

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 4 - Octubre-Diciembre - México, D. F. 1956

REVISTA

DE

ADMINISTRACION

PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

SUMARIO

EDITORIAL.	3
TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA. <i>Lic. Gahillo Fraga,</i>	5
EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. <i>Lic. Kicerdo Torres Gaifill.</i>	13
LA FUNCION DIRECTIVA. <i>Lic. Alt-ero Rodriguez,</i>	23
LA EFICACIA DEL PRESUPUESTO DE EJECUCION. <i>Hip'iliñ Canecbo C.</i>	31
COMISION NACIONAL DE VALORES. <i>Lic. Prixedes Reilla Hermosillo</i>	39
EL PENSAMIENTO POLITICO DEL CONSTITUYENTE DE 1857. <i>Céjar Augusto Izaguirre Roio,</i>	59
SECCION LEGISLATIVA.	67

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Av. Juarez Núm. 4-807

MEXICO 1, D. F.

CONSEJO DIRECTIVO:

PRESIDENTE: LIC. GABINO FRAGA, JR.

VICEPRESIDENTE: LIC. ANDRES SERRA ROJAS.

TESORERO: LIC. M. CORDERA PASTOR.

CONSEJEROS: LIC. JOSE ATTOLINI.
LIC. DANIEL ESCALANTE.
DR. ALFREDONAVARRETE.
LIC. J. RODRIGUEZ y RODRIGUEZ.
LIC. RAUL SALINAS LOZANO.
SRA. CATALINA SIERRA CASASUS.
LIC. RAFAEL URRUTIA.

SECRETARIO EJECUTIVO: LIC. ALVARO RODRIGUEZ.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación Trimestral

Organo del Instituto de Administración Pública

Director

Lic. Amonio Marrinez Báez

Subdirector

Sra. Catalina Sierra Casasús

IMPRESO EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN

EL CONSEJO DIRECTIVO DEL I A P SE COMPLACE
EN INFORMAR A LOS SEÑORES MIEMBROS DE
NUESTRA ASOCIACION DE LA INCORPORACION
AL INSTITUTO DE LAS SIGUIENTES PERSONAS,
CON EL CARACTER DE MIEMBROS REGULARES:

Lic. Mario Aguilar Grajales

Lic. René Carbajal Rumírez '

Lic. Raúl **Cervantes** Ahumada

Lic. Héctor Hernández Cervantes

Lic. Agustín López Munguía

Lic. Guillermo Martínez Domínguez

Lic. David Rangcl Medina

Lic. Antonio Salas **Ortega**

EDITORIAL

En el mes de febrero cumple dos años de vida el Instituto de Administración Pública de México. En estos dos años la actividad principal de los miembros que lo integran se ha dedicado a fijar los diversos aspectos de la Administración que merecen un estudio detenido para proponer soluciones conformes a las exigencias del momento.

Según el informe del presidente de aquella organización, pasado ese período preliminar se ha elegido un tema entresacado de los muchos que fueron observados y catalogados, para dedicarle un« prejerente atención por ser el 'lile en Sil vasta comprensión abarca nna serie de problemas secundarios 'lile, aunque no haya la pretensión de resolverlos todos, si por lo menos habrá un beneficio en que queden señalados p.lra estudios posteriores.

Ese tema es el relativo a la organizacion de la rama ejecutira del Gobierno mexicano.

Nud.: Alis jmlific,do que l/ selección que se h:z bccbo, 1/0 sólo porque la razón misma de ser del Instituto es consagrarse al esudio de la Administración Púbüica de nuestro país. sino porque también nos encontramos en un momento en que se han roto los moldes sobre los que cenia funcionando el Poder Eiecutioo en el que encarna el régimen administrativo de nuestra organización política.

En efecto, esta situación es el resultado de la erolncion que el sistema de organización constitucional de poderes h[l tenido al través de momentos sucesioos de su desarrollo histórico.

A pesar de la igualdad teorica de los Poderes Legislativo, [udicial y Eiecntivo, es indudable 'lile sucesiramente cada 11110 de ellos h'l adquirido el' 11111 momento histórico, nna sitnacion preponderante y asi. se ha podido apreciar en el curso del tiempo 'lile el centro de gravedad de la organizacion política se ha ido desplazando de uno a otro de esos poderes.

Al iniciarse los regimenes constitucionales modernos casi el! todos los sistem«s se reconoclá la supremacía incontrastable del Poder Legislatirn, por considerúrsele el representante más genuino del paeblo al 'lile corresponde organizar a los demás poderes y dictar mandamentai p"r" 'lile estos últimos los ejecuten y apliquen.

Sin _____ y como _____ consecuencia de la adopción en la _____ ciones modernas de la declaración de los derechos del hombre y de la institución de un Poder como el protector de tales derechos y de la inviolabilidad de los preceptos constitucionales, la supremacía se fue reconociendo gradualmente al Poder Judicial como el guardián de aquellos derechos y como el intérprete definitivo de la Constitución que debe refrenar los excesos que los otros poderes puedan cometer en el ejercicio de sus funciones.

Pero las grandes transformaciones que está sufriendo el Estado moderno como consecuencia del aumento de población, del progreso técnico, de la diferenciación de clases sociales agravada por los desequilibrios económicos producidos por las últimas guerras y la inseguridad social y política que es el signo de las sociedades contemporáneas, han traído como resultado un aumento en grado antes no conocido de las necesidades públicas y una nueva concepción sobre la misión del Estado, puesto que ya no solamente se trata de dictar normas legislativas para que las partes las cumplan o de reprimir por medios judiciales sus infracciones, sino que el Poder Público debe intervenir para prevenir las infracciones, para manejar los servicios públicos y para crear, dirigir y administrar nuevos servicios de carácter social que requieren una organización, una personal y una calidad de normas que permitan dar satisfacción adecuada a las necesidades colectivas.

Creemos que estamos presenciando en este momento un nuevo desplazamiento del centro de gravedad de nuestro sistema político y que cada día se va acercando al hegemonía y el papel fundamental del Poder Administrativo en el Estado moderno.

En esta nueva etapa de evolución del sistema político es evidente que la transformación que se viene operando requiere la ampliación del campo del Poder Ejecutivo que, en su nuevo funcionamiento y para la atención de las nuevas tareas, gran parte de ellas de índole exclusivamente técnica, exige una organización que le permita cumplir en forma debida y eficaz con sus nuevos deberes.

Es por lo mismo importante la importancia que presenta la cuestión de si la organización y funcionamiento de ese Poder responde satisfactoriamente a las nuevas y vitales tareas que tiene que realizar, y esta cuestión es la que precisamente va a abordar el Instituto en el primero de los estudios fundamentales que proyecta emprender.

TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA CONTEMPORANEA

POR EL LICENCIADO

CABINO FRAGA

PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PÚBLICA

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.

Séarne 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 predominante 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 quebrada 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.

1 Memoria presentada ante la Segunda Asamblea Ordinaria del I A P el 21 de febrero de 1955.

Si a lo anterior se agrega que la Administración como integrante del Gobierno es un gobierno de hombres, y como tal, según la acertada expresión de Wilson, "no es mejor que los hombres que lo forman" y, como según lo afirmó 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 una 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, adaptando a la Administración Pública los principios que regulan el manejo de las empresas privadas.

A propósito de esos diversos aspectos que pueden servir para apreciar el funcionamiento de la Administración, con ocasión del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrada 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, aunque 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 cambio 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 estas no están confinadas solamente a la Administración Pública, sino representan, igualmente, aspectos técnicos de práctica de negocios y de gestión de empresas". (Chronique de l'Institut. Rev. Int. des Sciences Ad. 1956. Núm. 3, pag. 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 suscitado 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 elementos 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 Insiruro; las actividades principales que ha llevado a cabo y las que 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 aporraron para el sostenimiento de nuestra organización, lo que permitió instalar a mediados del mes de agosto las oficinas del Insiruro.

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 1956) y en ellas se ha ido estudiando, con todo cuidado, el programa de acción que ha de seguir el Insiruro,

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.

c) 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.

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

Sin perjuicio de la labor de preparación de los temas 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.

i. 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 Martínez Báz. 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 dorará 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 he 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 necesario 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 especia-

lización en asuntos administrativos en las diversas escuelas profesionales u-ivcrsitarias 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 economisra diplomado en administración pública; sus estudios podrían derivarse de manera especial a técnicas de desarrollo, de planación, 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 adrninistrativo y el contador podría estudiar otro tipo de especialidades, vinculadas coa su actividad fundamental, pero congruentemente aplicables a la administración pública".

Creo que si los demás miembros del Instituto están conformes (como yo lo esroy enrusiastamente) 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 periodo, ha sido la de establecer una vinculación estrecha con el Instiruto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, constituyendo nuestro Instituto la Sección Nacional Mexicana de aquella organización, tal como se previó en los artículos 1º y transitorio de nuesrros estatutos.

Esr« 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 eficaz para que México se beneficie con el fruto de otras meditaciones que constantemente esr.in 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 momenros 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.

TU\ve oportunidad de asistir como representante de México y del Insri-
rute a la Mesa-redonda celebrada en Oxford del 11 al 15 de julio de 1955.
Enella 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; e) la apre-
ciación de la noción del "Administrative Staff College"; J) 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 repre-
sentantes **al** X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas que se cele-
bró en Madrid del 3 al 8 de septiembre de 1956, Y en **el** cual se trataron los
tres asuntos siguientes: a) los contratos de trabajo públicos de la Administra-
ción.; **lr)** **las** tendencias actuales **para** el perfeccionamiento de los cuadros supe-
riores 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 Oparija (Yugoeslavia), y en la
cua. se proyecta **trarnr** las siguientes cuestiones: a) las tendencias actuales en
lo **lile** concierne **a** la transmisión de poderes de las autoridades superiores a
autoridades inferiores distintas de ellas y **viceversa**; b) **las** técnicas de plomo-
ción por mérito de los funcionarios, y c) **el** automatismo y sus problemas en el
seno de las edrninisrraciones 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
capiciración y administración del personal, según puede apreciarse en el infor-
me de nuestro represcranre, 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 **recibiéndose** a medida que se van conociendo **las** actividades de nuestra
asociación. Hasta la fecha han ingresado 14 personas como miembros regu-
lares.

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 consircción 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 Subsecretario 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 Instiruro alcance, para bien de México, el desenvolvimiento que hemos pensado para él.

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA ¹

POR EL LICENCIADO

RICARDO TORRES GAITAN

DIRECTOR DE LA ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA

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 capilaridad social.

Pese a las violaciones e imperfecciones de nuestro Código fundamental, ha resistido debido a su consistencia y solidez, la prueba de fuego en vez de desmerecer 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 incontenibles aspiraciones de progreso de los grandes núcleos de población. México no podía, claro es, escapar a esta ley de la historia, y todas sus constituciones han sido fruto de una revolución. desde la promulgada en Apaztzingán hasta la de 1917, cuyo cuadragésimo aniversario, hoy celebramos.

¹ Discurso pronunciado en la inauguración de los Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Economía. Ciudad Universitaria, febrero de 1957.

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 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 anrifeudal 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:

1° Un pueblo que había hecho **ésta** y que estaba sumido en la **ignorancia** y en el fanatismo;

2° Un pueblo miserable y ayuno de libertades;

3° 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 la **restitución de tierras** a los campesinos; el establecimiento de libertades y la **restitución de los recursos del subsuelo a la nación**.

La Revolución Mexicana **recogió** las mejores aspiraciones del pueblo en **tierras y libertad** y les dio un sentido profundamente humanista. Al cumplir las demandas de **tierra y libertad** permitió la transformación de los peones acasillados, siervos a las **cadenas de las deudas** hereditarias y a la exploración de las **tierras de rraja**, 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 **mejor** marco social y económico.

Por otra **parte**, los obreros mexicanos que durante el porfirismo habían demandado **mejores** salarios y mejores condiciones de vida, recibieron como sola **recompensa** 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 peligro 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 misera 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 nacionales 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:

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

II. 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.

e) Contribuirá a la mejor **convivencia** humana mediante el robustecimiento del educando, junco con el aprecio **para la dignidad** de la persona y la **integridad de la familia**, la convicción del interés general de la sociedad, cuarici por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e iguaklad 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 y la cooperación de los trabajadores y de las iniciativas privada 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:

1^o 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 flore-

cimiento 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;

2º 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 fueran 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 porfiriato, era feudal, compacta, hermética, ajena a la miseria de los trabajadores y sólo interesada en éstos, como medio de exploración 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 desigualdad 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 con situaciones 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 17 estableció un equilibrio entre la propiedad e 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,

inrerpreraron los problemas de! 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 debiles.

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 típicamente y por muchos frutos que pudieran exhibir otros países afortunado-.

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 regulación de ésta y la defensa del consumidor.

Respecto al primer artículo, la Constitución estableció que las tierras y aguas 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 exploración. 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,

ríos y afluentes, manantiales y las aguas del subsuelo. También estableció que el dominio de las tierras y aguas o la explotación de minas y combustibles minerales sólo podrán ser explotados por mexicanos y sociedades mexicanas o bien en su caso, por los extranjeros, siempre 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 el camino a la promoción industrial antes de que ésta surgiera. Lo cierto es que ya los trabajadores habían sufrido sus desmanes y por ello los constituyentes precedieron hasta cierto punto a la inversa: protegiendo al trabajo tanto como a la inversión y no al revés como había sucedido en otros países.

En síntesis, 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 obligaciones.

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 — como 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 legislaciones de otros países, en donde el hombre-masa logró imponer, al lado de los derechos políticos, derechos sociales y económicos; eso significa que en muchos países las masas robustecieron las Constituciones dándoles un con-

tenido **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 todo **este** torbellino de inquietudes, de injusticias y de **luchas** sociales.

Anteriormente se establecía el derecho **a** la educación, **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 Benrhan. El abstencionismo, **fue** sustituido por el intervencionismo de Estado y estas dos nuevas disciplinas jurídicas tomaron carácter ciudadano.

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 parrón **para** disfrutar de las garantías y derechos que proclaman las constituciones individualistas. Legislar **para** todos en una **sociedad** con grandes desigualdades no **sé**lo 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** los 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 mayoría, mediante el aumento, tanto de la **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 raquítico, ni de explorar 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 **con-**

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 necesita 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 bulvar 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 patricios y, a la vez, dejar a las futuras generaciones un ejemplo digno de imitación.

LA FUNCIÓN DIRECTIVA

POR EL LICENCIADO
ALVARO RODRIGUEZ

Ningún aspecto de la moderna disciplina de la administración ha teclado mayor atención en los últimos tiempos que la función relativa al ejercicio del mando, el llamado trabajo de dirección. Es ya un imperativo en los textos sobre administración pública o en aquellos que conciernen a la administración de las empresas, el dedicar un lugar prominente a la función ejecutiva, a la acción de los gerentes y a la de los funcionarios directivos. Este énfasis está plenamente justificado por que toda referencia a los conceptos de organización y administración carecería de sentido sin eslabonarla a la fuerza rectora que imprime la dinámica central al trabajo organizado y tampoco podría pensarse en una agrupación, tratase de una familia, una empresa, un departamento o un Estado, sin una persona responsable de la dirección unificada, lo mismo que no podría concebirse el organismo humano sin el cerebro rector de sus movimientos.

A tal grado ha motivado la preocupación de los teóricos y prácticos de la administración, el desarrollo de la función directiva, que se ha originado un movimiento doctrinario que sustenta el predominio de los directores sobre el mundo del futuro. La obra de Burnham "Managerial Revolution" constituye un patético intento por demostrar que las generaciones venideras estarán bajo la acción directiva de los gerentes. La iniciativa privada, ante la iniquitancia proporción estadística de que 9 de cada 10 empresas en los Estados Unidos son arrojadas al fracaso por la incompetencia de sus ejecutivos, han presionado sobre los centros de cultura superior para desarrollar en la juventud la habilidad conductiva. Por último, la mayor parte de los países industrializados, sea cual fuere su régimen de producción, dedican, con un esmero que se antoja exagerado, esfuerzos de gran magnitud en la tarea de preparar sus cuadros directivos;

La importancia de esta función en la esfera de la administración gubernamental se deriva del ejercicio de la autoridad, la cual se concreta en la adopción de decisiones de carácter administrativo en virtud de que, los funcionarios, al asumir responsabilidad en la operación de un programa determinado, cumplen en la práctica la política asumida por el Estado, dentro de sus respec-

estas áreas de carácter ejecutivo. Puede ocurrir, y de hecho así acontece, que las decisiones emanen de un criterio profesional o técnico, pero la relación de mando, de jefe a subordinado en el cumplimiento de las instrucciones, es eminentemente de orden administrativo.

NATURALEZA DEL TRABAJO DIRECTIVO

Con respecto a la identificación de la función directiva dentro de la teoría de la administración pública, existe una profusa diversidad de ideas orientadas, en su mayor parte, a diferenciarla de la organización, la administración y la coordinación. Sin pretender tomar partido en esta polémica, pero sí con el fin de contribuir a clarificar tales conceptos, se estima que la dirección constituye una actividad bien diferenciada dentro de la teoría administrativa.

Así, la organización representa lisa y llanamente la interrelación funcional con agrupamientos de tareas específicamente determinadas y el establecimiento de los niveles de autoridad; es, en consecuencia, el mecanismo de la administración. A su vez la administración constituye la operación eficiente de un programa dentro del régimen interno de una empresa facilitando la ejecución de los objetivos adoptados. Y la coordinación, es sólo la sincronización de los esfuerzos, la simultaneidad de la acción y en consecuencia, el aspecto dinámico de la organización.

Pudría admitirse, en un afán de simplicidad, que la dirección no es sino la facultad de adoptar decisiones, pero quien alguna vez haya tenido bajo su responsabilidad el ejercicio del mando en una empresa cualquiera, sea de orden público o privado, se mostrará insatisfecho con definición tan simple. En realidad, la función directiva comprende una gama tan diversificada de actividades que empieza en las fases de la investigación y la planeación y termina en los aspectos concernientes al control. La dirección es lo mismo el arte de obtener resultados con un grado satisfactorio de eficiencia, como el proceso de llevar a la práctica un plan y emplear los elementos organizados a fin de realizar los objetivos de un programa.

Si proyectamos estos conceptos a una situación determinada de la esfera gubernamental tenemos que, dentro de una secretaría de Estado, su organización corresponde a la forma en que están distribuidas sus funciones tanto de programa como las de carácter auxiliar y el desenvolvimiento de la autoridad en sus diversos niveles: Oficinas Superiores, Direcciones, Departamentos, Oficinas, Secciones, etc. Su administración estaría integrada por 105 servicios de subordinación general en su régimen interno. La coordinación respondería al sistema de colaboración entre las direcciones, departamentos y oficinas para

cumplir el programa de la secretaría con un máximo de eficacia, y por último, la dirección comprendería todo el esfuerzo **conductivo** a diversos niveles, guiado por la política aprobada de acuerdo con la autoridad superior, en cumplimiento de la responsabilidad delegada por el poder político.

FUNCIONES DE LOS EJECUTIVOS

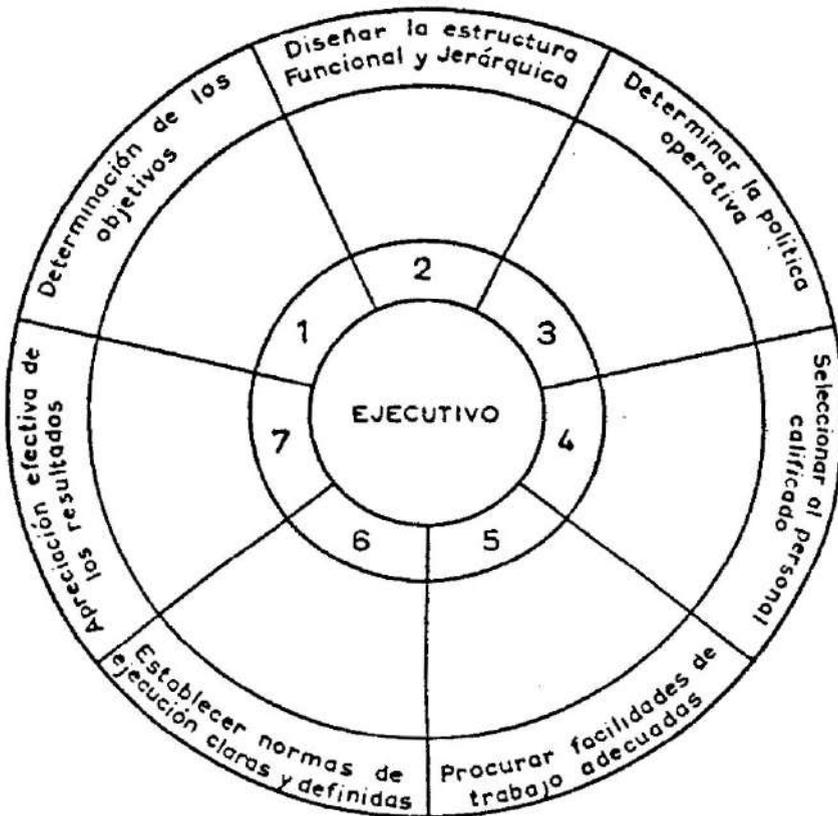
Hace ya veinte años que Luther Gulick, entonces Presidente del Instituto de Administración Pública de los Estados Unidos, acuñó una expresión acrósica que iba a arraigarse en la teoría administrativa como síntesis del trabajo directivo: esa expresión es conocida difusamente como el POSDCORB, la cual se integra de las letras iniciales relativas a las funciones básicas de los ejecutivos, según la siguiente relación:

Plannig	Planificar
Organizig	Organizar
Staffing	Seleccionar el personal
Directing	Conducir el esfuerzo organizado
Coordinaring	Coordinar
Reporting	Aprovechamiento del servicio informativo
Budgeting	Acción presupuestal

La exposición de Gulick ha tenido el mérito de resumir, en una palabra, el conjunto de la actividad concerniente al trabajo de dirección y aunque no aparezca consiguientemente dentro de las funciones del ejecutivo el importante aspecto del control, éste puede quedar implícito como resultado del empleo adecuado de informes, estadísticas y datos generales de la organización. Además, la acción presupuestal constituye no sólo un factor de programación sino también el más poderoso instrumento de control administrativo.

El autor joyner presenta en forma sugestiva las tareas del ejecutivo como centro de la actividad de toda empresa, y aunque las denominaciones que emplea, no coinciden con las expuestas por Gulick, en esencia responden a las ideas básicas expuestas por éste.

GRAFICA DE JOYNT



Por último, resulta interesante consignar una idea bastante concisa de lo que debe comprender el trabajo directivo al ubicar, como cenozo de la función rectora, el aspecto de las Relaciones Públicas. Esta presentación se debe al autor Reid y se ha concebido en la forma siguiente:

GRAFICA DE REID



Basta citar las ideas de estos autores para apreciar la enorme significación que ha ido adquiriendo, dentro de la teoría y la praxis de la administración, las actividades de aquellos que tienen a su cargo las funciones directivas y que ya Fayol, en su excelente libro "Administración Industrial y General", inició en forma sistemática su identificación y abrió una brecha en el nuevo campo de la formación del personal ejecutivo,

MÉTODOS DE DIRECCIÓN

La acción directiva, como la administración en general, no opera en el vacío; tiene que adaptarse al medio y a la naturaleza de los fines a realizar. Los progresos que en otros países se han logrado en esta disciplina tienen que contemplarse en función de las peculiaridades del medio cultural, social y económico donde tratan de implantarse. No es lo mismo conducir el esfuerzo organizado en un país en pleno desarrollo industrial que en otro en la fase de un incipiente desenvolvimiento económico; no se aplican las mismas formas de instrucción a un espíritu sajón que a una alma latina.

Más aún, el ejercicio del mando ha de subordinarse al carácter de la empresa a realizar. La función ejecutiva en una fábrica es diferente a la

ceaducción **disciplinaria** de un ejército; la **administración** pública presenta situaciones peculiares que invalidan la operación directiva de la esfera privada; un gerente **competente** de empresas no es garantía de éxito si **actúa** como funcionario público.

La función directiva en la administración gubernamental **presenta** una **siniación** *sui generis* por la introducción del **factor** político; y hasta tal grado es importante este elemento, que un funcionario público sin aptitudes **ejecutivas**, pero con tino ponco, **saldrá** airoso de su encargo; mientras que un **ejecutivo** habilidoso, sin visión política, lo más probable es que **fracase**. Es desde luego ideal la posesión de ambas virtudes, y no **habría** mayor garantía de eficacia en la **actividad** estatal que **contar** con funcionarios directivos **comperentes** que fueran al mismo tiempo políticos sagaces.

Era necesaria esta digresión **antes** de considerar los diversos métodos de **dirección** porque, **reiteramos**, no es posible **aplicar** las mismas normas en la **conducción** del esfuerzo organizado. Sin **embargo**, la **manera** de actuar de los funcionarios ejecutivos, permite **identificar** algunos métodos **cuyo** análisis **se hace** a la luz de la eficacia en los resultados, 1) El primero que examinaremos es: **quel** que aplican los **llamados** ejecutivos **enérgicos**, los que imponen una **derisión** a costa de un **despliegue** espectacular de carácter y que, cuando **ordenan**, cimbran hasta la **estructura** misma de su organización. Cuántas veces la **actitud** explosiva de un **gerente** o un funcionario **se** aprecia justificadamente y se le considera "roda un ejecutivo" aunque en el fondo, los resultados, **se logren** a cosca de un **lamentable** derroche biliar. Esce método de **violencia** *ejecuta*, tan **profusamente** aplicado en nuestras organizaciones, **públicas** y **privadas**, **contraviene** los más elementales principios de la **gerencia** **adnistrativa** moderna.

2) En oposición a esa forma de coacción directiva, tenemos el método de la **persuasión moral**, cuya virtud consiste en motivar la obediencia activa a través de incentivos **económicos** y de fomenar la importancia del trabajo **indivical**. Cuando el ejecutivo logra no la obediencia sumisa de sus subordinados, sino la **iniciativa** creadora y el **entusiasmo** en el trabajo, **se transforma** en un **lider**, en sentido administrativo, y los propósitos de su organización **serán** cumplidos sin necesidad del ejercicio radical del **mando**, sino por virtud de la **identificación** de propósitos reconocidos por todos los miembros de su **organización**.

3) En aquellos pulsos donde el trabajo de **dirección** es producto del **empirismo**, por la ausencia de centros destinados a desarrollar el talento **adnistrativo**, arriban a las posiciones de mando **profesionistas** y **técnicos** de las más diversas especialidades. Lógico es que por razones de **formación**, el **ejecutivo** sobrestime la **preparación** que posea y **tienda** a incorporar a aquellos del mismo gremio. Con el tiempo, el tono general del esfuerzo dirigido, **se orieura** hacia la **especialización** profesional o técnica del funcionario directivo.

Este constituye un problema humano y caracteriza una forma de conducir las agrupaciones institucionales, al interpretar su manejo en función de la preparación del ejecutivo. El peligro de este *enfoque taulatcrnl* del trabajo de dirección estriba en que, al no tomar en cuenta todos aquellos factores que concurren a la realización de los objetivos de la empresa, se desarticula la **organización** por efecto del desánimo que cunde entre el personal, con diversa **formación** al del funcionario ejecutivo, al cual se le coloca en una situación de penosa inutilidad.

4) En contraposición a este **método** está la labor de síntesis del funcionario directivo que coordina los esfuerzos especializados de todos los **elementos** a sus órdenes y conduce, con una *oision comprcnsira y armonica*, el **tr'lbajd** de conjunto en la empresa a su cargo. Al conceder importancia a la preparación y habilidad de cada miembro de su equipo humano, provoca la recíproca colaboración de todos los integrantes de su organización y estimula el progreso de la contribución personal.

Esta meta se conoce en la teoría administrativa con el nombre de coordinación horizontal y se estima que es la base para alcanzar la **eficiencia superior** de las operaciones y la **prueba más severa** del trabajo directivo,

5) Veamos por último otros métodos derivados del proceso de la delegación; eso es, según el **grado** de responsabilidad que se confiere a un subordinado para realizar una **tarea determinada**. A fin de apreciar en toda su significación esta forma de acción conductiva, hemos de considerar que es a través de la delegación **¿túC se pone en movimiento el trabajo de dirección**. Una vez **¿tle el cúmulo de actividades rebns.i la capacidad personal de un gerente o funcionario directivo, enrr.t en juego el proceso de la delegación; prim.rto, confiriendo responsabilidades de operación, después las de orden administrativo y "¿ll frecuencia las de planeación y supervisión. Si el ejecutivo pretendiera echar sobre sus espaldas todo el peso de una labor en crecimiento, ac.ibr.rir por originar una centr.rliz.uitm monstruos.i que nec.iria hasta el más elemental principio de la organización céntritici del trabajo.**

Pues bien, tanto en la esfera pública como en la privada, es muy frecuente encontrar personas con cargos directivos, que, bien por falta de confianza en la capacidad de sus subordinados, o bien por el prurito de querer resolverlo todo, no delegan funciones y acumulan sobre sí mismos un acervo inaudito de tareas aún aquellas de orden operativo, descuidando lamentablemente su función directiva y exponiéndose a una neurosis prematura. El principio fundamental en el desarrollo de las organizaciones es que, en la medida que una persona asciende en la escala jerárquica, menos debe ejecutar y más debe dirigir, y quien contraviene este principio, podrá ufanarse de ser un cumplido ejecutor pero no de ser un buen ejecutivo.

6) El método que caracteriza la eficiencia del trabajo de dirección es aquel en el cual se **delegan** funciones sobre un plan adecuado de **distribución** de labores y se especifican las responsabilidades que corresponden a cada sub-

ordinado. Sobre esa base, se precisan con toda claridad las instrucciones, conociendo la dosis de autoridad correspondiente con el grado de responsabilidad delegada. De esta manera, el funcionario directivo observa sólo que la política operativa no se desvíe de las normas de procedimiento establecidas, e infiltra, en su organización el ánimo del trabajo en equipo, calificado elegantemente por los tratadistas sobre administración, como "l'esprit de corps",

La acción ejecutiva responde así, de acuerdo con las modernas técnicas de gerencia administrativa, a un esfuerzo superior, calificado, en el cual se pone de relieve no sólo la habilidad para obtener resultados con un grado satisfactorio de eficacia, sino también, un espíritu emprendedor, laborioso y ecuánime para orientar la empresa, pública o privada, grande o pequeña, hacia la realización de objetivos de beneficio colectivo y de progreso, dentro de un marco de inteligente dirección y de visión política.

CUALIDADES DE LOS FUNCIONARIOS DIRECTIVOS

El asumir posiciones de mando constituye el éxito personal más preciado en el desarrollo de las organizaciones humanas. Quien alcanza la cúspide de la estructura piramidal que integra el proceso de la autoridad, ostenta su posición predominante con el timbre de orgullo del que triunfa en la vida. Pero, ¿qué atributos más generalizados se identifican en aquellos que llegan a alcanzar los puestos directivos, aquellos que al tomar en sus manos el timón de una empresa la conducen al éxito? Para muchos, todo es obra del carácter. Quien nace con disposición de imponer sus decisiones y subordinar a su designio las voluntades, tiene la clave para llegar a ser "el jefe".

Aunque es indudable que la virtud del carácter constituye una condición inicial para lograr fuerza conductiva, tal aptitud natural no responde a la única cualidad que ostentan, lo mismo los modernos capitanes de la industria, que los prominentes funcionarios del Estado. Por el contrario, se ha reconocido que la formación del talento administrativo puede incubarse en la práctica sistemática de las técnicas directivas y a través de la infiltración de la doctrina y los métodos de una gerencia administrativa en continuo avance. Sobre esta idea, han sido creadas desde las organizaciones políticas de la época napoleónica hasta los centros actuales de formación de ejecutivos, tipo *The Administrative Staff College*, en Henley, Inglaterra.

En la actualidad, las cualidades de los funcionarios directivos se extienden sobre una tabla de apreciaciones por demás extensa como heterogénea; entre las más destacadas mencionaremos las siguientes:

Iniciativa: Forjar ideas y desarrollar nuevas tareas en su organización. Asumir una actitud de vanguardia en la marcha progresiva de la empresa a su cargo.

Decision: Adoptar una conducta firme que mantenga el ritmo del trabajo conjunto sobre la línea de acción trazada.

Inteligencia: Claridad para interpretar las situaciones y apreciar la naturaleza y alcance de los propósitos de la empresa.

Responsabilidad: Reconocer el impacto de su conducta sobre la agrupación humana que comanda y asumir su papel de dirigente con espíritu de obligación.

Energía física: Mantener una condición vigorosa que le permita un continuado despliegue de energías para hacer frente a la fuerte tensión nerviosa que demanda el trabajo directivo.

Mente organizada: Habilidad analítica en el proceso directivo y capacidad de síntesis aplicada a la diversidad de funciones.

Persistencia: Actividad constante en la realización de los objetivos de su empresa.

Esta enunciación podría prolongarse si consideráramos las diversas apreciaciones que los autores han incluido como importantes atributos de los funcionarios directivos. Sólo para no omitir el criterio de uno de los más destacados tratadistas sobre la materia, Ordway Tead, se expresan a continuación las cualidades que él escilma primordiales para cumplir con eficacia la función ejecutiva. Ellas son:

Energía física y nerviosa
Sentido de orientación y de propósito
Entusiasmo
Espíritu de amistad y afecto
Integridad
Capacidad técnica
Decisión
Inteligencia
Facultad de enseñar
Fe

EL DESARROLLO ECONÓMICO y LA FUNCIÓN DIRECTIVA

Es ya una verdad reconocida que al desarrollo económico de un país debe corresponder un adelanto correlativo en la sistematización de la administración pública; es indudable también que, dentro de esta disciplina, el capítulo concerniente a la función directiva representa la mayor preocupación de las instituciones públicas en su afán de lograr una eficaz realización de sus programas.

La formación de cuadros directivos implica la acreción de una élite de jóvenes brillantes que, por sus méritos personales, asumirán posiciones de van-

guardia al conducir el esfuerzo **organizado** y **canalizar** el adelanto **récnico** **hacia** **metas** de prosperidad social y de progreso económico. Si en la **trayectoria** del **régimen** capitalista, la **eficacia** en la **dirección** de las **empresas** fue el **factor** **clavante** que dio **vitualidad** a **la** **economía** en su conjunto, al modificarse las **condiciones** del **régimen** económico inspirado en una **filosofía** liberal e iniciarse **la etapa** de un **intervencionismo** evolutivo, el **propósito** de una **dirección** **plana** **definida**: la **producción** y el **método** del **centralismo** democrático, ejercido por el **Estado**, **demandará** de **la** **más** **extraordinaria** **capacidad** de **síntesis** para **ordenar** el **despliegue** **formidable** de la **acción** humana en el **campo** **de** la **tecnología** y la **cultura** y de **funcionarios** **directivos**, **capaces** y **dinámicos**, en **todos** **los** **niveles** **de** **la** **vida** **social**.

El desarrollo económico de los países está vinculado a la **elevación** de la **productividad** en el **trabajo**. Este **propósito** ha sido la **preocupación** **central** **de** **la** **fase** **inicial** de **crecimiento** en las **empresas**. Fayol, en **Francia**; Taylor, en los **Estados Unidos**; Srajanovich, en **Rusia**; Mary Parker Foller, en **Inglaterra**, han dedicado **importantes** **investigaciones** para **elevar** el **rendimiento** **del** **trabajo** **fabril**; y como un **derivado** de las **prácticas** **observadas**, han **creado** **SIS** **propias** **teorías** en **respuesta** a **condiciones** **peculiares** de sus **campos** de **análisis** y en **presencia** **del** **ambiente** **cultural** de sus **respectivos** **países**.

Constituye un **grave** **error** **aplicar**, en forma **indiscriminada**, los **métodos** y **sistemas** para **elevar** la **productividad** por el **solo** **hecho** de haber **comprobado** **eficacia** en su **campo** de **origen**; el "copiatz funcional" **choca** **contra** la **iriosincrasia** de los **pueblos** **latinos**, y la **elevación** **del** **rendimiento** **productivo** **debe** **quedar** **al** **margen** de toda **idea** de **explotación** **colectiva**. **Sobre** **este** **mismo** **orden** de **ideas**, la **acción** **directiva** **debe** **ubicarse** **en** el **cuadro** de **realidades** **donde** **haya** **de** **ejercerse**, y los **países** **nuestros**, una **vez** **iniciada** la **labor** **de**: **preparar** **el** **esfuerzo** **ejecutivo**, en **respuesta** a **exigencias** **sociales**, **rendir** **también** **que** **dar** **cuerpo** a una **corriente** **autóctona** que **guíe** **al** **trabajo** **de** **organización** **y** **de** **dirección**.

Al **Estado** **corresponde** **hoy** **el** **papel** **dirigente** de la **sociedad** **contemporánea**, y los **finés** **superiores** de la **colectividad** **exigen** un **cumplimiento** **eficaz** **y** **organizado**. Para **llevar** a la **práctica** **este** **propósito**, los **funcionarios** **directivos** **tienen** **la** **responsabilidad** **de** **asumir** **una** **posición** **de** **vanguardia** **en** **la** **marcha** **dinámica** **de** **las** **instituciones**, y **aunque** **es** **difícil** **la** **tarea** **de** **lograr** **progreso** **en** **una** **atmósfera** **política**, **cargada** **de** **tradicionalismo**, y **sin** **dejar** **tampoco** **de** **prestar** **atención** **en** **la** **advertencia** **del** **Ministro** **de** **Economía** **del** **Gobierno** **de** **que** "los **altos** **funcionarios** **responsables** **de** **tomar** **las** **decisiones** **no** **tienen** **mucho** **tiempo** **para** **pensarlas**", **consideramos** **que** **no** **hay** **otro** **camino** **para** **alcanzar** **la** **eficiencia** **gubernamental** **que** **inicia** **el** **esfuerzo** **al** **través** **de** **la** **función** **directiva**. **proyectándola** **hacia** **metas** **de** **eficacia**, **moralidad** **y** **responsabilidad** **en** **cumplimiento** **de** **los** **intereses** **colectivos**.

LA EFICACIA DEL PRESUPUESTO DE EJECUCION

POR
HIPOLITO CAMACHO C.
ECONOMISTA

Estas notas tienen la finalidad de poner el relieve a la exigencia imperativa a que se enfrentan las naciones, para poner el aparato gubernamental a tono con los avances registrados en la esfera socioeconómica. Si tal esfuerzo de perfeccionamiento administrativo se hace necesario en países dotados de amplios recursos, en los nuestros, dadas sus modestas posibilidades, no puede aceptarse el lujo del despilfarro, ocasionado por una organización gubernamental cuyos elementos componentes operen con coseos que se traduzcan en cargas excesivas e inequitativas para la ciudadanía.

En EE. UU., la Comisión Hoover para la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno, fue creada por el Congreso, con plena aprobación presidencial, en julio de 1917. Con tal medida, los representantes de la ciudadanía norteamericana reconocieron la inaplazable necesidad de introducir métodos nuevos que repercutiesen en el perfeccionamiento del proceso administrativo y éste, a su turno, en el abatimiento de los desmesurados costos del Gobierno.

A la expresada Comisión se le asignó la tarea de analizar los diversos problemas y elaborar las recomendaciones pertinentes, bajo los grandes lineamientos, que la ley que la creó hubo de señalar.

En virtud del ordenamiento legal, se estipulaba que la política congressional tiene como mira indeclinable, promover la economía, eficiencia y servicios perfeccionados, en la realización de las actividades públicas de las secretarías, departamentos, agencias, comisiones, oficinas, organismos descentralizados, y demás mecanismos de la rama ejecutiva, mediante la adopción de las siguientes medidas:

1. Limitación de las erogaciones al nivel más bajo permitido por la ejecución eficiente de servicios esenciales, actividades y funciones;
2. Eliminación de la duplicación y trabas de los servicios, actividades y funciones;
3. Consolidación de servicios, actividades y funciones de tipo similar;
4. Abolición de los servicios, actividades y funciones no indispensables para el funcionamiento eficiente del Gobierno, y

5. Definición y limitación de las funciones ejecutivas, servicios y actividades,

Es evidente que la preocupación que el Congreso muestra para el logro de economía y eficiencia, constituye el reflejo del abrumador interés de cada ciudadano y contribuyenre conscientes.

La elaboración y adopción de la **Carta** Fundamental demuestra, diáfamanente, que una república está en aptitud, gracias al propio basamento democrático sobre el cual se erige, de analizar deliberadamente sus instituciones políticas y remodelar el aparato gubernamental, a fin de capacitarlo para cumplir a plenitud las demandas imperativas del futuro.

Es natural, y manifiestamente lógico, que los mecanismos de los gobiernos ameritan la modernización de sus órganos constitutivos para adecuarlos a la dinámica económica, característica del siglo en que vivimos. Ante los formidables progresos de la ciencia y de la técnica, los efectuados en el ámbito social, se antojan insignificantes.

Por ello, el mecanismo gubernamental de países cuyas constituciones tienen semejanza con la nuestra, debe perfeccionarse si es que ha de responder a los requerimientos de la sociedad contemporánea.

Norteamérica, con motivo de la depresión, la guerra y las colosales necesidades de la defensa, ha puesto un énfasis mayor sobre las responsabilidades en materia exterior. Esta situación se ha traducido en un crecimiento desorbitado del aparato administrativo. A este respecto, la Comisión Hoover encontró que en menos de 20 años el número de burócratas civiles había aumentado de quinientos setenta mil, a más de dos millones (en 1950); el de departamentos, secciones, servicios y unidades se había cuadruplicado. Los gastos anuales experimentaron en el mismo lapso un tremendo incremento de 3.6 millares de millones de dólares a 42 millares de millones; la deuda nacional, por familia promedio, aumentó de cerca de 500 a 7,500 dólares.

Tan descomunales desarrollos generaron, al cristalizar, graves y difíciles problemas. Los métodos de organización, de probada efectividad 20 años antes, ya no eran aplicables.

El prodigioso avance registrado por la industria privada, tanto en el campo de la calificación técnica como de los procedimientos organizativos ha, desde hace largo tiempo, dejado a la zaga a los vigentes en la esfera del Gobierno.

La Comisión Hoover, como resultado de sus investigaciones, descubrió que los Estados Unidos estaban pagando un alto precio por la carencia de orden, de líneas precisas de autoridad y responsabilidad, y de organización eficaz de la rama ejecutiva. Se llegó a la conclusión de que era factible lograr un gran perfeccionamiento de la efectividad con que el Estado puede servir al pueblo, si la organización y administración de aquél son objeto de las reformas que reclama la dinámica política y económica actual.

Se estima conveniente hacer una descripción somera de cómo operó el organismo que se comenta;

La Comisión desempeñó su cometido durante un lapso de casi 16 meses, arribando a sus conclusiones después de una agotante labor. Se decidió que debía recurrir al auxilio de los más conspicuos y experimentados ciudadanos, para que la asistiesen en las pesquisas y en la recomendación de las medidas que los resultados de aquéllas sugiriesen como más conducentes al logro de las metas propuestas. En estas condiciones, la Comisión dividió su trabajo en segmentos departamentales y funcionales; creó 24 equipos de investigadores directos (*task forces*) con autorización para emplear los ayudantes que estimasen necesarios. Un número aproximado de 300 hombres y mujeres, dorados de grandes recursos en experiencia y expertos en los campos cuyo estudio se les asignó, aporraron el producto de sus investigaciones, y, asimismo, las recomendaciones respectivas. Los resultados habrían de ser de indiscrutable valor, tanto para el Congreso como para la rama ejecutiva, en la resolución de los problemas examinados.

Muchas de las recomendaciones —según la Comisión— sólo pueden ponerse en vigor mediante legislación; otras requieren únicamente la acción ejecutiva, pero gran parte de las más importantes están supeditadas, para su aplicación, a que el Congreso vuelva a decretar y amplie las facultades que previamente ha concedido al Presidente para presentar iniciativas de planes de organización (10. ley que lo autorizaba se derogó el 31 de marzo de 1948).

La Comisión recomendó que tal facultad se otorgue al Presidente y que no debe restringirse, por limitaciones y exenciones, la que tiene para preparar y transmitir planes de reorganización al propio Congreso. Sin embargo, al expresarse esto, no debe entenderse que la comisión otorga apoyo incondicional a cualquier plan de reorganización. Sí sustenta el criterio de que la salvaguardia contra ciertos planes improcedentes de reorganización radica tanto en un sano ejercicio de la discreción presidencial, como en la facultad irrestricta del Congreso para desaprobar cualquier plan propuesto.

El presupuesto de ejecución

Sobre este fondo general, ¿en qué consiste el llamado presupuesto de ejecución? Es un sistema presupuestal basado en [funciones, actividades y programras.

Bajo tal procedimiento, se enfocará la atención sobre el carácter general e importancia relativa del trabajo a realizarse, o del servicio que habrá de rendirse, más bien que sobre las cosas por adquirir, tales como servicios personales, abastecimientos, equipo, y así sucesivamente. Después de todo, éstos no son más que medios para un fin. Lo que tiene esencial importancia en el proceso presupuestal es el cumplimiento cabal del trabajo o servicio, y su costo. Como ya se expresó, según este sistema, se pone énfasis en la función

o actividad —en la realización del presupuesto— en lugar de hacerlo sobre nóminas de empleados o autorizaciones de compras. En realidad, este método presupuestal concentra la acción congresional y dirección ejecutiva sobre la esfera y magnitud de las actividades federales. Pone, por tanto, las realizaciones y su costo, diáfananente, ante el Congreso y la ciudadanía.

Como se puede ver, no significa un cambio o desplazamiento de la responsabilidad legislativa; el control del Congreso radica, todavía, en la limitación de los gastos de asignaciones. La técnica del presupuesto de ejecución proporciona más amplia y atendible información al Presidente, al Congreso y al público, y ayuda al congresista a percatarse de lo que el Gobierno está haciendo, cuánto está realizando y a qué costo. Es factible proporcionar los programas respectivos, en forma plena, y bajo un aspecto más efectivo y accesible. Uno de los propósitos primarios del presupuesto de ejecución será el de propiciar el afinamiento del examen que el Congreso efectúa de los requerimientos presupuestales. Tal análisis debe encauzarse, fundamentalmente, hacia el nivel de las realizaciones, y, por esta razón, aquél necesita conocer diáfananente, y en forma precisa, cuál es el total de gastos, y qué es lo que las agencias administrativas y ejecutivas se proponen hacer con los fondos que solicitan.

Bajo este sistema se podrán efectuar comparaciones, de un año a otro, entre los costos detallados, que implique la operación de los diversos servicios, con las ventajas que esto entraña para una revisión. Según este nuevo procedimiento, las comisiones presupuestales, cuya función consiste en revisar lo que se ha realizado y lo que se propone para el futuro, haciéndose cargo a la luz de las experiencias pasadas, estarán más capacitadas para decidir sobre la cuestión del gasto básico anual, es decir, cuál debe ser la magnitud de los múltiples programas federales. El presupuesto de ejecución posibilitará que el documento correspondiente se someta y se estudie en un lapso más breve. No demorará, ni obstaculizará la acción del Congreso sobre el presupuesto, permitiendo la obtención de estimaciones más completas de egresos, y cifras de ingresos precisas para el próximo período presupuestal. La revisión ejecutiva y legislativa de las estimaciones funcionales y de la justificación de programas, se centra en torno de dos cuestiones básicas, según el método presupuestal que se comenta:

1. ¿Cuál es la magnitud de un programa o función gubernamental en términos de necesidad, en relación con otros programas, y en proporción del total de erogaciones del Estado? Esto constituye un problema esencial de política pública y debe contestarse por los funcionarios responsables de la rama ejecutiva, y, a su turno, por el Congreso.

2. ¿Con qué grado de eficiencia y economía puede ejecutarse un programa aprobado del Gobierno? Es decir, ¿puede ejecutarse el mismo volumen de trabajo, satisfactoriamente, con diferentes procedimientos, o a través de métodos perfeccionados, a menor costo?

El método presupuestal que se describe capacitará a los secretarios de Estado, o funcionarios de alta jerarquía, para delegar responsabilidad sobre empleados subordinados y obtener una ejecución clara de las asignaciones que el Congreso otorgue. También permitirá simplificar los sistemas de información y contabilidad.

Es conveniente lanzar una ojeada a la estructura de las asignaciones vigentes en los Estados Unidos, y en la cual habrá de introducir reformas la implantación del presupuesto de ejecución: La actual estructura de asignaciones presupuestales, que subyace en el presupuesto, asume las características de un conjunto heterogéneo, que se ha venido desarrollando a través de muchos años, sin seguir ninguna pauta racional. En algunas áreas del presupuesto aparece un gran número de partidas, en tanto que en otras es muy reducido. Algunas asignaciones tienen un alcance muy amplio, mientras que otras son muy estrechas debido a su excesiva atomización. Las asignaciones correspondientes a una función particular aparecen en diferentes lugares. Pese a las recientes simplificaciones, el texto de varias partidas presupuestales continúa siendo una selva de detalles.

La estructura de éstas a menudo es compleja, todavía más, por diferentes clases de autorizaciones, tales como las asignaciones anuales, no anuales, permanentes, reasignaciones, autorizaciones contractuales, y las que se destinan a liquidar estas últimas.

El Congreso, la prensa y el público no tienen a menudo, idea exacta acerca de la cantidad total de asignaciones, en cualquier importante ley de presupuestos.

Los investigadores de la Comisión Hoover concluyeron que la necesidad de revisar tales prácticas (estructura, texto y procedimiento) dura de mucho tiempo, y por ello recomendaron que debía efectuarse su análisis y revisión, según los lineamientos generales y propósito fundamental del presupuesto de ejecución.

Desde hace varias décadas, el Congreso se preocupa de que las dependencias gubernamentales realicen sus erogaciones, en forma tal, que no incurran en déficit. Las medidas, que al respecto han adoptado el Presidente y el Congreso, se han traducido en la implantación del sistema de repartición proporcional de las asignaciones. Este requiere que las dependencias respectivas sometan sus solicitudes de distribuciones proporcionales trimestrales, de las asignaciones presupuestales que les corresponden, para su aprobación, a la oficina del presupuesto. Cualquier revisión de los prorrateos originales requiere, que se sometan formas suplementarias para ser aprobadas también por la oficina citada. A la Secretaría de Hacienda se le proporciona copia de la repartición de las asignaciones y de cualquier revisión efectuada. Cada mes, las dependencias deben informar acerca de la situación de sus presupuestos, incluyendo obligaciones y saldos. Sin embargo, tales informes son, con frecuencia,

confusos, ya que las dependencias pueden rendir los informes que más les acomode. Ni la oficina del presupuesto, ni la Secretaría de Hacienda tienen una comprobación directa, o control, sobre lo que aquéllas informan.

Aún más: las cuentas administrativas, tal como son prescritas por el Cenrralor General, no estipulan adecuadamente que se conserven las obligaciones, bajo las distribuciones proporcionales. En tales circunstancias, la autoridad de la oficina de presupuesto, para aprobar todas las distribuciones proporcionales de asignaciones en representación del Presidente, tienen poca validez por lo que atañe a evitar, efectivamente, incurrir en déficits.

Esta constituye la falla más notoria del actual sistema de control de asignaciones presupuesrales. No se puede aplicar, en forma eficaz, el control que imperativamente se requiere, bajo el sistema de contabilidad utilizado por las secretarías y agencias en operación.

-Acrualmente reina una gran confusión en materia de presupuestos y co.irabilidad, debido a que las erogaciones corrientes se entremezclan con las de inversión. Estos dos tipos de egresos difieren esencialmente por su carácter y deben, por tanto, figurar separadamente bajo cada función o actividad importante en el presupuesto. Esta es una destacada característica del presupuesto de ejecución.

Las asignaciones para obras públicas, que se otorgan cada año, generalmente sólo representan una parte del cosco total de numerosos programas que el Gobierno inicia, o tiene en desarrollo. Gran parte de estas asignaciones se ororgan para el trabajo de un año, sin un adecuado encendimiento del gasto total previo y del nivel de cosco que se ha autorizado a fin de completar una esrrucura o mejora.

En tamo los proyectos de obras públicas pueden analizarse cuidadosamente, por lo que atañe a utilidad, oportunidad y costos probables, en la fecha de su aurorización original, los restantes COSToS totales deben mostrarse en el presupuesto anualmente, junto con los costos incurridos a la fecha. Estos costos deben revisarse en años subsecuentes, a fin de conservarlos al corriente con los últimos acontecimientos.

A este respecto, la Comisión Hoover recomendó:

Las cstim.iciones prcspuesrales de todas las dependencias del Gobierno en opr.cion, deben diridirse en dos cutegorias primarias:

1. Gastos corrientes de operación, y
2. Erogaciones de capital.

Para terminar, cabe manifestar que la eficacia de este érodo presupuesra oya ha sido demostrada en la esfera de las empresas descentralizadas norteamericanas, y en México, la creación de la Comisión Nacional de Inversiones se puede catalogar como un paso certero hacia la consecución de mayor control sobre el segundo tipo de erogaciones.

COMISION NACIONAL DE VALORES

POR EL LICENCIADO
PRAXEDES REINA HERMOSILLO
PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES

(Continúa)

Para apreciar mejor los motivos que concretamente influyeron en el establecimiento de esta nueva Comisión, conviene resumir la organización y el alcance funcional de la anterior:

1º Se constituyó con un representante de cada una de las siguientes entidades: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Economía; Bolsa de Valores de México y Nacional Financiera, S. A. (esta última designó representante en cumplimiento de su ley orgánica de 1940, o sea, con posterioridad a la ley que creó a la Comisión).

2º Su objetivo fundamental consistió en autorizar el ofrecimiento público, fuera de bolsa de valores, de:

3º Motivos de la Comisión Nacional de Valores en 1946, y de su nueva ley en vigor de 1953.

- a) Acciones de sociedades anónimas, y
- b) Títulos representativos de aportaciones de los comanditarios de las sociedades en com. dir. f. f. acciones.

De «este campo» funcional se excluyeron:

- a) Las acciones registradas en bolsas de valores, y
- b) Las acciones de empresas constituidas por concesión del Gobierno Federal o en las que éste tuviese participación como socio o estuvieren bajo su control.

La razón fundamental de este sistema dentro del que se crearon determinadas responsabilidades de las instituciones emisoras, en una época en que el mercado de papel de rema variable era mayor que el de rema fija, fue la necesidad económica y social de procurar una adecuada protección al público inversionista, en los términos de la exposición de motivos, ya analizada, de la ley respectiva. Y aunque en esta exposición de motivos no se hablara, en forma expresa, del fomento a la producción, sin embargo fácilmente se advierte el papel auxiliar de la Comisión en el desarrollo económico, de

³³ Véase *Revista de Administración Pública, México*. Núm. 3. Págs.: 71 a 75.

acuerdo con sus facultades, no sólo para evitar la existencia de supuestas sociedades anónimas o sin realidad económica, y los posibles perjuicios a terceros aun en aquellos casos en que la empresa emisora no fuese una simple simulación; sino para facilitar la canalización de los ahorros en valores adecuados, en beneficio de la producción y de un ingreso mayor que permitiese la posibilidad de hacer nuevas inversiones.

En consecuencia, la idea del fomento económico no fue extraña a la iniciativa de ley de que se trata, lo que también se demuestra por la actitud posterior de los miembros de la Comisión, quienes interpretaron (previo un escrutinio del texto y del espíritu de la Ley y de su Reglamento, y después de haber hecho diversas consultas a funcionarios de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de la Economía Nacional), que su misión consistía no solamente en proteger los intereses del público, sino en estimular la emisión de acciones para robustecer la oportunidad de colocar fondos ociosos en acciones de corporaciones comerciales o industriales que pudiesen ofrecer garantías y alientos de utilidad razonables."¹

Es más: ante el posible desarrollo de la producción industrial, los comisionados llegaron a pensar en la necesidad de aumentar las funciones de la Comisión. Era de esperarse, decían, sumándose a las opiniones ya existentes a este respecto, que los fondos colocados en depósitos bancarios, en fincas urbanas improductivas o en hipotecas, se aplicaran al fomento de la producción; y como uno de los caminos para esto era la emisión de acciones, por la creación de nuevas empresas o por aumentos de capital, había que vigorizar los intereses del público y estimular, a la vez, la correcta emisión de acciones con las debidas garantías. Consideraban que la estructura de la propia Comisión era insuficiente de origen y que, por lo tanto, lo sería más cuidado promover el desarrollo de la industria por medio de financiamientos adecuados. Así fundamentaban su pensamiento para ampliar las funciones de aquella agencia, dándole todas las que lógicamente deberían corresponderle, como en "el caso de la Securities and Exchange Commission, en los Estados Unidos de Norteamérica, y no solamente las restringidas funciones que le estaban encomendadas en su Ley". Creían que muchas funciones propias de la Comisión estaban en otros organismos: La Comisión Nacional Bancaria, la Bolsa de Valores, el Banco de México y aun la Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda.

Lo Interior demuestra la importancia del pensamiento económico con motivo de las funciones de la Comisión, y se subraya más aún al saber que los miembros de la misma habían de formular un proyecto de adiciones a la Ley y al Reglamento, basados, según decían, en la experiencia que habían adquirido y en un estudio sobre las leyes relativas en vigor en Estados Unidos

¹ Informe de labores de la Comisión desde el 17 de mayo al 29 de julio de 1941. Expediente A-VI Diversos: número 87, de la Comisión de 1939, ahora en los archivos de la Comisión Nacional de Valores.

de Norteamérica;" pero aun cuando aparece que solicitaron, por conducto de la Secretaría de Relaciones, las leyes reguladoras de valores de ese país:" no aparece en ninguna parte que se hubiesen recibido, ni aparece tampoco el proyecto para adicionar o reformar una ley cuyos efectos prácticos aún no se conocían. A pesar de todo, dos cosas destacaron: una, la protección del público inversionista a través de las funciones de inspección y vigilancia; otra, intensificar el papel de la Comisión en beneficio del fomento económico, La ideología que acompaña a este segundo punto, la obtuvieron los comisionados -ya se recordó este antecedente- después de estudiar el texto y el espíritu de la ley que los regía, y así pensaron en la conveniencia de una organización más adecuada y en un campo funcional más amplio.

Cuatro años más tarde, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Nacional Financiera, frente a los antecedentes del caso y las nuevas tendencias del mercado de valores, reanudaron la preocupación iniciada en 1939, y así se hizo posible que se dictara un decreto para crear y regular una nueva agencia administrativa. la de 1946, con una organización más completa y con funciones más amplias, Para apreciar las razones que dieron este resultado creo necesario resumir los siguientes puntos:

- 1) El mercado de valores en 1939 Y en 1946.
- 2) Importancia funcional, dentro del mercado de valores, del Banco de México, S. A., del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. y de otros organismos bancarios.
- 3) La idea del fomento económico en la organización y funcionamiento de esta nueva agencia.

Antes de señalar las características del mercado de valores en las épocas mencionadas, es conveniente recordar las directrices generales de la política financiera que, desde luego, no dejaron de influir en el desarrollo de aquél.

Reconociéndose, al principio de la década de los 40, la existencia de ingresos bajos; la debilidad del ahorro; la limitación para intensificar las inversiones frente a vastos recursos inexplorados; lo reducido de la población económicamente activa, en su mayoría dedicada al campo, y la insuficiencia de la técnica y del equipo, se dio a la economía esta directriz fundamental: aumentar la capitalización y, en consecuencia, el ingreso real. De aquí se derivó la necesidad de robustecer la inversión, pública y privada, de carácter productivo.

La política de inversión del Estado se dirigió principalmente a obras públicas de ese carácter, ocurriendo al crédito individual sobre bases financieramente sanas, y al colectivo por medio de la emisión y colocación de valores, procedimiento que al principio tenía en su contra la resistencia del

³⁵ Memorandum que obra en el expediente citado en la nota número 34.

³⁶ Oficio de 23 de julio de 1941, dirigido al C. Secretario de Relaciones por el Vocal Secretario de la Comisión: expediente citado en la nota número 34.

público y el volumen reducido de recursos aplicables a este fin. Para iniciar y sostener la confianza y para aumentar el ingreso, el Estado tuvo que actuar apoyando sus valores, así como los de algunas instituciones descentralizadas, estableciendo una política favorable, sin detener la inversión pública; pero, a la vez, sin dejar de regular el dinero que pudiese crearse por la Banca. Al hacerse un estudio completo (cosa que está fuera del alcance de este artículo) de la inversión pública, tendrán que destacarse: el crédito sobre bases financieras que permitan su automática recuperación (bases que llegaron a cristalizarse en la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya virtud "ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29") y el crédito colectivo constituido por la emisión de valores para cuyo apoyo y colocación hubo necesidad de seguir una doble política: legislativa y de orden práctico.

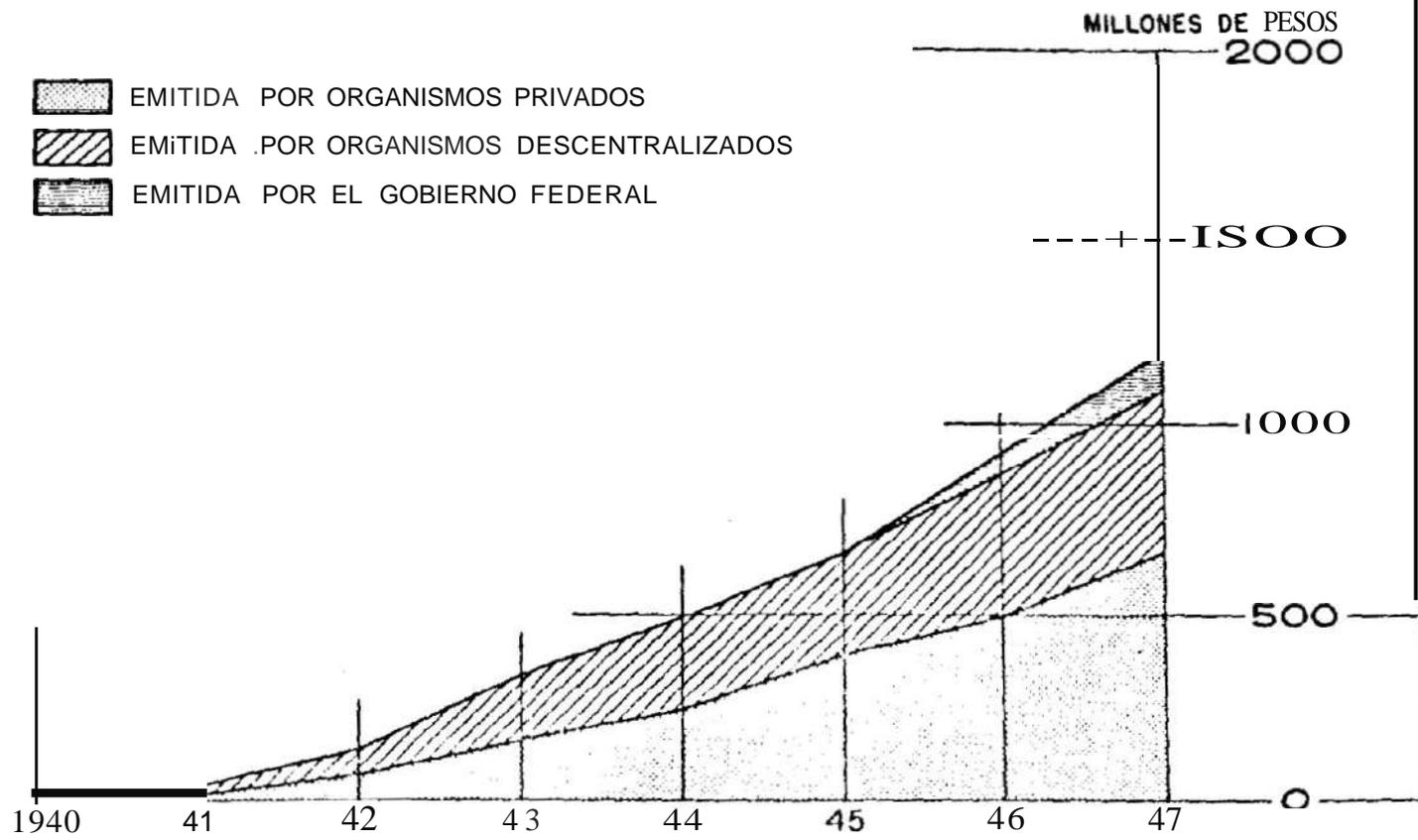
Para intensificar la inversión privada, también de carácter productivo, se procuró, entre otras cosas, facilitar el uso del crédito, aun cuando no se desconocía la existencia de algunos síntomas de expansión monetaria y moderar la política de tributación.

Ante la corriente de fondos que entró al país, que indudablemente tendría que influir en el aumento de la reserva del Banco Central y en el de la circulación monetaria, y ante la insuficiencia de las medidas tomadas para intensificar el acortamiento de las piezas metálicas de oro y de plata, el Estado abrió caminos para que esa corriente se canalizara de preferencia a la producción, como la reforma al sistema bancario en 1941, la expedición de leyes adecuadas para facilitar la industrialización y la aplicación de medidas concretas para este fin. El mercado de valores no fue ajeno a esta política porque, por una parte, se venció la resistencia para absorber valores públicos y, por otra, se favoreció en diversas formas el desarrollo de los valores privados.³⁷

Las directrices de la política económica para intensificar la inversión pública y privada de carácter productivo, influyeron indudablemente en la circulación de los valores, tanto públicos como privados. La gráfica de la página siguiente da una idea general del movimiento de valores de renta fija, en la época de que se repara, y permite comparar la deuda emitida por los organismos respectivos.

Esto indica que por reducido que se estimara el ambiente para el fomento económico, de todas maneras no dejó de influir en el desarrollo de los

³⁷ Para una descripción de la política financiera en el período de 1940-1946, véase el capítulo XI de "Seis años de actividad nacional", Págs. 321 a 369. Secretaría de Gobernación, México, 1946.



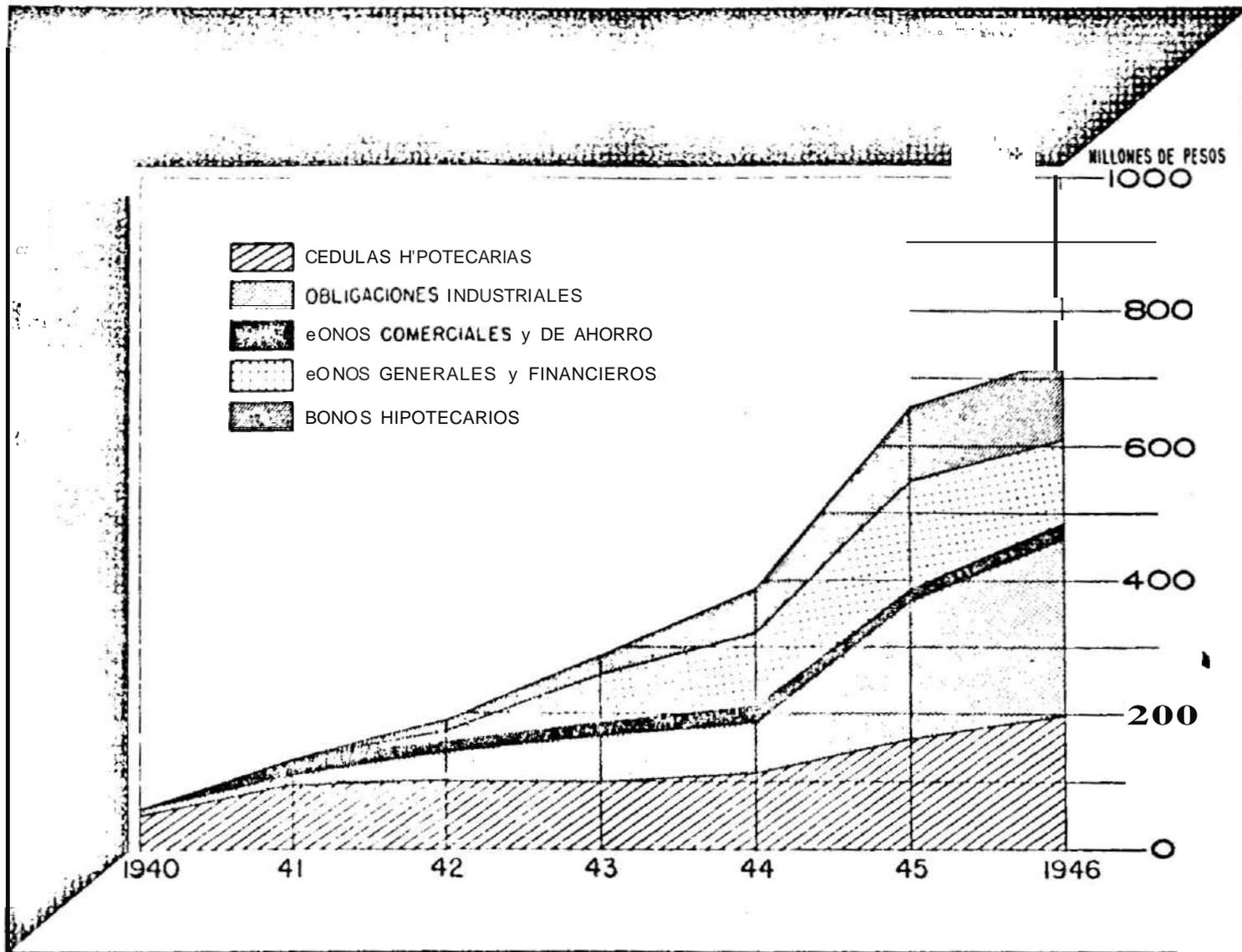
valores tanto públicos como privados; y que, ante el ascenso de los primeros, fue más rápido el de los segundos, en virtud de que alcanzaron un índice de aumento en su circulación mayor al de cualquier otro tipo de valor: de 37.9 millones de pesos en 1939, su circulación ascendió a 267.6 millones en 1945. Esto es muy significativo porque constituye la iniciación de una nueva etapa que se ha venido intensificando frente a una anterior en la que, como se dijo en la tercera Convención Bancaria celebrada en 1934, casi no había valores: en su lugar había inseguridad, desconfianza y falta de interés por los mismos, todavía bajo la vigencia de la nueva Ley de Títulos y Operaciones de Crédito; una inversión creciente en bienes raíces y la salida de capitales del país.

Para mayor información, el siguiente cuadro acusa el aumento de la circulación de los diversos valores, de renta fija, con datos al 31 de diciembre de cada año y en millones de pesos.

A Ñ O S	RENTA FIJA TOTAL	VALORES PÚBLICOS			VALORES PRIVADOS
		Total	Gubernamentales	De Ores. Descent.	
1939.	299.0	261.1	249.5	11.6	37.9
1940.	519.6	458.9	445.4	13.5	60.7
1941....	734.4	602.9	576.0	26.9	131.5
1942.	137.8	952.5	881.8	70.7	185.1
1943.	435.6	1 151.2	1 070.1	81.1	284.4
1944.....	1 750.4	1 316.8	1 036.8	280.0	433.6
1945	2 261.1	1 593.5	1 230.9	362.6	667.6

De los valores gubernamentales aumentaron su circulación los pertenecientes a la deuda titulada precisamente para obras públicas. De los valores de instituciones descentralizadas, si bien es cierto que aumentó la circulación de los bonos hipotecarios, sin embargo fue mayor la de los certificados de participación, cuyo campo de financiamiento industrial se vino ampliando desde entonces. En este último sector es de advertirse también el impulso de las obligaciones hipotecarias, desde 1945.

En cuanto a los valores privados, las cédulas hipotecarias iniciaron primero su carrera; sin embargo, las obligaciones hipotecarias emitidas por empresas industriales fueron adquiriendo un lugar de importancia, dado el aumento de su circulación de 1941 en adelante. A estos dos grandes grupos de valores deben agregarse los bonos generales que después irían a ser substituidos por los bonos financieros. En consecuencia, en este período de 1939 a 1946, se combinaron principalmente tres clases de valores (las cédulas hipotecarias, las obligaciones industriales, los bonos generales y, en menor escala, los bonos hipotecarios) como resultado de un ambiente más o menos propicio. El desarrollo de los valores privados, de renta fija, puede apreciarse en la siguiente gráfica:



El monto de los valores industriales en relación con el total de los valores de renta fija en circulación, es también significativo: en 1939 era menor de un 5%; pero de 1940 en adelante, fue aumentando de tal modo que en 1943 llegó a ser el 20% y, en 1946, cerca del 40%, porcentaje que se superó en el año de 1947.³⁸

Al tener a la vista el moneo de los diversos sectores que componen el grupo de los valores industriales, se advierte que en el período de 1939 a 1946 fue mayor la circulación de los valores emitidos por empresas privadas que los emitidos por organismos descentralizados, y mayor también la circulación de las obligaciones hipotecarias a la de los bonos generales.

En ese mismo período de 1939 a 1946, la población económicamente activa ascendió de cinco millones seiscientos cincuenta y cinco mil habitantes a siete millones doscientos cuarenta mil y, sin embargo, la circulación de los valores de renta fija, al estimarla por haberanre económicamente activo, acusa un ascenso de 50.00 a S 150.00, como puede verse en la gráfica de la página siguiente.

En 1939 el monto de los valores de renta fija en circulación representaba el 5.21% del ingreso nacional monetario que fue de 5,747 millones de pesos; y, en 1946, el 10.34% del propio ingreso que ascendió a 24,118 millones de pesos.³⁹

No he querido decir que el desarrollo general de la economía y el de los valores, durante esta época, se deba única y exclusivamente a las medidas que para intensificar la inversión productiva se dictaron abiertamente en 1941, puesto que no puede ignorarse el trabajo y los bienes acumulados de los años anteriores. Sin embargo, arra hubiera sido el derrotero sin la preocupación de encauzar la corriente de recursos hacia la producción en general.

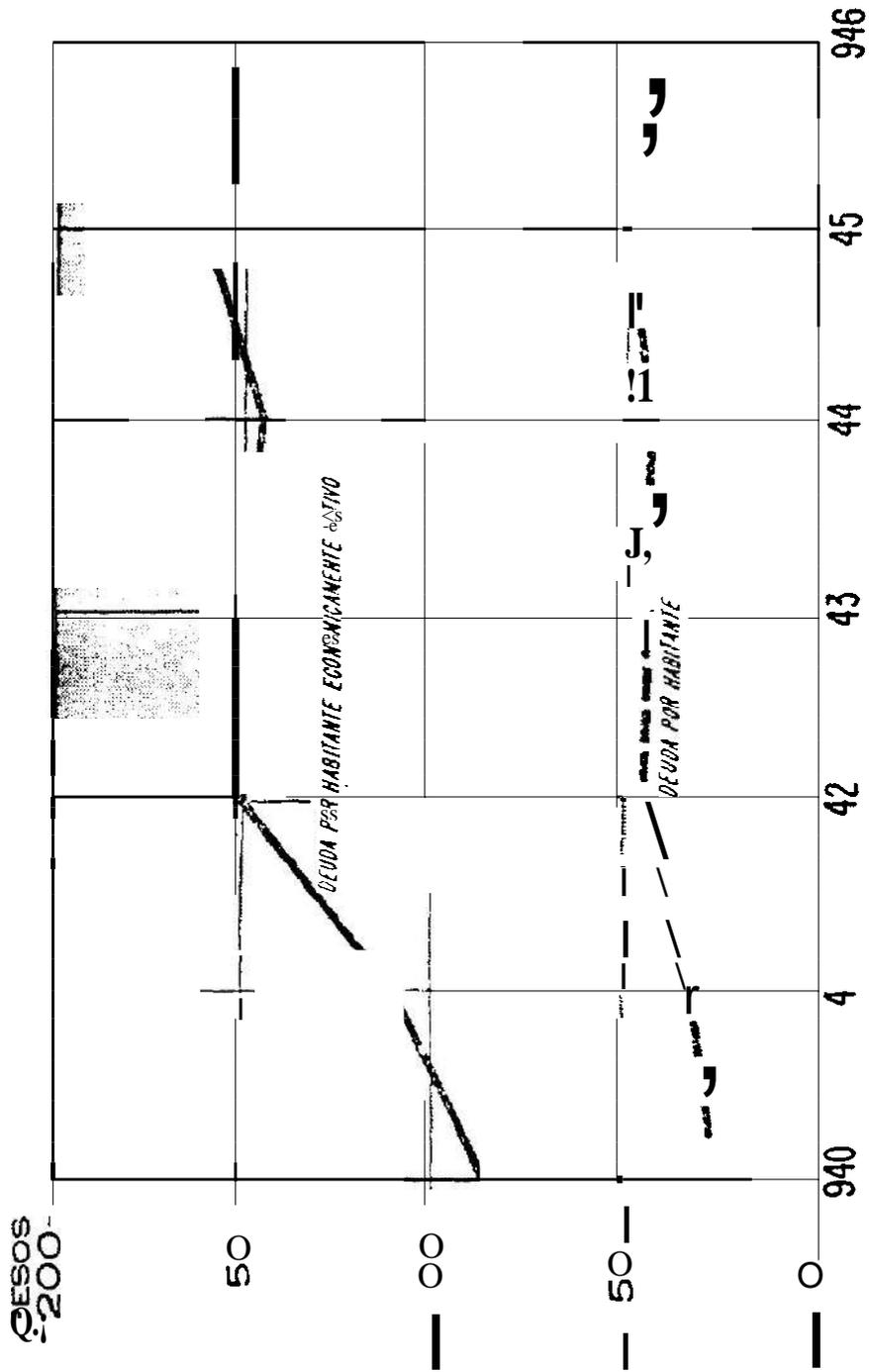
Por otra parte, ningún estudio completo podría hacerse sobre el mercado oficial de valores en México, sin conocer sus características en esta época de 1939 a 1947, distinta a las anteriores de 1939 y a la siguiente a partir de 1947, a nuestros días. Dentro de las propias dimensiones de este mercado, la época de que se trata es significativa por esto:

1) Aumento de las operaciones con valores de renta fija: de S 267,680.50 en 1939 ascendieron a S 3,283,948.75, en el año 1946.

2) Los volúmenes de operación más importantes fueron los constituidos por los valores hipotecarios para la construcción (cédulas principalmente y bonos), así como los de las obligaciones hipotecarias para el fomento

³⁸ Véase el cuadro número 14 de la Pág. 99 y la gráfica número 10 de la Pág. 114 de la Memoria Anual —1955— de la Comisión Nacional de Valores.

³⁹ Para una idea completa de la relación anual, durante esta época, de los conceptos mencionados, véase el cuadro número 2 que aparece en la Pág. número 87 de la Memoria Anual —1955— de la Comisión Nacional de Valores.

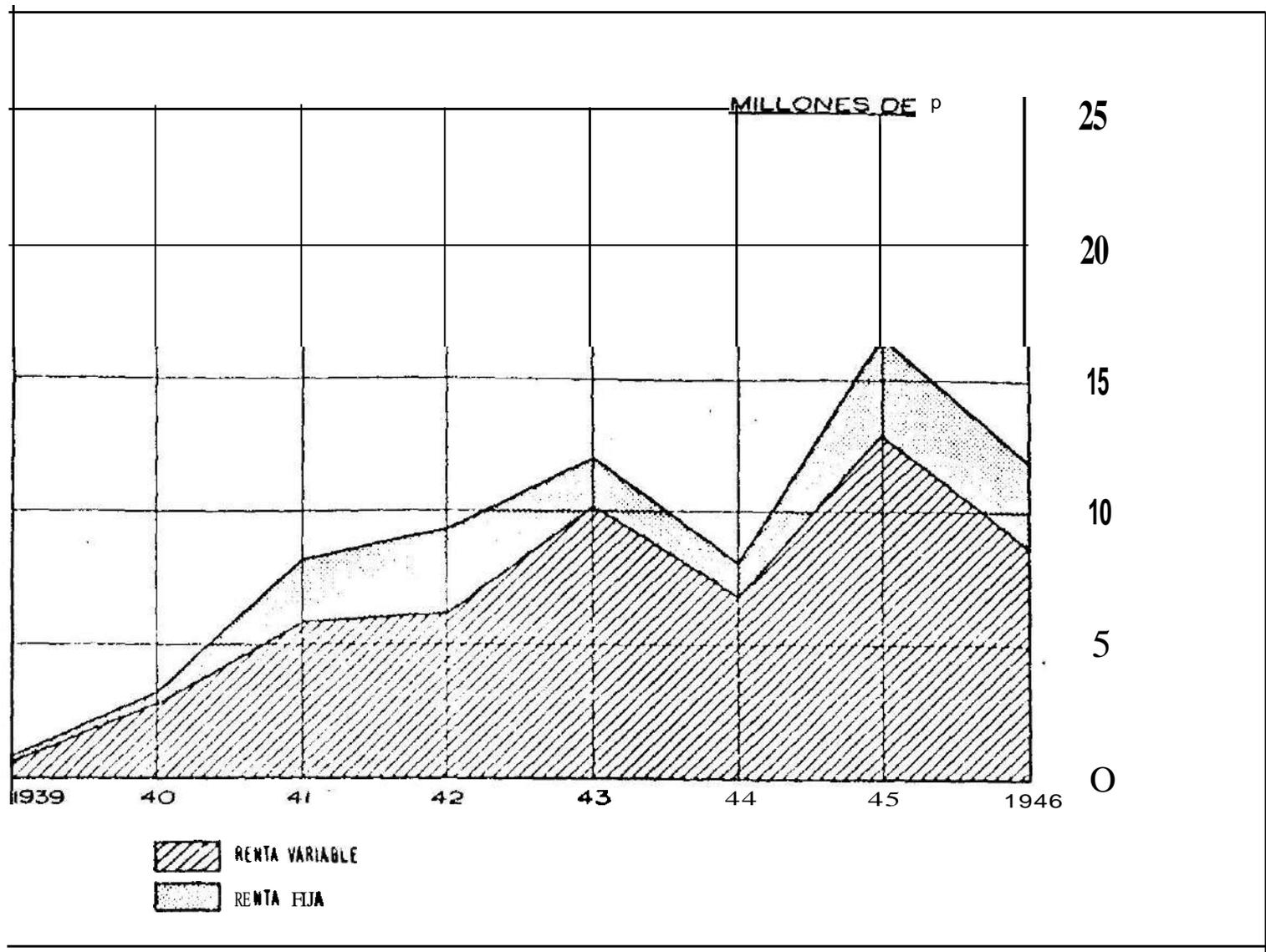


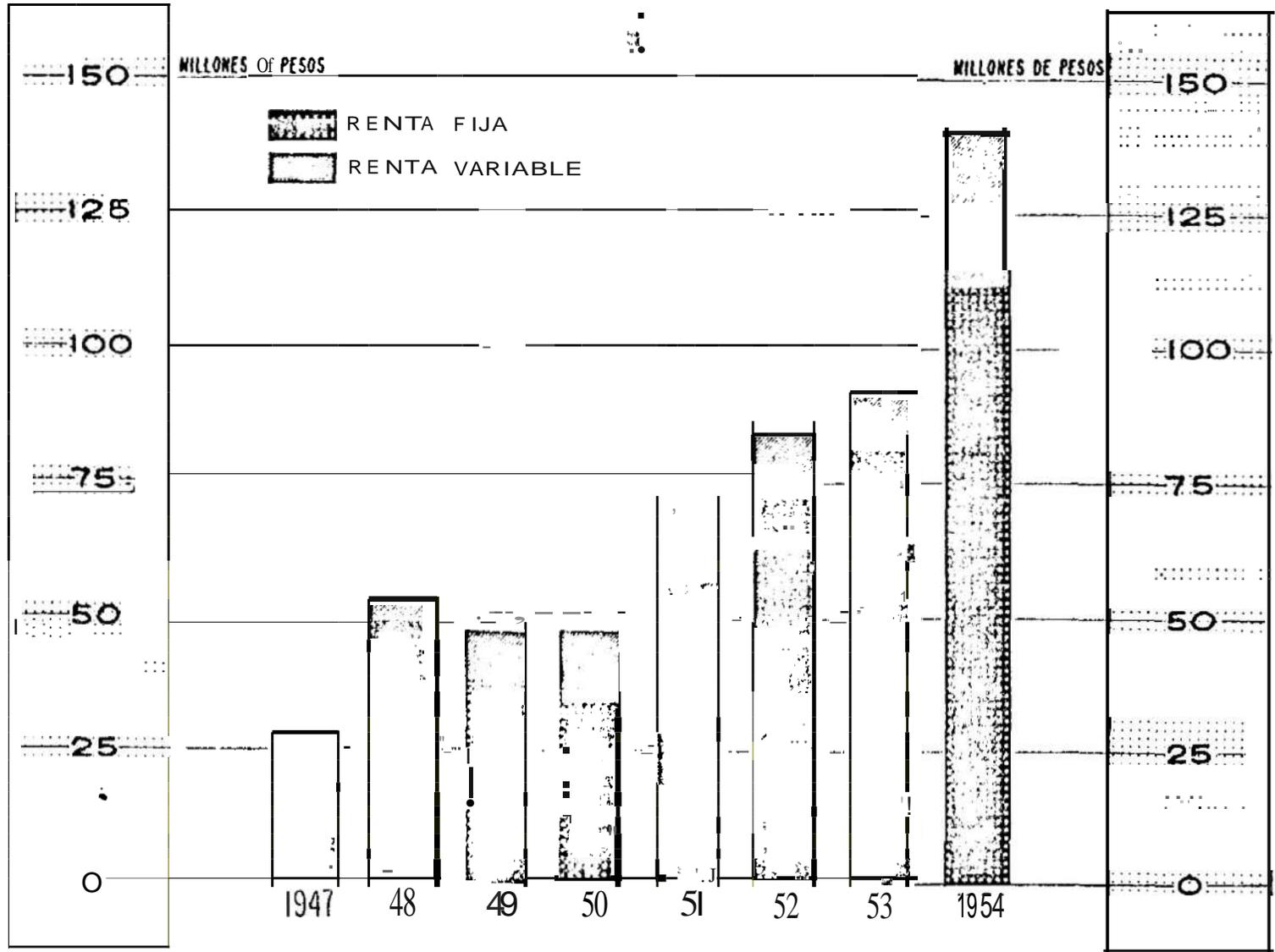
industrial. El hecho de que *las* operaciones con cédulas hipotecarias fuesen mayores en *la* bolsa que las celebradas con obligaciones hipotecarias para fines industriales, no quiere decir que la circulación de estas últimas no estuviese creciendo paralelamente con *la* de *las* primeras. Sólo se *trata* de una peculiaridad del mercado oficial, de que *después* se hablará.

e) A pesar del aumento de las operaciones con valores de renta fija, siempre fueron menores que las realizadas con valores de renta *variable*. En efecto, estas últimas ascendieron a \$630,377.50, en 1939, a \$10,123,318.50, en 1943. Después llegaron a cerca de 13 millones de pesos en 1945 y a más de \$500 millones de pesos en el año 1946. La siguiente gráfica demuestra las operaciones, en la Bolsa de Valores de México, con papel de renta fija; y de renta *variable*.

Aun cuando el mercado de acciones no fue lo que pudo haber sido; sin embargo, al ser mayor que el de los valores de renta fija, indica que en esta *época* se conservaba la tradición de operar con títulos de renta variable, a pesar del aumento en la circulación de los valores de renta fija. Es opinión general que un mercado de valores se forma con papeles de renta *variable*, mas que con títulos de renta fija de menor o, en ocasiones, de ninguna especulación. Las acciones representan activos y los valores de renta fija ahorros en dinero, por lo que los cambios en el valor de *éste* afectan más directamente a los segundos. Como quiera que sea, la característica del mercado oficial, en la época 1939-46, fue la supremacía de las operaciones con títulos de renta variable. a diferencia de lo que habría de ocurrir de 1917 en adelante, porque la situación fue contraria: mayores operaciones con títulos de renta fija que con papeles de renta variable. aun cuando estos últimos no hubiesen disminuido. En efecto, en 1917, las operaciones de renta fija alcanzaron \$26,010,338.17, y las operaciones con acciones \$3,464,379.25. Esta tendencia se *acentuó* en los años siguientes puesto que, en 1954, el monto de lo operado con acciones representó \$29,267,369.25, en ramo que las operaciones con valores de renta fija alcanzaron la suma de \$111,663,752.27. En la siguiente gráfica que se incluye pueden verse las operaciones con valores de renta fija y de renta variable celebradas en la Bolsa de Valores de México de 1917 a 1954:

Por reducidos que se estimen los volúmenes de operación en el mercado oficial, contribuyen, sin embargo, un *reflejo* de las características de cada una de las dos *épocas*, en cuya virtud predominan, en la primera, los valores de renta variable y, en la segunda, los de renta fija, situación que ha seguido hasta nuestros días. Eso quiere decir que en la *segunda época*, el crédito individual o colectivo, representado este último en valores de renta fija, ocupó un campo mayor que el financiamiento desahogado que representa la distribución de acciones. En otro lugar se hará un análisis de este fenómeno que es un resultado, entre otros, de las características económicas de nuestro sistema.





El aumento en la circulación de los valores de renta fija, principalmente de las emisoras privadas, fue uno de los motivos que se tuvieron para ampliar el campo funcional de la Comisión, con la finalidad de evitar que durante ese recimienro se crearan prácticas viciosas, como había pasado en otros países.

La política económica que influyó en el desarrollo del mercado de valores en la época de 1939 a 1946, no se hizo sola; sino, entre otras cosas, con el concurso de un instrumental constituido por el Banco de México, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, la Nacional Financiera y otros organismos bancarios. Por esto es conveniente referirse, aun cuando sea someramente, a la actuación de esas entidades.

El Banco de México se podría estudiar a través de las diversas etapas señaladas por cada una de sus leyes principales (de 1925 a 1932; de este año a 1936; de 1936 a 1941 y, por último, de este año en adelante), o analizando separadamente sus principales funciones (emisión de billetes; regulación de la circulación monetaria; organización del sistema bancario; operaciones de mercado abierto. etc.); pero en atención a nuestros propósitos podrían destacarse dos épocas: de 1925 a 1941, y de este año a 1946, por ser el año en que entró a formar parte de la Comisión Nacional de Valores. Desde luego, esta segunda etapa es la más interesante para nuestros propósitos; sin embargo, como no podría entenderse completamente sin tener en cuenta las características de la primera, estimo conveniente resumirla.

Primera época de 1925 a 1941. De acuerdo con las leyes respectivas, esta época puede dividirse en tres etapas: de 1925 a 1932; de este año a 1936 y de 1936 a 1941. Durante la primera etapa el banco tuvo un carácter mixto, porque a las funciones que se le dieron como banco único o banco central, se agregaron otras, aun cuando transitoriamente, para operar como un banco privado con la finalidad de organizar el sistema de crédito que, con el tiempo, pudiese servir de base para la realización adecuada de aquellas funciones. Fue una actitud impuesta por las circunstancias, parecida a la recomendación de San Pablo para actuar dentro de los hombres sin ley, como si no se tuviese ley, para ponerlos dentro de la ley. Y es cierto que su actuación durante este período contribuyó a preparar el campo para sus específicas atribuciones, respecto de las cuales ya se habían hecho algunos razonamientos al discutirse en el Congreso Constituyente de 1917 el artículo 28 de la Constitución Política del país. En efecto, don Rafael Nieto presentó una iniciativa para adicionar el proyecto del artículo 28 con otra excepción a los monopolios que se prohibían, y que fue precisamente la de emitir billetes, pero agregando que sería por medio de un solo banco controlado por el Gobierno Federal." Las razones del señor Nieto fueron las siguientes:

o Véase el tomo II, pág. 237, del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.

1" Desde *el punto* de vista financiero *la* centralización *del* crédito en *lo* que **respecta a** bancos de emisión, tiene **las** siguientes ventajas: cuando en *los* momentos *difíciles* el saldo de la balanza comercial *le* es adverso a un país **se** impone *la* exportación de metálico; si existe un sistema de pluralidad de los bancos de emisión, *la* retirada de metálico que vaya a cubrir los créditos **exteriores** afectaría gravemente a **la** circulación, mientras que si se **tratará de** un solo Banco Central ⁴¹ que concentre las especies metálicas, podría en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus malos **efectos** serán aminorados.

2º Desde el punto de vista económico político, *la* centralización del crédito presenta las siguientes **ventajas**: *al* ensancharse *las* finanzas de un país, **la** cuantía del manejo de fondos por el tesoro público **tenderá** a afectar seriamente **la** circulación monetaria al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras *los* egresos **las** requieran. Tal sistema resultaría casi inevitable con **un** sistema descentralizado, mientras que con un Banco único, en estrecha convivencia con *el* tesoro, los valores pertenecientes al Gobierno pueden estar disponibles en *roda momento para las* necesidades del mercado. Además, el Gobierno en cualquier **grave** emergencia nacional, contará con **el** crédito público en forma más amplia y expedita, encendiéndose con una *sola* institución que si **tuviera** que recurrir a innumerables bancos.

" " 3º Habiéndose hecho concesiones leoninas en tiempo de *la* dictadura a *los* bancos *locales*, sin provecho ninguno para el tesoro nacional, éstos emisionaron **grandes** cantidades de billetes, presentándose *el* caso de dos bancos de emisión, de nombres sonoros y pomposos, que sólo tenían existencia metálica por S 2,000.00 plata y emisiones por más de \$ 2.000,000.00.

El diputado Espinosa preguntó a la Comisión respectiva si *el* Banco única de emisión sería del Estado o sería un banco privado, y el diputado Recio congres: « que sería del Estado y con dinero del Gobierno Federal. El diputado Lizardi expuso, entre otras cosas, que no tenían la preparación necesaria para resolver a conciencia un problema económico verdaderamente serio y preguntó: "¿somos un Congreso revolucionario que **venimos** a procurar el **adelanto** de la nación o somos una colección de economistas distinguidos que venimos a estudiar **cuál** es **el** mejor sistema de bancos?" Independientemente de que el Estado sea algo más que un economista, el **adelanto** de una nación no es independiente del sistema bancario. El diputado Lizardi **abrigaba** serias dudas **sobre** la forma que **debería** tener el banco, en atención a las **circunstancias del momento**; en tanto que el diputado Epigmenio Marrincz declaraba que, en su concepto, el banco único que presentaba la Comisión era lo **único** que podía salvar al país (se asienta en *el* "Diario de los Debates" que después de esta expresión hubo murmullos y siseos). El diputado Bojórquez

⁴¹ Esto demuestra que en el Congreso no solamente se hizo uso del término: Banco único de emisión.

decía que no eran especialistas o técnicos sobre las marerías en que legislaban; pero que en el fondo tenían un "instinto revolucionario" que les permitía saber cuándo una cosa podía ser o no necesaria, y pidió que en apoyo de la proposición hablara don Rafael Nieto, quien así lo hizo atacando los argumentos que en contra se habían esgrimido. El diputado Zavala, en un discurso de carácter histórico sobre banca de emisión, no estuvo conforme con el diputado Lizardi. Alguien dijo en la discusión que la suerte del Estado dependía de la circulación monetaria y, al fin, se aprobó el artículo 28 el 17 de enero de 1917, por 120 votos a favor y 52 en contra.⁴²

No eran de extrañar, en 1917, algunas de las dudas sobre el *modus operandi* del Banco, en virtud de las circunstancias que entonces prevalecían: no se debe olvidar, por una parte, que el Banco llegó a crearse 8 años después de aprobado el artículo 28 constitucional y que, por otra, apareció con una función doble: la de banco único o central con los elementos que para este fin se le dieron, y que naturalmente no pudo poner en movimiento todavía en 1925, y la de un banco privado con el objeto de que operara directamente con el público para restablecer la confianza en el crédito, procurar prácticas mejores dentro del mercado de dinero, organizar el sistema bancario, etc. Hubo de operar durante un lapso de 7 años en la preparación del campo en donde podría actuar como un banco central, cosa que ya pudo hacer, con las características propias de su evolución, de 1932 en adelante.⁴³

En atención a las características de la crisis económica de 1932, se puso en vigor un programa de acción doble: una inmediata en beneficio de la circulación monetaria interna, y otra mediana para estabilizar la moneda nacional en el comercio exterior. Para la primera se procuró ampliar el crédito y el *stock* circulante a fin de restablecer la relación entre el volumen de este y "el conjunto de la producción consumible y de los bienes y servicios intercambiables". Para la segunda, con la finalidad de mantener el equilibrio entre el *stock* circulante y el volumen de la producción consumible se devolvió al Banco de México la función de regular la circulación monetaria con las facultades necesarias para determinar la conveniencia de la acuñación y la cantidad y clase de monedas que deberían acuñarse. "con entera independencia del Gobierno"; y se reorganizó el defectuoso sistema bancario para coordinarlo con las actividades del Banco Central como órgano regulador de la moneda y del crédito.

⁴² Véase el tomo II, pág. 403. del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.

⁴³ Para una descripción de esta época, de 1925 a 1932, puede verse La crisis económica en México y la nueva legislación sobre la moneda y el crédito, Vol. I, págs. 37 y siguientes, publicación de la Sría. de Hacienda. y Crédito Público, Editorial "Cultura", México, 1933. Ley Monetaria y ley General de Instituciones de Crédito, págs. 9 a 13. 28 de agosto de 1936. Editorial "Cultura", México, 1936. Por último el Apéndice 1 sobre el Banco de México que aparece en la obra de Cock sobre Banca Central, págs. 397 a 404, publicación del Fondo de Cultura Económica, 1946.

De acuerdo con esa política, lo que en 1932 se hizo concretamente en relación con el Banco fue la siguiente; suprimir su carácter de "competidor privilegiado permanente de las instituciones privadas"; lograr una asociación fecunda de éstas con aquél; establecer, por lo tanto, un consorcio entre los capitales privados y los oficiales para la organización del crédito nacional; señalar} clasificar las funciones de la institución como banco central, así como distribuirlas adecuadamente; emitir billetes de aceptación voluntaria para el público y forzosa para oficinas oficiales, mediante operaciones de redescuento comercial e industrial, a reserva de que la emisión pudiese hacerse de acuerdo con el desarrollo de las circunstancias naturales, mediante el cambio por oro o divisas extranjeras; descontar aceptaciones de los bancos asociados para intensificar el mercado de dinero; realizar anticipos sobre letras y bonos de caja; abrir créditos en cuenta corriente para "movilizar fondos dedicados a inversiones y créditos a largo plazo"; y, por último, hacer anticipos sobre bonos de prenda que emitiesen los Almacenes Generales de Depósito. Este fue, en resumen, el "extenso y fértil campo en que el Banco de México podrá seguir desarrollando institucional e ilimitadamente su benéfica actuación", dentro de una política económica encaminada a suprimir la deflación sin caer en la inflación. El señor ministro de Hacienda de entonces, en varias ocasiones usó para esa política el nombre de "reflación".⁴⁴

En cuanto a las operaciones con valores, sujetas naturalmente a las directrices señaladas en el banco central, se podría hacer la siguiente agrupación:

a) Servicios de la deuda pública dentro y fuera del país.

b) Anticipos, préstamos y créditos en cuenta corriente sobre valores de características adecuadas para estas operaciones, distinguiendo entre las inscripciones asociadas y no asociadas.

c) Suscripción de acciones de instituciones nacionales de crédito, sin exceder del 10% del capital de la institución respectiva, ni del 10% del capital exhibido del Banco, previa aprobación de siete consejeros por lo menos, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

d) Adquisición de bonos, obligaciones u otros títulos semejantes, sin exceder del 10% del capital exhibido del Banco, y siempre que estuviesen cotizados en bolsas oficiales.

e) Previa una reserva en efectivo de un 10%, inversión de los llamados depósitos obligatorios en: acciones de instituciones nacionales de crédito; créditos en cuenta corriente a bancos asociados, con garantía de valores; an-

⁴⁴ Como no enjuicio, por ahora, los resultados de cada política económica, me limito a señalar en relación con este tema: la ya citada Crisis económica en México y la nueva legislación sobre la moneda y el crédito, Vol. I. El problema supremo de México, ensayo de crítica constructiva de la política financiera, México, 1955, del Ing. Alberto J. Pani. Los artículos publicados por el Sr. Lic. Eduardo Suárez, ex Secretario de Hacienda y Crédito Público, en el diario *Excelsior* correspondiente a los días 10, 11 y 12 de mayo de 1955; así como el prólogo de la segunda edición del libro del Ing. Pani, que apareció en el diario *Excelsior* correspondiente a los días 27 y 28 de junio de 1955.

ricipos sobre bonos de caja y de prenda de instituciones asociadas y, por último, operaciones de compra y venta en mercado abierto de títulos o valores conzados en bolsas oficiales.

Este cuadro se completa con las siguientes prohibiciones:

Tomar en firme o invertir en acciones de cualquier clase, con excepción de las permitidas; tomar en firme o hacer inversiones en bonos, obligaciones u otros títulos semejantes que no estuviesen cotizados en bolsas oficiales, y suscribir en firme los títulos o valores emitidos por el Estado, pero con Facultad de operarlos en mercado abierto.

Además, las resoluciones del Consejo de Administración del Banco sobre inversiones en valores, nuevas emisiones u operaciones con los títulos de la deuda pública, podrían ser vetadas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, siempre que a su juicio pudiesen afectar el equilibrio económico de la República. Esto se hizo, según la exposición de motivos de la ley, "para dar mayor fuerza al control del Gobierno sobre las funciones del Banco que directamente interesan a la soberanía y seguridad del Estado".

En 1936 se modificó la Ley del Banco de México, entre otras, por las siguientes razones:⁴⁵

a) A pesar de que el Banco tenía, en 1936, una brillante posición y de que "todas las esperanzas eran permitidas respecto de su futuro desarrollo". sin embargo, era recomendable que las funciones que le correspondían como banco central tuviesen la más cuidadosa y estricta especialización, "por su índole misma y por su importancia para la colectividad".

b) El Banco Central debería respetar, más que cualquier otro, el principio básico de la diferenciación de responsabilidades. por lo que debería abstenerse de "celebrar operaciones que sólo un establecimiento especializado podría practicar con éxito, pues así se irían mejorando, en todos sus aspectos, las condiciones en que el crédito se impartiera, y se aprovecharían en beneficio de la economía nacional, todos los capitales disponibles,

c) El Banco debería coordinar también sus funciones de tal manera que se "apoyaran y complementaran recíprocamente, como partes que son de un mismo conjunto orgánico, dando prioridad a las funciones monetarias que son, con mucho, las más importantes".

d) Las funciones primordiales del Banco necesitaban el complemento indispensable de un sistema bancario y de un mercado de crédito adecuados. cosa que exigía algunas reformas a la Ley de Instituciones de Crédito. Esto explica las que aparecieron en el año 1936.

e) Superada ya la crisis económica de 1932, no se creía ya [usuricable] la política seguida por el Banco de "llenar con sus propios recursos o con

⁴⁵ Véase la Ley Orgánica del Banco de México, con su exposición de motivos, págs. 24 y siguientes. 28 de agosto de 1936; Editorial "Cultura". México, D. F. 1936.

crédito circularorio, el vacío que las practicas de crédito de ciertos bancos improprianes, así como el atesoramiento y la desorganización de los mercados de dinero y de valores, habían dejado abierto entre la oferta y la demanda de crédito bancario. a medida que aumentaba la actividad productiva y comercial del país".

f) Este reajuste del Banco sería posible y benéfico en las "condiciones de calma y relativa holgura que prevalecían en el mercado de crédito, en vez de **aguardar** a que se produjese una situación de peligro para toda el sistema bancario o para la moneda . . ."

S! Se consideraba indispensable ampliar las facultades del Banco, "en la medida en que lo requiriese la extensión de sus responsabilidades a un campo **apenas** explorado por él. y que sin embargo entra en su esfera natural de acción: el mercado de dinero. de! que todo banco central es el órgano regulador",

b). Deberían determinarse con más precisión las características de los títulos o valores que **podiesen** ser motivo de operaciones de mercado abierto, vinculados siempre a la política de **crédito** privado, de acuerdo con las condiciones del sistema económico.

El conjunto de las taciones anteriores demuestra que se quería consolidar al instituto como un banco central, con las facultades necesarias para regular el sistema monetario y de **crédito** de acuerdo con las características de la época, diferentes a las que habían prevalecido en la época anterior. Por eso se decía, en la exposición de motivos de la ley de 1936, que las limitaciones que **tenía** el ordenamiento del Banco en 1932, "no eran imputables a error, sino a consideraciones de oportunidad y de prudencia". Y tanto en 1932 como en 1936, las operaciones con valores que realizara el Banco tendrían que ajustarse a sus finalidades como regulador, principalmente, del mercado de dinero,

En 1936, el cuadro de las operaciones del Banco con valores era. en **términos** generales. el siguiente:

1" Descuentos con bonos de prenda de instituciones asociadas y **anticipos** a corto plazo sobre los siguientes valores:

a) Bonos de caja, obligaciones con **prenda** de títulos o valores, y cédulas, obligaciones y bonos hipotecarios, emitidos por instituciones o uniones asociadas, o con su **garantía**, **pagaderos** en un plazo no mayor de un año en la **fecha** del anticipo. hasta el 90% de su cotización en el mercado; y. si el plazo fuese mayor de un año, hasta el 75% de **esa** cotización.

b) Bonos u obligaciones emitidos o garantizados por el Gobierno Federal, **pagaderos** a un plazo no mayor de un **año** en la **fecha** del anticipo, hasta el 90% de su cotización en el mercado, siempre **que** fuesen **valores** relacionados con la ejecución de alguna obra pública de carácter productivo y

a cuya amortización, así como al pago de intereses, estuviese afectada de modo permanente por la ley o contrario-ley, el producto de determinados derechos, tasas, participaciones o impuestas.

e) Valores de cotización firme y de amplia y constante demanda en el mercado de dinero nacional o en los más importantes del exterior, siempre que no fuesen acciones y estuviesen a cargo de firmas de primer orden.

2º Otras operaciones a corto plazo con garantía o colateral de valores de los ya señalados.

3º Compra, venta, suscripción y colocación de acciones de las instituciones asociadas, sujeto a los requisitos del caso.

4º Adquirir bonos de caja, obligaciones con prenda de títulos o valores. con cédulas. obligaciones y bonos hipotecarios emitidos o garantizados por las instituciones asociadas, y negociar los títulos así adquiridos, que deberían ser pagaderos dentro de un plazo no mayor de 180 días, en la fecha de su compra o descuento, a menos que fuesen de cotización firme y de amplia y constante demanda en el mercado.

5º Comprar y vender títulos y valores de cotización firme y de amplia y constante demanda en el mercado de dinero nacional o en los más importantes del exterior, salvo acciones, y siempre que fuesen a cargo de firmas de primer orden. Esta facultad se ejercería dentro de los límites respectivos, en los términos de la ley.

6º Comprar y vender bonos u obligaciones emitidos por el Gobierno Federal. que tuviesen los objetos y garantías señaladas para el caso de anticipos. y pagaderos en un plazo no mayor de 5 años contados desde la fecha de la compra. con la limitación que señalaba la fracción XVI del artículo 38.

7º Adquirir o descontar cupones de intereses de los valores permitidos. siempre que el plazo en que fuesen exigibles no excediese de 180 días a partir de la fecha de adquisición o descuento, y negociar los cupones adquiridos.

8º Realizar repartos con valores de renta fija emitidos por instituciones o uniones asociadas, o con su garantía; con valores emitidos por el Gobierno Federal con las características señaladas y con valores de cotización firme de amplia y constante demanda en el mercado de dinero nacional o en los más importantes del exterior. y siempre que fuesen a cargo de firmas de primer orden, sin incluir en ningún caso a las acciones.

Entre algunas arras prohibiciones. deben destacarse las siguientes:

a) Comprar y descontar bonos de caja. cédulas. obligaciones o bonos de cualquier clase. directamente a la institución o unión de crédito que los emitiese o garantizara.

b) Adquirir acciones, salvo en los casos permitidos.

e) Suscribir por su cuenta o garantizar valores públicos.

De acuerdo con este cuadro funcional, las operaciones con valores en el mercado abierto eran un insrrurnenro de la política reguladora de la moneda y el crédito, al que se agregó, por primera vez en 1936, otro de gran importancia, en cuya virtud, de acuerdo con la situación de los mercados de crédito y divisas o de las reservas de oro del Banco de México. ésre fijaría los *limires* a que deberían sujetarse la emisión y circulación de los valores erniridos o garantizados por las insriruciones y uniones asociadas. Esas limitaciones tendrían siempre un carácter general. aunque se establecieran separadamente para cada una de las caregorias de tirulos, y se dictarían con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y oyendo a los consejos de administración de las *bolsas* de valores y a las insriruciones y uniones de crédito interesadas. El Banco esrcblecería reglas para la aplicación de esas normis, a las emisiones pendientes y al retiro del circulante o a la absorción temporal de tirulos ya emitidos; para cuyo efecto tendría en cuenca la situación financiera, el crédito, los recursos y demás circunstancias de las insriruciones efectuadas, oyendo a éstas.

Se conservaba el veto del ministro de Hacienda sobre las resoluciones del Consejo del Banco referentes. entre otras cosas, al volumen de la circulación: moneraria y operaciones con valores extranjeros.

En 1936, como en 1932, lo que impera es la preocupación de cansolidar por una parte al Banco Central con las funciones que se consideraron necesarias para cada época y, por Otra, al sistema bancario en general; posteriorrenre y ya con un sistema bancario firme se pensó que podría seguirse una política más abierta de apoyo al fomento de la producción.

Continuará.

EL PENSAMIENTO POLITICO DEL CONSTITUYENTE DE 1857

POR

CESAR AUGUSTO IZAGUIRRE ROJO

Evidentemente constituye un acierto, es más, llena el ámbito de una exigencia, la celebración del año de la "Constitución y del Pensamiento Liberal", en honor de la Constitución de 1857, que el día 5 de febrero de ese año inició su trayectoria de derecho y justicia en nuestra patria.

El llamado del señor Presidente de la República, en concierto con los demás Poderes de la Unión, para que el pueblo de México participe en esta celebración es, pues, sin lugar a duda, atinado reconocimiento a lo que podríamos llamar momentos escelares de nuestra historia.

Pretender ahondar en el esclarecimiento de la idea predominante del Constituyente de 57, sería tarea de ingentes proporciones, para la cual ni mi capacidad y ciencia podrían acudir con el éxito deseado, pero pretender de buena fe caminar por entre el pensamiento político reinante en aquella época, guiado por el audaz lazarillo del entusiasmo patrio, será lo que llene este trabajo destinado a unirse a los que, entre otras instituciones docentes, patrocina el altísimo prestigio del Instituto de Administración Pública.

Si la Constitución de 1857 en sus bases teórico-filosóficas adopta [as ideas del *Contrato Social* de Rousseau, de la declaración de los derechos del hombre, de las ideas y conceptos de la Constitución de Cádiz de 1812, había dejado en las nuestras de 1824 y 1836, Y al tratar lo relativo a la libertad de cultos. a pesar de que el proyecto venía por la tolerancia, es vencido por el ministro Lafragua, quien, en nombre de Comonfort, logra el triunfo de los intolerantes, y no es sino hasta 1873 cuando la ley primera inscribe en sus ordenamientos la libertad de conciencia; la carta se redacta encabezándola con el nombre de Dios y a pesar de ello, el clero, en los acontecimientos posteriores a su implantación desata una tormenta en su contra. que culmina en una campaña que llega hasta el confesionario para exigir del creyente que previamente debe retractarse del juramento que hizo de la Constitución, de tal forma que esta retractación sea pública y de algún modo llegue al conocimiento de las autoridades; a pesar de ello podemos afirmar que los constituyentes giraban alrededor del individualismo liberal, pero que fundamentalmente su espíritu era moderado por el peso indiscutible de sistemas tradicionales, a pesar de . abrir las pueras a las leyes de desamortización, la Ley Juárez, y trazar la

separación de la Iglesia y el Estado. En esto, por lo que respecta a su contenido ideológico, de tendencia fundamentalmente, pues en lo que concierne al mecanismo del Gobierno, encontramos gran afinidad con el que establecía la Constitución de los Estados Unidos del Norte.

Si vamos dejando apuntado lo que el Constituyente de 57 va estableciendo de manera firme para fortalecer la vida de un estado de derecho, debemos pensar también en el examen exhaustivo, lo que no cabe, tal vez imbuido por la exaltación jacobina y por la política liberal individualista, pues a pesar de la doliente situación del mexicano en aquellos lustros, no da cabida a ideas sociales acerca de la distribución de la riqueza, a pesar de que debe haberse aparecido, en no pocas ocasiones, el esplendor y la fuerza del pensamiento humanísimo, sensato y prudente, de los principios proclamados y sostenidos por el gran cura Morelos, No, para la cristalización de estas ideas, de altísimo sentido de justicia social, hay que esperar hasta 1917.

Todo esto lo explica fundadamente el tiempo: si leemos el informe del obispo y cabildo eclesiástico de Valladolid de Michoacán, Fray Antonio de San Miguel, monje jerónimo de Corbán, de las montañas de Santander, que rinde al Rey en el año 1799, según la transcripción que nos dejara el Barón Alejandro de Humboldt, tenemos que: "La población de la Nueva España se componía de tres clases de hombres, a saber: de blancos o españoles, de indios y de castas; que los españoles componían la décima parte de la masa total; que casi todas las propiedades y riquezas del Reino estaban en sus manos; que los indios y las castas cultivaban la tierra; servían a la gente acomodada y vivían sólo del trabajo de sus brazos, desprendiéndose de esta oposición de intereses el odio recíproco que nace entre los que lo poseen todo y los que nada tienen, entre los dueños y los esclavos." Así es, agrega el crítico perspicaz, "que vemos de una parte los efectos de la envidia y la discordia. la asunción, el robo, la inclinación a dañar a los ricos sus intereses; y de la otra, la arrogancia, la dureza y el deseo de abusar en todas las ocasiones de la debilidad del indio. No hay estado intermedio: es uno rico o miserable, noble o infame de derecho y de hecho", y concluye: "Efectivamente, los indios y las castas están en la mayor humillación. El dolor de los indígenas, su ignorancia y más que todo su miseria, los ponen a una distancia infinita de los blancos, que son los que ocupan el primer lugar en la población de la Nueva España. Los privilegios que al parecer conceden las leyes a los indios, les proporcionan pocos beneficios. y casi puede decirse que les daña". Además de las anteriores desigualdades las corruptelas de todo orden en la administración de justicia, dan una idea de la situación del mexicano recién iniciado el siglo XIX. La independencia que encabezan Hidalgo y Morelos primordialmente tiene, entre otras, estas razones fundamentales.

Empieza a correr la primera mitad del siglo XIX e invade a los hombres, principalmente durante los años transcurridos de 1821 a 1856, el signo angustioso de la política, como lo afirma el maestro Gaxiola, y se destaca, para

aquel enronces. cuma origen de nuestras desgracias no sólo el mal gobierno sino los regímenes políticos con que aquellos hombres gobernaban. Hasta los mismos problemas de carácter **esencialmente** económico, como el de las "manos muertas", se les dio ese carácter político inconfundible. De la política que **lucha por detentar** el poder y de la política que pretende organizar a la Nación y durante esos veinticinco años se operan, cuando menos cuarenta cambios de poder, desde luego, en los que participa, con disfraz y comparsa, su Alteza Serenísima, siempre dispuesto, por sí o por medio de legítimo representante, debidamente acreditado ante el oro yanqui, a vender parte o la totalidad del territorio patrio.

En esos cambios de poder se alternan jefes de estado de todos los matices políticos, y, además, se inicia la manía constituyente, muy de moda por aquel enronces en el concierto universal, y sucede en los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, que la nación mexicana tiene "siete congresos constituyentes, que dejan como obra, una acta constitutiva, tres constituciones. dos golpes de estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y cuanto el ingenio desconocido ha podido inventar para mover el desorden y encender los ánimos", que nos dice el maestro don Emilio Rabasa.

Si los derechos del hombre son enunciados en la Constitución de 1824, quien tal vez en su inspiración se remonte hasta las lejanías de Juan sin Tierra, las siete leyes de 1836 también declaran esos mismos derechos, lo malo que en este caso los hombres se encuentran como medio para salvaguardar los derechos del hombre, el supremo poder conservador, que sometido al servicio del altisonante dictador Santa Anna, no desempeñó más función que acatar las órdenes de este tan fatal como pintoresco personaje.

Los derechos del hombre así proclamados, aunque por entonces débilmente protegidos. van entrando con firmeza en la estructura jurídica de la Patria, es al Constituyente de 1857, y esto hay que decirlo, así enfáticamente, para que goce en plenitud en las glorias de la celebración centenaria. a quien le corresponde de una vez para siempre la salvaguarda real y verdadera de estos derechos, que constituyen lo intocable, lo imponderable por sagrado e inmortal en la naturaleza del individuo, al establecer en el artículo 101 de la flamante Constitución el juicio de amparo, que al decir de Rabasa, en su "juicio constitucional", "ninguna constitución de la América latina ha tomado ni seguido en su desarrollo el juicio constitucional americano con el acierto de la mexicana de 1857".

Así, pues, la Constitución de 1857 en primer término hace el mejor y más acabado catálogo de los derechos del hombre y establece el juicio extraordinario de amparo para que estos derechos, mal llamados garantías indivi-

duales, no fueran vana realidad, permitiendo (volviendo al maestro Gaxiola), "que el pueblo palpase en la realidad viviente, que cada hombre, por el hecho de serlo, tiene derechos superiores que ni la ley misma puede desconocer".

Si vemos cómo nació entre nosotros el juicio constitucional, tendremos que acudir a un proyecto de constitución para el estado de Yucatán, obra de don Manuel Crescencio Rejón, fechada a fines del año 1840. Dicho proyecto contenía la lista de los derechos del hombre en forma breve, en nueve fracciones de un artículo, y parece obedecer a los apremios de la vida azarosa mantenida por la anarquía revolucionaria y la arbitrariedad de las autoridades despóticas.

Uno de los artículos de la iniciativa contiene ya el embrión del juicio en estas palabras: "Corresponde a este tribunal (el superior del Estado) el amparo en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra los procedimientos del gobierno o ejecutivo reunido, cuando en ellos se haya infringido el código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubieren sido violadas". Por primera vez en la historia hallamos el empleo del verbo **amparar**, que había de consagrar después el uso para distinguir el juicio constitucional mexicano.

Otro artículo del proyecto previene que los jueces de primera instancia "amparán en el goce de los derechos garantizados (los individuales que antes se enumeró) a los que pidieren su protección contra cualesquiera funciones que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados".

Si esas ideas de Rejón adolecen de algunos defectos, que una interpretación demasiado rigorista pudiera censurar, lo interesante del proyecto consiste sustancialmente en ser la expresión primera de la necesidad que se sentía de un procedimiento judicial para proteger los preceptos constitucionales.

En el correr de la historia en junio de 1842 ya dejando el escenario local de Yucatán, para levantar el telón en la capital de la República, se reunió un congreso constituyente para forjar una nueva constitución nacional. La comisión encargada de formar el proyecto se dividió nada menos que con motivo de la forma de gobierno que había de proponer, cuatro miembros redactaron una constitución centralista y tres una federalista. Una transacción entre las dos facciones produjo un tercer proyecto de régimen central que comenzó a discutirse en noviembre, pero desagradó al señor Santa Anna, Como consecuencia de ese desagrado estalló un pronunciamiento en las tropas canónicas en Huejorzingo para echar abajo el congreso, lo secundó la guarnición de la capital y el gobierno, interpretando la "voluntad de la nación" (tan violenta como militarmente expresada) disolvió a los consti-

ruyentes para reemplazarlos con la **asamblea** nacional legislativa, compuesta de representantes nombrados por el Presidente. Esta asamblea formuló la llamada constitución de 1843.

El proyecto de la minoría en 42 indica un avance en las ideas sobre el derecho consirucional que lo hace tanto **más** interesante, cuanto que de él tomaron *los* legisladores de 1857 su nueva orientación.

La minoría se componía **de** *los* diputados Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros y *el* joven abogado jalisciense don Mariano Otero, y su proyecta apunta ya la intervención de la justicia federal como real garantía de *los* prometidos derechos individuales, que perfectamente enumerados en el proyecto constitucional, al amparo de la ley suprema. **se** amenazaba a quienes los violaran. con penas para las que no había amnisría ni indulto.

Los cuartelazos de Huejorzingo y *la* capital. acabaron con el Congreso, con *lo* que la nación no perdió gran cosa, pues el proyecto de transacción suprimía lo poco bueno que había en el acta de *la* minoría y aceptaba la **mayor** parte del de *los* diputados centralistas.

En el Congreso de 1847 durante el período más desastroso de la guerra con *los* Estados Unidos, la comisión especial propuso el restablecimiento de la forma federal declarando simplemente en vigor *el* acta constitutiva y *la* Constitución de 1824 y reservando para mejor ocasión las reformas convenientes.

El acta de reformas de **ese** año fue obra exclusiva de Otero y se debió a una convicción profunda y a su patriótico empeño de aprovechar *la* ocasión que tenía para establecer y garantizar los derechos individuales y **las** limitaciones de los **poderes** como base de seguridad social y paz pública. El acta no tuvo aplicación real en los tiempos turbados que siguieron hasta *el* año de 56; pero como lo afirma Rabuza, la obra echó la semilla que había de germinar y dar frutos en la Constitución de 1857. con la consagración de los derechos del hombre y la fórmula del juicio **constitucional** que los garantiza.

El artículo 25 del acta de reformas dice: "los tribunales de la Federación **amparán** a cualquier habitante de *la* República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden. esta Constitución y las leyes constitucionales, contra tojo ataque de los poderes **legislativo** y ejecutivo. **ya** de *la* Federación, ya de los estados. limitándose dichos tribunales a impartir su protección en *el* caso particular sobre que versa el **proccso**, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que *la* motivare."

Este artículo, que sometido en la actualidad a severos análisis parecería en muchos aspectos con el pecado de sus omisiones, tiene sin duda **extraordinarios** aciertos, que le dan a Otero la gloria de precursor de la **institución**, que ahora segura y sólida, ha sido digna del estudio y la imitación de los **pueblos** de nuestra raza.

Los autores de la Constitución de 57 hicieron viable la institución mexicana que, desde luego, no era como se plameaba en el acta de reformas, pero **corresponde a** Otero "hacer de la querrela contra una infracción, un juicio especial y no un recurso; dar competencia **en el** juicio sólo a los tribunales federales; prohibir **toda** declaración general sobre **la** ley o actos violatorios". Es también **suya** la fórmula jurídica **sencilla** y breve que dio las líneas maestras del procedimiento. Los Constituyentes del 57 siguiendo a Arriaga, **al copiar modestamente esta** fórmula, mostraron su alrura espiritual para no pretender modificar lo que no podía hacerse mejor, como sabiamente lo enseña el **maestro** Emilio Rabaza.

Ahora bien, ya dentro del funcionamiento del constituyente de 57 vemos que en la **sección** primera del título primero **se** establece un circunstanciado catálogo de los derechos del hombre, los cuales se incorporan a la vida constitucional **después de** pesadas y escrupulosas discusiones a fin de introducirles en la ley **suprema** con **toda** su importancia y solemnidad, pues el ambiente que predominaba así lo exigía, debido a los padecimientos a que habían estado sometidos los ciudadanos por el abuso de las autoridades, sobre todo **y** más que nunca durante los tres años de la dictadura de Sanranna, cuyo feliz derrocamiento había dado origen al Congreso. Los cronistas de la **época** nos refieren que parecía que **éste** no se hubiese reunido sino **para** asegurar los derechos del hombre y que el resto de la Constitución no tuviera más fin que sostenerlos; eran: "el objeto de las instituciones" y el objeto, por tanto, de la **asamblea**: "todas las leyes **y** todas las autoridades del país debían sostenerlos", no sólo respetarlos.

Esta ingente preocupación de la **época** lleva al constituyente embargado por la preocupación de la primacía de los derechos individuales, capital objeto del acta de Otero, a comprender en el amparo sólo los veintinueve primeros artículos de una constitución que tiene ciento veintinueve, haciendo a un lado la extensión general del sistema anglosajón que les sirvió de modelo. **según** se desprende de lo afirmado por Arriaga, **Mata** y sus compañeros.

Pero no obsanre lo anterior que dio motivo a un sinnúmero de controversias en las cuales no siempre acertó el criterio del gran magistrado don Ignacio L. Vallarra, podemos afirmar que el artículo 101 de la Constitución de 1857 es su obra maestra, "ya que no podía adoptar íntegramente el sistema americano", porque las condiciones de **nuestra** raza, las circunstancias de nuestro país **y** nuestro sistema de legislación hacían absurdo un simple trasplante, **y se** hicieron, por tanto, **para** adoptarlo, modificaciones tan indispensables como **itinadas**.

El artículo 101 es obra maestra, porque obedece a la concepción científica del poder judicial en nuestra forma de gobierno.

Los legisladores de 57 conocedores del doble carácter del poder judicial, separaron con sabiduría las funciones inherentes a cada uno; pusieron en el

artículo 97, que designa su estructura, todas las materias que corresponden a la función meramente judicial, y llevaron al 101 toda la función del poder polírico.

El consultar la exposición de motivos del proyecto esclarece el asunto en cuanto del juicio de amparo decían: "en un juicio con todas sus formas se decide la contienda, con la diferencia de que en un litigio de un individuo contra el gobierno, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende toda el círculo de los derechos discutidos; mientras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales... no ataca de frente a la autoridad de que emanó la ley o el acto que dio motivo al juicio", palabras que revelan el conocimiento claro de la justicia federal y la acción de su función política.

La historia de atentados constantes que precedió a la Constitución y en la de la aplicación del amparo en las épocas sucesivas disculpa la idea general de que el amparo no tenía más objeto que proteger a los hombres contra la prisión arbitraria, la confiscación y la ejecución capital sin juicio previo.

La verdad es que el artículo 101 comprendió todas los casos violatorios de posible reclamación sin necesitar el auxilio forzado del artículo 97. Con él la función política de la justicia federal quedó íntegramente conferida a los tribunales. Si los constituyentes incurrieron en la omisión aparente y no se dieron cuenta de que la remedaban en su propia obra, su acierto no es casual y la obra completa es menos suya; el acierto se debe a que presidían sus trabajos el conocimiento y el criterio científicos, que siempre rinden buenos frutos.

Queda así, precariamente descrita la obra gigantesca del Constituyente de 1857 que ahora, ampliada hacia la protección de las urgencias inaplazables de la vida, forja el más claro timbre de su inmortalidad.

También con la Constitución de 1857 se definen y establecen otras instituciones, como la del amparo, no menos importantes tales como el régimen presidencial, el sistema federal, el principio representativo y democrático, que le dan a esta Constitución una supervivencia que excede ya los cien años, puesto que la constitución vigente de 1917 tan sólo expresa que reforma a la anterior, y así se palpa que un gran número de sus preceptos siguen en vigor hasta la fecha tal como fueron aprobados.

Saber cuál fue el pensamiento político predominante del constituyente de 1857 y precisarlo en un trabajo, no deja de ser como el de cualquiera otra época, tarea difícil y de ninguna manera exenta de afirmaciones temerarias. Podemos expresar que el pensamiento liberal puro nació en México junto con la consumación de la Independencia y de allí en adelante hasta detenernos en 1857 notamos las sinuosidades de las altas y bajas que vino padeciendo sin que al llegar a este año hubiese conquistado su máxima exaltación, pues la Constitución, como hemos afirmado en un principio, se encabeza con el nom-

bre de Dios y las vicisitudes por las que atraviesa, la lucha de sus conceptos, hace aparecer que la idea predominante es un liberalismo moderado empujado por un individualismo desbordante. En cuanto al mecanismo del gobierno se palpa considerablemente la influencia decidida de la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

El establecimiento definitivo del amparo garantiza de una vez para siempre el respeto de los derechos del hombre, y al equilibrar los poderes, señala una de las glorias imponderables de aquel poder constituyente.

Si la historia de las constituciones coincide con el ocaso de los tiranos, la exaltación de la Constitución de 1857 en su fecha de cinco de febrero de ese año, constituye un deber cívico que debe ser cumplido puntual y religiosamente.

Un pueblo que celebra cien años de vida en el derecho, puede ufanarse de ser un pueblo que se encamina hacia el ideal de perfección política. Donde las más caras libertades son respetadas y los acaos del soberano pueden ser combatidos lógicamente y serenamente, la coexistencia, limitada al respeto de la dignidad humana y del derecho ajeno, es el aliento y la fuerza que hacen llevadera y maravillosa la vida. Si esta experiencia, si esta enseñanza, pues la historia de la humanidad no es más que la historia de una enseñanza, se ahonda cada vez más en la mente, ya no de los escogidos, sino de aquellos que están donde se encuentran los más pobres, miserables y perdidos, al desaparecer la violencia y derrumbarse para siempre en el mundo el concepto de lo que puede ser un enemigo, por la desigualdad o por el odio, florecerá eternamente la paz sobre la tierra.

SECCIÖN LEGISLATIVA

Considerando la importancia que para los funcionarios públicos de México riene el contar con las leyes, reglamentos y **circulares** en **vigor**, que norman la actividad administrativa del Estado, la Revista de Administración Pública incluirá, en forma permanente, esta *Sección Legislativa* en la cual aparecerán los ordenamientos jurídicos de **mayor** trascendencia en la organización y funcionamiento de la Administración Gubernamental de **México**.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

ART. 1º—Para el despacho de los **negocios** del poder administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertas **ramas** debe conseguirse, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal:

Secretaría de **Gobernación**.
Secretaría de **Relaciones Exteriores**.
Secretaría de **Hacienda y Crédito Público**.
Secretaría de la **Defensa Nacional**.
Secretaría de **Marina**.
Secretaría de **Economía**.
Secretaría de **Agricultura y Ganadería**.
Secretaría de **Recursos Hidráulicos**.
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
Secretaría de **Educación Pública**.
Secretaría de **Salubridad y Asistencia**.
Secretaría del **Trabajo y Previsión Social**.
Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa,
Departamento **Agrario**.
Departamento del Distrito **Federal**.

ART. 2º—El Presidente de la República queda facultado para designar, además, *basta dos Secretarios de Estado para auxiliar en sus labores al Poder Ejecutivo en cualquiera de los ramos a que le refiere el artículo anterior*. La designación se hará por **acuerdo** presidencial y determinará, en **cada caso**, las funciones **atribuidas** a dichos Secretarios de Estado.

ART. 3º—*Corresponderá a la Secretaría de Gobernación* el despacho de los asuntos de la política interior del país que se le atribuyan como de su competencia por las leyes y reglamentos federales.

ART. 4º—*Corresponderá a la Secretaría de Relaciones Exteriores* el despacho de los asuntos de política exterior que se presenten en el desarrollo de las relaciones internacionales o que se deriven de la **vigencia** de tratados, convenios o compromisos en los que el país **sea** parte.

ART. 5º—*Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* el despacho de los asuntos relacionados con la política **fiscal**, de **crédito público**, monetaria

10. en general, todos aquellos que afecten al patrimonio de la Federación, Igualmente, serán de su competencia los asuntos referentes a la hacienda pública del Distrito Federal.

ART. 6.^o-Corresponderá a la Secretaría de la Defensa Nacional el despacho de los asuntos relacionados con la defensa del territorio nacional y, en consecuencia, con la organización, administración y preparación del Ejército.

ART. 7.^o-Corresponderá a la Secretaría de Marina el despacho de los asuntos relacionados con la organización, administración y preparación de la Armada Nacional; con la Marina Mercante; con el tráfico y policía marítimos y fluviales, y con la conservación y desarrollo de la fauna y la flora de mar y ríos.

ART. 8.^o-Corresponderá a la Secretaría de Economía el despacho de los asuntos relacionados con la producción; distribución interior y exterior y con el consumo, con exclusión de la producción agrícola y de la forestal y de caza y pesca. También serán de su competencia los asuntos referentes a la conservación y desarrollo de los recursos naturales del país, cuya atención no se atribuya por esta ley y su reglamento a otras dependencias. Asimismo, dependerán de la Secretaría de Economía las cuestiones relacionadas con el Seguro Social.

ART. 9.^o-Corresponderá a la Secretaría de Agricultura y Ganadería el despacho de los asuntos relacionados con el desarrollo, organización y fomento de la producción agrícola, forestal y ganadera, así como de la caza y sus aspectos de crédito y experimentación.

ART. 10.^o-Corresponderá a la Secretaría de Recursos Hidráulicos el despacho de los asuntos relacionados con la dirección, organización, control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de aguas potables y defensa contra inundaciones, ya sea directamente o en cooperación con las autoridades locales o particulares.

ART. 11.-Corresponderá a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas el despacho de los asuntos relacionados con las comunicaciones postales, eléctricas, terrestres aéreas y con las obras públicas federales.

ART. 12.-Corresponderá a la Secretaría de Educación Pública el despacho de los asuntos relacionados con la educación en todos sus grados, de acuerdo con las leyes relativas y el reglamento de esta ley.

ART. 13.-Corresponderá a la Secretaría de Salubridad y Asistencia el despacho de los asuntos relacionados con la prestación de servicios de asistencia y con la organización, y conservación de los servicios sanitarios, ya sea en forma directa o en cooperación con las diversas entidades federativas. Será, asimismo, de su competencia, la organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada y la administración de los fondos públicos destinados a los propios servicios de asistencia, en los términos de las leyes relativas.

ART. 14.-Corresponderá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el despacho de los asuntos relacionados con la observancia de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, por lo que se refiere a las industrias y zonas especificadas en la fracción XXXI del artículo 123 constitucional. Será, asimismo, de su competencia, el estudio de las oportunidades de trabajo para los desocupados.

ART. 15.-Corresponderá a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa: el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, con la celebración de actos y contratos de obras de construcción que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal; con la vigilancia de la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase. Igualmente será de

su competencia **realizar** los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la Administración pública.

ART. 16.-*Corresponderá al Departamento Agrario* el despacho de los asuntos relacionados con la política **agraria** en sus aspectos de dotación y restitución de tierras y aguas, así como los demás que le atribuyan las leyes **agrarias** del país.

ART. 17.-*Corresponderá al Departamento del Distrito Federal* el despacho de los asuntos relacionados con el Gobierno de esa entidad, en los términos de su Ley Orgánica.

ART. 18.-El Presidente de la República fijará en detalle la competencia de cada una de las dependencias del Ejecutivo, expidiendo al efecto el reglamento en los términos de esta ley.

ART. 19.-Cada **Secretaría** o Departamento de Estado formulará los proyectos de las leyes que se refieran a los asuntos de su competencia, así como reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República para dichos asuntos.

ART. 20.—Las Secretarías y Departamentos de Estado tendrán **igual rango** y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna.

ART. 21.—Los titulares de las Secretarías y Departamentos ejercerán las funciones de su competencia, por acuerdo del Presidente de la República.

ART. 22.-Las **Secretarías** y Departamentos podrán establecer sus correspondientes servicios de estadística especializada, pero siempre con sujeción a las medidas de orientación y de control y a las normas técnicas que fije la Secretaría de Economía,

ART. 23.-Al frente de cada **Secretaría** habrá un Secretario y el número de subsecretarios que determine el presupuesto de egresos de la Federación. Cada Secretaría, además, tendrá un Oficial Mayor. En las Secretarías en que exista más de un subsecretario, el Presidente de la República determinará en cada caso, cuál de los subsecretarios debe substituir en sus ausencias al titular. Al frente de cada **Departamento** habrá un jefe, un Secretario General y un Oficial Mayor.

ART. 24.-El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado, corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias, pero para la mejor organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores, se podrá delegar esa facultad en casos concretos {} para determinados ramos, en los funcionarios subalternos.

ART. 25.-Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, **deberán, para su validez** observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe del Departamento que corresponda; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser reafirmados por todos los titulares de las dependencias a que el asunto **corresponda**.

ART. 26.-En el reglamento interior de las Secretarías y Departamentos de Estado se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de las mismas y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción.

ART. 27.-Para los efectos del artículo 29 de la Constitución General se entenderá por Consejo de Ministros la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación, presididos por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para dicha reunión se requerirá, cuando menos, la concurrencia de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados, cuyos acuerdos deberán tornarse por mayoría de votos de los asistentes.

ART. 28.-En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, resolverá a qué dependencia corresponde el despacho de dicho asunto.

, ART. 29.-Cuando alguna Secretaría o Departamento de Estado necesite la cooperación técnica, informes o datos de cualquiera otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá prestar su cooperación a las otras dependencias del Ejecutivo, en todos aquellos casos en que por la competencia atribuida por esta ley y su reglamento, tengan que organizar o intervenir en la administración de instituciones de crédito especializado.

TRANSITORIOS:

ART. 1º.-Se deroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 30 de diciembre de 1939, así como todas las disposiciones que en una u otra forma se opongan a lo previsto por la presente ley.

ART. 2º.—Queda suprimido el Departamento de Asuntos Indígenas. El despacho de los asuntos a él encomendados quedará a cargo, a partir de la vigencia de esta ley, de las dependencias del Ejecutivo correspondientes, en los términos de esta ley y su reglamento.

ART. 3º.-La presente ley entrará en vigor a partir del 1º de enero de 1947.