

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

Núm. 7 - Enero-Marzo - México, D. F. 1958

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

Núm. 7 - Enero-Marzo - México, D. F. 1958

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

SUMARIO

EDITORIAL.	3
INFORME AL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO <i>Lic. Gabino Fraga,</i>	5
PROBLEMAS FISCALES DE LAS COMPAÑIAS QUE OPERAN EN MEXICO. <i>Lic. Hugo B. Margain. ..</i>	9
EDUCACION y GASTO PUBLICO. <i>U-. Ifigenia Nava- rrete, ...</i>	25
COMISION REORGANIZADORA DE LA SECRETA- RIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 1927-1928. <i>Lic. César Augusto Lzaguirn- flojo.</i>	41
ESTRUCTUHA JURIDICA DE PETROLEOS ;\MEXlca. NOS. <i>Lic. Alfonso Muñoz Orozco</i> —	49
SECCION LEGISLATIVA. Legislación Petrolera 1857- 1955 .	71
NOTA BIBLIOGHAFICA ' ..	75

Núm. 7 - Enero-Marzo -l.léxico, D. F. 1958

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Av. -Juárez Núm. 4807
MEXICO 1. n. F.

CONSEJO DIRECTIVO:

PRESIDENTE: LIC. GABINO FRAGA, Jr.

VICEPRESIDENTE: LIC. ANDRES SERRA ROJAS.

TESORERO: LIC. XI. CORDERA PASTOR.

CONSEJEROS: LIC. DANIEL ESCALANTE.
DR. ALFREDO NAVARRETE.
LIC. L. RODRIGUEZ y RODRIGUEZ.
LIC. RAUL SALINAS LOZANO.
SRA. CATALINA SIERRA CASASUS.
LIC. RAFAEL URRUTIA.

SECRETARIO EJECUTIVO: LIC. ALVARO HODRIGUEZ.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Lic. Antonio Martínez Báez
Interventor

Sra. Catalina Sierra Casasús
Subdirectora

Órgano del Instituto de Administración Pública
Publicación Trimestral

EDITORIAL

La evolución constante del estado moderno en los órdenes jurídico, económico y social, da lugar a una serie de disposiciones y reformas administrativas, de diversa índole e importancia; para facilitar la tarea de las autoridades en sus diversas competencias, con el fin de coordinar los intereses de ese estado y de los particulares.

Para la vida de nuestro país tiene capital importancia la estructura del Poder Ejecutivo que a través de sus diversos órganos, Secretarías de Estado, Departamentos, organismos descentralizados y otros de participación estatal, comisiones, etc., interviene en los términos de la legislación aplicable en numerosos actos de la vida nacional.

Por lo que se refiere al Ejecutivo mismo, sus actividades están normadas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ordenamiento que precisa el radio de acción, responsabilidad y competencia, de cada uno de los ramos a los que en detalle da vida el Presupuesto de Egresos.

Es natural que la ley citada sufra reformas de acuerdo con las cambiantes necesidades de la vida contemporánea y aunque pareciera natural que tales modificaciones fueran más frecuentes, razones de buen gobierno determinan se lleven a cabo con natural cautela y meditado análisis conscientes de que legislar con acierto y en forma legal, demandan debida preparación jurídica y especial facultad de discernimiento, para imbuir a los efectos de la misma en su aplicación y saber de antemano si corresponderá a los objetivos que la han inspirado.

La Ley de Secretarías de Estado ha sido siempre un punto de atracción para los reformistas que consideran justificadamente que por intermedio de tal ordenamiento se pueden fijar los lineamientos de nuevas orientaciones políticas, en beneficio de la nación, o de inconscientes intereses de un grupo determinado.

Se rumora que circulan entre diversos grupos, ambiciosos proyectos de modificaciones básicas a dicha ley, aprovechando los vientos de reformismo inherentes a todo cambio de poderes.

El asunto en principio podría ser de tal importancia que ameritarla previa y públicamente ser discutido, para que sus ventajas fueran avaluadas y medidos sus inconvenientes, permitiendo así precisar fondo y contorno del asunto para resolver si debe llevarse adelante o dormir el sueño de los justos en compañía de otros similares,

En el año de 1934 se promovió ante una junta intersecretarial reunida en la Secretaría de Gobernación, un estudio de reformas a la Ley de Secretarías de Estado, habiéndose llegado al extremo de proponer la supresión de la Secretaría de Relaciones para convertirla en una dependencia de la de Gobernación y adscribir a la Secretaría de Economía servicios que atiendan otros ramos; consulados, Presupuesto de Egresos, fundándose en que la designación de tal Secretaría es de imprecisas fronteras y que por un razonamiento ad absurdum podría comprender todas las actividades de la administración, ya que todas en mayor o menor cuantía ejercen su influencia en la vida económica del país.

De cualquier manera si el asunto llegara a prosperar grave tarea tendrán nuestros juristas, pues preparar leyes implica un acto de la mayor responsabilidad.

La Revista ofrece con gusto sus columnas para cualquier opinión pertinente sobre tan delicado tema.

INFORME del presidente del Instituto de Administración Pública, -Lic. Gabino Fraga- al Consejo Directivo sobre la reunión de mesa redonda organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que tuvo lugar en Opatija, Yugoslavia,

México, D. F., a 25 de marzo de 1958.

Señores Miembros del
Consejo Directivo:

Con la representación de nuestro Instituto de Administración Pública concurrí del 20 al 25 de Junio del corriente año de 1957 a las reuniones de Mesa Redonda organizadas por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en la Ciudad de Opatija, Yugoslavia. A dichas reuniones concurrieron más de 160 participantes que llevaron la representación de 33 países u organizaciones internacionales.

Las cuestiones que fueron tratadas en las citadas reuniones fueron las siguientes:

1) Las **tendencias** actuales en lo que se refiere a la delegación de poderes de las autoridades superiores a autoridades inferiores distintas de ellas e inversamente.

2) La automatización y sus problemas en el seno de las administraciones públicas.

3) Las técnicas de promoción por mérito de los funcionarios y principalmente la consistente en el sistema de notas.

Sobre el primer tema el relator M. Brian Chaprnan, Profesor de la Universidad de Manchester formuló en los términos siguientes un resumen sobre las deliberaciones relativas:

1) Si se consideran los países más antiguos para los cuales existe una larga tradición de Gobierno Local, se comprueba que bajo la presión de las circunstancias se operó alternativamente una tendencia a la centralización a la cual se opone una corriente contraria de descentralización, todo esto de una manera tan compleja y con modalidades tan diversas que es difícil poderlas clasificar. En los países más jóvenes, al contrario el Estado por el hecho de la unificación o de su reciente independencia adquiere un extenso poder que debe poco a poco evolucionar hacia un proceso de descentralización y de delegación de poderes.

2) En un plano técnico la delegación de poderes se ha efectuado lo más a mentido de una manera anárquica y caótica tanto desde el punto de vista de los hechos como de la legislación respectiva,

Además se hizo hincapié en que el problema de la descentralización debe estudiarse procurando un justo equilibrio con las tendencias de la centrización, habiéndose hecho notar en las reuniones que se refirieron a este tema que ningún país allí representado trató de justificar la centralización como buena en sí misma por lo que debe considerarse que este hecho constituye una condena moral implícita de la centralización.

Erespecto al segundo tema que fue tratado en las sesiones de 24 y 25 de Junio se hizo una exposición general sobre lo que es la automación insinuando los problemas que ella puede suscitar aplicada a la Administración Pública: pero dejando un estudio más detenido de la misma para las futuras reuniones del Instituto.

Por lo que hace al tercer tema o sea el relativo a las técnicas de promoción de los funcionarios públicos, el relator Sr. Nikola Stjepanovic, Profesor de la Universidad de Belgrado hizo una exposición de las conclusiones derivadas de los debates, en los términos siguientes:

1) De manera casi unánime se consideró al sistema de notas como un instrumento de la técnica de ascenso que no deja de tener su importancia como correctivo en donde la regla es la de la antigüedad.

2) Se ha reconocido y admitido que el sistema de notas tiene un papel múltiple y puede servir no solamente para el ascenso sino para otras cuestiones que se refieran a la carrera de los funcionarios,

3) Por lo que se refiere a los elementos que intervienen en el sistema de notas y sobre todo a la cuestión de saber si las notas se deben referir solamente al funcionario en su actuación oficial o también a su vida privada, las discusiones demostraron que era éste uno de los puntos de mayor actualidad, siendo muy interesante observar que los dos países que se sitúan en los polos opuestos de la vida política internacional defiendan sobre este punto no puede separarse de la vida pública.

4) La necesidad de cierto número de garantías jurídicas fue apoyada por la reunión aunque no se haya podido obtener una conclusión precisa en cuanto a los tipos de garantías que se consideren mejores, pero de todos modos queda en pie el principio de que el sistema de notas debe tener un control de carácter jurídico.

Como se ve por lo anterior, las reuniones de que se trata tuvieron un gran interés y se desarrollaron en un ambiente de armonía muy agradable.

El mismo Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha convocado para la Mesa Redonda que tendrá lugar el año de 1958 en la Ciudad de Lieja, Bruselas para la que se señalan los siguientes puntos de los cuales los dos primeros son continuación de los temas tratados en la Mesa Redonda de Opatija.

I.-Delegación de poderes a las Instituciones Autónomas.

II.-La automación y los problemas principales que suscitan en la Administración Pública y

III.-Los procedimientos de audiencia y de consulta en la Administración Pública.

Por último me permito informar a ustedes que el Sr. Don Rafael Mancera Ortiz, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, continúa siendo miembro del Comité de Prácticas Administrativas y el suscrito fue nombrado en la última reunión a que se refiere este informe miembro del Comité Científico del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas.

PROBLEMAS FISCALES DE LAS COMPAÑIAS QUE OPERAN EN MEXICO

POR EL LIC.
RUGO B. MARGAIN*

NOTA PRELIMINAR

El "Tax Executives Institute" es una organización norteamericana dedicada al estudio de problemas fiscales. Sus miembros, en su mayoría abogados, contadores, directores y administradores de empresas, se reúnen anualmente en una Conoencion. General, en la cual, especialistas en la materia, presentan trabajos sobre temas impositivos, que dan ocasión a la discusión de problemas concretos plantetulos libremente por los asistentes.

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

También invita a representantes destacados de la Corte Fiscal, para que expongan sus puntos de vista, siempre interesantes, por estar en sus manos la interpretación jurídica de la Ley, tarea que comparten con la Suprema Corte de Justicia.

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

En el presente año se celebró en la ciudad de Nueva Orleáns, di-rente los días G al 12 de octubre, la XII reunión anual, a la que asistieron como invitados de honor, los señores J. Edgar Miirdock, Preridente de la Corte Fiscal de los Estados Unidos; J. Gecr Mclintvre, Subsecretario del Tesoro del Dominio del Canadá y licenciado Hugo B. Margáin, Director General del Impursto sobre la Renta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

La conferencia dictada por el Director General del Impuesto sobre la Renta, sobre el tema "Problemas Fiscales de las Compañias que Cperan en México"; se publica en las siguientes páginas.

* Conferencia sustentada por el Lic. Hugo B. Margáin, Director General del Impuesto sobre la Renta, el día 8 de octubre de 1957 en la ciudad de Nueva Orleáns, con motivo de la XII reunión anual del "Tax Exeeutives Institute".

SUMARIO:

ANTECEDENTES.- CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS.- DISTINCIÓN ENTRE PERSONA FÍSICA y PERSONA MORAL.—SOCIEDADES.—FORMAS DE SOCIEDADES MEXICANAS.—OBLIGACIONES FISCALES.—AVISOS y DECLARACIONES.—UTILIDAD LEGAL BASE DEL IMPUESTO.—TASA SOBRE UTILIDADES EXCEDENTES.— PAGOS PROVISIONALES.—IMPUESTO SOBRE GANANCIAS DISTRIBUIBLES.—CALIFICACIÓN DE LAS DECLARACIONES.—RECURSOS.—CONSULTAS.—MODIFICACIÓN y LIQUIDACIÓN DE LAS SOCIEDADES.—OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA.—CONVENIOS CON LA SECRETARÍA DE HACIENDA.—ASPECTOS INTERNACIONALES.—LA DOBLE IMPOSICIÓN.—MÉTODOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN.—EJEMPLOS DE CASOS RESUELTOS SEGÚN LA TEORÍA DE LA FUENTE.—GARANTÍAS DE LOS CONTRIBUYENTES.

Señores:

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

ANTECEDENTES

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

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

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

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

El Derecho Fiscal de mi país es una rama del Derecho Administrativo que a su vez forma parte del Derecho Público y al establecerse en códigos escritos, persigue la finalidad de dar normas claras que regulen las relaciones entre el Estado y los particulares, en el importante campo de los impuestos. De ahí que ninguna contribución pueda recaudarse si no existe previamente una ley que la apruebe, y que las normas del Derecho Fiscal, en cuanto entrañan obligaciones de los particulares, sean de aplicación restrictiva, lo que equivale a afirmar que no pueden hacerse extensivas, por interpretación, a otros contribuyentes que no estén en ellas señalarlos, ni a otros hechos que no se encuentren expresamente considerados en la Ley, como generadores del crédito fiscal.

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

CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

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

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

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

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

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

El impuesto a la circulación y consumo de mercancías, denominado de ingresos mercantiles, y finalmente,

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

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

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

DISTINCIÓN ENTRE PERSONA FÍSICA y PERSONA MORAL

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

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

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

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

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

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

SOCIEDADES

Son comerciantes, además de las personas físicas ya mencionadas:

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

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

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

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

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

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

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

FORMAS DE SOCIEDADES MEXICANAS

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

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

OBLIGACIONES FISCALES

La Ley del Impuesto sobre la **Renta** es cedular; grava los ingresos, según su origen, de la siguiente manera: en Cédula 1, la actividad comercial; en Cédula II, la industria; en Cédula In, la agricultura, ganadería y pesca; en Cédula IV, los salarios; en Cédula V, los honorarios; en Cédula VI, la imposición de capitales; y en Cédula VII, las regalías y enajenación de concesiones. La Tasa sobre Utilidades Excedentes se aplica a los causantes en cédu.as 1, n y nr.

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

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

AVISOS Y DECLARACIONES

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

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

UTILIDAD LEGAL BASE DEL IMPUESTO

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

La Ley señala los requisitos que deben llenar las deducciones para que puedan hacerse valer, y dispone, en particular, que sean indispensables, ordinarias y consecuencia normal del negocio; que estén en proporción con sus operaciones y que hayan afectado las cuentas de resultados, así como que correspondan al ejercicio de que se trate. Las deducciones que se refieran a pagos por conceptos gravados en las cédulas IV, V, VI Y VII, sólo se aceptan si la sociedad retuvo el impuesto causado en esas cédulas.

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

TASA SOBRE UTILIDADES EXCEDENTES

Están obligados al pago de la Tasa sobre Utilidades Excedentes los sujetos del Impuesto sobre la Renta en las cédulas I, II y H1 con ingresos anuales mayores de \$300,000.00 y cuyas ganancias anuales excedan del 15% del capital en giro. La tarifa progresiva va del 5% de las utilidades que excedan del 15% del capital en giro, al 25% cuando excedan del 50% de dicho capital.

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

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

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

PAGOS PROVISIONALES

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

IMPUESTO SOBRE GANANCIAS DISTRIBUIBLES

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

La Ley autoriza que de las ganancias distribuibles se deduzcan provisiones para formar algunas reservas de capital como son, el 5% de las utilidades destinadas a crear o incrementar la Reserva Legal y el 10% para la Ftcservn General de Reinversión. Sólo los causantes en las cédulas II y III pueden formar, además de las señaladas, la Reserva Adicional de Reinversión hasta con el 20% de dichas utilidades, y con la aprobación de la Secretaría de Hacienda, esta última reserva puede ampliarse hasta la totalidad de las utilidades. En este caso no se pagará el impuesto sobre ganancias distribuibles por haberse reinvertido la totalidad de las utilidades, política conveniente en un país en pleno desarrollo económico.

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

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

CLASIFICACIÓN DE LAS DECLARACIONES

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

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

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

RECURSOS

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

La autoridad puede confirmar, modificar o nulificar la calificación impugnada. Si la resolución es contraria a sus intereses, el contribuyente puede

acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en un término de quince días desde la notificación de la resolución de la inconformidad, en donde se lleva adelante un juicio, que comprende la demanda, el ofrecimiento y desahogo de pruebas y la sentencia.

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

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

CONSULTAS

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

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

MODIFICACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS SOCIEDADES

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

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

OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA

La Ley dispone que las operaciones, ingresos o pagos que se efectúen en moneda extranjera, se registrarán en la contabilidad haciendo la conver-

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

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

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

CONVENIOS CON LA SECRETARÍA DE HACIENDA

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

Los casos resueltos con más frecuencia por virtud de convenios, son los relativos a: asistencia técnica; líneas de navegación aérea; líneas de navegación marítima; constructoras extranjeras que ejecuten obras en el Territorio Nacional; venta de revistas extranjeras en México y actos accidentales de comercio de extranjeros en México.

ASPECTOS INTERNACIONALES

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

LA DOBLE IMPOSICIÓN

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

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

Es conveniente recordar aquí el párrafo anterior, referente a la clasificación de los impuestos, para afirmar que sólo pueden dar lugar a fenómenos de imposición extraterritorial, y por lo tanto de doble tributación, los impuestos sobre la renta, sobre herencias y sobre donaciones, que se refieren al sujeto como tal y no a la operación objetivamente gravada. De ellos, sólo me referiré en adelante al impuesto sobre la renta.

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

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

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

Para los ingresos provenientes de la imposición de capitales, que independientemente de cualquier circunstancia personal del deudor o del acreedor se obtienen mientras el capital produzca réditos, la fuente se halla en el lugar en donde resida la empresa deudora, pues ella es la fuente del ingreso, y es en el país de residencia de la empresa donde primeramente debe cubrirse el impuesto.

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

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

MÉTODOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN

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

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

En segundo lugar, el impuesto sobre productos de capitales pagado en la fuente, debe deducirse del que el acreedor esté obligado a cubrir en el Estado en que radique,

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

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

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

EJEMPLOS DE CASOS RESUELTOS SEGÚN LA TEORÍA DE LA FUENTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reaseguramientos o reaseguros internacionales.—La fuente se encuentra en los países en que resida el cedente de los reaseguramientos o reaseguros, quien está obligado a retener, por concepto de impuesto, el 4% de las primas cedidas.

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

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

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

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

GARANTÍAS DE LOS CONTRIBUYENTES

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

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

El respeto de las garantías mencionadas es indispensable para realizar el derecho definido desde antiguo por Celso como "Ars boni et equi", "El arte de lo bueno y de lo equitativo", construido sobre la base moral que rige a las sociedades.

He examinado brevemente los problemas fiscales de las sociedades, tanto en su aspecto interno como en el internacional. No quiero concluir sin expresar a ustedes que México es un país de una vieja y noble tradición, en donde se funden las culturas aborígenes con la europea, recibida a través de España;

que alcanzó su independencia política en 1821 su definición constitucional con la Carta Federal de 1857, las garantías sociales con la de 1917, y que en la actualidad se empeña afanosamente por conquistar su independencia económica. Para construir las bases de una industrialización **integral** se conjugan las fuerzas vivas, con la meta suprema de proporcionar a todos los mexicanos una vida digna.

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

En México día a día laboramos por combatir la miseria ancestral y la ignorancia, y en esta forma creemos encontrar una base firme de paz. Nadie negará que en el orden internacional sólo se logrará una paz auténtica y estable, cuando se **consiga** desarraigar la ignorancia y la **miseria** de entre todos los pueblos y en todas **partes** del mundo.

EDUCACION y GASTO PUBLICO

POR LA LICENCIADA
IFIGENIA M. DE NAVARRETE.*

I.-INTRODUCCION

*"Crear, en: suma, el alma nacional, " ¿se es „1 programa de la educacion nacional, Todo cuanto conspire a rralliirlo, y solo eso, es lo patriotico; todo obstáculo que ticrula a retardarlo o dcsrirtuar'lo, es casi una in-fidcncia, es una obra mala, es el enemigo".***

Ultimarnente se ha afirmado que el Gobierno ya destina una parte muy elevada de los recursos Ji-cales a cumplir su función educativa, y qua la causa de que haya niños sin escuela se debe fundamentalmente al intenso crecimiento de la población y a la pobreza del erario para satisfacer esa creciente demanda. Por tanto, resulta pertinente aclarar desde el principio, que la causa fundamental de **la** crisis educativa no se dehe al crecimiento **demográfico**. La población que concurrió a la escuela primaria en 1950, fue de tres millones de niños y de **3.9** en 1955; o sea, que la asistencia escolar ha aumentado a un ritmo medio anual del 5.4%, en comparación con un aumento menor del 3% de la población en edad escolar. De estas relaciones se desprende que si no fuera porque anualrmento más de un millón de niños desaprovechan el año escolar, y porque existe un enorme rezago de niños sin escuela, que según cálculos de la autora ascendía a 2 millones en 1950 y a 1.8 millones en 1958, **el** incremento medio anual de las facilidades educnt.ivas bastaría para cubrir el aumento de la población infantil.*** Hay 2 características negativas en la educación elemental que **es** neo cesario destacar, aunque sea de paso, porque lesionan seriamente el esfuerzo

• **Gran** parte de este trabajo se basa en un ensayo de la Sra. Navarrote intitulado: "El linanciamiento de la educación pública r-n México" y que aparccorá en un número extraordinario de la revista Investigación Económl.-a.

•• **Justo Sierra**. "Evolución Política del Pueblo Mexicano". México, 1950. Pág. 293.

*** El sociólogo José E. Iturriaga sostiene una conclusión similar para el periodo 1910-1950 en su obra *La Estructura Social y Cultural de México* al afirmar "que el ritmo del impulso educativo popular es casi **dos veces superior** al ritmo **del** crecimiento de la población". José E. Iturriaga. "Estructura Social y Cultural **de** México.e-México, 1951. Fondo de Cultura Económica.

educativo del Gobierno, y porque retardan el día en que sea una realidad el noble postulado del Artículo Tercero Constitucional que hace obligatoria la enseñanza primaria.

La primera característica consiste en el gran número de niños que desperdician el año escolar por diversos motivos -indigencia, enfermedad, cambio de residencia, absorción laboral o simple apatía- y que hay necesidad de asignarles nuevamente el mismo lugar. La Dirección General de Estadística registra el número de alumnos que se dan de baja durante el año escolar, los que no se presentan a examen y los reprobados, todos los cuales sumaron 1.2 millones de niños en 1955. [Las tres causas mencionadas elevan los coeficientes de desaprovechamiento al 36% de las inscripciones en las escuelas rurales y el 30% en las urbanas! He aquí una dificultad aún más importante que la del crecimiento natural: la carga que representa para la Nación el desperdicio con que se trabaja en el ramo educativo. De acuerdo con los costos medios disponibles por estos conceptos, se estimó una pérdida de 176 millones de pesos en 1955, y preliminarmente de 259 millones de pesos en 1957.

Otra característica negativa de la educación primaria, consiste en el reducido número de alumnos que asisten más allá del segundo grado. ¡Tan sólo un niño de cada 100 llega a sexto año en el campo, y 8 niños de cada 100 en la ciudad! En este fenómeno reside la causa de lo que se llama "analfabetismo funcional", o sea que las personas que sólo cursan ello, y 20. grados aprenden a leer y a escribir, pero su nivel de enseñanza es tan bajo, que quedan incapacitados para desempeñar funciones que requieren un cierto grado de destreza, incluyendo trabajos semi-calificados en la industria y el comercio.

Es indudable que las causas que se hallan detrás de estas cifras, son múltiples y complejas y destacan la necesidad de estudiarlas y emprender soluciones que reduzcan a proporciones adecuadas el enorme desperdicio educativo.

En resumen, creemos que se ha exagerado el impacto negativo que tiene el crecimiento demográfico en la educación, especialmente en la educación elemental. Si bien el ritmo del crecimiento demográfico de México es de los más elevados del mundo, no hay motivo de desaliento, mientras también aumenten la población trabajadora, así como la producción y el ingreso nacionales. A su vez, los gastos en educación forman parte del desarrollo económico, porque aumentan la productividad de la población; elevan su capacidad de consumo; hacen posible la transferencia de mano de obra de posiciones de subocupación a puestos mejor remunerados y, por tanto, contribuyen a una mayor igualdad en la distribución del ingreso. Por estas razones, y para satisfacer democráticamente la presión cada vez

más intensa que hace el pueblo para incorporar a sus hijos a los grupos que actualmente se educan, las autoridades públicas están obligadas a ampliar los servicios educativos con un firme dinamismo, con una eficiente organización y con un presupuesto suficiente.

II.-EL GASTO EDUCATIVO DEL GOBIERNO

Al hablar de Gobierno hay que tener presente no sólo a la Federación, sino también a los gobiernos de los Estados, de los Distritos y de los Municipios, todos los cuales comparten la responsabilidad y el financiamiento de la educación pública. También podríamos incluir, como parte del sector público, las erogaciones educativas que realizan ciertos organismos descentralizados para beneficio de los hijos de sus trabajadores —PEMEX por ejemplo—, pero entre otras razones, por carecer de información adecuada sobre estos organismos, nos limitaremos a los gastos de lo que es propiamente el sector Gobierno.

Según cifras correspondientes a 1955, del total de inscripciones en el ciclo primario que sumaban 3.9 millones, la Federación cubría el 50%; los Estados el 31%; los municipios el 2%; las escuelas mixtas —incluyendo las Artículo 123— un 10%; y las particulares tan sólo el 7%. (Véase Cuadro 1).

En la educación urbana participan en grado importante los diferentes sectores: el Gobierno Federal cubre un 37% de las inscripciones; otro tanto las Entidades Federativas; las escuelas mixtas y las particulares un 12% cada una; y los municipios un 3%. En cambio, la educación primaria rural, de extracción nctarnnr-nte revolucionaria, ha sido de responsabilidad de la Federación. Actualmente más de las dos terceras partes de las inscripciones (69%) corresponden a la Federación. un 22% a los Estados. un 8% a la educación mixta y menos de 1% a los municipios y particulares.

Por lo tanto, la inmensa mayoría de la población escolar concurre a instituciones públicas; sólo una pequeña minoría tiene acceso a la educación privada. Los colegios particulares se concentran en el D. F. y en las ciudades más importantes y son prácticamente inexistentes en el campo. La educación privada depende del nivel de ingresos, de su distribución y del nivel y facilidades educativas de las escuelas públicas. Si bien este último factor deja mucho que desear, como el nivel general de ingresos de la población es todavía bajo y mala su distribución. no puede confiarse en que este tipo de educación resuelva el déficit existente. La idea de que sean los particulares los que con sus propios medios se encarguen de proporcionar educación elemental a sus niños, se limita a las clases de ingresos altos y medio altos en las ciudades más prósperas. Para el resto de la po-

educación infantil -actualmente para el 93%- la educación tiene que ser pública y, en menor proporción, mixta. Por tanto, por razones fundamentalmente económicas -sin considerar argumentos ideológicos o sociales— la educación popular surge como una tarea ineludible y urgente del Estado Mexicano.

Pura medir el esfuerzo del Gobierno Federal se utilizaron los datos definitivos del presupuesto ejercido por la Secretaría de Educación Pública y se compararon con el gasto efectivo del Gobierno Federal durante el periodo 1922-1956. En los periodos de los presidentes Obregón y Calles (1920-28), el presupuesto total de egresos se expandió considerablemente; de un monto de 213 millones de pesos en 1920, ascendió a 310 millones en 1927, en parte como consecuencia del auge petrolero. En este periodo se sentaron las nuevas bases para la educación popular: se organiza nuevamente la desaparecida Secretaría de Educación Pública (1921) y se multiplican las escuelas rurales, las que aumentan de 209 en 1923 a 3,392 en 1928*. (Los gastos en educación representaron el 8.9% del presupuesto (Cuadro :2). El periodo 1929-34 se caracteriza por la gran depresión económica mundial que repercutió en nuestro país al descender las exportaciones petroleras y contraerse las rentas fiscales. A pesar de las condiciones económicas adversas, el impulso adquirido por la educación popular era tal, que siguieron estableciéndose las escuelas rurales que llegaron a 8,169 en 1934 y los gastos educativos ascendieron, hasta ocupar el 12% del presupuesto total. Durante el sexenio del Gral. Lázaro Cárdenas, ocurre la famosa reforma del artículo tercero y los gastos educativos alcanzan una destacada importancia, llegando a ocupar el 14% del gasto federal. (Véase Cuadro 2). Durante el régimen del Lic. Miguel Alemán, los gastos educativos que eran del 14% en 1946, decaen paulatinamente hasta llegar al nivel más bajo alcanzado desde 1930, hasta la fecha: ¡el 9% del gasto presupuestal efectivo en 1952! En cambio, como es de sobra conocido, florecieron los gastos en obras públicas de todo tipo.

Al iniciarse el régimen actual, los gastos educativos se recuperaron hasta representar el 12% del gasto efectivo presupuestal y se han incrementado a un ritmo ligeramente mayor que el de los ingresos ordinarios del Gobierno y del producto nacional. En 1956, el renglón Servicios Educativos y Culturales ascendió a 932 millones de pesos y abarcó el 13% del gasto efectivo. Sin embargo, tan sólo la mitad de las cantidades gastadas en este rubro se dedican, actualmente, a la instrucción primaria y a la preescolar, el 6% se destina a educación secundaria y vocacional, el 21% a universidades, escuelas e institutos educativos superiores, el 1% a construcciones

* "Estudio acerca de la Educación Fundamental en México", México, 1947. Biblioteca Enciclopédica Popular. No. 183, S.E.P.

escolares, En realidad, el dinero que llega directamente a las escuelas urbanas y rurales es menor, pues hay que descontar los gastos administrativos que realiza directamente la 'SEP; aunque también debe tomarse en cuenta que buena parte de los edificios escolares se destinan a la *educación primaria*,

Juzgar el esfuerzo que realizan las Entidades Federativas, es bastante complejo, debido a la gran disparidad en el grado de desarrollo económico que éstas han alcanzado, y a la diferencia en los recursos que manejan, En conjunto, los Estados destinan el 26% de sus egresos a la educación, el D. F. el 2%, y los municipios el 4%. El esfuerzo educativo tan reducido de los municipios, puede explicarse por la pobreza general de los mismos; pero resulta inexplicable el esfuerzo mínimo del D. F.

El gasto total anual por habitante en las Entidades Federativas fue de 50 pesos en 1955. Las Entidades que gastaron una cantidad mayor al promedio, apenas llegaron a ocho: Baja California, el Distrito Federal, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Colima y los Distritos de Baja California y Quintana Roo. Se trata de las regiones más prósperas de la República, excepto los dos últimos territorios, cuya situación es muy especial, debido al subsidio federal que reciben y a su escasa población, lo cual les permite contar con recursos fiscales por cápita mayores al promedio. pese a lo cual, no financian su propia educación. Los gastos educativos de este grupo variaron del 45% del gasto total en Nuevo León y el 34% en Sonora, al 10% en Baja California y al 2% en el D. F. (Véase Cuadro 3).

Trece Estados tuvieron un gasto menor a 50 pesos por habitante y mayor de 30. Las proporciones de las erogaciones totales que se dedican a los servicios educativos de sus poblaciones. variaron de 42% en Durango y en Sinaloa, a 7% en Campeche y en Morelos; el 15% en el Estado de México y a 16% en Tabasco.

Los once Estados restantes disponían de un presupuesto anual menor de 30 pesos por habitante; estaban en la escala inferior Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala y Michoacán. El esfuerzo educativo de este grupo variaba de un 33% en Puebla y un 30% en Guanajuato, a 7% en San Luis Potosí, 8% en Aguascalientes y 16% en Oaxaca y en Zacatecas. Dentro de cada grupo los Estados no mencionados, dedicaron proporciones intermedias entre los extremos apuntados como se ve en el Cuadro 3,

Si además, observamos el porcentaje de los niños en edad escolar que se quedan sin ir a la primaria, resulta que existe una relación muy alta entre el nivel de gastos del Estado, y el grado de alfabetización de la población infantil. Es decir, los Estados relativamente más ricos, son los que tienen los índices más altos de alfabetización infantil, e, invariablemente, los Es-

tados más pobres son los que cuentan con los índices mayores de niños sin escuela.

Por las cifras mencionadas, no parece existir una delimitación clara sobre cual es el nivel de Gobierno que debe financiar la educación pública, a pesar de que la Constitución en el artículo 30., fracción VIII y última le de amplías facultades al Congreso para afrontar el problema educativo. La fracción señalada dice textualmente:

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación, en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

La Nueva Ley Orgánica de la Educación Pública de 31 de Diciembre de 1941* trata en el capítulo XXX de la coordinación de servicios educativos entre la Federación, los Estados y los municipios. estableciendo entre otras las siguientes modalidades:

- 1o. "La prestación del servicio público de la educación en el Distrito y Territorios Federales corresponde en sus aspectos técnicos administrativos al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, sin perjuicio de las prestaciones económicas de aquéllos, en la inteligencia de que éstas no podrán ser inferiores al 15% del total de sus presupuestos de egresos". (Artículo 125).
- 2o. "Las entidades federativas deberán considerar en sus presupuestos de egresos, partidas anuales destinadas a la educación pública, las que en ningún caso podrán ser inferiores a las cantidades o porcentajes fijados para el ejercicio fiscal corriente al tiempo de promulgarse esta Ley". (Artículo 126).
- 3o. Acuerda el establecimiento de Comisiones Mixtas de Educación -integradas por el Director Federal de Educación en el Estado, por un representante del Poder Ejecutivo local y por un

* La primera Ley Orgánica de la Educación fue promulgada por Benito Juárez en 1867. En 1869 se dictó una nueva Ley Orgánica, la cual disponía que "las escuelas establecidas en el D. F. deberían ser sostenidas con fondos municipales y organizarse como lo exigieran las necesidades de la población". En 1934 se promulgó otra Ley Orgánica que determinó la forma en que la Federación, Estados, Municipios, Distrito y Territorios Federales deben atender la educación pública. "Estudios acerca de la Educación Fundamental en México. op, cito

representante de los municipios- las que tendrán entre sus funciones:

"Estudiar, determinar y proponer las aportaciones económicas de los municipios, de los Estados y de la Federación, para el servicio de educación pública en la entidad federativa correspondiente".

Aparentemente los territorios no cubren la aportación del 15% de sus egresos que señala la Ley Orgánica. El Anuario Estadístico de 1941 menciona que en 1940 la aportación del D. F. fue del 12% de sus egresos,* Por lo que respecta a la aportación educativa de los Estados hay que notar que es muy diferente el concepto de "cantidad" al de "porcentaje". Además se ignoran los motivos que tuvieron los legisladores para señalar el año de 1941 como base mínima. Si comparamos las erogaciones educativas en 1955 con las de 1941 (Cuadro 3 col. 5), todos los Estados dedicaban "cantidades" superiores a las del año base. En términos relativos, si bien para el conjunto de Estados se mantuvo el porcentaje de gastos educativos a totales en 26%, considerados individualmente, muchos destinaban un porcentaje mayor al de 1941, otros, uno menor. Ciertamente este no es un procedimiento técnico para distribuir la función social educativa. Esta debe fijarse de acuerdo con las necesidades de cada entidad, y con sus recursos disponibles, siendo la aportación del Gobierno Federal, la que llene la brecha entre necesidades y recursos. No puede exigirse el mismo esfuerzo de estados de tan diferente grado de desarrollo como Chihuahua y San Luis Potosí, como Nuevo León e Hidalgo, o como Baja California y Tlaxcala, a pesar de que sus necesidades educativas, cuando menos al nivel elemental, sean muy semejantes dado que tienen el mismo número de habitantes. Si el servicio educativo fuera exclusivamente de responsabilidad local, su expansión estaría limitada por la estrechez y rigidez de los recursos fiscales de la localidad; pero siendo de responsabilidad nacional, deben buscarse métodos de financiamiento que alleguen los recursos necesarios del sistema fiscal de todo el país.

Los gastos totales de los Gobiernos central y locales, ascendieron: en 1955 a 8,381 millones de pesos y representaron el 9.2% del Producto Nacional. Como es bien sabido, la mayor parte correspondió a los gastos de la Federación, los que abarcaron el 7.2% del Producto Nacional; los de los Estados el 1.2%; los del D. F. el 0.5% y los de todos los Municipios el 0.3%.

Del total de egresos gubernamentales, el 12% se destinó a satisfacer los servicios educativos y culturales de la población. Pero si dividimos el total de gastos, en gastos corrientes -administración, sanidad, etc.- y

* "Anuario Estadístico".-México, 1941. p. 263. S.E.N.

gastos de inversión -construcciones y financiamientos--se observa que del total de gastos corrientes, el 17% se destina a las necesidades educativas y culturales (938 millones de pesos en 1955); en cambio, de los gastos en inversión, los realizados en el ramo educativo --básicamente construcción de escuelas-- tan sólo representaron el 3.7% de las inversiones de los diferentes niveles de gobierno (100 millones de pesos en 1955). La pequeñez de esta cifra, explica elocuentemente la insuficiencia educativa que estamos padeciendo.

Aún así, se afirma a menudo, que México es uno de los países que destinan una mayor parte de sus recursos presupuestales a la educación. Se señala, por ejemplo, que el Gobierno Federal en Estados Unidos destina menos del 2% a este fin. Pero, en primer lugar, hay que considerar que el sostenimiento de las escuelas públicas en EE. UU. es de competencia pública local (Estados y municipios); si se incluyen todos los niveles de Gobierno, los porcentajes resultantes siguen siendo del 12% para México y ascienden al 10% para Estados Unidos. Aún más importante es el hecho de que mientras en EE. UU. el Gobierno absorbe el 32% de la producción nacional anual, en México el Gobierno apenas cuenta con el 9%. Por tanto, tiene más sentido medir el esfuerzo educativo del gobierno, señalando su costo en términos del Producto Nacional. La educación pública en México ocupó el 1.1% del Producto Nacional, mientras que, en Estados Unidos empleó el 3.1%, en Suecia el 5.4%, en Inglaterra el 4%, y, en países de un menor grado de desarrollo, como la Costa de Oro, un 3.8% del susodicho Producto Nacional, en Ceilán el 3.3% y en Tanganyika el 2.2% (Cuadro 4).

De cierto número de países estudiados, tan sólo la India gasta una proporción inferior a la nuestra en educación --el 0.8% del Producto Nacional-- pero el ingreso por cápita en aquel país era aproximadamente de 60 dls. anuales, mientras que en México era de 220 dls. anuales (1954), según una reciente publicación de las Naciones Unidas.

Esto no implica que tengamos niveles educativos inferiores, sino simplemente que, en la actualidad, estamos realizando un esfuerzo menor.

Por tanto, resulta evidente, que en el caso de México, este tipo de gastos se ha descuidado, pero en cambio se han creado las economías básicas para nuestro desarrollo económico. Una de las características del gasto público en México, es la elevarla proporción que ocupan los gastos de inversión dentro de las erogaciones totales gubernamentales, lo que indica la importancia que tiene la obra material, permanente, frente a las necesidades corrientes de carácter colectivo que también debe satisfacer el Gobierno. Las mayores inversiones corresponden a la Federación y al D. F., que son las entidades que cuentan con más recursos a su disposición; pero también los

Estados, y aún los municipios, se empeñan en dedicar buena parte de sus presupuestos a las obras públicas. Se dice que se ha llegado a crear una mitología de la obra pública y en muchos casos se han llegado a desperdiciar recursos por falta de organización y planeación adecuados y de necesidad suficiente, que justifique el desembolso de la inversión. Los gastos de inversión del gobierno representaron un 3% del Producto Nacional en 1955, y si incluimos a los organismos descentralizados, los gastos de capital de todo el sector público abarcan cerca del 6% del Producto Nacional, y cerca del 40% de la inversión nacional total. México no ha gastado más en la educación popular porque ha decidido (consciente o inconscientemente) gastar para otros fines.

Pero entonces, ¿debe el Gobierno reducir sus gastos en obras públicas? Creemos que ni políticamente pueden, ni económicamente deben de reducirse los gastos de capital del sector público. Son muchas las necesidades insatisfechas y mucho el beneficio que derraman las obras públicas en las áreas designadas. Además, la inversión pública es la contrapartida del ahorro público, definido como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. El ahorro público es indispensable en un país como el nuestro, entre otras razones, porque: 1) el ahorro privado interno es insuficiente; 2) es necesario para financiar los programas de inversión pública sin crear presiones inflacionarias: 1) hay ciertas ramas de la economía donde es necesario que la propiedad sea colectiva y no individual y que, por tanto, requieren de fondos públicos para su expansión -actualmente, en México el petróleo es un caso, los ferrocarriles y parte de la generación eléctrica otro.

Entonces, si no pueden reducirse los gastos de inversión pública y hay que aumentar los gastos corrientes de gran utilidad social como educación, hay que enfrentarse con firmeza al problema patente, desde hace mucho, de que es necesario aumentar los recursos a disposición del Estado, es decir, aumentar la recaudación. No puede ya alcanzarse que la administración fiscal del país no esté capacitada para recaudar una proporción mayor del PNB ni que ésta lesione el consumo o la inversión nacionales. Simplemente ocurrirá un cambio: del consumo privado en favor del consumo colectivo y, en menor proporción, de inversiones privadas de poca productividad social en favor de inversiones públicas de mayor productividad social.

Del análisis anterior, se desprenden las siguientes conclusiones:

10. Las proporciones de gasto gubernamental total a gasto educativo, resultan insuficientes para el grado de desarrollo económico alcanzado por México.

20. Los que realizan un esfuerzo educativo proporcionalmente mayor son los Estados; si bien hay grandes disparidades entre ellos, que no siempre se explican por el nivel de sus recursos fiscales, sino que también, segun-

mente, por la importancia que los gobernadores les conceden a los servicios educativos;

30. Necesita revisarse la Ley Orgánica de la Educación que data de 1952 y que, en el campo financiero, resulta inadecuada por imprecisa y por no tomar en cuenta el grado tan diferente de desarrollo económico alcanzado por las distintas entidades del país,

40. En materia educativa, un financiamiento adecuado, sólo puede lograrse mediante un sistema de ayuda federal distribuida de acuerdo con los recursos y necesidades de los Estados y municipios, y revisada periódicamente para que refleje con fidelidad la capacidad económica de la localidad. Son los Estados con menores recursos fiscales, a su vez los más subdesarrollados, los que más necesitan de la ayuda federal; en cambio, las entidades de mayor desarrollo y de mayor capacidad económica, pueden financiar en buena parte su educación elemental, liberando así recursos federales que pueden destinarse a Estados menos favorecidos.

50. Se necesita tener una perspectiva dinámica del presupuesto educativo. La educación elemental debe contar con un presupuesto altamente expansivo, que aumente año con año, para cubrir el incremento de la población infantil y para ir saldando, de la manera más rápida posible, el déficit educativo existente.

60. Finalmente, el problema educativo no es insoluble, ni está fuera de las posibilidades actuales del país el resolverlo. La solución radica en coordinar adecuadamente el esfuerzo de las diferentes entidades gubernamentales: en reducir el desperdicio educativo; y, principalmente, en asignarle los recursos necesarios. La educación popular cuesta dinero y ya no podemos alegar que el país no lo tenga. No se pueden regatear los recursos necesarios para la satisfacción de nuestras necesidades colectivas básicas; ¡deben exigirse mediante una tributación equitativa y adecuada!

CUADRO 1

ESTRUCTURA DE LA EDUCACION PRIMARIA EN MEXICO, 1955

Número de alumnos y %

			U R B A N A		R U R A L	
			Absolutos	%	Absolutos	%
1. Total	3,936,031	100.0	2,295,576	100.0	1,640,455	100.0
2. Gubernamental	3,354,687	82.7	1,755,230	76.5	1,499,457	91.4
a) Federal	1,977,016	50.2	845,554	36.8	1,131,462	69.0
b) Estatal	1,203,053	30.6	842,751	36.7	360,302	22.0
c) Municipal	74,618	1.9	66,925	3.0	7,693	0.4

	TOTAL		U R B A N A		R U R A L	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
3. Mixta	407,658	10.2	270,208	11.7	137,450	8.4
a) Art. 123	69,490	1.6	58,271	2.5	11,219	0.7
b) Mixta	338.168	8.6	211.937	9.2	126.231	7.7
4. Particular	273,686	7.1	270.138	11.8	3,548	0.2

Fuente: Dirección General de Estadística. Anuario 1956.

CUADRO 2
EL ESFUERZO DE LA FEDERACION EN EL
RAMO EDUCATIVO, 1920 - 1956

(Millones de pesos)

<i>Años</i>	<i>Presu- puesto Ejercido S.E.P. 1 *</i>	<i>Total de Egresos Presupues- tales 2 **</i>	<i>% de Erog, S.E.P. a Totales</i>
1920		212.9	
1921		258.3	
1922	20.3	228.1	11.2
1923	21.9	235.6	9.3
1924	20.8	210.6	9.9
1925	20.7	293.2	7.0
1926	25.0	324.9	7.7
1927	24.8	309.9	8.0
1928	25.8	287.2	9.0
1929	27.4	275.5	10.0
1930	32.1	279.1	11.5
1931	31.4	226.5	13.8
1932	27.4	211.6	12.9
1933	31.3	246.0	12.7
1934	31.3	264.7	11.8
1935	38.0	271.0	14.0
1936	51.9	369.8	14.0
1937	65.1	426.9	15.3
1938	65.6	440.9	14.9
1939	68.2	512.4	13.3
1940	75.3	545.0	13.8

<i>Años</i>	<i>Prsu. puesto Ejercido S.E.P.l *</i>	<i>Total de Egresos Presupues- tales 2 **</i>	<i>% de Erog, Totales S.E.P. a</i>
1941	76.7	597.4	12.8
1942	85.7	735.2	11.7
1943	94.4	916.1	10.3
1944	129.7	1,050.3	12.0
1945	170.0	1,298.9	13.1
1946	199.1	1,405.5	14.2
1947	216.0	1,713.9	12.6
1948	236.7	2,130.8	11.1
1949	282.1	2,497.1	11.3
1950	314.0	2,714.1	11.6
1951	366.2	3,762.1	9.7
1952	459.0	4,983.2	9.2
1953	507.8	4,551.0	11.2
1954	691.5	5,737.0	12.1
1955	731.2	6,575.2	11.1
1956	901.2	7,368.9	12.2

• De 1936 a 1939 incluye el Departamento de Educación Física que adquirió independencia administrativa en esos años.

•• Egresos efectivos de 1936 en adelante. Para hacerlos comparables con los egresos ejercidos se restó de estos el ramo de Deuda Pública para 1935-1938. Para los años anteriores sólo se contó con los egresos ejercidos.

Fuente: 1.—Cuenta Pública

Fuente: 2.—Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro No. 3

ESFUERZO DE LOS ESTADOS EN MATERIA EDUCATIVA
1 9 5 5

(En millones de pesos y miles de habitantes)

<i>Estados por orden de gasto .per.cápita</i>	<i>Egresos Tot. Millones</i>	<i>Pobla- ción miles</i>	<i>Oi« por Hob. pesos (3)</i>	<i>Gastos en Educa- ción mi- llones (4)</i>	<i>% Gtoe en Educ. en rel. a erog. total 1941 - 1955 (5)</i>		<i>No. de Alumnos miles (6)</i>	<i>Pob. de 6 a 14 año. mile. (7)</i>	<i>% de Alnos. en reto a la pobo de 6 a 14 alias (8)</i>
1. Baja California	67.1	382	176	6.6	10	25	52	34	152.9
2. Baja California Sur	11.3	66	171		0	5	16	18	88.9
3. Distrito Federal	517.8	4,005	129	11.2	2	1	556	747	74.4
4. Quintana Roo	3.7	32	116		0	1	5	5	100.0
5. Sonora	66.9	603	111	22.7	34	20	90	133	67.7
6. Chihuahua	79.1	984	80	19.3	24	31	134	214	62.6
7. Nuevo León	51.7	864	60	23.1	45	44	126	196	64.3
8. Colima	7.4	134	55	1.5	20	22	20	23	87.0
9. Coahuila	40.6	823	49	6.7	17	16	113	195	57.9
10. Sinaloa	34.8	721	48	14.6	42	31	88	162	54.3
11. Tamaulipas	43.4	896	48	12.3	28	26	118'	160	73.8
12. Tabasco	18.3	408	45	3.0	16	21	69	105	65.7
13. Yucatán	25.4	574	44	7.9	31	22	69	112	61.6
14. Campeche	5.9	142	42	DA	7	13	22	30	73.3
15. Durango	27.9	718	39	11.6	42	31	99	180	55.0
16. Morelos	12.7	333	38	0.9	7	6	45	62	72.6
17. Nayarit	11.8	335	35	2.2	19	18	46	69	66.7

<i>Estados /Hr sds-n de gasto per capita</i>	<i>Egresos Tot Millones</i>	<i>Jju/Jju' ción miles</i>	<i>Gto. por Hub, pesos</i>	<i>Gastos en Esluca- ción mi- llones</i>	<i>% Gtos en Eduo, en rel. a erog. total 19/1 . 1955</i>	<i>No. de Alumnos miles</i>	<i>Pobo de 6 a 14 años miles</i>	<i>% de AlHOLF. en rel. a tu pob. de 6 a 14 años</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
18. México	53.9	1,533	35	8.3	15		383	43.1
19. Jalisco	64.2	1,936	33	19.8			442	43.9
20. Veracruz	72.9	2,287	32	24.3			515	54.4
21. Chiapas	32.5	1,046	31	6.4			229	31.9
Aguascalientes	5.9	203	29	0.5			54	46.3
23. San Luis Potosí	24.5	960	26	1.9			239	40.6
24. Guanajuato	37.8	1,495	25	11.8			364	39.3
25. Zacatecas	18.1	721	25	3.1			209	32.5
	42.2	1,819	23	15.5			389	49.1
	23.9	1,028	23	5.6			262	34.4
	20.7	892	23	4.8			235	44.7
	34.0	1,559	22	7.5			401	39.4
	6.0	320	19	1.6			75	49.3
	5.0	309	16	1.0			80	30.0
	21.8	1,550	14	3.4			356	39.6
	1,489.2	29,679	50	259.7			6,678	51.8
	971.4	25,674	38	248.5			5,931	48.9

NOTA.—Los totales no suman exactamente debido al redondeo de las cifras.

FUENTES: (1) Banco de México, gastos efectivos de los Estados, Informe anual H)57, pp. 156-57.

(2) Y (7) Pobl. censuadn. Dirección General de Estadística.

(4) Con base en los presupuestos ejercidos de los Estados, Dirección General de Estadística.

(ti) Número de alumnos inscritos menos dados de baja, Dirección General de Estadística.

CUADRO 4

GASTOS GUBERNAMENTALES COMO % DEL
PRODUCTO NACIONAL BRUTO *

Países	Gastos Gubernamentales como % del P.N.B. En Zaire: Totales	P.N.B. per cápita en dls. J/ (1952-54)	
Estados Unidos	31.7	3.1	1,870
Nueva Zelandia	38.4	3.5	1,000
Suecia	37.5	5.4	950
Reino Unido	39.4	4.0	780
Francia	33.4	2.5	740
Italia	30.1	3.2	310
Guayana Británica	20.2	2.4	227*
México	9.2	1.1	220
Jamaica	11.1	2.3	180
Costa de Oro	20.4	3.8	151
Ceylán	21.9	3.3	110
Nigeria	7.4	1.3	62 *
India	11.1	0.8	60
Uganda	19.1	3.6	50
Tanganyika	15.9	2.2	42 *

1 N. U., Per Cápita Nátionat Product of 55 countríes. Statistical Papers, Serie E, No. 4.

* Fuente: A. M. Martín y W. A. Lewis. "Pattern of Public Revenue and Expenditure". The Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. XXIV, Núm. 3. Sep. 1956, p.p. 203-244. se trata de 1953 ó 1954: para México 1955, Banco de México. Las cifras de gasto gubernamental incluyen los gobiernos central, estatal y local. Los organismos descentralizados se tomaron en cuenta sólo en la parte que afecta los presupuestos gubernamentales.

COMISION REORGANIZADORA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 1927-1928

por

CESAR AUGUSTO IZAGUIRRE ROJO

Siendo ya Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Francisco I. Madero, integra su gabinete designando como Ministro de Hacienda a su tío el señor Ernesto Madero, quien al hacerse cargo de su puesto declara lo siguiente: "Nada cambiaré del sistema y personal administrativo puesto por el señor Limantour en la Secretaría de Hacienda, dado que soy un admirador suyo, pues ésta camina tan bien que se asemeja a un buen reloj al que nada mas hay que darle cuerda cada veinticuatro horas.:" Tan halagüeños como poco revolucionarios conceptos ilustran las vicisitudes de la época, pero si nos adentramos escudriñando el fondo de las cosas vemos que la realidad es otra.

La Comisión Reorganizadora 1927-28 designada por el titular Luis Montes de Oca al principiar el mes de marzo de 1927, tiene la razón de su existencia en la situación caótica por la que atravesaba la administración del ramo y enfila sus actividades hacia el estudio de los males que la asolaban y nos expresa en el informe de sus labores lo siguiente: "La administración de la Secretaria de Hacienda ha sufrido hondas conmociones a partir de 1913; su personal y sistemas han sido constantemente modificado; y experimentos numerosos han venido haciéndose consecutivamente, de tal manera que, hasta el comienzo del actual periodo presidencial, puede decirse que la administración de la Secretaría no había obedecido a ningún programa definido, careciendo por completo de unidad, de eficiencia y de economía. Múltiples labores estaban duplicadas; otras que deberían tener homogeneidad "estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole debieran corresponder a determinado departamento u oficina, estaban confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto." **

De esta manera y a fin de que se propusieran las reformas que fueren necesarias para que el despacho de los asuntos se efectuara con eficiencia y economía, por medio de la uniformidad de métodos y del establecimiento

• Roberto Blanco Moheno.-"Crónica de la Revolución Mexicana". México, 1953.

** "Comisión Reorganizadora, 1927-1928." México, 1928.-Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

de sistemas que evitaran la duplicidad de labores, fue designada la Comisión Reorganizadora correspondiente y para tal fin ~~fueron~~ fueron designados los señores contadores públicos titulados, don Tomás Vilchis y don David Thierry, quienes, por la magnitud de la tarea, no pudieron rendir su informe sino hasta el 15 de agosto de 1927.

Dicho informe contiene un análisis detallado del estado que guardaban cada una de las dependencias centrales del ramo y se hacen constar, entre otras observaciones de carácter general, las siguientes:

I.-Se nota la carencia absoluta de un plan general de organización de la Secretaría de Hacienda;

H.-Falta unidad de criterio en la organización de las citadas dependencias;

III.—Falta una reglamentación general de las funciones de la Secretaría y particular de las funciones de cada dependencia;

IV.-Los métodos de archivo que se siguen en las distintas dependencias de la Secretaría de Hacienda son variados y, en muchas de ellas, tan anticuados, que no permiten obtener el servicio que debe prestar el archivo en toda buena organización;

V.-Se carece en muchos departamentos, del equipo necesario para el buen servicio;

VI.-El personal subalterno, en general, puede calificarse de poco idóneo, ya que no se le exigen los conocimientos indispensables para el servicio que presta;

VII.-Se nota la carencia de métodos de estadística que pudieran orientar la buena marcha de algunas dependencias;

VIII.—Para el desempeño de los asuntos, existe un sinnúmero de trámites establecidos por las disposiciones en vigor o por las costumbres:

IX.—Tanto los funcionarios superiores como los directores y jefes de departamentos y oficinas, tienen que firmar un gran número de oficios, en asuntos que, por su poca importancia, bastaría con que los jefes de sección o los de departamento firmaran las resoluciones que ellos mismos proponen;

X -En cada dirección, departamento y sección hay, generalmente, una sección o mesa de archivo y correspondencia;

XI.—Constantemente, algunas dependencias invaden las facultades de otras; .

XII.—Hay labores que se repiten en varios departamentos, y, dentro de éstos, en distintas secciones;

X::n.-No existe coordinación de labores;

XIV.-No se halla establecida una relación entre todas las dependencias; cada una tiene encomendadas funciones distintas de las demás y labora como una institución independiente, con cierta autonomía, como subsistente por si sola.

Lo anterior revela la amplitud y gravedad de los males descubiertos en el estado de organización administrativa que guardaba la Secretaría, lo que dió motivo a un programa de trabajos tendientes a su curación, obteniéndose de tales actividades la creación, supresión y fusión de nuevas dependencias y oficinas, y la reforma de los trámites, en consonancia con las exigencias de la legislación fiscal y sus variantes.

La Comisión encontró que un cambio radical de la legislación no debía ni podía hacerse de una manera completa, sino que fue necesario crear periodos de transición, para preparar el terreno en el cual se fijaron los cimientos sobre los que, sin lugar a duda, descansa la actual legislación fiscal que ya puede considerarse con madurez y consistencia envidiables.

Las bases que la comisión consideró indispensables para reorganizar el trabajo de la Secretaría de Hacienda fueron las que se señalan a continuación:

I.-La expedición de una ley, con carácter de constitucional, que delimite la competencia fiscal de la Federación, de los Estados y de los Municipios;

II.-La expedición de la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la del Código Fiscal Federal; y

III.-La revisión de todas las leyes, reglamentos y disposiciones fiscales vigentes, con la mira de codificarlas, a fin de expedir nuevas disposiciones que formen un cuerpo homogéneo de mayor estabilidad.

Las labores emprendidas para la reorganización se iniciaron el 10 de septiembre de 1927 y se dieron por terminadas el 31 de agosto del año de 1928, año durante el cual el programa trazado fue cumplido casi en su totalidad. dichos trabajos estuvieron a cargo de una comisión que quedó integrada por los CC, Rafael Mancera, con carácter de Presidente, Saturnino Pérez López, Jefe del Departamento Administrativo y Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y Tomás Thierry, Contadores Públicos Titulados.

La Comisión antes referida formuló su programa de trabajo centralizando todas aquellas funciones de carácter general de las diversas dependencias del ramo, con los fines de unificar los procedimientos, de reducir el costo de la administración y de expeditar el despacho de los asuntos.

Por ejemplo en el caso de la Dirección del Timbre los trabajos realizados por la Comisión fueron los siguientes:

Existía una verdadera confusión en la división de autoridad y de labores, motivada por la existencia de secciones inútiles, como la Oficialía de Partes y las diversas mesas de correspondencia y archivo de cada sección.

Existía un archivo separado en cada grupo de las secciones, y de ahí resultaba que, en la Sección de Multas, por ejemplo, existieran cuatro archivos diferentes.

En el archivo de la Sección de Multas, correspondiente al Grupo de Dictaminadores, se llevaban registros por triplicado para los asuntos de multas, con objeto de separar las multas pendientes de las terminadas y de las que aún estaban en trámite,

El jefe de la Sección de Multas ignoraba los asuntos que se ventilaban en su sección, pues sólo acordaba con el Jefe del Departamento aquellos asuntos que, por su importancia, pasaban a la consideración de la Superioridad; además: la complicada tramitación dentro de esta Sección de Multas, se traía a la acumulación paulatina de negocios pendientes de trámite o de acuerdo.

Se acostumbraba duplicar las revisiones de cada estudio de los dictaminadores, antes de pasarlo a la firma del Jefe del Departamento; y también se encontró duplicado el sistema para registrar las noticias que mandan los inspectores y las Oficinas Federales, por cada acta de visita que dichos inspectores levantan.

El trámite que los dictaminadores daban a cada asunto, se hallaba entorpecido por la falta de interpretación correcta de la Ley del Jurado de Infracciones Fiscales, y a dicho Jurado se enviaban todos los expedientes, para que autorizara la petición de ampliación de datos hecha a las Oficinas Federales.

Toda la correspondencia recibida se pasaba a un personal dedicado a la escritura del acuerdo del trámite, porque se acostumbraba escribir en máquina el citado acuerdo, dos veces: la primera, en el oficio original recibido, y la segunda, en la hoja del Departamento de Correspondencia.

Existía un personal destinado exclusivamente a registrar la correspondencia que se recibía, no obstante el registro y sistema de [la delegación del archivo en la propia Dirección.

Otro personal se ocupaba en sacar copias de las tarjetas de registro de archivo, para llevar el registro de las multas ya resueltas y no cobradas.

Había una sección dedicada a dictar correspondencia a los taquígrafos del Departamento de Correspondencia, después de que los dictaminadores hacían su estudio.

Los dictaminadores escribían su estudio a máquina, directamente sobre cada expediente, en vez de dictarlo.

Los glosadores, para revisar las multas cobradas y autorizar la distribución a los partícipes, volvían a estudiar todo el expediente que los dictaminadores ya habían estudiado.

Para el pago de las participaciones sobre multas, se acostumbraba un trámite que causaba muchas complicaciones y aumento de trabajo, al **cam-
biar** de adscripción los inspectores.

Todas las multas, por insignificantes o cuantiosas que fueran, causaban los mismos trámites.

Después de los estudios que la Comisión llevó a cabo y presentadas sus observaciones, se autorizaron los cambios que en seguida se mencionan:

Se suprimió la Oficialía de Partes por innecesaria, y, de acuerdo con el plan general de organización de la Secretaría, se concentraron todos los archivos, que en número considerable existían dentro de cada sección de la Dirección, en uno solo. Lo propio se hizo con todas las mesas y grupos destinados a la tramitación de la correspondencia.

Se suprimieron los registros duplicados y triplicados de los grupos de archivos y mesa de inspectores de la Sección de Multas, substituyéndolos por una tarjeta general de registro que contiene todos los datos necesarios para conservar la historia completa de cada multa.

Se determinó que atiendan al público, para los asuntos de multas, el Jefe de la Sección o bien el Jefe o el Subjefe de la Dirección, según el caso.

Los jefes de sección acuerdan los asuntos nuevos y llevan nota del número de expedientes que se tramitan diariamente en sus respectivas secciones; lográndose que no existan ya pendientes de firma los acuerdos de trámite.

Actualmente se revisan una sola vez los estudios que hacen los dictaminadores, y, de acuerdo con las aclaraciones que se hicieron a la Ley del Jurado de Infracciones, la Dirección General del Tránsito tramita y resuelve, sin pasar al Jurado, todos aquellos casos que no estén ajustados estrictamente a la citada ley. El Jurado, por tanto, sólo conoce aquellos asuntos que estén tramitados previo el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

Se discutió con todas las dependencias de la Secretaría de Hacienda, la conveniencia de expedir una circular a las Oficinas Federales, con la aclaración de los requisitos que son necesarios para recurrir ante el Jurado de Infracciones en demanda de condonación o reducción de las penas, y se expidió dicha circular con fecha 26 de julio de 1928.

Para reducir la labor de escribir el acuerdo de trámite en toda la correspondencia, se implantó el uso de una serie de sellos, con lo cual también se consiguió reducir el personal dedicado al acuerdo, para utilizarlo en aumentar el Grupo de Dictaminadores.

Se suprimió el grupo destinado al registro de la correspondencia de entrada por ser suficiente con el que lleva en el archivo la Delegación del Archivo Central, que ha puesto casi al corriente el gran atraso que existía.

Se ha suprimido el trabajo de sacar copias de las tarjetas de registro del archivo, pues quedaron sustituidas con la nueva tarjeta general de registro de que antes se habló.

Se estableció el despacho de los memoranda que contienen el estudio de los dictaminadores, por medio del dictado directo de éstos a los taquígrafos del Departamento de Correspondencia, y, por lo tanto, se suprimió el personal dedicado a dictar.

Se estableció el grupo de personal dedicado al registro y anotación de las nuevas tarjetas, de los trámites de cada expediente; también se estableció el personal dedicado a exigir los proveídos faltantes a los jefes de Oficinas Federales y a activar el cobro de las multas resueltas, para evitar que prescriban.

Se resolvió que para autorizar las participaciones, los glosadores no debían revisar todo el expediente completo de cada multa, pues es suficiente con cerciorarse de que el importe de la multa es igual al que resolvió el jurado.

Quedan pendientes de resolución en esta dependencia de la Secretaría de Hacienda:

La modificación de las funciones y atribuciones de la Dirección del Timbre, para convertirla en un Departamento, suprimiendo hasta donde la ley en vigor pueda permitirlo, el nombre de dirección.

La supresión de la Sección de Personal, conservando el trabajo que desarrolla con una mesa, bajo el inmediato control del jefe.

Arreglar que los libramientos a favor de los partícipes sean pagaderos en cualesquiera de las Oficinas Federales, mediante consulta telegráfica a la Dirección del Timbre, en caso necesario.

Arreglar con el Jurado de Infracciones Fiscales que al dictar su resolución lo haga en forma de oficio para el interesado, con copias para la Dirección del Timbre y para la Oficina Federal. Con esto se ahorrará tiempo y mayores trámites.

Vigilar que el personal se destine a la labor que le corresponde, de acuerdo con los cambios hechos, y el que vaya quedando en exceso pase a reforzar el grupo de dictaminadores, que es el principal.

Arreglar una clasificación de las multas, por la importancia del monto y el número de las mismas, a fin de atender con más o menos preferencia las que así lo exijan.

Vigilar que al quedar suprimida la Sección de Personal, no sufran trastornos las labores que están a cargo de la misma actualmente y que quedarían encomendadas a una mesa.

Estas últimas funciones que quedaron pendientes según se descubre del informe de labores a que me he venido sujetando, fueron posteriormente incorporándose a la transformación que ha venido sufriendo la labor administrativa de la Secretaría de Hacienda.

Ahora bien, si el investigador acucioso consulta el volumen de trabajo de la Comisión Reorganizadora de 1927-28 y su informe de labores, podrá percatarse que la gran estructura de la Secretaría de Hacienda quedó trazada de manera definitiva con las bases impuestas por aquel entonces, no cabe la menor duda que la labor de la Comisión fue estrictamente compatible en lo técnico y no desmayó ^{UT.} solo instante en la realización de sus altos fines.

ESTRUCTURA JURIDICA DE PETROLEOS MEXICANOS

POR EL LIC.

ALFONSO MUÑOZ OROZCO

(Este trabajo fue presentado a la **Primera** Convención **Técnica** Petrolera Mexicana, en marzo de 1950, y revisado recientemente por el autor **para** su publicación en esta revista.)

La nacionalización del petróleo ha dado origen a la más interesante empresa de propiedad pública fundada por el Estado Mexicano, mediante un proceso histórico y legislativo que culminó con la reforma del párrafo VI de nuestra Constitución Política, según la cual, tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones. y la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos.

Sin hacer mención de acontecimientos políticos o sociales que pudieron influir y hasta ser determinantes de la medida en que el Poder Público expropió bienes de las empresas petroleras comprendidas en el Decreto de 18. de marzo de 1938, puede disponerse de una extensa justificación doctrinaria y pragmática de la resolución expropiatoria decretada por el gobierno, si se consideran los peligros sociales y económicos concomitantes que implicarían, en el caso concreto del petróleo, y dentro del sistema de nacionalización del mismo tradicionalmente adoptado en nuestra legislación, la subsistencia de una política económica que continuara abandonando la industria petrolera a la iniciativa privada.

La expropiación de 1938 transfirió a la colectividad el aparato de producción de tan importante industria, en el propósito noble y patriótico de que el Estado desarrolle un trabajo perseverante que se inspire, ya no en un creciente volumen de dividendo, meta que perseguía el grupo de intereses extranjeros expropiados, sino en un fin de interés general que, mediante una acertada política de conservación asegure, tanto a las generaciones actuales como a las futuras, economías en la producción y estabilarla en los suministros de petróleo y sus derivados.

Lo.: argumento., en pro del colectivismo, dice H. D. Robertson ("Industria"), se refuerzan cuando existe un conflicto de intereses. no entre productor y consumidor. sino entre consumidores actuales y futuros: darlo que el Estado puede, al menos en teoría, considerarse como inmortal, en un sentido en que difícilmente podría esperarse que lo hiciera una persona privada, inclusive una sociedad anónima; y existe en consecuencia un argumento "pri-

mi facie" en pro de la explotación colectiva de aquellos recursos naturales, como el carbón y el petróleo, que no pueden ser reemplazados.

En forma semejante se pronuncia Paul Webbink (Encyclopaedia of Social Sciences) diciendo que los gobiernos se comprometen directamente en empresa, en que el agotamiento de recursos que es difícil o imposible reproducir, afecta el bienestar de generaciones futuras, razón que es aceptada generalmente como la que ha llevado a la mayor parte de las naciones a un mayor o menor grado de preocupación respecto a proyectos que implican la necesidad de inversiones a largo plazo, que solamente los gobiernos están en condiciones de satisfacer y soportar; y que la agitación que se ha suscitado en los últimos años por la nacionalización de la producción de elementos que se agotan, como el carbón y el petróleo, también ha encontrado apoyo y fundamento en la discusión de una necesidad especial de conservación de esos elementos, en que las empresas privadas no tienen interés, ni están capacitadas para afrontar.

Con el crecimiento del Estado moderno y los nuevos sistemas de organización económica, que no es del caso examinar, resultaría inexplicable la ausencia, por parte del Estado, de una política económica definida, pues es notorio que, desde que en el mundo clásico de la economía, la política del Estado dejó de permanecer limitada a una función represiva, informada en consideraciones extraídas de una ética convencional, la actividad económica se ha convertido en una de las ramas principales de la acción gubernamental, que ya no puede conformarse con una gestión reducida a vigilar la transmisión de los bienes de uno a otro dueño, sino que debe preocuparse por establecer un proceso regular de producción, por elementales razones de justicia y de conservación social.

Es decir: hay la convicción de que, si la función del gobierno no ha de permanecer por más tiempo restringida al mantenimiento del orden y de la justicia, el Estado debe adoptar una política económica, directa o indirecta, a través de la cual fije su grado de dirección o intervención en las actividades de producción y distribución y en la organización de los servicios de la colectividad, ya sea regulando, mediante disposiciones legislativas, la actuación de la iniciativa privada, ya sea planificando la propia actuación y organizando determinados servicios, creando al efecto instituciones económicas especiales como en el caso de nuestra industria petrolera, que así se ha transformado en un servicio público que el Estado puede prestar directamente o encomendarlo a un organismo descentralizado, a través del cual el Estado regule la producción del petróleo y sus derivados, teniendo como principal objetivo la satisfacción de los intereses generales, como cumplimiento a un gobierno representativo, previniendo la falta o escasez de esos productos y asegurando su abastecimiento oportuno, en un plan de explotación racional

que ahuyente cualquier emergencia de gravedad que pudiera originarse en una lujuriosa explotación, o provenir otra vez del esfuerzo imprevisor y egoísta de un grupo desdeñoso de las necesidades colectivas, como aconteció en 1938.

Así pues, la dirección pública de la industria petrolera se habría justificado desde antes de 1938 por razones históricas, por los antecedentes legislativos sobre la materia, por las disposiciones constitucionales en vigor y por los acontecimientos políticos, aun de carácter internacional, que se sucedieron con marcada anterioridad a los accidentes de orden social que dieron lugar a la aparición de las causas de utilidad pública, determinantes de la actuación *del* Estado al aplicar la Ley de Expropiación.

Como una consecuencia lógica del proceso interpretativo que sufrió el Artículo 27 de la Constitución Federal desde la época de su promulgación, hasta la época en que el Poder Público decretó la expropiación de los bienes de las empresas que poseían y controlaban la mayor parte de la producción petrolera del país, y como resultado también de las disposiciones legales y reglamentarias expedidas con posterioridad al 18 de Marzo de 1938, el Ejecutivo Federal, con fecha 22 de diciembre de ese año, presentó a la consideración del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley tendiente a adicionar el párrafo VI del Artículo 27 Constitucional para establecer que, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, no se expedirían concesiones, sino que la explotación de esos productos se llevaría a cabo por la Nación en la forma que lo determinaran los estatutos reglamentarios que con posterioridad se expedirían.

A consecuencia de la Iniciativa anterior y por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 1940, quedó adicionado el Artículo 27 Constitucional, excluyendo de la explotación del petróleo a los particulares y a las sociedades. para dejar la explotación de esos recursos como derecho propio y exclusiva facultad de la Nación, agregando el precepto respectivo que la Ley Reglamentaria determinaría la forma en que la Nación llevaría a cabo dicha explotación.

La Nación lleva a cabo la explotación de los recursos petrolíferos del país, por medio de una empresa de propiedad pública, cuyo estatuto jurídico se desenvuelve a través de los párrafos IV y VI reformados del Artículo 27 Constitucional, de la Ley Reglamentaria de este precepto en materia de petróleo, de los reglamentos de esa Ley y de las leyes especiales correspondientes a los organismos que han tenido a su cargo el funcionamiento y desarrollo de la industria petrolera nacionalizada,

La Ley Reglamentaria de junio de 1941 estableció las normas funda-

mentales relativas a la industria petrolera, entre las cuales deben ser mencionadas las siguientes:

I.-La industria petrolera es de utilidad pública y de la exclusiva jurisdicción federal, por lo que únicamente el Gobierno de la República puede dictar las disposiciones técnicas o administrativas que regulen su funcionamiento, y establecer los impuestos que la graven en cualquiera de sus aspectos.

n.-Para llevar a cabo los trabajos que demanda la industria petrolera, se requiere autorización expresa del Ejecutivo Federal, concedida en los de la Ley del Petróleo y de sus Reglamentos.

III.-La industria petrolera comprende: la exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento, la refinación y la distribución del petróleo, así como la elaboración y distribución de gas artificial.

IV.-La Secretaría de Economía puede otorgar concesiones solamente para el transporte, almacenamiento, distribución, refinación de petróleo, aprovechamiento de gas y elaboración de gas artificial, y

V.—Únicamente la Nación puede llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo. de la manera siguiente:

a) Por trabajos que realice el Ejecutivo Federal a través de su órgano correspondiente (la Secretaría de Economía);

h) Por conducto de las Instituciones Públicas Petroleras (actualmente Petróleos Mexicanos), y

e) Mediante contratos con particulares o sociedades, los que solamente pueden ser celebrados por el Ejecutivo Federal con particulares mexicanos, con sociedades constituidas íntegramente con mexicanos, y con sociedades de economía mixta, en las que el Gobierno represente la mayoría del capital social, sin que en ningún caso puedan otorgarse contratos para exploración y explotación de petróleo en favor de sociedades anónimas que emitan acciones al portador. Los contratos con particulares o sociedades pueden ser celebrados por el Ejecutivo Federal, a cambio de compensaciones en efectivo o en un porcentaje de los productos que se obtengan.

El primer sistema, o sea la explotación directa por trabajos que realice la Secretaría de Economía, que es el órgano del Gobierno al que legalmente correspondería ejecutar dichos trabajos, hasta ahora no ha llegado a ser utilizado, de manera que no se dispone de elementos para elaborar un juicio acerca de esta forma de explotación por parte del Estado.

Por la misma razón no podría formularse una opinión sobre contratos celebrados con sociedades de economía mixta, pues tampoco existe una experiencia acerca de esta diversa forma de explotación; y solamente se tiene

conocimiento de algún contrato celebrado por la Secretaría de Economía con particulares mexicanos, en el año de 1946. (Este contrato quedó rescindido, a instancias de Petróleos Mexicanos, el 30 de agosto de 1955).

Así pues, el sistema de explotación por conducto de la Institución Pública Petrolera denominada "Petróleos Mexicanos", es el que puede decirse que la Nación ha adoptado hasta ahora para llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo.

(En la conferencia que por gentil invitación del actual Secretario de Economía, dicté en la Escuela Nacional de Economía el 29 de abril de 1949, nos permitimos llamar insistentemente la atención acerca de que, la Ley Reglamentaria de 1941 no basta para considerar que el Estado sea actualmente el único facultado para llevar a cabo la explotación del petróleo nacional, pues conforme a esa regulación jurídica los derechos de explotación conferidos a individuos y empresas particulares, no afectados por la expropiación, conservan su vigencia; lo cual ha creado en cuanto a las concesiones confirmatorias y ordinarias que no fueron expropiadas, una situación jurídica contradictoria con el principio que reconoce la propiedad de la Nación sobre el subsuelo petrolífero y con el propósito de la reforma constitucional que proscribió el régimen de concesiones. El sistema legislativo que regula actualmente la exploración y la explotación del petróleo, desvirtúa el concepto de monopolio de Estado en que seguramente se inspiró la reforma constitucional para ser consecuente con el principio de nacionalización del petróleo. Además, según la legislación secundaria en vigor, los particulares, con excepción de los extranjeros, pueden tener intervención directa en el desarrollo de la industria petrolera mexicana, pues las disposiciones legales vigentes no sólo no se limitaron a respetar situaciones creadas conforme a leyes anteriores, sino que dentro de la nueva forma de organización industrial creada por el Estado para la explotación de los recursos petroleros del país, la iniciativa privada encuentra amplio y seguro acceso en los contratos de explotación que puede celebrar la Secretaría de Economía con individuos y sociedades mexicana, y empresas de economía mixta. El Estado mexicano no se ha convertido en empresario industrial a título esporádico, ni ha sido el hecho circunstancial de la expropiación el que ha facultado a la Nación para explotar directamente el subsuelo petrolífero. Aun cuando el patrimonio original de Petróleos Mexicanos se constituyó, entre otros bienes, por los derechos al subsuelo que se habían conferido a determinadas empresas, y que, por causas accidentales, rescató la Nación mediante un acto de soberanía, a lo que el legislador secundario debe atender es a la esencia de la reforma constitucional para decidir si, de acuerdo con ésta e independientemente de la expropiación de 1938, debe subsistir el régimen de las concesiones petroleras otorgadas a particulares conforme a leyes anteriores).

Antes de la legislación secundaria ahora vigente, la Constitución de 1917 había consagrado el principio de la nacionalización del subsuelo petrolífero, así como la facultad discrecional del Estado para otorgar concesiones o negarse a expedirlas y, consecuentemente, el derecho de la Nación para efectuar directamente la explotación del petróleo; pero, como es bien sabido, motivos de interpretación del Artículo 27 Constitucional hicieron prevalecer el criterio de que "la propiedad nacional sobre el petróleo era simplemente el medio jurídico ideado para permitir una mejor distribución de esa substancia entre los particulares". (Exposición de Motivos de la Iniciativa para adicionar el párrafo VI del Artículo 27 de la Constitución. Diciembre 22 de 1938).

Consecuencia de lo anterior fué que el Estado considerara en su patrimonio solamente aquellos depósitos de aceite que se encontraban en zonas en que la propiedad superficial correspondía por algún título a la Nación, la que, tratándose de otras áreas petrolíferas, no reclamaba derechos patrimoniales sobre el petróleo, sino que se limitaba a ejercitar respecto de ellas la facultad impositiva y a ejercer puramente funciones de policía: facultad y funciones que no necesitaban del dominio directo a que alude el Artículo 27 Constitucional. puesto que podían encontrar apoyo simplemente en la jurisdicción que en esos aspectos corresponde al Estado por razones de soberanía.

La desviación interpretativa de los preceptos fundamentales referentes a la exploración del petróleo, permitió inclusive que se controvertiera judicialmente acerca de la constitucionalidad de las reservas petroleras federales. cuyo sistema fue establecido por el Artículo 16 de la Ley del Petróleo de 1925, limitándolo a las zonas que expresamente señalara el Ejecutivo Federal, sistema que por Decreto del mes de mayo de 1933 se hizo extensivo a los terrenos que, habiendo estado comprendidos en alguna concesión o solicitud de concesión, recuperaran su carácter de terrenos libres.

Vencidos los obstáculos de diversa índole que se oponían a la creación de las reservas nacionales, el Estado decidió proceder a la explotación directa de las mismas, para lograr un positivo aprovechamiento del petróleo correspondiente a las zonas reservadas, explotación que desde entonces pudo haberse efectuado también en el subsuelo de terrenos libres, supuesto que el petróleo correspondiente a estos terrenos era también del dominio directo de la Nación, y que no llegó a efectuarse porque aún prevalecía "el criterio interpretativo que negaba que la nacionalización del petróleo tuviera otro propósito que el de entregar al Estado la regulación de su distribución". (Véase la Exposición de Motivos antes citada).

La explotación directa de las reservas petroleras, que el Estado decidió llevar a cabo, hubo necesariamente de dar origen al problema relacio-

nado con el organismo que habría de realizar los trabajos conducentes, problema que fue resuelto mediante la creación de las diversas entidades que sucesivamente han tenido a su cargo el aprovechamiento de los recursos petrolíferos que la Nación ha explotado directamente.

Así fue como, primeramente en los Ferrocarriles Nacionales, durante la administración de los mismos por el Gobierno Federal a partir de 1914, fué creado un Departamento de Petróleo para la explotación de algunas zonas Federales y terrenos pertenecientes a dichos Ferrocarriles, especialmente los que formaban el derecho de vía, estando amparada esa explotación por permisos oficiales y arreglos celebrados entre la Administración Federal y la Empresa propietaria de los Ferrocarriles. Pero al cesar los efectos del Decreto de Incautación de 4 de diciembre de 1914, y volver el manejo administrativo y técnico del sistema ferrocarrilero a la Compañía Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., y no siendo objeto del estatuto de esta empresa la explotación del petróleo, el Ejecutivo Federal, para no entorpecer la explotación ya iniciada por parte del Gobierno y entretanto se disponía de manera definitiva la forma de manejar el petróleo de la Nación, por Decreto Presidencial del 31 de diciembre de 1925 creó un Control de Administración del Petróleo Nacional, como dependencia directa del Poder Ejecutivo.

La autonomía concedida al Director de ese Organismo era puramente técnica y no excedía la posibilidad de verificar la explotación de los pozos que poseía la Administración Oficial de los Ferrocarriles y que pasaron al Control, y de efectuar trabajos de exploración y explotación de nuevos pozos en las zonas de que disponía y en las nuevas que para ese efecto le fueran señaladas. Pero en todos los casos en que los actos del Director del Control importaran enajenación de los productos, celebración de contratos o iniciación de nuevos trabajos, debía aquel solicitar previamente la aprobación del Presidente de la República por medio de acuerdo escrito. Todos los fondos pertenecientes al Control debían ser depositados en el Banco de México y podían ser manejados por el Director, únicamente hasta el límite que determinara también el Presidente de la República, debiendo además, presentar cada mes una relación de trabajos y dar cuenta y comprobación del movimiento de fondos. Por otra parte el Director representaba al Ejecutivo Federal ante toda clase de autoridades, en los negocios concernientes al ramo, lo cual revela que aquel era sólo un mandatario del Presidente de la República, con la limitación de facultades propias de un apoderado especial.

Las características apuntadas revelan que el Control del Petróleo Nacional pertenecía más bien a un tipo de órgano centralizado, toda vez que se hallaba en la situación de una directa dependencia, respecto del Poder

Ejecutivo, mediante una estrecha relación de jerarquía en la que el Presidente de la República conservaba los poderes de nombramiento, de decisión y de mando. Es decir, no era el Director del Control el que imponía sus determinaciones, dado que, con excepción del aspecto técnico de los trabajos de exploración y explotación, no estaba facultado para resolver acerca de los actos jurídicos o comerciales que juzgara necesarios o convenientes para realizar las finalidades del organismo.

Sin embargo, en el funcionamiento del control como administración separada de la Administración Central, había una fase importante, que no debe pasar inadvertida, pues implicaba un factor de descentralización y consistía en que su contabilidad no estaba sujeta a las reglas de la contabilidad pública, lo cual representa una tendencia en todos los casos en que se trata de la función económica del Estado, especialmente en aquellos que tienen por su propia naturaleza un carácter industrial o comercial.

Eminentes tratadistas recurriendo al método histórico, se han preocupado de investigar en la evolución de las instituciones públicas, no solamente los motivos por los cuales la función económica del Estado se ve impelida a librarse de las reglas de la contabilidad pública, sino las causas remotas que han hecho aparecer el fenómeno de la descentralización por servicio.

Refiriéndose al resultado de esas investigaciones, dice el Profesor Masoin en su "Teoría Económica de las Finanzas Públicas", que el liberalismo, como una reacción contra el absolutismo, que había depositado en el Príncipe la dirección de todas las actividades nacionales, hubo de substituir la omnipotencia del Estado por la libertad del hombre: que dentro de esta concepción, que la Revolución Francesa hizo triunfar, los poderes del Estado se encontraban estrictamente limitados, pues sólo le correspondía mantener el orden establecido y proteger el libre desenvolvimiento de las iniciativas individuales, cuyo conjunto habría de entrañar la prosperidad general; que el papel del Estado, en el sistema del liberalismo, se hallaba limitado a vigilar y conservar; que la explotación de los descubrimientos científicos en el dominio económico, la aceleración prodigiosa del ritmo de las invenciones y el advenimiento del maquinismo, engendraron una gran prosperidad en el Siglo XIX, y el capitalismo fue desde entonces una especie de máquina en movimiento continuo, movida por el estímulo de los beneficios, por el crecimiento de los dividendos. Sin embargo, la persecución de un provecho ilimitado, como motor de la iniciativa privada, agravó y sigue agravando de tal manera las desigualdades sociales, que el Estado no ha podido menos que tratar de corregirlas: actuación del Poder Público que, a la función política y administrativa del Estado, vino a añadir una función social.

Los abusos del liberalismo -sigue diciendo Masoin— han provocado, a través de la mitad de un Siglo, que una nueva evolución se produzca. La integración de las grandes empresas, la concentración de capitales entre una minoría privilegiada, las restricciones a la producción para mantener o para elevar los precios, la conquista de los mercados y la penetración imperialista en países de tipo colonial, la absorción, por los grandes trabajos, de las crisis económicas y de los paros forzosos, la inseguridad social generadora de la carrera de los armamentos, las guerras que han puesto en acción todas las fuerzas vivas de las Naciones, la reparación de las ruinas acumuladas por los conflictos, la reconversión, la reconstrucción, Son otros tantos factores que han conducido al Estado a intervenir en la economía, a orientarla o encausarla y bien pronto a dirigirla. El Estado ha llegado así a tener una función económica.

El intervencionismo del Estado, como es sabido, se limita a repnmrr los abusos del individualismo y a subsanar sus deficiencias; la economía dirigida trata de responder a aspiraciones más profundas y por ello acude a realizaciones más efectivas. La elevación del nivel de las masas por la educación y la información, ha provocado el nacimiento de una conciencia colectiva. El individuo aislado no puede afrontar las consecuencias de las grandes transformaciones económicas. Debe unirse a un grupo y su suerte se identifica con la suerte de la comunidad. El Estado se convierte en el árbitro del destino de los grupos. Por tanto, a la economía individualista se substituye una economía colectiva, y el Estado es llamado a obrar sobre la clave del punto y del momento, a modificar las estructuras y a reformar las instituciones. (Jacometo L'Esratut des Entrcprises Publiques).

Así pues, mientras que durante el periodo liberal el Estado se limita a asegurar la dirección de los grandes servicios políticos y administrativos, los gastos públicos no se justifican sino en la medida en que son estrictamente necesarios para el funcionamiento de esos servicios públicos. El Estado es neutral frente a las actividades productoras: se comporta como un simple espectador de los fenómenos económicos. Según la frase del profesor Jacomet, la administración de las finanzas públicas está dominada por la mística del equilibrio del presupuesto anual.

Por lo contrario, las intervenciones del Estado en la vida económica, que se multiplican desde hace medio siglo, se caracterizan por el crecimiento considerable de las inversiones que habrán de formar parte de los gastos públicos, como una nueva y distinta política financiera del Estado, y para realizar satisfactoriamente las tareas que ahora le incumben, el Estado se ve obligado a asumir no sólo la dirección y el fomento de la producción, sino también a producir él mismo y a transformar directamente sus riquezas, para dar satisfacción a las necesidades de la colectividad.

Entre las formas que adopta el Estado para realizar sus fines económicos, figura la asociación del mismo a la iniciativa privada mediante la formación de sociedades de economía mixta, la nacionalización de empresas privadas o la creación de empresas paraestatales, organismos autónomos, desligados de la administración central, a los que se encomienda la producción, la transformación o la distribución de elementos satisfactores, destinados a la realización de servicios públicos o de interés general.

Obviamente estos organismos, en razón de sus propias finalidades específicas, no podrían estar sujetos al ritmo asmático de la anualidad presupuestal, pues "la limitación anual de los gastos es un contrasentido industrial". (Jacorner. Op. cit.). El organismo que tiene finalidades económicas necesita formular planes de conjunto y preparar programas de trabajo de larga duración, para estar en posibilidad de asegurar la continuidad de la producción y la suficiencia de los abastecimientos que el Estado haya tomado a su cargo, como es el caso del petróleo en México.

El Profesor Masoin, usando una fuerte y acertada expresión, dice a este respecto que. "anualidad y programa, son dos nociones contradictorias y excluyentes". No menos fuertes y acertadas son las palabras del profesor Jaccmct cuando dice que, "los servicios públicos que el Estado es llevado a establecer para ejercer su función económica, son impulsados por una fuerza invencible a evadirse del presupuesto general, a librarse del círculo de hierro en que aquel los aprisiona y a conquistar su autonomía financiera y técnica", porque "al empuje de la vida y de la conciencia colectivas, la intervención del Estado se ha hecho jurídica y socialmente inevitable, con lo cual la vieja armadura de las instituciones liberales se ha visto necesaria y profundamente quebrantada",

Así se ha llegado a diversos tipos de empresas públicas, cuya autonomía aparece lógica e indispensable, dentro del nuevo concepto del papel que representa el Estado en la economía nacional.

Sin embargo, como una política de precios y el consecuente aumento de utilidades, no debo ser la base del funcionamiento de esos organismos, toda vez que las actividades que se les encomiendan constituyen servicios públicos o de interés general, y como, especialmente cuando estos servicios integran un monopolio o cuasimonopolio, su autonomía plena podría llevarlos a imponer un sistema de tarifas o de precios elevados, contra los intereses de los consumidores o usuarios, afectando al público en grado igual o mayor que podría hacerlo un monopolio privado, cuando por lo contrario, la función económica del Estado debe en principio tender al procuramiento de ingresos hasta el límite en que lo requieran las finanzas públicas, se ha juzgado preciso que el organismo paraestatal se encuentre, en cierta medida, sujeto al poder jerárquico del Estado.

Observamos, pues, que "mientras la función administrativa continua centralizada al extremo, la función económica obedece a una fuerza de descentralización por servicio", a fin de realizar los planes de conjunto del Estado, que son indispensables desde el punto de vista industrial y comercial, lo mismo para la apertura de créditos a largo plazo, que para la ejecución de programas escalonados, que permitan a los organismos productores asegurar a la colectividad los suministros a que esté destinado el servicio, disponiendo al efecto de la consecuente autonomía para comprometer sus ingresos, por períodos de años, si así fuese necesario,

Siguiendo esa corriente dominante, y después de experimentar por la vía de la asociación una empresa de economía mixta, que se denominó Petróleos de México, S. A., de C. V., organizada por Decreto de 28 de diciembre de 1933, que estuviera en posibilidad de "regular el mercado interior del petróleo y productos derivados, de asegurar el abastecimiento del país en general y especialmente las necesidades del Gobierno y de los Ferrocarriles Nacionales de México", se procedió, por la vía de la fundación, a crear la Administración General del Petróleo Nacional (A.G.P.N.) por Decreto de 30 de enero de 1937, como organismo público, con personalidad jurídica, dependiente del Ejecutivo de la Unión, siendo su objeto realizar "toda clase de operaciones y obras relacionadas con la producción, adquisición, enajenación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo, del gas o de los derivados de ellos; así como "regular el mercado interior y la exportación del petróleo, asegurando el abastecimiento general del país",

El Director de la A.e.p.N. tenía todas las facultades necesarias para realizar los actos y operaciones comprendidos en el objeto de la Institución, y solamente en casos convenientemente señalados, debía recabar acuerdo previo del Presidente de la República.

Como puede observarse, ya en el Decreto constitutivo de la A.G.P.N., aparecen rasgos distintivos de la descentralización por servicio. Ya no se trata simplemente de una aparente administración personalizada como en el caso del Control, que carecía de autonomía orgánica frente al poder jerárquico de los funcionarios de la Administración central, a pesar de que tenía una contabilidad propia y separada, y de las facultades que limitativamente se le concedían para contratar.

La A.e.p.N. disponía de autonomía técnica y de gestión, y sus directivos actuaban ya no en nombre del Estado, sino en nombre del servicio mismo; es decir, tenía personalidad jurídica.

Puede decirse, sin embargo, que carecía de autonomía financiera, dado que el Presidente de la República estaba facultado para disponer de las

utilidades que anualmente se obtuvieran, pudiendo aplicar a su arbitrio una parte de las mismas a incrementar el patrimonio de la Institución.

Dice el maestro Cabino Fraga, tratadista mexicano de Derecho Administrativo, que el régimen de la descentralización corresponde a un "tipo de organización administrativa, que a su vez tiene diversas modalidades"; que "Sucede en algunos casos que el Estado, para dar satisfacción a las ideas democráticas y para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones, permite que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a verse comprometidos con el funcionamiento de dichas autoridades; que en otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlos, y que, por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de decisión en unos casos, de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte del personal de la misma Administración: que correspondiendo a estos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son: la descentralización por región, la descentralización por servicio y la descentralización por colaboración" . . . , "La descentralización por región sólo es útil para administrar intereses locales. Pero el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Los servicios que con este objeto se organizan, conviene desprenderlos de la Administración Central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica, que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía,

Efectivamente es universal y cada vez más acentuada la tendencia a la unrlación de instituciones descentralizadas, cuya justificación se encuentra, como se ha visto, en la necesidad que tiene el Estado moderno, de asumir funciones económicas, a fin de que la colectividad disfrute directamente de las ventajas y utilidades de la explotación de los servicios públicos, ya que de otra manera seguirían siendo los concesionarios, los empresarios privados, que sólo se informan en propósitos de lucro, los que percibieran los beneficios de la explotación, en perjuicio de los intereses primordiales de la comunidad.

Entre nuestros juristas los ha habido que opinen que la descentralización por servicio no está prevista de nuestro régimen constitucional, dado que "por una parte la atención de los servicios técnicos se encomienda a esos órganos nuevos que en nuestro sistema se llaman Departamentos Administrativos y que, por la otra, en aquellos servicios, tal como se caracterizan doctrinariamente, no existe la dependencia directa al Jefe de la Administración, ni la sumisión al poder de mando".

Ese criterio, dice el maestro Fraga, ha encontrado apoyo, principalmente, en el Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución del Constituyente de 1917, en el que esa Comisión expresó que las Secretarías de Estado constituyen órganos políticos o político-administrativos, y que los Departamentos Administrativos deben atender los servicios públicos, como los de correos, telégrafos, salubridad, etc., "sin que en tales Departamentos intervenga la política, porque ésta los distrae de su finalidad específica, o sea de la prestación del servicio que tengan a su cargo".

Fraga hace notar además que, "correspondiendo a estas ideas, la Constitución." estableció al lado de los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento, como funcionarios sin carácter político alguno y dependiendo directamente del Jefe del Ejecutivo quien, en los términos del Artículo 92 Constitucional, les transmitirá directamente sus órdenes, sin necesidad de refrendo alguno".

El problema constitucional ha desaparecido, desde el momento en que, en la propia Constitución ha quedado reconocida la posibilidad jurídica de la creación y de la existencia de organismos públicos paraestatales, conforme al sistema doctrinario de la descentralización por servicio.

En efecto, la reforma a la fracción XXXI del Artículo 123 Constitucional, de 5 de noviembre de 1942, encomienda a las autoridades federales la aplicación de las Leyes del Trabajo, cuando se trate de "empresa, que sean administradas directamente O EN FORMA DESCENTRALIZADA por el Gobierno Federal".

Además, una Ley de 30 de diciembre de 1947, que reformó el Artículo 8 de la Ley General de Instituciones de Crédito, hace también referencia expresa a los Organismos Descentralizados, ordenando que éstos, entre otros, celebren contratos de seguros, precisamente con la Aseguradora Mexicana, y para nuestro propósito, amerita especial atención la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1947, por la que se establece un Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y en la que, además, se define a los organismos descentralizados, como personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas,

cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que satisfagan **algunos** de los requisitos siguientes: a) que sus recursos hayan sido o sean **suministrados** en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o aprovechamiento de un impuesto específico; b) que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada **para** la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

De acuerdo con estas bases generales, en el Decreto de 27 de enero de 1948, ahora derogado, por el que se creó la Comisión Nacional de Inversiones como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación **Estatal**, expresamente fue incluido Petróleos Mexicanos, considerada ya esta **empresa** como uno de tales organismos, por concurrir en ella los requisitos señalados por la Ley publicada el 31 de diciembre de 1947.

Petróleos Mexicanos es un organismo creado por Decreto del 7 de junio de 1938, con objeto de que se encargara del manejo de los bienes mtebles e inmuebles que constituyeron su patrimonio original.

Al fusionarse la Administración General del Petróleo Nacional con Petróleos Mexicanos, según Decreto del 8 de agosto de 1940, fué ampliado el objeto y aumentado el patrimonio **de** este organismo, confiriéndole las atribuciones necesarias para realizar todas las operaciones relacionadas con la **industria** petrolera.

Petróleos Mexicanos es una Institución Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y es tributaria del Gobierno Federal no solamente en el renglón de impuestos, sino también en el capítulo de regalías por la explotación de los terrenos petroleros que tiene asignados. Además, un Decreto del 31 de diciembre de 1940, grava el patrimonio de la Institución con intereses del 3% anual sobre el valor de los bienes aportados por el Gobierno Federal. y otro Decreto del 2 de diciembre de 1944, siguiéido el criterio de la Ley de Expropiación, puso expresamente a cargo de Petróleos Mexicanos el pago de la indemnización por los bienes **expropiados** el 18 de Marzo de 1938, mediante la entrega al propio Gobierno, para que éste cubra los adeudos relativos, del 10% de los ingresos brutos **anuales** de la Institución, obligaciones ambas que, por disposición de los **mis**mos Decretos, se cumplen con cargo a los gastos de operación de la industria. Me parece oportuno hacer notar que, si bien, Petróleos **Mexicanos**, como empresa de Estado, se halla exenta de impuestos determinados, como el del Timbre y el de la Renta, ello no constituye un régimen de privilegio para la Institución, pues los tributos extraordinarios que la Ley

ha puesto a cargo de la misma, la colocan en una POSIC!On quizá desvenotajosa frente a las empresas privadas o particulares.

La creciente amplitud de las actividades técnicas y administrativas de la empresa, por una parte, y por la otra la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales, como órgano encargado de la conservación y administración del patrimonio de la Nación, determinaron la expedición de los Decretos del 30 de diciembre de 1946 y 26 de diciembre de 1949, por los que, respectivamente, se crearon tres puestos de Sub-Directores, en lugar de un Sub-Director General, y un nuevo Consejero por parte de dicha Secretaría de Bienes Nacionales.

Petróleos Mexicanos, por tanto, está actualmente dirigido por un Consejo de Administración compuesto de 10 miembros, 6 de los cuales son designados por el Ejecutivo Federal; 3 a propuesta de la Secretaría de Economía, 2 a propuesta de la Secretaria de Hacienda y 1 a propuesta de la Secretaría de Bienes Nacionales. Los otros 4 miembros del Consejo son designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros.

El Presidente de la República designa al Director General y a los 3 Sub-Directores; la designación de los demás funcionarios es facultad del Consejo de Administración, y el nombramiento del personal de confianza corresponde a las atribuciones del Director General.

Además, el Gobierno Federal fija anualmente, por conducto de la Secretaría de Economía, los porcentajes de regalías que estarán a cargo de Petróleos Mexicanos. por concepto de explotación de los terrenos petroleros que tenga asignados.

Finalmcnt». de los rendimientos liquidas que la Institución obtenga, debe separarse un 20% para la formación de rv-c-rvas de previsión; y del remanente, sólo un 75% es para el Gobierno Federal: estando además el Ejecutivo Federal facultado para destinar una parte o la totalidad de los rendimientos que le correspondan por concepto de intereses, regalías o utilidades, a incrementar sus aportaciones de capital en Petróleos Mexicanos.

Señaladas las carcterísticas más importantes de este organismo, es pertinente analizar a qué tipo corresponde de las instituciones públicas que la doctrina y la legislación han consagrado.

Si se observa la Ley constitutiva de cada uno de los diferentes organismos descentralizados que existen actualmente, se encuentran novedosas y diferentes fórmulas de organización administrativa y de control, diversos grados de autonomía y distintos modos de gestión de los servicios públicos que tienen encomendados, lo que podría ser explicable porque, en el derecho mexicano, apenas si se ha intentado una síntesis de las características de esos organismos paraestatales, y no hay una doctrina que pudiera servir de

guía a los legisladores o a los funcionarios encargados de redactar sus estatutos.

El maestro Gabino Fraga, expresa que en el derecho mexicano se han conocido ciertos organismos en los cuales concurren los elementos que, de acuerdo con la teoría moderna del derecho administrativo, caracterizan a la descentralización por servicio, habiendo recibido tales organismos, bajo la influencia de la doctrina francesa, la denominación de establecimientos públicos, distintos de los establecimientos de utilidad pública, que son aquellos formados a iniciativa de los particulares.

En efecto, conforme a la técnica del derecho público y de la organización administrativa, la doctrina francesa ha precisado que los establecimientos públicos son instituciones de servicio público creadas por el Poder Público, y que los establecimientos de utilidad pública son instituciones privadas, de interés general, fundadas por los particulares.

Un anteproyecto de Ley Orgánica de las Personas Públicas Paraestatales, elaborado por el Instituto Belga de Ciencias Administrativas, define esas "personas" públicas "como instituciones jurídicas, distintas del Estado creadas por los Poderes Públicos, para administrar servicios públicos nacionales, estando además sustraídas al conjunto de reglas aplicables a las administraciones del Estado".

Se observa que es la personificación jurídica la que, en primer término, sirve como criterio de diferenciación; pues existen servicios públicos centralizados, es decir, que son administrados directamente por el Estado y que están sometidos al poder jerárquico de la autoridad administrativa correspondiente.

Petróleos Mexicanos es un establecimiento público, que tiene personalidad jurídica y que ésta le ha sido atribuida por una Ley. La Ley para el Control de Organismos Descentralizados, establece el otorgamiento de la personalidad jurídica por el Estado, como requisito fundamental. Tiene además a su cargo un servicio general del más alto interés nacional, como lo revelan las disposiciones de su Ley Constitutiva, en las que se comprenden estas importantes características.

Aunque disperso en los preceptos de la Ley Constitutiva, en el Reglamento del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, en la Ley General de Bienes Nacionales y en la Ley para el Control de Organismos Descentralizados, existe también un estatuto jurídico para los funcionarios que manejan la industria petrolera nacionalizada: y por otra parte, ya se ha dictado una disposición expresa que exige la capacidad técnica de esos funcionarios, -la que creó 3 Sub-direcciones- pues la naturaleza misma del servicio, de indiscutible orden técnico, hace indispensable que se rea-

lice este importante requisito, señalado por la doctrina, de que participen precisamente funcionarios técnicos en la Dirección del servicio.

Confirma lo anterior, la disposición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados, por cuanto en ella se previene que el objeto y funciones propias de dichos organismos dehen implicar una función técnica, especializada, para la adecuada prestación de un servicio público o social.

Como establecimiento público y de acuerdo con nuestra propia legislación, Petróleos Mexicanos es un organismo que forma parte del Estado y que desempeña funciones que corresponde realizar al Estado, lo que se advierte por la propiedad sobre el subsuelo petrolífero que tradicionalmente ha correspondido a la Nación, y con mayor claridad, por la disposición constitucional que proscribió el régimen de las concesiones que podían obtener los particulares para la realización de determinadas actividades propias de la industria petrolera.

Además, si por su naturaleza de establecimiento público, la fundación de Petróleos Mexicanos constituyó un acto del Estado, el acto de su disolución deberá asimismo emanar del Poder Público, lo que también es característico del régimen de descentralización.

En lo referente a su dependencia de la Administración Central, Petróleos Mexicanos, de acuerdo con su Ley orgánica, es uno de los organismos en que se observa un mayor grado de descentralización, por cuanto mantiene con los poderes de aquella Administración, únicamente los elementos de vinculación indispensable para conservar la unidad del Poder Público; es decir, está sometido solamente al poder de tutela que por esta razón debe ejercer la autoridad administrativa sobre las instituciones públicas descentralizadas; entendiéndose la "tutela del Estado", de acuerdo con la opinión de Buttgenbach en su "Tratado sobre los Modos de Gestión de los Servicios Públicos", en el sentido de que "ella no implica perder de modificación: las órdenes de las autoridades superiores no tienen efecto obligatorio para el servicio descentralizado, y las decisiones tornadas conforme al poder de tutela no protegen a los agentes de los establecimientos autónomos, quienes conservan la plena responsabilidad de sus actos".

En efecto, conforme a la Ley constitutiva de Petróleos Mexicanos, el Presidente de la República, designa al Director General y a los tres Sub-Directores y autoriza el presupuesto anual de gastos que debe presentarle el Consejo de Administración, así como el balance que anualmente debe llevarse a la consideración del Ejecutivo Federal para la revisión y glosa de las cuentas respectivas; mas no debe pasar inadvertido que el Presidente de la República ya no está facultado en Petróleos Mexicanos, como lo estaba en la Administración General del Petróleo Nacional, para dis-

Podría discrecionalmente de las utilidades de la empresa, pudiendo o no aplicar parte de las mismas a incrementar el patrimonio de la Institución; sino que, según se vió antes, existe una disposición expresa que fija la manera de distribuir los rendimientos líquidos que Petróleos Mexicanos obtenga, conforme a la cual, después de apartar el porcentaje correspondiente a las reservas de previsión, el Gobierno Federal sólo puede disponer de un 75% del remanente, quedando facultado para incrementar con el mismo porcentaje, como también con los rendimientos que le correspondan por concepto de regalías y de intereses, sus aportaciones de capital en la empresa.

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados ha venido a establecer un grado más acentuado de control, principalmente en lo que respecta al régimen patrimonial y financiero de los establecimientos públicos, pues confiere a la administración central atribuciones que, conforme a su texto, contradicen el clásico argumento de la flexibilidad de gestión, necesaria a la dirección de los servicios públicos, especialmente cuando, por ser de orden técnico, requieren una organización descentralizada; lo que, en último extremo, por no limitar esas atribuciones a la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, lógicamente impedirá que se establezca la responsabilidad real y efectiva de sus funcionarios, pues el organismo ya no quedaría sujeto sólo al "poder de tutela" de la Administración Central, sino al poder jerárquico del Estado que asumiría, consecuentemente, la responsabilidad de los agentes del servicio,

(Las fundaciones posteriores de la Comisión Nacional de Inversiones y del Consejo de Recursos Naturales no Renovables, como órganos burocráticos dentro del Poder Ejecutivo Federal, actuando el primero como controlador de las finanzas de Petróleos Mexicanos en el terreno de la realización de programas especializados de largo alcance, y el segundo como coordinador de los trabajos de las entidades públicas que tienen a su cargo la explotación y explotación de recursos naturales no renovables, como el petróleo, implican, al menos en teoría, un grado de centralización que desfigura la naturaleza del organismo parastatal, centralización que no se ejerce directamente por la administración central, sino por conductos en los que parece haberse delegado facultades del Poder Público, que éste puede ejercer mediante el "poder de tutela", conservando la gestión independiente de los funcionarios y empleados del organismo descentralizado, y sustrayendo esa gestión de la jerarquía de órganos burocráticos inferiores, cuya intervención está en pugna con la función económica a que obedeció la descentralización por servicio).

Expresa Buttgenbach, con razón, que la fórmula del establecimiento público no debe obedecer solamente a la amplitud y libertad de gestión,

ya que estas condiciones pueden realizarse en una administración personalizada, dotada de autonomía técnica; sino que deben ser razones de fondo, inclusive motivos políticos —en el sentido más elevado de esta palabra— los que determinen la elección del establecimiento público y la organización descentralizada del servicio; ya sea porque su actividad sea susceptible de influenciar los sectores privados, porque ella influya en la libertad de opinión, porque se quiera hacer entrar en la dirección del servicio elementos extraños a la administración o por la razón misma de la naturaleza delicada de la misión especializada que debe llenar el servicio.

Quiere decir Buttgenbach que el Estado debe fundar organismos descentralizados solamente cuando existan serias razones, motivos poderosos para su creación; pero que, decidida la organización descentralizada de un servicio, debe ser respetada y mantenida su autonomía jurídica, técnica y financiera, si no se quiere incurrir en el empirismo de un estatuto que, por contradictorio, desvirtúe la naturaleza del establecimiento público, y neutralice la función industrial, cultural o comercial que el Estado trate de desarrollar por haber encontrado para ello profundas razones de índole política, económica o social.

Por lo que ha sido expuesto se puede apreciar que Petróleos Mexicanos, conforme a su Ley constitutiva, tiene a su cargo una industria que es de la exclusiva jurisdicción federal y constituye un servicio de carácter general y de indiscutible trascendencia nacional; tiene personalidad moral, autonomía técnica, autonomía financiera y conserva la plena responsabilidad de sus funcionarios, estando sujeta la Institución solamente al "poder de tutela" de la Administración Central. por cuanto ésta no ejerce su "poder de mando" sobre los agentes que dirigen el servicio; es decir, Petróleos Mexicanos, de acuerdo con su estatuto jurídico, no presentaría en el derecho mexicano uno de los organismos en que concurren, en la medida adecuada, las características todas del establecimiento público y del servicio descentralizado, especialmente por la autonomía orgánica de sus agentes, en la que estriba el criterio distintivo de la descentralización administrativa.

Hay un aspecto importante que, aparte de corresponder a la fórmula 1 del establecimiento público que dispone de la autonomía orgánica, representa una modalidad propia de la organización que se ha dado a Petróleos Mexicanos como Empresa de Estado. Me refiero a la participación de los trabajadores en la marcha general de la empresa.

En el orden del día de la 32a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1949), se inscribió el punto relativo a la colaboración entre las Autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y trabajadores, para examinar los principales tipos de organismos que, dentro de la empresa, tienden a asociar a los trabajadores a las responsabilidades

de la dirección y que se han comprendido en la denominación general de "comités de empresa".

Existen numerosos precedentes en esta materia, pero después de la Segunda Guerra Mundial, los trabajadores han visto que se les reconoce el derecho de colaborar, por intermedio de representantes designados al efecto, en la Administración de las empresas de que forman parte.

Así han surgido diversos organismos que representan al personal de trabajadores en el plano de la empresa y que difieren, según los países, no sólo en cuanto a su organización, sino también en cuanto a las funciones que están llamados a desempeñar.

Ahora bien, desde el día 19 de marzo de 1938, en que por Acuerdo Presidencial se creó un Consejo Administrativo del Petróleo, se reconoció al Sindicato de trabajadores Petroleros el derecho de designar tres representantes en ese Consejo; y al crearse Petróleos Mexicanos, ya como organismo público descentralizado, continuaron los trabajadores, por disposición de la Ley constitutiva, formando parte integrante del Consejo de Administración que dirige las actividades del organismo, por intermedio de cinco representantes que designa la agrupación sindical.

Es satisfactorio confrontar que, si bien, antes de la Segunda Guerra Mundial existían consejos de empresa en algunos países europeos como Alemania, Austria, Noruega, Gran Bretaña, etc., no habían merecido la consideración que actualmente les otorga la Oficina Internacional del Trabajo; mientras que en México se adoptaba, en una empresa pública, uno de los tipos más avanzados entre los "comités de empresa", dado que se confirió a los trabajadores una intervención directa en la dirección del servicio, lo que tiene gran significación social y moral, pues revela la fuerza y las nuevas responsabilidades que han adquirido las organizaciones sindicales en nuestro régimen democrático. Es decir, antes de que ese movimiento diera lugar a una primera discusión de carácter internacional, ya en México algunas agrupaciones obreras eran lo suficientemente fuertes y responsables "para permitir, sin riesgo de comprometerse, que sus representantes se sienten a la misma mesa que el capital, no solamente como representantes de intereses opuestos, sino para, juntos, dirigir empresas industriales". •Jean de Givry hace notar, por otra parte, que esta aspiración de los trabajadores "tiene particular importancia en el plano nacional y en el plano de la industria": lo que estamos en aptitud de comprobar en Petróleos Mexicanos, empresa pública en la que el Sindicato pone su influencia al servicio del Estado para incrementar la producción e interesar en ella a la masa de los trabajadores.

Veamos pues, con satisfacción, cómo esos elementos de asociación, adunados a la estructura de un establecimiento público descentralizado, como Petróleos Mexicanos, han llevado a la organización progresiva de una empresa

de Estado que, sin utilizar los sistemas de la economía liberal y dentro de sus finalidades propias de servicio nacional, se ha convertido a través de administraciones capacitadas y honestas, en un instrumento del bien común,

La personalidad colectiva de las instituciones y el derecho social, harán posible en nuestro régimen jurídico la creación de otras empresas públicas que, alejadas de la ortodoxia administrativa y de los prejuicios individualistas, reivindiquen para el Estado y para la comunidad los privilegios y las ventajas que deben corresponderles respecto de actividades nacionales que constituyen servicios públicos y que, en la forma en que actualmente son administradas, afectan hondamente el bienestar general y los intereses colectivos.

Es deseable, por lo tanto, una meditada revisión de la legislación expedida respecto a creación, facultades y funcionamiento de organismos descentralizados, y la elaboración de un estatuto para las instituciones públicas paraestatales, en el que se encuentre una clasificación orgánica y jurídica de las diversas formas de la descentralización por servicio y se incluyan los principios que deban regir sus autonomías, tomando en cuenta que los servicios descentralizados **requieren** una mínima participación estatal, a fin de que los elementos responsables del servicio estén en libertad de **apreciar** las necesidades cambiantes del mismo, y puedan decidir el momento y la forma en que deben actuar.

SECCION LEGISLATIVA

LEGISLACION PETROLERA 1857 • 1955

La Revista de Administración Pública considera de extraordinario interés incluir en sus páginas todo lo relacionado con la legislación en materia de petróleo en el lapso comprendido entre 1857 y 1955, rindiendo así homenaje a la celebración del vigésimo aniversario de la expropiación realizada a partir del 18 de marzo de 1938, con tal propósito destaca en una nota especial el decreto de expropiación de bienes de las compañías petroleras encaminadas a la economía del país.

Constitución Federal .1857. (Artículo 27 y Artículo 72, Frac. X).	
Código de Minas. (Disposiciones relativas).	Noviembre 22/1884
Ley sobre Impuestos de Minería y Petróleo.	Junio 6/1837
Ley Minera. (Disposiciones relativas).	Junio 4/1892
Ley del Petróleo decretada. por el Congreso de la Unión.	1901
Ley Minera. (Disposiciones relativas).	Noviembre 25/1909
Constitución Federal 1917. (Artículo 27).	
Decreto que fija el impuesto sobre terrenos petrolíferos y contratos petroleros,	Febrero 19/1918
Decreto que reformato el anterior.	Julio 31/1918
Reglamento del artículo 14 del decreto de 19 de febrero de 1918.	Agosto 8/1918
Decreto que declara no denunciabiles los fundos objeto de inversión de capital.	Agosto 12/1918
Decreto que creó el Control de Administración del Petróleo Nacional.	Diciembre 21/1925
Ley del Petróleo.	Diciembre 26/1925
Reglamento de la Ley del Petróleo, (Artículos 77 y 93, derogados).	Marzo 30/1925
Decreto modificando la estructura del Control.	Agosto 26/1926
Reglamento de Trabajos Petroleros.	Diciembre 15/1927
Bases para Concesiones y Contratos en Reservas Petroleras.	Noviembre 13/1928
Reglamento para Concesiones en predios indivisos.	Noviembre 27/1928
Reglamento para construcción de obras en zonas federales, mar territorial y vías navegables.	Abril 30/1930
Decreto aprobando el Reglamento anterior.	Mayo 22/1930
Acuerdo Presidencial para que se declaren reservas petroleras los terrenos en que pueda explotarse gasolina,	Noviembre 2/1932

Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina.	Diciembre 29/1932
Decreto sobre Reservas Petroleras.	Mayo 15/1933
Ley que creó Petróleos de México, S. A.	Diciembre 28/1933
Ley del Impuesto sobre Fondos Petroleros.	Diciembre 29/1933
Decreto que adiciona el anterior.	Enero 24/1934
Decreto que reforma el 2º transitorio de la Ley anterior.	Febrero 28/1934
Ley Reglamentaria 28 Constitucional. (Parte relativa).	Julio 10/1934
Decreto que ordenó la liquidación del Control.	Septiembre 4/1934
Reglamento de la Ley anterior.	Febrero 18/1935
Reglamento del artículo 21 de la Ley anterior.	Marzo 1º/1935
Decreto que creó la Administración General del Petróleo Nacional.	Enero 30/1937
Decreto de Expropiación de Bienes de Compañías Petroleras.	Marzo 18/1938
Decreto que creó el Consejo Administrativo del Petróleo.	Marzo 19/1938
Decreto que creó Petróleos Mexicanos,	Junio 7/1938
Decreto que creó la Distribuidora de Petróleos Mexicanos.	-Junio 7/1938
Convenio de pagos con Grupo Sinclair.	Mayo 1º/1940
Decreto que ordena la desaparición de la Administración General del Petróleo Nacional y de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos.	Agosto 8/1940
Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo.	Mayo 2/1941
Reglamento de la Ley anterior.	Diciembre 16/1941
Reglamento del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.	Abril 7/1942
Dictamen Zevada Cook.	Abril 17/1942
Convenio de Pagos con Cities Service.	Abril 17/1942
Ampliación del dictamen anterior.	Enero 4/1945
Plataforma Continental.—Declaración relativa a la	Octubre 29/1945
Ley de Secretarías de Estado. (Disposiciones relativas).	Enero 1º/1947
Convenio de Pagos con Grupo Imperio.	
Decreto aprobando el Convenio anterior.	Septiembre 24/1947
Ley para el Control de Organismos Descentralizados.	Diciembre 30/1947
Convenio adicionando el anterior.	Abril 1948
Decreto sobre atribuciones de la Secretaría de Bienes Nacionales en relación con Petróleos Mexicanos,	Diciembre 6/1949
Ley de Responsabilidades de Funcionarios. (Parte relativa).	Diciembre 30/1952
Consejo de Recursos Naturales no Renovables.	Diciembre 30/1955

DECRETO que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley de Expropiación vigente; y

CONSIDERANDO

Que es del dominio público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre último, expresaron su negativa a aceptar el laudo pronunciado, no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República, en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo.

CONSIDERANDO

Que este hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y (le las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas estas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.

Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y en los artículos 1°, fracciones V, VII y X, 4, 8, 10 Y 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo 1o.-Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinерías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de: la Compañía Mexicana de Petróleo "El Águila", S. A., Compañía Naviera de San Crístóbal, S. A., Compañía Naviera de San Ricardo, S. A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía Sucesores S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of México, Compañía Petrolera el Awi, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., Sabalo Transportation Company, Clarita, S. A., y Cacalílao, S. A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

Artículo 2o.—La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora, de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

Artículo 3o.-La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las Compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y la y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado, mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

Artículo 4o.-Notifíquese personalmente a los representantes de las Compañías expropiadas y publíquese en el "Diario Oficial" de la Federación.

Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión a los dieciocho días del mes de marzo de mil novecientos treinta y ocho.v--Lázaro Cárdenas.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Efraín Buenrostro.—Rúbrica.—Al C. Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación.—Presente.

NOTA BIBLIOGRAFICA

William P. Tucker.-*The Mexican Government Today*.-Minneapolis, 1957.

Aunque la intención del autor es dibujar para alumnos del Collog» americano, con un sistema de rasgos amplios -afinados en aquellos puntos en que la minuciosidad se hace indispensable- el desarrollo social, histórico, jurídico y económico del gobierno mexicano. Este deseo, por el ambicioso plan de la obra y su cabal cumplimiento, sobrepasa la intención modesta anunciada por el autor.

Las dificultades que encontró el investigador huésped para llevar a buen término sus estudios, fueron de distinta índole. La primera fue la insuficiencia de estadísticas a las que pudiera tener confianza: habituado a trabajar con los números que oficinas especialmente adiestradas aportan en los Estados Unidos, intuye en el horizonte mexicano un panorama gris de cifras y números relativos, esporádicos, d-formndo-, muchas veces por intereses subjetivos.

Bonachonurnr-nto, un poco al estilo de profesor respetable- en mangas de camisa, se queja también del carácter polémico que tiene toda la bibliografía mexicana. en estos temas. Se ve obligado a completar su material con entrevistas personales que sirvieron probablemente para darle ese matiz fino y de profundo conocimiento histórico, que da cimiento al desarrollo del libro.

Plantea los perfiles de paradoja que envuelven los grandes acontecimientos en la vida de México, trata de no descansar su obra en una mera glosa de los sistemas legales, en lo que finalmente cae a medias, sin dejar de conocer que las realidades políticas se diferencian con frecuencia mucho de las formas legales (pág. VIII), por lo que prefiere organizar su trabajo con una estructura flexible que auna, al desarrollo histórico, el análisis metódico de los sistemas jurídicos.

Otra de las dificultades que enumera y que probablemente le causó una cierta decepción es el carácter endeble y poco científico de las tesis profesionales de la Universidad, seguramente éstas no consiguen cooperar en el esclarecimiento de muchos criterios sustanciales. Dado servírnos esta crítica para frenar esa avalancha de repeticiones y lugares comunes que abundan en dichos trabajos finios de nuestro sistema académico.

El balance que Tucker hace del material publicado, tiene un resultado negativo, ya que según el autor, es poco profundo y un tanto ligero. En parte tiene razón Tucker, pero a pesar de la numerosa bibliografía que indiscutiblemente maneja, es de sentirse que no haya tenido oportunidad de leer libros como "El Laberinto de la Soledad" de Octavio Paz, que le hubieran permitido profundizar aún más en sus conocimientos del mecanismo histórico mexicano, tan lleno de apariciones y símbolos.

La Primera Parte del libro concibe cuatro grandes secciones que deberían bastar para dar un sentido de los grandes lineamientos que ha vivido nuestro país, éstos son: 1.—Territorio, pueblo y economía; 2.—Historia; 3.—Iglesia y Estado; 4.—Partidos y política. Esta primera parte de Antecedentes es en la que vierte Tucker, y principalmente sus criterios personales y sus ideas sobre la realidad mexicana.

Brevemente, pero sin repeticiones inútiles va captando la complicada topografía física y espiritual de México. Al empezar cita una frase de Moisés Sáenz que casi le

podría ahorrar el trabajo de continuar la redacción de todo el primer capítulo: "...hay un riesgo de tragedia en el paisaje mexicano". El autor describe esa naturaleza mexicana contradictoria, la falta de grandes ríos de caudal cierto, el desequilibrio del régimen de lluvias, siempre aleatorias y dudosas, la cada vez más estrechada área de cultivos posibles, la tala inmoderada y abusiva de los bosques que, como un incendio inextinguible, desde siglos ha destruido la inmediata generosidad de nuestras tierras, causando grave erosión, carencia de lluvias, desequilibrio en la humedad, excesiva en los trópicos y mínima en los valles y altiplanicies. La explotación inconsciente de la tierra y la falta de cuidados ha ido desgastándola prematuramente, dificultando su recuperación.

Tucker observa, asimismo, problemas de población, concentración excesiva de ésta en la altiplanicie, falta de inmigración. Considera que una de nuestras grandes finalidades es la conquista del Sureste, abriendo grandes posibilidades económicas; no hace mucho. En momentos políticos relevantes, ha sido evidentemente subrayada esta meta. En la cita de ciertos porcentajes de distribución de las zonas territoriales habitadas, cae Tucker, quizá inconscientemente, en relativización de números, de la que es especialmente enemigo.

Tucker le da especial importancia a la industria turística, como una fuente crecientemente de posibilidades. Es importante, sin duda, conservar la entrada de divisas en este renglón, pero no debe olvidarse que el turismo sólo es verdaderamente productivo en los países que, poseyendo un nivel medio de vida elevado, pueden de manera más sistemática absorber y utilizar los beneficios que trae aparejada esta un tanto aleatoria industria.

Para animarnos en los esfuerzos de producción industrial que se han hecho, cita el aumento en las tasas anuales de incremento industrial:

1929-39 -	4.4%
1940-44-	7%
19-15-49-	3%
1950-55-	5%
1955	8%

Considera que ha sido positiva la intervención del Estado en el fomento de inversiones de capital privado en la industria, a través de la inversión estatal directa e indirecta y la producción de industrias nuevas. Calcula que la cantidad de capital de origen norteamericano invertido en México es de 1000 millones de dólares, de los cuales 825 millones son de capital a largo plazo, subdivididos a su vez en:

600 millones para la inversión privada directa.	
120	créditos bancarios de exportación e importación.
81	deuda pública.
24	obligaciones con los bancos comerciales.

El 40% de estas inversiones es de carácter público y está dedicado a renglones como: ferrocarriles, carreteras, electricidad, riego, que tienen una indiscutible proyección favorable a las inversiones de la iniciativa privada,

Tucker describe el intento estatal de controlar las importaciones de bienes de lujo y en general toda la política proteccionista que sigue el Estado para la protección de la industria nacional. Medidas que, como sabemos, tienen resultados relativos.

La situación de México es para el autor de este libro, crítica. Pero no deja de ver abiertas muchas posibilidades y proyecciones.

La historia de México la divide en cuatro periodos: «el colonial, el revolucionario», la fundación de un gobierno representativo y la etapa de progreso nacional y pacífico.

Con muy buenas intenciones y un esfuerzo loable trata Tucker de entrar en las arenas movedizas de nuestras complicadas concepciones históricas. Puede decirse sin exagerar que sale muy bien librado en la aventura y provisto de conceptos claros y definidos que profundizan en nuestro paradójico y complejo devenir histórico.

Citemos indistintamente algunas ideas de Tucker, que ejemplifican el anterior acerto: "el mal uso del poder destruyó la cultura indígena", "fracasaron Hidalgo y Morelos hasta que los conservadores se dieron cuenta de que la separación de España iba de acuerdo con su interés", "la inmadurez política hizo descender la Constitución de 1824".

Es evidente el manejo de la difícil objetividad de nuestra historia en el investigador norteamericano.

Sensatamente va realizando un análisis de nuestras diferentes constituciones, en las que rastrea la influencia de la Constitución norteamericana.

Secamente define personalidades de nuestra historia. A Maximiliano lo llama romántico, liberal y monárquico. De Juárez dice que con él murió un medio siglo de paz y libertad. A Lerdo lo califica como presidente sin provocación. En Porfirio Díaz ve la voluntad de promover inversiones de capital extranjero y nacional, asegurando sólidamente la propiedad. En el brote revolucionario no adivina un espontáneo movimiento de masas, sino una situación promovida por los sectores liberales de clase media. A Madero y a su libro los define como tibios, ya que los agudos problemas nacionales son sólo vistos desde el ángulo político, desconociendo el ingente trasfondo social y económico. A Carranza lo describe dictando la Ley Agraria y la Ley del Registro Civil, primeros pasos constructores de la Revolución.

En el Constituyente de 1916-17 observa la oposición de Carranza a darle un carácter social a la Carta fundamental. Hace una relación breve de los artículos 27, 123 y 130 de la Constitución y señala como fuentes de influencia del Constituyente: la Constitución americana, la de Cádiz, Marx, Montesquieu, Rousseau y las instituciones coloniales. Olvida la intuición y la fuerza que las grandes masas irrumpieron si se quiere imponer por primera vez a los constituyentes. Para Tucker la Constitución Mexicana de 1917 es más una expresión de ideales y de medios que una norma fundamental registradora de realidades sociales, aunque para tamizar su observación la considere más cerca de la realidad que las anteriores.

No pasa por alto que Venustiano Carranza sabotó por circunstancias especiales, incluso por formación personal, el cumplimiento de la Carta Magna, no repartiendo tierras, ni garantizando los derechos de los trabajadores y frenando en general los aspectos sociales de la Constitución. Ve el inicio de los gobiernos revolucionarios, sólo a partir de la presidencia del Gral Obregón, que reparte tierras, fomenta la organización de los obreros, respalda sus derechos y promueve, en dimensiones nacionales, la educación, dándole al gran Vasconcelos —de entonces— preceptos importantísimos que facilitan el cumplimiento de esta misión. El gobierno de Calles impulsa la vida de los negocios, el riego, la educación; Portes Gil continúa la política de Calles y en Cardenas se llega a la cima de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana. A Cárdenas lo define más que como un socialista doctrinario, como un presidente incansable, sincero y hábil político, creador del Plan Sexenal, de la repartición de las tierras que, durante su presidencia, llegó a superar a todos los gobiernos anteriores; impulsor del movimiento obrero, de los ejidos, de las cooperativas, autor de la nacio-

nalización del petróleo y reorganizador del sistema fiscal. Avila Camacho es, para Tucker, continuador y freno de la obra de Cárdenas: da un tono de moderación a la política mexicana y afronta la crisis económica con visión: gobierna con mano firme en política exterior, con mano suave en política interior. Con toda razón cree Tucker que es en el régimen de Manuel Avila Camacho donde se forma una elite nueva (le la riqueza, echando marcha atrás en la Reforma Agraria y fomentando especialmente la industria, la mecanización de la agricultura, la inversión, fundando un sistema nacional de seguridad social. El régimen de Miguel Alemán lo siente semejante al de Avila Camacho, pero creando un ambiente aún más favorable a la inversión de capitales privados, nacionales y extranjeros; impulsor de la industria y de las obras públicas, fundamentalmente a través de la Nacional Financiera, institución que compara con la R.E.C. de los Estados Unidos de América. El gobierno de Ruiz Cortines es definido por El autor como moderado, revestido de honestidad y equilibrio, que hacen concebir esperanza de dar solución a problemas tan agudos como la mejor distribución del ingreso nacional,

La lucha entre la Iglesia y el Estado, entre conservadores y liberales, es planteada atinadamente por el autor. De acuerdo con Mecham define la guerra de reforma como una guerra de religión, y plásticamente va, a través de distintos análisis y actitudes, formulando el carácter de freno permanente del progreso que ha tenido la Iglesia en México. Citando a Mecham afirma: "Calles fue muy severo pero la Iglesia fue siempre enemiga del liberalismo y del progreso social". A partir de 1936 observa un mejoramiento de las relaciones de la Iglesia y el Estado, ambiente creado por la diplomática y equilibrada personalidad del Arzobispo Luis Ma. Martínez. Avila Camacho, al declararse católico en 1939, facilita aún más dichas relaciones, pero hay que reconocer que la Iglesia Católica en México cooperó en los momentos críticos tanto con el gobierno de Cárdenas en la nacionalización del petróleo, como en la guerra mundial, con Avila Camacho. A pesar de ello, y de acuerdo con estudios sistemáticos hechos por instituciones religiosas norteamericanas, considera Tucker que la mentalidad de la Iglesia Católica en Latinoamérica, así como la educación que imparte, sigue siendo de carácter antidemocrático y con muchas reminiscencias conservadoras. Para aclarar más aún la situación en que se encontraba México durante esta pugna, cita un pronunciamiento de Germán Arciniegas: "En ningún otro lugar optó la Iglesia por tomar una posición tan tonta en la lucha política, ni el Estado fue tan reacio para aceptar compromisos", (pág. 36). Las circunstancias han ido mejorando, pero es indispensable que la Iglesia se conserve dentro de ciertas limitaciones razonables para evitar problemas futuros. Datos de la Secretaría de Bienes Nacionales, suministrados por Tucker, describen el panorama suficientemente: de 22,000 propiedades que pertenecían a la Iglesia, sólo 2,500 no han regresado nuevamente a sus manos. Las declaraciones del nuevo Arzobispo colocan a la Iglesia en una posición más inteligente frente a los problemas nacionales, reconociendo a los héroes de la Independencia, de la Reforma y la Revolución, así como la separación de la Iglesia y el Estado. El gobierno tiene una gran tolerancia en la aplicación de la ley, tolerancia deseable en nuestra opinión, siempre y cuando la Iglesia no intente regresar al planteamiento de debates totalmente superados.

La idea interesante expuesta en este libro respecto a los partidos políticos en México, es aquella en que se afirma la dificultad que hay para separar gobierno y partido. En países donde no hay un juego efectivo de partidos, éste deslinda es imposible. Todo partido que toma el poder sigue un proceso ya conocido por el que se va burocratizando hasta que, en vez de depender el Estado del partido, el Partido se

convierto en un órgano administrativo más del Estado. Un ejemplo de esta relación que hemos analizado fue el fascismo.

Después de la Independencia existieron dos grupos que no pueden ser llamados partidos: los centralistas y los federalistas. Tucker, con mucho sentido los caracteriza. Los centralistas como un grupo de hacendados y soldados profesionales que defendían los privilegios nacidos y desarrollados en la Colonia, con el apoyo de la Iglesia. Los federalistas, formados, en cambio, por clase media, comerciantes, intelectuales y anticlericales. Pero para el autor los partidos políticos empiezan en rigor a funcionar, sólo a partir del año 1900 (pág. 41). Después de la Revolución observa Tucker que los partidos en México no toman, de ser considerados, en consideración los programas. Hasta en los maticos más tenuos se ve la comprensión que de nuestra problemática tiene William P. Tucker: aunque en ocasiones, en la redacción de su libro, llevado por los extremos característicos de la objetividad sajona, opta por expresar los conceptos en los que puede haber duda, o que son excesivamente delicados, en giros de lenguaje un tanto reservados: "según se dice", "algunos afirman", "se piensa", etc. Por ejemplo (afirmación aventurada e inexacta): "Se afirma que Calles aceptó, contra su voluntad, la candidatura de Cárdenas".

Es de notarse en todo el desarrollo del libro el respeto indiscutible que ha ganado Cárdenas en el ánimo del autor. Tucker dice: durante su presidencia fue prácticamente también cabeza del partido, siempre en continuo movimiento, aglutinando el apoyo del ejército, impulsando las organizaciones obreras y campesinas, fomentando el progreso económico de México. Al analizar el partido de la Revolución, afirma que su transformación de PRN en PRM (1938), no es sólo una modificación de siglas, sino un cambio a fondo de la ideología política, que se proyecta en el sector popular que es agregado a la estructura del partido, en la intención de lograr un equilibrio de los grupos campesinos obreros y militares. Brillantemente, al hablar de la campaña electoral de Avila Camacho y Almazán, Tucker intuye: "que los dos candidatos eran de transición" (pág. 41). El sector popular, agregarlo por Cárdenas, logra bajo el régimen de Avila Camacho y el gobierno de Alemán, una mayoría absoluta en las elecciones.

Antes de las elecciones de 1946, sufrió el partido del gobierno una nueva transformación, también de fondo, que aumentó el carácter conservador de dicho partido: cambia también de nombre, y puede decirse que en esta época terminó la lucha de clases y que se inicia una centralización aún mayor del poder, ya que los gobernadores son directamente nombrados por el Presidente de la República. Es interesante darse cuenta de cómo un autor extranjero con verdadero ahínco y minuciosidad va hurgando cuidadosamente en los aspectos más delicados de nuestra vida política. En 1951 observa Tucker una disensión interior en el partido del gobierno: la candidatura del Lic. Casas Alemán.

Hace un análisis cuidadoso de la estructura del partido oficial, apoyado por las grandes centrales nacionales CNC, CTM y CNOP, las cuales cumplieron la intención de Calles de consolidar el gobierno de la Revolución. Respecto a las proporciones que tuvieron la CNC y la CTM, da ciertos datos de interés: la CNC tuvo en 1943, 46 de 147 curules, mientras que en 1952 alcanzó 56 de 161; la CTM tuvo, en 1952, sólo 25 curules de 161, en cambio la CNOP adquirió la mayoría en las elecciones de los gobiernos ya citados.

Tucker estudia también a la oposición y observa un incremento de la misma en las distintas elecciones:

En 1940	tuvo la oposición un	7%	de los votos emitidos.
En 1946,		21%	„
En 1952,		26%	„

Para Tucker la vida de estos partidos es corta, ya que se forma alrededor de un Jid"r y para una elección (pág. 59). El PAN es para él, un partido de oposición que n« cabría dentro de las fórmulas antes mencionadas, ya que existe desde 1939, en que fue fundado por Gómez Morín. El extremismo ideológico del PAN, dice el autor, se des-nvuelvo hacia el sinarquismo, mientras que el extremismo del PP, va hacia el comunismo. A los sinarquistas los describe como ultraconservadores, nacionalistas, religiosos, prohispanicos, anticomunistas, antiamericanos y aislacionistas (pág. 61), totalitarios, militaristas y con inclinaciones al martirio (pág. 62).

Sobre la elección presidencial pasada, cita algunas cifras de interés: de 3.651,483 votos emitidos, según las estadísticas oficiales, el PRI obtuvo 74.3% la FPPM, el 15.8%, el PAN el 7.9% y el PP el 2%, según las estadísticas en las elecciones de 1946, hubo 2,259,976 votantes,

Respecto a nuestro sistema constitucional la opinión de Tucker concuerda con la del Lic. Tena Ramiroz, al definir el sistema federal mexicano como "precario y aparente", afirmando además que: "actualmente el país es evidentemente una república unitaria, regulada desde la ciudad de México" (pág. 74). Atinadamente ve Tucker en el federalismo un carácter simbólico, ya que, por toda una serie de fenómenos históricos ha sido identificado en México el federalismo con la democracia y la libertad (pág. 64). En el desarrollo del libro se ve obligado Tucker a hacer una relación de los conflictos que ha tenido México con los EE.UU. Lo logra hacer de una manera sintética y discreta, reconociendo y criticando inclusive, en ocasiones, algunos de los errores de Estados Unidos (págs. 185-187).

En la Parte Segunda que él denomina "Organización y Estructura", se describen en forma pormenorizada y siempre fundándose oportunamente en el trasfondo histórico, los distintos aspectos de nuestro sistema constitucional: las decisiones fundamentales, la separación de poderes, los poderes extraordinarios, las garantías individuales, la libertad de prensa, respecto a la que llega a decir agudamente que, aunque es respetada, la presidencia controla de cerca muchas de las opiniones emitidas (p.u. 187). Pero sin llegar a profundizar en los distintos problemas técnicos.

Hace una historia breve de los distintos sistemas carnales, según las diferentes constituciones, describe el funcionamiento de las mismas en la Constitución actual, analiza las facultades y la provisión de la presidencia, concordando con la opinión de Tarmonbaum: "el Presidente es el gobierno en México" (pág. 102). Describe también el funcionamiento del poder judicial, y afirma que fue el Presidente Ruiz Corinto el que frenó la corrupción judicial, removiendo a los jueces culpables al iniciar su gobierno. Considero que es necesario repetir dicha remoción.

Después de la descripción de los tres poderes hace un análisis de la administración pública, del gobierno, de la burocracia, de la ley de responsabilidades, siguiendo algunos veces criterios del Lic. Mondicta y Núñez. Estudia el funcionamiento de los organismos, descentralizados de las finanzas públicas, de la formación de presupuesto, de los impuestos, pero no entra en discusiones de fondo.

En la Tercera Parte hace una descripción somera de las Secretarías, Primeramente refiriéndose a la estructura de la Secretaría de Gobernación, le adjudica el importante papel de ligar la administración pública con el Congreso y el Congreso con

los Estados de la Federación, pero critica tenuemente la miscelánea de funciones de dicho organismo: programas de información, promoción y vigilancia de la industria cinematográfica, mantenimiento y publicación de archivos nacionales, edición del periódico oficial del gobierno, y la regulación de la cuestión religiosa.

Continúa con el análisis minucioso del funcionamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Expone esquemáticamente nuestros principios en materia internacional: igualdad en todas las naciones ante el derecho internacional, la no intervención, la igualdad de trato para los extranjeros residentes, la Doctrina Estrada, el derecho de asilo, etc.

Brevemente describe también la organización de las Secretarías de Defensa y Marina para hacer después un análisis del papel que desarrolla el gobierno dentro de la Economía, citando las palabras del Lic. Loyo, que enuncian la actitud del gobierno en este terreno: "México es un país que vive en un régimen económico de iniciativa privada y de responsabilidad pública" (pág. 198).

Prosigue analizando la promoción industrial de Avila Camacho y Alemán: obras del Papaloapan y Tepalcatepec, exenciones de impuestos y créditos para la industria, facilidades a las inversiones nacionales y extranjeras, organización del sistema bancario, intervención directa del Estado en inversiones impulsadoras de la industria a través de la Nacional Financiera, etc. Señala el control del gobierno sobre la economía a través de organismos como la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Seguros, la CEIMSA, etc.

La Parte Cuarta de la obra está dedicada a utilidades y obras públicas. Estudia nuestra red de comunicaciones, sin perder el sustrato histórico que ha venido sirviendo de soporte al libro. Hace referencia, de una manera sintética y concreta, al proceso de desarrollo de los ferrocarriles, desde Porfirio Díaz hasta la fecha y a la tendencia del gobierno por invertir cada vez más en la rehabilitación y nuevos trabajos ferroviarios. Un ejemplo de ello es la cifra que alcanzó dicha rehabilitación en el año de 1953 (900 millones de pesos).

Continúa con un somero estudio de nuestro sistema de carreteras, aviación civil, servicio postal, telecomunicaciones y electrificación; en cuya producción observa un importante crecimiento, a base de impulso estatal. Con cifras prueba esta afirmación, El régimen de Alemán invirtió en este concepto 115 millones de dólares y en el primer año de gobierno del Sr. Ruiz Cortines se invirtieron 360 millones de pesos. Posteriormente relata de modo sintético la situación del petróleo en México, Desgraciadamente por la brevedad con que lo hace no puedo profundizar en este relevante tema.

En capítulo separado subraya los programas de obras públicas que llegaron a alcanzar en los 6 años del régimen alvarista la cifra de 400 millones de dólares (pág. 259). Continúa con referencias al programa de Marcha al Mar y a las obras del Papaloapan y del Tepalcatepec,

La Quinta Parte del libro la dedica al problema agrario, hurgando cuidadosamente en las circunstancias históricas conectadas con este problema. Examina la intervención del gobierno en la cuestión agraria, a través de organismos como la Secretaría de Agricultura, el Departamento Agrario, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrario, las

Corrisiones Nacionales del Cacao, del Mafz y del Olivo, la Comisión Nacional de Colonización, la CEIMSA, etc., dentro de toda esa armazón histórico-sociológica que fundamenta la presente investigación.

La Parte Sexta se refiere a servicios sociales. Le dedica un amplio capítulo a la Secretaría del Trabajo, prosiguiendo la descripción funcional y orgánica que ha sido el método usado en el análisis de otros organismos públicos. Dedicar un capítulo cuidadoso a los problemas educativos, examinando las pugnas del Estado con la Iglesia y los distintos procesos por los que ha atravesado la educación en los distintos regímenes políticos. Con mucha brevedad estudia los distintos grados de la educación en México: kindergarten, educación elemental, secundaria, preparatoria, vocacional, técnica y universitaria. Como una de las características relevantes de nuestro sistema universitario, observa la falta de control de las autoridades universitarias sobre las organizaciones estudiantiles, que con frecuencia afectan con huelgas, la buena marcha de la Universidad (pág. 366).

Para Tucker la educación ha sido una de las promociones más importantes de los gobiernos revolucionarios, que han intentado llevarla a las grandes masas, especialmente las escuelas rural y primaria y las campañas alfabetizadoras,

La Última Parte del libro está dedicada especialmente a la organización estatal y municipal de México, Hace un examen de los distintos aspectos de las constituciones locales especialmente de los poderes legislativo y ejecutivo, y un somero estudio de la estructura del Distrito Federal.

Sus conclusiones corresponden al tono seguido en toda la investigación. Considera que México es una democracia en desarrollo, y que la conquista más indudable de la Revolución Mexicana ha sido la libertad personal. Enumera también los factores que han frenado el desenvolvimiento democrático de las instituciones en México: el aislamiento cultural y social, la estratificación social, la falta de facilidades educacionales, el sistema de partida única, el caudillismo, el centralismo, la corrupción, el nepotismo y el militarismo. Entre las conclusiones hace dos citas que hay que considerar por este simple hecho especialmente subrayadas. La del maestro Silva Herzog (1944), que consiste en la afirmación de que la Revolución está en una crisis causada por el monopolio gubernamental, por el partido oficial y por la inmoralidad política y económica de los servidores públicos. La segunda es una opinión de Tannenbaum (1950): "La declinación de la integridad personal, tan importante en las nuevas responsabilidades, es una de las grandes fallas de la Revolución Mexicana" (pág. 421).

Esto le ahorra a Tucker decir por boca propia acusaciones que pudiesen desentonar quizá con su calidad de huésped. El autor reconoce, finalmente, que el nacionalismo ha sido una de las grandes fuerzas que han impulsado a México en su progreso y considera que ésta es otra de las indiscutibles contribuciones de la Revolución Mexicana.

Finalmente piensa que si continúa privando la integridad y la honrosidad en los gobiernos, pueden convertirse México en un país moderno e importante, a pesar de las grandes limitaciones de sus recursos naturales.

Se ha intentado dar una idea general de los métodos, conceptos y estructura de este libro, cuya lectura es de recomendarse especialmente a los estudiantes universitarios y técnicos, ya que les permitiría fácilmente tener una idea más o menos

precisa del funcionamiento del gobierno de nuestra patria. Es necesario subrayar que la investigación de Tucker tiene un carácter fundamentalmente descriptivo y que no entra al estudio de problemas teóricos ni al examen de opiniones técnicas o de carácter polémico: se basa en reglamentos y leyes que rigen los organismos públicos glosando sus distintos aspectos, con un ágil y bien documentado trasfondo histórico y sociológico.

ARTURO GONZALEZ COSSIO