígido (pp. 44 Y 208, nota 2); pretexto para ello que habría inconveniencia científica en apoyar al derecho administrativo en consideraciones de principio referentes a la estructura constitucional (p. 43). Dicha suerte de "evitación axiológica" **no le impide** remitirse al teórico nacional-socialista Carl SCHMITT (p. 208 nota 3) en cuanto a ese **mismo tema**.

4.- Este tratadista presenta al Estado de Derecho como una ideología (p. 81) en ocaso (p. 112). Algo que ya no existe más (*ibidem*) y que no podrá ser resucitado. Pero esto, no con el objeto de sostener una idea nueva, que apunte superadoramente a un horizonte de progreso; sino que, parece más bien nostálgica (p. 43-44 y nota 19) del "Estado Total" que nuestro autor exaltara ya en Hamburgo en 1933. La imposibilidad de su restauración lo lleva a preconizar, mediante un tercer Poder neutro (*ibidem*), la "neutralización axiológica" del Estado, a pretender que hay una contradicción que "los autores de la Ley Fundamental no lograron superar" (p. 122) entre Estado de Derecho y Estado Social; y lo mismo explica que reiteradamente cite de manera trunca (pp. 122 Y 299) los artículos 20 y 28 de la Grundgesetz, textos que precisamente establecen el imperativo democrático de la **administración en la constitución de Bonn**.

5. Este Traité presenta un aire aparentemente liberal. Llega hasta la invocación, aquí y allá, del Estado de Derecho, pero dichas meras apariencias no logran engañar

al lector advertido, que comprende -gracias al conjunto de las obras de FÜRSTHÜFF- la ilusión restauradora del militarismo forjado por la propiedad privada de los medios de producción en la zona del Rhur, presidido por un dirigismo, el cual se pretende que no resultaba de una voluntad determinada sino de una situación de hecho (p. 126). Dicha ilusión unida al igual que en su "correligionario" de Gotinga Ernst Rudolf HUBER, en la referencia a la presunta incompatibilidad de la Grundgesetz con la quiebra de **posiciones económicas dominantes, en contra** de los imperativos democráticos y sociales de dicha Ley Fundamental.

11

6.- La ambigüedad entre una apariencia que pretende ser liberal y una inspiración de fondo que es totalitaria (p. 40), da por **lo pronto origen a incoherencias técnicas** entre el derecho administrativo expuesto y el derecho constitucional alemán vigente: el primero resulta un derecho bastante envejecido en jurisprudencia y en doctrina, **mientras que el segundo no es tenido en cuenta sino cuando su silenciarniento** sería flagrante (v.g., p. 465). Por lo demás, **aun en casos como este, en materia de responsabilidad de los funcionarios**, se vacía el alcance del artículo 34 de la Grundgesetz (p. 465), limitándolo a una consolidación de la jurisprudencia referente al artículo 131 de la Constitución de Weimar (p. 464), en lugar de relacionarlo con la totalidad del nuevo sistema constitucional que explica mejor que aquélla el significativo reemplazo del "ejercicio del poder público" por el "ejercicio de una función pública". Ello pone de manifiesto la pretensión de mantener criterios de continuidad administrativa bajo una cons-

titución republicana como la de Bonn, **con respecto a una constitución "Imperial"** como la de Weimar.

Se nota, además, una cierta inseguridad terminológica cuando los vocablos lindan con el derecho constitucional. Esta se manifiesta, por ejemplo, en la repugnancia por el uso del vocablo *ciudadano*, rara vez **empleado; salvo omisión nuestra, sólo** aparece en las pp. 129, 133, 538 Y 566, Y en tales casos se busca neutralizar la gravitación social del ciudadano para mediatizarlo en función de la administración (p. 116) en sus relaciones con el Estado. Se prefiere reemplazar el término *ciudadano* por uno más vago, como *individuo* (p. 292); o por vocablos de sentido más bien cosificante como *administrado* (p. 103), *profano* (p. 640), *sujeto* (p. 187).

Contrastando con la definición de la **doctrina francesa sobre las nacionalizaciones**, para FÜRSTHÜFF la administración no supone una participación de los **ciudadanos en su seno: no son éstos los que la forjan** para multiplicar, mediante sus servicios, y bajo pautas axiológicas que ellos orientan, la dignidad de la persona humana **en sociedad. Por el contrario, el autor** considera a la administración como algo neutro (p. 43), como mera dadora (Geber, p. 533) de prestaciones, proveedora (p. 84) *desde arriba*. No está sometida a condicionamiento alguno por parte de una **base ciudadana, sino que es expresamente** distinguida frente a ésta (p. 236, nota 71).

7.- **La tecnocracia irrumpe como nueva** base de la administración (así, pp. 136 Y 440). Es, en cierto modo, Ersatz del añorado partido único (p. 44 Y nota 19). Este había evitado transitoriamente los males de los partidos políticos, su "influencia

Irritante sobre la administración" (p. 83): **una influencia que es necesario descartar** neutralizando las "preocupaciones" (p. 742) de tales partidos. La pregonada neutralidad (p. 738), la exclusión de fines extra-normativos (p. 235) enmascara, tras la fachada tecnocrática, el rechazo de una relación permanente de subordinación de la cúspide administrativa frente a la base.

8.- La administración "dispone" de los individuos' (p. 39): éstos son "dependientes" de ella (pp. 134, 439, 467, 472). La paternalista (p. 590) concepción de la Daseinsvorsorge (p. 533 ss.) hace juego **con la afirmación, ciertamente excesiva**, de que el *service public* es una noción desquiciada (p. 535). Para sostenerlo así, el autor no busca apoyo en la reciente literatura francesa. Se funda en cambio, en una bibliografía alemana envejecida (*ibidem*, nota 7) sin perjuicio de acudir también a un escritor que se destaca en la "nueva" **doctrina de cuño nacional-socialista** (Román SCHNUR). Por lo demás, cuando la Daseinsvorsorge llega a desbordar el marco del derecho administrativo, no lo hace en momento alguno (p. 535) para orientarse hacia el campo de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas: no aparece vinculada a las garantías constitucionales del Estado, sino sólo al derecho económico, al derecho del trabajo y a la seguridad social (p. 535). La administración, para FÜRSTHÜFF, no tiene **relevancia de auténtico servicio sino** sólo de poder autoritario.

9.- Respecto del "bloqueo de la legalidad", el imperio de la ley formal se presenta rebajado. La *consuetudo abrogatoria* (la costumbre derogatoria de la ley) es un hecho incontestable (P. 240). En todos los tiempos ha habido preceptos superados

por los acontecimientos, afirmación que trae ecos del *decisionismo* de Carl SCHMITT: en particular, la administración está sólo parcialmente sometida a la Ley (P. 55). Se mueve en el campo de una amplia discrecionalidad (Ermessen) que es afirmada como "centro del derecho administrativo" (p. 147). No hay allí control posible por los Tribunales administrativos, y a esa libertad respecto del control de jurisdicción se aplica también a las relaciones **interadministrativas** ("internas de la administración", p. 212 Y 470), cuyos conflictos se reputan de naturaleza diversa a los que tienen lugar entre órganos constitucionales (p. 652, nota 64). Esta concepción, cuestionada empero en la misma Alemania Federal, lleva incluso a justificar la independencia de la administración frente al derecho: la administración encontraría su fundamento en sí misma (p. 237: *elle est son propre fondement*).

### III

10.- El arcaísmo del Tratado se pone de manifiesto en la selección y valoración de la jurisprudencia. No suele ser de fecha muy reciente. Se trata, en general, de aquella correspondiente a los primeros años posteriores a la segunda guerra mundial y excepcionalmente la de los años 60. **y es sintomático que recurra** frecuentemente a la jurisprudencia del antiguo Tribunal Imperial (p. 191 Y nota 31), a pesar **de reconocer expresamente que el contenido** del derecho administrativo cambia cuando la protección jurisdiccional es constitucionalmente instaurada. Admite que en este caso, las nociones adoptan un nuevo sentido (p. 148 nota 5), pero lo olvida cuando se trata de limitar la libertad de prensa (p. 446), con criterio de Estado autoritario y ya en camino hacia el nacional-socialismo según la jurisprudencia

liberticida reinante bajo Weimar, la cual fue preparando el hundimiento de la República y el advenimiento del Estado Total; y también lo olvida cuando los imperativos de un Estado Democrático y Social de Derecho podrían llevar a reconocer, al legítimo interés, la legitimación procesal del derecho subjetivo (p. 502-03 Y nota 71). Es una visión fijista de la jurisprudencia (p. 42 Y 44, nota 22), que **se combina con un arraigado temor** al poder creador de los jueces, a la Richter-macht exaltada por el maestro BACHOF y su escuela en el marco de la Grundgesetz de 1949.

11.- El manejo de la doctrina es también unilateral.

La más reciente doctrina de los años 60, la que tiende a ajustar el clásico derecho administrativo imperial, de los períodos guillermino y nacional-socialista, a los principios republicanos de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, es casi ignorada por FORSTHOFF. No menos significativo **es que no aluda, es traducción de una edición alemana de 1966**, a la mayoría de los trabajos de Wolfgang ABENDROTH, Otto BACHOF, Guenter DUERIG, Horst EHMKE, Jürgen HABERMAS, Hermann HESSE, Hans-Heinrich RUPP, Ulrich SCHEUNER, Klaus VOGEL y Reinhold ZIPPELIUS. De por sí, ello basta y sobra para presentar una imagen incompleta, parcializada y parcial, de ese derecho constitucional concretizado que es el derecho administrativo alemán contemporáneo. **No falta, eso sí, mención casi sistemática** de los principales autores de la tendencia autoritaria: Ernst-Rudolf HUBER, Hans-Peter IPSEN, Theodor MAUNZ, Carl SCHMITT, Roman SCHNUR, Werner WEBER.

12.- En el autor nacional-socialista es obstinado el silencio respecto de las aporaciones doctrinales recientes en materia de ciencias administrativas. Para no referirnos sino a aquéllos ya relevantes a fines de 1965, no son mencionados Ernst-Wolfgang BOECKENFOERDE, Ralf DAHRENDORF, Thomas ELLWEIN, Niklas LUHMANN, Paul MEYER, Fritz MORSTEIN-MARX, Karl Josef PARTSCH. Esta reserva no se justifica dada la naturaleza de su *Traité* (Lehrbuch): máximo que ello coincide con referencias anticuadas (p. 76 nota 45), algunas del siglo pasado (p. 96 nota 15). Y con una presentación calculadamente elogiosa de la *Verwaltungslehre* de Lorenz von STEIN, cuya actualización (p. 98) se vincula justamente a Rudolf SMEND y su escuela de la doctrina de la integración (p. 99), tratando empero de dejar de lado en esa actual "vuelta a Stein", la innegable raíz democrática que ese pensamiento tenía para el siglo XIX (*ibidem*).

Si bien el Tratado llega a mencionar a la ciencia política "para la galería" (p. 736), lo cierto es que la desconoce en Lorenz von STEIN (p. 98). En general, tiende a despreocuparse aparentemente de ella, en beneficio de una fachada de "neutralidad científica", a cuyo significado de fondo ya nos hemos referido más arriba.

13.- Es comprensible que el autor traya complejos para evocar la historia de su país y de su disciplina. Luego de sus páginas sobre historia de la administración alemana (p. 56 ss.) y sobre historia de la ciencia del derecho administrativo (p. 90 ss.), prefiere hablar poco de la República de Weimar, y se ocupa sólo fragmentariamente de la administración republicana y democrática de Honn. Salvo raras excep-

ciones, no hace referencia a un período administrativo tan típico como el de 1933-45 (pp. 117, 356 y nota 50, y 665), en el cual, sin embargo, él mismo publicara importantes trabajos de legislación y jurisprudencia, y aún de exaltación política del nacional-socialismo (FORSTHOFF, *Der totale Staat*, Hamburgo: Hanseatische Verlaganstalt, 1933, 48 pp.).

No es extraño: HUBER, al igual que EBER, detiene igualmente los tornos de su historia constitucional alemana en 1933. También cabe apuntar la tendencia del *Traité* al no tener en cuenta la originalidad que la Ley Fundamental y la dinámica de sus instituciones aportan al derecho público alemán, escribiendo como si la etiqueta republicana pudiera recubrir realidades administrativas idénticas en una República *Imporia!* y una República *Autocrática y Social* (p. 465).

14.- La democracia administrativa constituye piedra de toque de esta obra. Flude expresamente (p. 119) toda apreciación sobre el derecho de gestión del personal en la administración pública. En general, omite comentar el principio de la participación (pp. 411 y 603). No concibe sino vínculos de dependencia entre la administración y los ciudadanos y, en su caso, los trabajadores al servicio del Poder Público. No deja de ser igualmente sintomático el rechazo expreso del *selfgovernment*, considerado como "una institución extranjera, que además no conviene a la situación alemana" (p. 684, nota 17): así como el rechazo, como corolario, de una economía fundada en la autogestión (p. 686, con citas de E. H. HUBER, las cuales están como es obvio en la línea autoritaria de FORSTHOFF).

**En semejante contexto, no puede sorprender demasiado que el principio de la igualdad aparezca reivindicado (sin matices, superficialmente fundamentado) como una conquista del absolutismo (p. 67). Sorprende sí la insistencia del autor en sostener que la colegialidad de las autoridades administrativas (p. 70) constituiría una particularidad del absolutismo. una "creación" prusiana (*ihulen*). Se aparenta ignorar aSÍ, no sólo el derecho comparado, sino incluso el de la propia Alemania. En efecto, la tradición colegialista medioeval tiene sus raíces en la administración y gobierno de las ciudades-Estado del Hansa germánica, tales como Bremen y Hamburgo, donde subsisten manifestaciones todavía en esta segunda mitad del siglo XX. Pero además, el Kollegialprinzip se manifiesta igualmente con anterioridad secular al Estado Prusiano, en las ciudades italianas de la Edad Media, en los cantones v en la confederación helvéticos, en las organizaciones del derecho canónico, etc. Por otra parte, la colegialidad era principio constitucional positivo en 1966 en países tan diversos como los de la familia jurídica socialista y la República Oriental del Uruguay.**

15.- Este libro es una acabada ilustración de la falsedad metodológica que pretende separar radicalmente los elementos normativos y los elementos extra-normativos del Derecho. Como lo ha fundado Julio-Luis MORENO, el derecho es una estructura normativa social en la cual dos elementos, Norma y Poder, están indisolublemente ligados y en constante interacción dialéctica.

Aquí domina acaso una actitud de recelo frente a un futuro administrativo que pudiera conllevar una profundización de la

democracia. también una tendencia a distorsionar el presente normativo, por ejemplo mediante citas truncadas de los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn, (pp. 122 Y 2(9), salvo en lo que implique abrir las puertas hacia una restauración del pasado, así sea por medios desviados y aparentemente "técnicos",

León CORTIÑAS-PELAEZ

✓  
MENDEZ. Aparicio, La teoría del órgano (Edición definitiva), Montevideo: AMALIO M. Fernández, 1971, 254 pp.

La obra científica del profesor Aparicio MENDEZ, Catedrático de la Universidad del Uruguay de 1934 a 1955. e integrado desde esta última fecha en las más altas jerarquías administrativas de su país, constituye una de las más valiosas aportaciones de América Latina a la ciencia jurídico-administrativa de habla castellana. Pero si todos sus trabajos fueran a desaparecer bruscamente en la historia del pensamiento jurídico, hay uno que sería irremplazable.

La Teoría del Órgano, constituye ya un clásico en la materia, reconocido y citado en Europa y América Latina como la obra medular en la materia, armónica construcción que partiendo de la doctrina germánica y enriqueciéndola con la italiana, permite una comprensión sistemática de la infraestructura del Poder Público desde el punto de vista del derecho administrativo.

Nuestra ciencia no puede menos que agradecer al maestro uruguayo por haber 10-

grado, ya en el crepúsculo de su vida, esta edición definitiva que consagra aún más categóricamente el éxito científico alcanzado por su autor hace ya veinte años.'

Esta edición documenta, en efecto, una culminación científica, nutrida, ensayada, anunciada, por trabajos donde una sobria erudición se hermana con un criterio jurídico singularmente profundo. Ahí están, como hitos de este crecimiento de peregrino, sus estudios sobre las relaciones inter-administrativas", la revocación!, la relación jerárquica", a los que se uniera su **Introducción a los sistemas orgánicos**, 'avance' publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local de España, de la **solida coronación de su trayectoria** científica referente a dichos sistemas<sup>6</sup> \_

Pero, como surge de la antedicho, desde que en 1955 MENDEZ abandona la cátedra, **su pensamiento se enriquece con la confrontación estimulante de la praxis**, no sólo en el ejercicio intenso de la abogacía ante la recientemente creada jurisdicción contencioso-administrativa," sino **fundamentalmente en la acción administrativa**, tanto privada,' como pública.'

Todo ello lleva hoy esta nueva edición, que su autor ha querido expresamente titular "edición definitiva". marcando de este modo la firmeza y acabamiento de su **construcción científica**.

En ella cabe apuntar brevemente tanto a **sus aspectos formales, como a los -ustenciales,**

**Doce densos capítulos** estructurados en **ciento diecisiete párrafos** sustituyen hoy, en unas **doscientas cincuenta páginas**, a las **tres conferencias** merlulares recogidas

en 1949 por apenas unas ochenta páginas. o. Léxico y técnica expositiva denotan la experiencia docente y administrativa, y la madurez humana a que ha llegado el autor. Una calidad excepcional de analista lo lleva a distinguir matices y conceptos **con seguridad y precisión**, salvando al lector de un farrago de detalles, a tal punto que bien pudo decir de sí mismo lo que MONTESQUIEU apuntara en el Esprit des lois:

"Ici, **bien des verités ne se feront sentir** qu'apres qu'on aura vu la chaîne qui les lie a d'autres. Plus on réfléchira sur les détails, plus on sentirá la certitude des principes, Ces détails mêmes, je ne les ai pas tous donnés: car qui pourrait **dire tout sans un mortel ennui?**"<sup>1 2</sup>.

Teniendo presentes las principales aportaciones de la doctrina italiana, **La Teoría del Organo** confirma en MENDEZ al discípulo eminente de la escuela alemana clásica, que vuelca en fórmulas depuradas a nivel constitucional de su país, la República Oriental, los conceptos tradicionales del pensamiento iuspublicista europeo continental, manejado en base a una bibliografía sobria pero cuidadosamente selecta.

Por momentos, la obra desborda ampliamente los moldes del derecho administrativo para entrar en los de la ciencia de la administración: así, al prolijo estudio de los elementos del órgano viene a mezclarse un lúcido análisis de las nuevas estructuras del Poder Ejecutivo en la República Oriental, donde cotejando los argumentos científicos de la clásica discusión sobre el carácter pluri o unipersonal del Jefe de **Estado, -discusión que va, por lo menos** desde la Constitución francesa del año 1113 a la nueva Constitución uruguaya de

1967,<sup>14</sup> enfoca con luz nueva un punto a menudo oscurecido por la apasionada discusión política.<sup>15</sup>

Pero para el autor el órgano es una creación jurídica, un instrumento técnico tendiente a resolver los problemas de representación de los intereses colectivos, superando el contractualismo de derecho privado y articulándose en una organización de derecho público, cuya fragmentación explica, así como la relación jurídica entre la administración y los terceros, la responsabilidad de aquélla, y la imputación de la voluntad.<sup>16</sup>

Naturalmente, la original construcción de Aparicio MENDEZ motiva reservas, que le son comunes con la doctrina alemana en general, particularmente la del período guilermiano. Hay un riesgo de abstracción, de excesivo juridicismo, que convierta a la Teoría del Órgano en una herramienta ciega en manos de una estructura autoritaria del Poder. Es importante señalar que el autor es plenamente consciente de este peligroso "infranquismo técnico", que rechaza expresamente. Así:

"No puede hablarse de absorción del hombre por el órgano ni de éste por aquél, sino en el sentido figurado"<sup>17</sup>. "el hombre desempeña en principio su cargo sin comprometer las manifestaciones fundamentales de la personalidad y, en ningún caso, aquellos derechos llamados personales o personalísimos."<sup>18</sup>

...lo que confirma la estricta sujeción del derecho administrativo a los derechos humanos garantizados por el derecho constitucional. Aún más, el maestro oriental vuelve a reiterar, como en 1949, que

"no comentamos el error de llevar lo técnico más allá de sus posibilidades".<sup>19</sup>

Igualmente, cabe apuntar que la expansión lograda por la primera edición, particularmente en España, o hubiéndose visto acotada, en esta por una actualización no sólo normativa<sup>21</sup> sino doctrinal, particularmente en base a las recientes aportaciones de las doctrinas alemanas<sup>22</sup> y españolas<sup>23</sup>.

Ahora bien, estas reservas menores que formulamos no pretenden ni deben ocultar el acierto excepcional que preside los desarrollos de una obra impar, que se había vuelto absolutamente inhallable tanto en Europa como en América y que nos muestra cómo es falsa la imagen del subdesarrollo aplicada a países que han tenido y tienen en sus cátedras hombres de ciencia de la talla del maestro uruguayo<sup>24</sup>.

Fernando GARRIDO-FALLA

1 La primera edición tuvo en menos de un año cuatro apariciones en cuatro países en los cuales MENDEZ ha ejercido singular predicamento. En efecto, a la publicación inicial en la República Oriental (Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Imprenta Hosgal, 1949), siguió su reproducción inmediata en Brasil (Revista de Faculdade de Direito de Porto Alegre, Año 1, No. 1, 1949), Argentina (Buenos Aires: Hechos e Ideas, Nos. 68-69) y Bolivia (La Paz: Revista de la Universidad Mayor de San Andrés, Octubre 1950 - Enero 1951).

2 MENDEZ, Aparicio, Las relaciones inter-administrativas, Montevideo, 1943.

3 MENDEZ, Aparicio, Notas para un estudio sobre los caracteres de la revocación, Montevideo, 1949.

4 MENDEZ, Aparicio, La jerarquía, Montevideo, 1950.

5 En Perspectivas del **Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX**. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay), Dirección, Introducción General y Anotaciones por León CORTIÑAS-PELAEZ, vladird: LE.A.L./Bogotá: Temis, 1969, 5 tomos, reimpresión Montevideo: Amalio M. Fernández, 1975, T. IV, pp. 937-957.i

6 MENDEZ, Aparicio. **Sistemas orgánicos**, Montevideo: Amalio M. Fernández, 1973.

7 La Constitución Uruguaya de 1952 crea **directamente**, como Suprema Corte Administrativa inspirada en el Consejo de Estado de Francia, un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuyos primeros pasos reciben directamente la influencia de nuestro autor. Cf. MENDEZ, Aparicio, **Lo contencioso de anulación en el derecho uruguayo**, Montevideo: 1952.

8 Como asesor letrado de una original **institución** médica modelo para América Latina, el **Instituto Médico** de Previsión y Asistencia (I.M.P.A.S.A.) en el **cual** MENDEZ ha logrado una original síntesis de las formas comerciales de la sociedad anónima con la asistencia humanitaria desinteresada de **las** instituciones mutualistas

9 Integrante de múltiples organismos **públicos**, ha presidido en particular la Comisión Técnica Mixta Argentino-Uruguay para el Salto Grande (la formidable represa hidroeléctrica a construirse sobre el río Uruguay) y ha sido Ministro de Salud Pública.

10 Las conferencias originarias fueron pronunciadas en la cátedra de derecho administrativo de la Universidad de Río Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, regentada entonces por el Profesor Huy CIRNE-LIMA.

11 Así, en materia de competencia, numerales 54-81.

12 Préface, p. 529 de MONTESQUIEU, Oeuvres **complètes** (Intégrale). Paris: Seuil, 1964, préface de Georges VEDEL.

13 Cf., por todos, TRAPPE, **Le Pouvoir exécutif dans la Constitution de l'an III**, Paris: Pédone, 1901.

14 CORTIÑAS-PELAEZ, León, "La primacía del Ejecutivo en la República Oriental", Montevideo: **Revista** de la Facultad de **Derecho** y Ciencias Sociales, t. XIX. No. 1-2, pp. 245-256, 1968, y el trabajo colectivo **Estudios sobre** la Reforma Constitucional, Montevideo: Cuaderno No. 19 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1967; respecto de la Constitución Colegialista anterior de 1952, cf. por todos, CORTIÑAS-PELAEZ, León, "La Colegialidad integral del Ejecutivo Oriental", Caracas: **Revista** de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, No. 40, pp. 27-115. *passim*.

15 Cf. particularmente sus numerales 26 ss., y 104 ss.

16 Ampliamente, sus numerales 82-92.

17 Conf. No. 90.

18 *Ibidem* y nota 365.

19 Numeral 90, in *fine*, citando la edición de 1949, pp. 58-59.

20 Cfr. por todos GARCIA-TREVIJANO y FOS, José Antonio, **Tratado de derecho administrativo**, Madrid: ediciones de la Revista de Derecho Privado, t. II, 1957, pp. 167 ss., esp. 175-176. La primera noticia de la obra, para el lector español la dio Segismundo ROYO-VILLANOVA en la reseña publicada en el No. 2 de la Revista de Administración Pública, mayo-agosto 1950. La nota terminaba así:

"La lectura de este breve e interesante trabajo hace desear la publicación de otro mayor, tomando aquel como base, que anuncia el autor al final de su excelente y última conferencia".

Puedo añadir, como dato personal, que, desde entonces, la cita de la teoría orgánica de MENDEZ quedó incorporada a mis explicaciones de clase de la correspondiente parte del programa de derecho administrativo.

21 El nivel de alta abstracción que percibe esta obra hubiera hecho innecesario ilustrarla mediante un ordenamiento positivo. El profesor MENDEZ se ha preocupado, no obstante, de apoyar sus afirmaciones y desarrollos mediante referencias al texto constitucional uruguayo vigente desde 1967, lo que aumenta la actualidad y utilidad de esta obra. Cabe sí lamentar que las mismas no se hayan completado con algunas referencias complementarias a las constituciones de otros países de la nación latinoamericana. Ello habría permitido ciertamente comprobar la hermandad jurídico-pública de los pueblos americanos, caracterizada por una intensa constitucionalización del derecho administrativo.

22 En este sentido los trabajos fundamentales de Otto BÄCHOF y sus discípulos, tendientes a mostrar los cambios fundamentales operados en el derecho administrativo clásico por la Ley Fundamental de Bonn.

23 Lamentablemente sólo observamos una mención aislada de las aportaciones realizadas desde 1950 por el importante movimiento renovador de la Revista de Administración Pública, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

24 Otro tanto cabría decir de la obra de otros excelentes exponentes americanos de los últimos años. Sin salir del mismo Uruguay, recuérdese el **Tratado de Derecho Administrativo**, de SAYAGUES-LASO Montevideo: Barreiro y Ramos, S.A., 2 tomos, 1: 3a. ed. de 1963, y II: segunda ed. de 1972, esta con actualización de Daniel y Hugo MARTINS. La relevante aportación internacional de SAYAGUES-LASO ha sido subrayada por los 5 tomos del Homenaje precitado, *supra*, en nuestra nota 5.