

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

Núm. 8 - Abril-Junio 1958 - México, D. F.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

Núm. 8 - Abril-Junio 1958 - México, D. F.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

SUMARIO

ED/7'OIUAL ADMINISTRACION INTERNACIONAL ..	3
LAS FINANZAS PUBLICAS Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO. <i>Alfredo Nauarrete</i> .	5
DOS CRITERIOS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO. <i>Fernandu Zamora..</i>	13
LA SOCIOPLANEACION Y LA ADMINISTRACION IT. BLICA. <i>Hugo Ruruie! Coulo. .'</i>	21
TECNICAS DEL MANEJQ DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PITBLICA MEXICANA. <i>Guadalupo Ri- l/pra Marin.</i>	41
PRESIDENTES DE MEXICO, <i>José E. Iturriaga..</i>	59
LA POLITICA INTERVENCIONISTA DEL ESTADO MEXICANO. <i>Horacio Castrllano« Coutiño</i> .	73
COMISION NACIONAL DE VALORES. <i>Praxcdes E'. Reina Hcrmosillo</i> .	81
LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA. "Ley, Reglamento y Disposiciones Diversas del Presupuesto General de Egresos de la Federación." <i>César Augusto Izagulrre Rojo.</i>	93
NOTA BIBLIOGRAFICA..	101

INSTRITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Av. -Juárez Núm. 4-807

MEXICO 1. D. F.

CONSEJO DIRECTIVO:

PRESIDENTE: LIC. GABINO FRAGA, JR.

VICEPRESIDENTE: LIC. ANDRES SERRA ROJAS.

TESORERO: LIC. M. CORDERA PASTOR.

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

SECRETARIO EJECUTIVO: LIC. ALVARO RODRIGUEZ.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Lic. Antonio Martínez Báez
Director

Sra. Catalina Sierra Casasús
Subdirectora

Organo del Instituto de Administración Pública
Publicación Trimestral

EDITORIAL

ADMINISTRACION INTERNACIONAL

Uno de los problemas más graves que confronta el mundo contemporáneo, es el de la promoción de los extensos territorios subdesarrollados ubicados en diversos continentes y de cuyo desenvolvimiento y explotación depende no sólo la mejoría evidente de las condiciones de vida de los pueblos que los habitan, sino que constituyen asimismo un factor importantísimo para la prosperidad general y por ende, la paz del mundo¹⁰.

En la miseria y la incultura, ideales y reivindicaciones, toman un carácter de exaltación destructora y las justas causas evolucionan para su sostenimiento a la violencia y al disturbio, prestándose inconscientemente a menudo a que intereses ajenos aprovechen inquietud y desbordamiento en su propia ventaja.

Todos los países influyentes en los territorios subdesarrollados, si bien con diversa ideología, procuran, dentro de la medida de sus capacidades, impulsar el desarrollo económico, facilitando al efecto, capitales de mayor o menor cuantía y ayuda técnica, ambos factores indispensables para que las actividades colectivas se realicen a la altura de los progresos de una avanzada tecnología, en las explotaciones industriales y agrícolas.

Sin embargo, la colaboración de los países con capacidad para hacerlo y de las Naciones Unidas, tropiezan con dificultades que en gran medida se originan en la falta de preparación administrativa de parte de quienes deben utilizar los recursos que han sido puestos a su disposición. Indudablemente que en las nuevas comunidades que han surgido súbitamente a la vida independiente y de cuya administración estaba encargado el Estado protector que detentaba los territorios respectivos, carecen de experiencia, tradición administrativa y de la organización burocrática indispensable, en una palabra, de todos los elementos que intervienen en la técnica y ejecución de las grandes empresas estatales.

El fenómeno es de tal manera evidente y trascendental, que las Naciones Unidas han establecido un centro de capacitación administrativa; el aprendizaje tropieza con muchas dificultades, entre otras, las peculiaridades de los países más o menos adelantados, donde sus funcionarios van a actuar.

Para obviar estos problemas, se ha pensado en proceder al envío de personal técnico al lugar donde se hace necesario, para guiar en los complejos servicios de la administración pública, a los gobiernos que lo han pedido.

Costa Rica ha iniciado la creación de la escuela de administración pública para el servicio de los países centroamericanos unidos. Ha habido alrededor de este interesante tema, numerosas iniciativas ante las Naciones Unidas; el Canadá ha propuesto la creación de un servicio civil internacional, que pueda ser aprovechado en las regiones del mundo insuficientemente desarrolladas.

Los funcionarios administrativos preparados estarán a disposición de los países que lo soliciten, sobre todo en las actividades de desarrollo económico y social; estos funcionarios dependerán de los gobiernos a los que sirvan y de las Naciones Unidas; un servicio puede abarcar todos los aspectos industriales, agrícolas y administrativos. Los funcionarios serán expensados por las Naciones Unidas y recibirán sueldos equivalentes a los que devengan los funcionarios de igual categoría en el país donde desempeñen sus funciones.

La iniciativa del Canadá ampliada por el Secretario de las Naciones Unidas se halla en estudio; las opiniones de los países han sido solicitadas y algunas han llegado ya a las Naciones Unidas; muchos han señalado concretamente, la clase de funcionarios que desearían tener.

Es obvio que esta nueva actividad de las Naciones Unidas, es juzgada como de las más constructivas y favorables a la obra en común del mantenimiento de la paz, ya que es aceptada generalmente la importancia que tienen las condiciones económicas de los Estados, para lograr el clima de cordial entendimiento internacional, y de mejoramiento de las grandes mayorías, suprimiendo los motivos de fricción y controversia, tan nocivos y perjudiciales.

Nuestro Instituto permanece atento a estas preocupaciones de carácter general en el orden administrativo que rebasan las fronteras de México y especialmente por su influencia, en la vital empresa de procurar el mejoramiento de las grandes mayorías que habitan, en el más bajo nivel económico, los territorios subdesarrollados.

LAS FINANZAS PUBLICAS y EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO

ALFREDO NAVARRETE

1.-Introducciati

El finne avance de las finanzas públicas en México, tanto en sus políticas como en sus procedimientos y técnicas, es indispensable para asegurar el crecimiento económico de la nación y el desarrollo del gobierno democrático de la República.

La evolución de las técnicas contables, financieras y administrativas. debe ayudar y acelerar los cambios económicos y políticos en marcha. De hecho, es necesario que promuevan, y no que sigan, el proceso de desarrollo económico de México.

La gran tarea que incumbe al Gobierno Mexicano de buscar, por todos los medios a su alcance, el desarrollo económico, social y cultural de la población nacional tiene como bases de acción: el programa anual de trabajo contenido básicamente en su Presupuesto de Egresos y el financiamiento del mismo delineado en su Ley de Ingresos correspondiente, El registro de los resultados de ambas operaciones, gastos e ingresos, aparece en la Cuenta Pública, que revisa' el Congreso de la Unión.

Visto así el problema, las finanzas públicas. entendidas como las operaciones relativas a los ingresos, gastos y deuda del gobierno, deben considerarse en su conjunto, en relación con los *efectos* que estas operaciones tienen en la naturaleza y ritmo del desarrollo económico de México y con el *control* democrático a que deben estar sujetas las mismas operaciones.

Las reformas que requieren las finanzas públicas en sus aspectos de control del gasto público y de redistribución de la carga fiscal, exigen que sean capaces ele servir para manejar con flexibilidad, según las circunstancias, el monto total, la composición y el ritmo de ejecución de estas operaciones. Las reformas deben ser ampliamente comprendidas y ser susceptibles de aplicación desde el punto de vista político. Hasta que dichas reformas llenen estos requisitos, continuará la discusión sobre la mejor política fiscal, presupuesta! o de deuda, pero no podrán darse pasos concretos que contribuyan positivamente a resolver los problemas de México.

II.-El Gasto Público y el Presupuesto

La influencia de las actividades financieras del Estado es mucho más amplia que la que resulta de examinar el Presupuesto Federal. En efecto, el sector público comprende no sólo el gobierno sino además los organismos descentralizados como Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social y decenas de empresas de participación estatal, cuyas operaciones son orientadas por la política estatal, y convendría, por tanto, que la autoridad central administrativa, conociera con precisión el monto total de las mismas, aunque probablemente no se les sometiera a su control. Esto es de particular **importancia**, dado que los programas de inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal afectan las disponibilidades **de** capital para la inversión directa del gobierno así como para la inversión privada. Una conclusión de simple sentido común indica que debería existir un *Presupuesto Consolidado del Sector Público* que incluyese las operaciones totales del gobierno, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Tal documento registraría tanto las actividades de inversión como los gastos corrientes. El monto total del **gasto** podría variarse respecto a los ingresos de modo que se gastase más de lo que se recogiese con el fin de inyectar demanda y poder de compra para aumentar la producción y la ocupación en épocas en que la **tasa** de desarrollo arnenguara, y de crear un superávit o al menos equilibrio en épocas de fuertes presiones inflacionarias y de problemas de balanza de pagos.

Por lo que toca al Presupuesto Federal, ésta es la política que se ha seguido en este sexenio. El gobierno incurrió en déficit en 1953-54 para como batir la baja en la actividad económica, y obtuvo superávit en 1955 y 1956 con objeto de atenuar la inflación. Esta misma política aumentaría su efectividad si abarcase a todo el Sector Público en conjunto. Las operaciones de inversión del sector público ya se coordinan, en parte, a través de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República. Incluir a todo el sector público y añadir a la información que rindan sobre inversión la de gastos corrientes, no es inalcanzable. Quedaría, desde luego, el problema de ubicar la **u.t.dad** encargada de esta tarea dentro de la Secretaría de Hacienda o dentro de la propia Oficina de la Presidencia de la República.

III.-E! Financiaminto del Gasto Público

En un país de necesidades secularmente insatisfechas, como México, las peticiones al Estado por mayores comunicaciones (ferrocarriles, caminos), **pres.u.**, energía (petróleo, carbón, electricidad), **servicios** sociales (educación **salubridad**, seguro social, etc.) significan crecientes inversiones que es imprescindible poder financiar adecuadamente en vista de su impacto interno

sobre los precios y su efecto sobre la balanza de pagos. Usualmente una mayor inversión pública implica un mayor gasto en divisas por los equipos, instalaciones, **maquinaria**, etc., que necesitan importarse. Por ello es **nece-**sario emprender programas y proyectos específicos de inversión pública que sean financiados en parte con préstamos exteriores. Sin embargo, no hay que olvidar que dichos préstamos deben pagarse, y que, en última instancia, México sólo puede pagar los préstamos que recibe con el producto de sus exportaciones. De aquí que la inversión pública deba tener como **uno** de sus criterios básicos, además del relativo a alcanzar un nivel y composición que asegure la máxima tasa de desarrollo sostenido con la mínima alza de precios posible, y el de la ocupación que genera, el número de personas que beneficia y el ingreso nacional que crea, el de que contribuya a aumentar la capacidad de pago externo del país vía **el** incremento de las exportaciones. Este es parte del grupo de criterios referentes al equilibrio necesario entre la producción para el mercado interno y la producción para **el** mercado externo, al balance entre inversión y consumo, entre inversión pública y privada, entre inversión nacional y extranjera, entre inversión productiva y no-productiva, entre **inversión** en la agricultura, industria y servicios. Siendo, además, el propósito fundamental de los programas gubernamentales de desarrollo económico la mejoría real **de** las condiciones **de** vida de las mayorías trabajadoras, el tipo de financiamiento **para** realizar la inversión pública debe coadyuvar a tal meta y no entorpecerla. Por ello, el financiamiento de estas inversiones públicas **elche descansar básicamente** en la recaudación de impuestos cubiertos por aquellos contribuyentes con mayor capacidad de pago, así como en una estructura razonable de precios de los productos y servicios de las empresas y organismos de participación estatal a **mo**do de transformarlas en agentes coadyuvadores de recaudación del ahorro nacional mediante el crecimiento de sus disponibilidades financieras, y no descansar excesivamente en la inflación, que incide **más fuerte-**mente en los menos capaces de soportarla.

Así es como se explica que el problema de continuar adelante con la Reforma Fiscal sea tan esencial al futuro progreso económico de México como en su tiempo lo fue y lo sigue siendo la Reforma Agraria. Es comprensible que en un tiempo, cuando el Estado se enfrentó a serios problemas que había que resolver sobre la marcha, se recurriese al expediente de la inflación. La construcción de un sistema fiscal eficiente es **lavor de** años: de preparación del personal técnico y administrativo y de educación **del** causante al igual que del político. Pero es de creerse con certeza que la comunidad mexicana ha evolucionado y **está** madura ya para continuar adelante la Reforma Fiscal. Los impuestos directos representaban el 26% en 1940, el 43% en 1950 y el 51% en 1957, o sea que aportan **ya** la mayor parte de la recaudación total. En consecuencia, **más** que por 10 **radical v**

novedoso de los cambios impositivos que se adopten, se destaca la importancia de la Reforma Fiscal como el *elemento* que vigorice la CONCIENCIA de los contribuyentes de los diversos grupos sociales al financiamiento sano de los programas públicos de desarrollo económico.

Se ha citado a menudo el bajo coeficiente impositivo, cerca del 10% del ingreso nacional, que existe en México, respecto al 15% en Ecuador, 17% en Colombia, 18% en Brasil y Argentina, 23% en Venezuela y 26% en Estados Unidos. Pero si se destaca este problema del bajo nivel general impositivo, mucho más agudo es el problema de la desigual incidencia de la carga fiscal. En nada alivia señalar el promedio de un 10% a quien paga un impuesto de 25% y mucho menos si este último puede señalar a muchos que gozan de exenciones o evaden el pago del impuesto. Toda obligatoriedad en el pago de impuestos se pierde o se diluye si no hay medios de forzar su cumplimiento generalizado y acompañar de penas severas los delitos de evasión. He aquí una tarea que no amerita descanso, sino que exige vigilancia y superación constante.

El mismo principio de que cada causante contribuya de acuerdo con su capacidad económica a las necesidades de la colectividad, señala la necesidad de un sistema fiscal con una marcada característica de progresividad. Este principio debe aplicarse en el sistema de impuestos en cualquiera de las dos fases del proceso económico: en el momento de percibir el ingreso o en la ocasión (le gastar dicho ingreso). En el primer caso, el sistema impositivo busca absorber recursos antes de que se utilicen. En el segundo busca orientar su utilización mediante el instrumento fiscal. Estos esfuerzos deben concentrarse, desde luego, en evitar penalizar el esfuerzo productivo de la nación de modo que éste amengüe o desaparezca. Bastante experiencia se ha recogido desde 1925, cuando se introdujo por vez primera en México el impuesto sobre la renta, y es factible dar pasos adicionales que aseguren el apoyo nacional a la Reforma Fiscal que se emprenda. El impuesto sobre la renta, que aportó el 16% de la recaudación total en 1954, subió al 28% en 1957, año en el que contribuye más que el impuesto sobre las importaciones (10.6%) y el de las exportaciones (11.9%) o los dos combinados (22.5%). Las Juntas de Causantes pueden ampliar su contribución a fin de que sean veraces todas las declaraciones de ingreso bruto para el pago del impuesto sobre ingresos mercantiles y las del ingreso de los factores de la producción para fines de pago del impuesto sobre la renta. Los Convenios fiscales pueden, cada vez más, hacer uso de signos externos para combatir las dobles y triples contabilidades y poder llegar a acuerdos realistas: por ejemplo, coordinar las facturas aduanales con el cobro de los impuestos interiores, o bien establecer relaciones entre la electricidad consumida y los obreros ocupados y la producción declarada por ramas de

actividad, etc. La progresividad no existe en el pago de impuestos sobre dividendos. Las transacciones de compra-venta de bienes raíces o de bienes en general podrían ser sujetas a impuestos más altos mientras más corta fuese la inversión, a fin de reducir la especulación y las excesivas ganancias de capital. En fin, existen situaciones bien conocidas por Gobierno y causantes que pueden irse superando en un plan de convencimiento y cooperación.

¡ V.-El Control y Vigilancia del Gasto Público

Pero para que el público contribuya y coopere a los programas públicos de desarrollo económico debe establecerse una contrapartida indispensable: el rendimiento efectivo, por parte del Gobierno, de cuentas y realizaciones logradas con las aportaciones de la comunidad. Por ello la Constitución establece que el Congreso de la Unión apruebe cada año un Presupuesto Federal y examine la Cuenta Pública correspondiente, "debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y JUSTIFICACION de tales partidas". (Art. 73, fracción XXVIII). La Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, dictamina sobre la Cuenta Pública que le presenta la Secretaría de Hacienda, pero esta revisión es meramente contable. Por ello debería complementarse con el análisis de la justificación respecto al mejor uso económico de los recursos.

La responsabilidad por el desarrollo económico de México no es, como se observa, función exclusiva de la Rama Ejecutiva, sino que en su planeación, realización y supervisión participa el pueblo a través de sus representantes autorizados, es decir, de la Cámara de Diputados o sea la de Representantes Populares. Este tipo de control, fundamental para el mejor juego de la democracia y uso de los escasos recursos del pueblo mexicano, exige un proceso presupuestal mucho más integrado al nivel de su elaboración y ejecución dentro de la Rama Ejecutiva, mediante el uso de la JUSTIFICACION ECONOMICA de los gastos que proponen las diversas Secretarías y agencias del Gobierno Federal en vista de sus informes sobre sus realizaciones concretas, lo mismo que al nivel de su aprobación y control por el Poder Legislativo dentro de un proceso integrado que debe ser rápido, minucioso y efectivo.

En México, el Gobierno, y particularmente el Gobierno Federal, juega un papel clave en el ritmo y composición del desarrollo económico del país. De aquí, la necesidad de flexibilidad en el manejo del presupuesto, según lo ameriten las circunstancias y que se logra, en parte, a través de las partidas de ampliación automática, y de otras erogaciones adicionales que reciben sanción legislativa *ex post*. Por ello, la presentación a la Cámara de

Diputados del nuevo presupuesto de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto debe **hacerse** comparándolo con los anteriores realmente ejercidos, **haciendo** posible de este modo el análisis cuidadoso por parte del Poder Legislativo de los **gastos reales** que se propone realizar el Ejecutivo. Como ya se ha mencionado, no sólo se afecta a la economía nacional mediante las inversiones directas que lleva a cabo el Gobierno Federal, sino que éste apoya y estimula a organismos y empresas públicas mediante aportaciones de capital, Otras veces, es a través de Subsidios a Organismos Descentralizados y al Consumo Privado. Además, influye sobre la empresa privada mediante créditos de bancos oficiales, subsidios, exención de impuestos, protección **arancelaria** y sus propias actividades de consumo e inversión y de déficit o superávit presupuestal.

En consecuencia, el manejo responsable de todas las actividades financieras del sector Gobierno, directas e indirectas, **se** mejoraría al ligarlas al cuadro de la economía nacional en conjunto. Para alcanzar la finalidad establecida, las operaciones del Sector Gobierno deben **ser** susceptibles de integrarse dentro de las Cuentas Sociales del Ingreso y Producto Nacionales, pero destacando claramente si las **empresas** de participación estatal obtienen **pérdidas** o ganancias y qué subsidios reciben del Gobierno Federal. Esto inclusive podría ser objeto de una ley especial del Congreso de la Unión. Las Cuentas Nacionales son un instrumento útil para la formulación y ejecución de los programas de **desarrollo** económico y de la evaluación de las tasas de crecimiento nacional y por sectores. Sirven en su presentación del Presupuesto de la Nación para determinar si los **programas** de desarrollo están acordes con las realidades económicas del país y para facilitar el examen de la participación extranjera en la economía nacional.

La presentación actual del presupuesto por funciones (fomento económico, administración general, etc.), por agencias (Recursos Hidráulicos, Departamento Agrario, etc.) y por tipo económico de gasto (corriente o de capital) podría eventualmente complementarse con más detalle sobre el *objeto* del gasto (tipo de servicios y de mercancías) de acuerdo con la clasificación standard sobre origen industrial que permita integrar las compras de bienes y servicios del Gobierno, si su volumen lo amerita, dentro de los cuadros de Insumo-Producto de la Nación y con un Presupuesto a base de Realizaciones (Kms, **de** carreteras construidas, hectáreas de tierra sujetas a riego, etc.) que se tabulen de informes periódicos sobre las tareas del Gobierno Nacional,

Finalmente, debería hacerse más explícito desde el punto de vista económico, al presentarse para aprobación del Congreso de la Unión tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos, el déficit o superávit efectivo que se planea. La Constitución de México prevé la colocación de

empréstitos (Art. 73, fracción VIII) para inversiones productivas; con fines de regulación monetaria; para operaciones de conversión; y para casos de emergencia nacional. Debería, por lo tanto, distinguirse dentro de la colocación de empréstitos internos y externos aquéllos que sólo refinancian pasivo de los que significan nueva capacidad productiva. El que esta fuente de financiamiento de las operaciones gubernamentales es fundamentalmente de carácter complementario puede deducirse del hecho que el Art. 65 Constitucional, fracción II, establece que el Congreso se reunirá el día 10. de septiembre de cada año y se ocupará de: "Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo". Es más, en el Art. 74 Constitucional, que establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en la fracción IX, se dice: "Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél". De acuerdo con lo que prescribe la Constitución, el nivel de impuestos y otras contribuciones debe determinarse por el Congreso según el volumen de gasto que se decida llevar a cabo considerando las necesidades de la Nación. La decisión del Gobierno respecto al gasto público establece el marco y precede a las decisiones sobre impuestos y contribuciones. Invertir el proceso, determinando primero la recaudación probable y después fijando el monto máximo de gasto público que dicha recaudación permite, implica una actitud diferente dentro del papel dinámico que el Gobierno debe tener en los programas de desarrollo económico nacional.

V.-Conclusión

En México la tarea de movilizar las energías del pueblo mexicano para explotar racionalmente en su provecho los recursos naturales del país requiere el conocimiento de las necesidades de la comunidad, del costo de la inversión total necesaria para satisfacerlas, de la determinación de la parte que llevará a cabo el Sector Público, de la obtención del financiamiento adecuarlo para realizarla y de su coordinación con las inversiones del Sector Privado de acuerdo con las condiciones generales de la economía nacional y de sus transacciones con el exterior.

Para esta finalidad, es indispensable fortalecer en todo el sector pública el proceso de formulación del presupuesto, sus procedimientos de ejecución, sus sistemas de clasificación para control y la evaluación constante de la efectividad de las operaciones gubernamentales con respecto al desarrollo económico nacional en términos del gasto público y de su financiamiento a través de los impuestos, contribuciones, y de variaciones en la deuda gubernamental. En este sentido se ofrecen las anteriores sugerencias con el fin de contribuir a la discusión constructiva de estos temas vitales para la Nación Mexicana.

DOS CRITERIOS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO

FERNANDO ZAMORA

En los últimos años México ha presenciado de manera ininterrumpida por varios lustros, un desarrollo que sorprende por su **rapidez** y magnitud. Sin embargo, a los que nos ha tocado vivir esta época, en pocas ocasiones reparamos en ello, consecuencia tal vez de los afanes diarios en que nos encontramos sumidos por ese ritmo febril de actividad y de inquietudes.

Pero en medio de este panorama cinematográfico, supersensible y cambiante que es el México moderno, debernos hacer una breve **pausa** para pensar y reflexionar por un momento en lo que ello significa y lo que augura con urgencia para el cercano mañana,

Con este propósito en mente, y sin más mérito para ello que el que tiene un observador encariñado en las cosas nacionales, me he puesto a escribir estas líneas que pongo ante los ojos del lector como una invitación afectuosa para platicar sobre este tópico, que día a día se vuelve más trascendente.

La actual situación de la República, al contemplarse con criterio histórico, es, indudablemente; un **producto** del pasado, cuyo desenvolvimiento ha permitido ¿por qué no decirlo? el “milagro mexicano” del presente; título quizá que puede ostentar con más razones de peso que el de muchas otras naciones, que lo usan ya como moneda corriente y de aceptación general por los observadores del mundo.

En efecto, su ritmo de progreso económico en muchas ocasiones más del doble del elevado incremento de su población, se compara, por lo menos favorablemente, con el de cualquier país del mundo; el **tempo** de su estructuración social e institucional no tiene nada que pedir a las otras naciones del Universo; su firme y sobria actitud internacional y su respeto a los valores humanos, ha sido elogiado sin regateos por los espectadores extranacionales; su valor y certeza para resolver y enfrentarse a los inevitables problemas internos, se ha aquilatado por observadores objetivos; y, en fin, usted, estimado lector, seguramente que tiene en mente multitud de acontecimientos y fenómenos que refuerzan los dichos anteriores.

Esto no quiere decir, claro **está**, que todo **haya** sido color de rosa y que no se hayan cometido errores, productos de la improvisación y el desconocimiento, pero la realidad contundente en que vivimos, si bien no aminora ni justifica esas fallas **-de las "que tanto hablamos y sentimos-** sí implica que, pese a ellas, el país ha seguido su marcha ininterrumpida y ascendente.

Pero **precisamente** por su existencia, por su enérgica vivencia actual, debemos buscar las causas fundamentales que expliquen ese "milagro" y **reflexionar** sobre lo que es necesario hacer para que su impulso continúe sin decaer.

En esta búsqueda indispensable, aparece con luz propia y deslumbrante, el movimiento social de 1910, que de manera general se denomina, con mayúsculas: la Revolución Mexicana. Esto dio, sin lugar a dudas, la base esencial de nuestro desarrollo moderno al romper violentamente, como no podía **ser** meros, los lazos que ahogaban nuestro futuro en una red tupida de **estructuras feudales** y sernifeudales, mantenida por un gobierno autocrático que sobrevivía a su razón histórica de existir. Nació con ella una nueva actitud: la defensa del interés social sobre todos los mezquinos intereses individuales, plasmándose su intención en los nuevos conceptos de propiedad, en la formación e impulso de los ejidos y en el carácter de las tareas y propósitos del nuevo **Estado Mexicano**.

La debilidad intrínseca del sistema económico heredado, agudizada por los años de lucha interna y de destrucción de activos de capital importantes para su **progreso** inmediato, sacrificados en aras de una estructuración política mejor, arrojó sobre las espaldas del gobierno **recién** nacido, una tarea pesada y complicada.

Era indispensable, a la par que defender las nuevas condiciones de vida política de la ciudadanía mexicana contra los embates de los que habían sido arrojados del centro dispensador de favores, formar y robustecer los andamios **económicos y sociales** que les permitieran alentar y desarrollarse en el futuro.

Se lanzó así con rapidez y denuedo a la construcción de presas que liberaran nuestras producciones básicas de alimentos y de materias primas agrícolas, de ese elemento imponderable que es el tiempo, construyó con una actividad, casi increíble, las grandes arterias de comunicación y transporte con el **decidido** intento de integrar a la República; buscó la liberación del hombre como fuente fundamental de trabajo y tracción, mediante ambiciosos planes de electrificación y reconquista de nuestros hidrocarburos; **íue** en apoyo **e**el ser humano procurándole, en lo posible, mejores condiciones de morada, de educación y cuidado de su salud, reconociéndolo **así** como la razón fundamental de la actividad del nuevo gobierno; y, en **fin**, procuró crear **un mercado** interno más amplio y firme, merced a políticas de salarios, de

subsidios, de medidas fiscales, de *crédito*, de *precios*, de actividades colectivas y comunales y todas aquellas que en una u otra forma redundaran en la posibilidad de incrementar el consumo nacional a la par que fomentaran la formación de capitales internos.

La actividad desbordante de esta tarea creó, casi fatalmente, una *situación* de carácter inflacionario que se convirtió en el rompedero de cabeza constante y en el ahuyentador de los sueños de nuestros estadistas de ayer y de hoy.

Las coyunturas internacionales favorecieron todos estos esfuerzos bajo la forma de mayores demandas (que no de precios) producidas por el trágico acaecer de la segunda guerra mundial, la oportunidad de lanzar a los mercados internacionales los productos mexicanos en sustitución de oferentes extranjeros tradicionales, imposibilitados temporalmente para hacerlo, y la corriente de capitales internacionales que huían de las áreas sísmicas del mundo, a refugiarse en el ámbito nacional, con su doble efecto de causas positivas y negativas.

En este ambiente, la iniciativa privada mexicana encontró la fuerza vital indispensable para crecer y desarrollarse, empezando al principio tímidamente y poco a poco de manera más audaz y decidida. a desempeñar su papel activo en el campo de su producción y distribución del país.

La tónica central de esta epopeya histórica, poco advertida por muchos de nuestros conciudadanos, no podía ser más que una: se actuó forzosamente con criterios cuantitativos; eran indispensables más carreteras, más plantas eléctricas, más presas de riego, mayor número de escuelas, más viviendas, incrementar el número de nuestras industrias más, más... y así, las medidas gubernamentales de esos años asumen también ese carácter; júzguese si no la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, los criterios de las normas arancelarias, las medidas fiscales y las monetarias y, por lo menos en parte, la ley que regula la intervención del Estado en Materia Económica.

Este criterio cuantitativo impuesto por las exigencias del mismo proceso de desarrollo del país, no dejó, pese a su justificación histórica, de crear ciertos problemas de los cuales deseo destacar por su importancia particular para el tema que tratamos en este artículo dos de ellos.: la improvisación como norma general de conducta, tanto del sector público como de los actos de la iniciativa privada y la multiplicidad de organismos creados por la Administración del Ejecutivo Federal.

En efecto, la presión de los conflictos de toda índole a que tiene que hacer frente el gobierno, necesita por su carácter trascendente, soluciones de términos inmediatos que se adoptasen sobre todo en las primeras épocas post-revolucionarias, casi siempre basadas en experiencias parciales y sin la

posibilidad de cotejarlas con un conocimiento mejor y un razonamiento cuidadosos»

Se encontraba así ante la disyuntiva de hacer algo por imperfecto que ésto fuera o permitir la creación de condiciones negativas para la estabilidad y afianzamiento del régimen recién establecido y ante esto, la decisión era obvia: hacer las cosas por imperfectas que fueran.

A mayor abundamiento, la inexistencia -que todavía en muchos casos padecemos en la época presente-s- de fuentes de información y de registro estadístico de latitudes y de secuencia mínima indispensable para la mejor comprensión de los problemas planteados, hizo casi imposible que se hiciera frente a esta problemática dentro de los cánones más sistemáticos y razonados que hubiera sido de desear.

El ejercicio inmediato de los actos de gobierno, justificación final de la vigencia del propio estado revolucionario, no podía esperar la creación de una doctrina económica general que permitiera una concepción global y en lo posible exacta de la mecánica de desarrollo del país, fue pues, indispensable, dar prioridad a la acción sobre el pensamiento económico, aún a riesgo, como en muchas, ocasiones ocurría, de improvisaciones costosas cuya única como pensación posible puede encontrarse en el momento histórico en que se efectuaron.

Posiblemente una de las causas esenciales de este estado de cosas fue la existencia de sólo un pequeño grupo de técnicos en muchos casos con conocimientos elementales de las realidades del país y de la interacción de sus fenómenos, explicable por la liquidación de los "científicos" que habían hecho causa común con los organismos políticos de antaño, desplazados violentamente por el México moderno; se agrava esta visión al recordar que nuestros movimientos políticos tuvieron que enfrentarse a una estructura educativa que se desenvolvía dentro de cánones congruentes con una situación política contraria a las nuevas autoridades en el poder.

Las debilidades esenciales en el campo técnico de los hombres de la revolución y de las generaciones inmediatas, explican, por una parte, la altitud de improvisación de los actos de gobierno y por otra, la consecuente multiplicidad de los organismos de acción del Ejecutivo como un remedio quiza de la baja calidad de los conocimientos que se sustituyen así por organismo., numerosos de acción inmediata.

En efecto, la existencia de estas entidades administrativas resolvió rápidamente la urgencia de la práctica diaria del acto de gobierno, pero, por su misma estructuración se entrona una visión seccional, a corto plazo ante los problemas generales del país. A mayor abundamiento, la manera en que muchas ocasiones fueron seleccionados los hombres responsables de las acti-

vidades de estas entidades, permitió la creación de una tónica individual con sello propio y **personal**, tanto de las altas jefaturas políticas como de los directores de la Administración Pública, que permitían asumir actitudes diversas y cambiantes, a paso y medida que los hombres cambiaban de posición jerárquica.

La cercanía de los hechos políticos derivados de la revolución de 1910, siguió tiñendo de un cariz fundamentalmente político, muchas de las resoluciones dadas por el Ejecutivo Federal, consecuencia indudable de la correlación de fuerzas, de grupos y de partidos que intervinieron en una u otra forma en la consumación de la independencia política interna del país.

Los dos fenómenos reseñados con rapidez en las líneas anteriores (la improvisación y la multiplicidad de organismos) explican en términos generales, muchas de las condiciones de la Administración Pública de nuestros días y algunas de sus fallas que aunque atenuadas en los últimos gobiernos, siguen haciendo acto de presencia en diversas esferas del trabajo diario de la autoridad nacional.

El conocimiento general de la manera en que se lleva al cano la administración del país, nos indicaría la existencia de organismos que constantemente duplican funciones y que abarcan por lo menos teóricamente, todos los actos de la vida ciudadana de México. Nos encontraríamos de siete a diez organismos que intervienen en las cuestiones relativas al comercio internacional, de un número similar de entidades que operan en el campo de la investigación de los recursos naturales, de un grupo de oficinas igual a las anteriores y que se dedican afanosamente a la recopilación de los mismos o parecidos datos estadísticos; de grupos administrativos que de manera constante intervienen, muchas veces sin concierto entre ellos, en los diversos actos de distribución y consumo de mercancías y de efectos en general; y, en épocas más recientes de secciones del poder público que de una manera u otra se encuadran en las trascendentes tareas de la planeación del país.

De la visión panorámica anterior podría deducirse seguramente que todo este esfuerzo está implicando para el país costos duplicados y un hajo aprovechamiento de esfuerzos humanos que seguramente va siendo cada vez menos justificado al paso y medida que el país llega a niveles más altos de desarrollo económico y cultural, y además, la existencia de los problemas derivados de una falta de conjugación en la acción de las diversas dependencias públicas y por ende una visión sectorial en muchos casos de los fenómenos multifacéticos para cuya resolución es indispensable un sistema coordinado de medidas y de dirección.

México ha llegado a un nivel tal en su búsqueda constante del mejoramiento de sus niveles de **vida**, que hace urgente para el inmediato futuro la

concepción, de parte del gobierno, de impulsos selectivos, cualitativos, en sustitución de la tónica cuantitativa general de hace apenas unos años y cuya explicación general hemos hecho párrafos arriba. Implícito en esta nueva forma de ver las cosas está la sustitución de gestiones personales por sisternas de tónica institucional que hagan posible la interrelación de los esfuerzos de las diferentes oficinas gubernamentales, superando en la creación de las comisiones mixtas que se han establecido en años recientes como elementos transitorios de una acción conjunta de diversas oficinas.

Podría tal vez suponerse por algún grupo de lectores que precisamente por encontrarnos a los niveles actuales de México, la intervención del gobierno en la vida económica, social y cultural del país debiera reducirse al mínim», dejando así a la iniciativa privada que actúe de la manera más libre que sea posible.

Sin discutir a fondo una actitud semejante sólo quisiera atenerme a la experiencia mundial en este campo que indica hasta para los menos advertidos en esta materia, que la complejidad de la vida moderna, en lugar de sugerir una reducción de las actividades de gobierno, está exigiendo cada vez más el ejercicio de una acción colectiva racional que necesariamente implica un mayor grado de actividades estatales dentro de las normas y procedimientos de esos que se han convertido en lugar común: la planeación,

Las nuevas teorías en los campos económicos, sociales y culturales en general, parecen inclinarse, sin lugar a dudas, a esta nueva forma de intervención del Estado y que para México significa un paso más en la forma de hacer las cosas de la administración del país.

Claro está, que aun cuando una actitud semejante fuera aconsejable en el campo teórico, su realización en la práctica dependerá de la existencia de ciertos elementos objetivos. Veamos el caso de México a este respecto.

El personal técnico indispensable para el desarrollo de las funciones de una acción colectiva, de planeación económica y social, existe distribuido en un buen grupo de profesionistas de las diferentes ramas del conocimiento humano y cuya madurez técnica y experiencias está muy por encima de su edad física. Es cierto que tal vez carezcan todavía del criterio de una visión conjunta por haber trabajado hasta muy recientemente dentro de sus campos especializados sin ninguno o poco contacto con otras provincias del saber. Sin embargo, no parece existir una barrera infranqueable para llegar a hacer de ellos un equipo coordinado y eficiente, tanto más cuanto que la práctica diaria de su ejercicio profesional, los hace sentir la necesidad de contar cada vez más con un apoyo recíproco de las diversas técnicas y ciencias.

Los conocimientos de la mecánica de interrelación económica y social indispensable para estructurar los instrumentos que permiten la mejor efi-

ciencia en la acción, son todavía rudimentarios. Esto empero no es, ni con mucho, una condición privativa del grupo técnico nacional, en efecto, en este campo apenas se ha iniciado su exploración por especialistas de renombre mundial, como una consecuencia de la urgente necesidad de conocerlo en beneficio del progreso del mundo moderno.

Sus relativos avances dan, sin embargo, base prudente para suponer que ya se pueden normar las acciones gubernamentales dentro de cánones más firmes, que la simple improvisación que hasta ahora había sido la norma fundamental de actuación.

La existencia favorable de estos dos elementos (técnicos y ciencia) sería empero insuficiente si no se tuviera además una aceptación general de la ciudadanía mexicana para actuar dentro de una planeación de términos amplios. A este respecto parece existir ya, una actitud receptiva del público mexicano que ha llegado al convencimiento de que su futuro está íntimamente unido a este tipo de esfuerzos. Testimonio de ello son las comisiones de planeación económica del Tepalcatepec, del Papaloapan, del Grijalva, de la Costa de Jalisco, de la Comisión de Inversiones, de los grupos mixtos de proyección económica y otros de similar naturaleza.

Las condiciones anteriores son, por lo menos, una base segura para iniciar el esfuerzo de crear una estructura administrativa que planee el país, coordinando las actividades de las diversas entidades ejecutivas del Gobierno Federal y que sustituya así el espíritu *insular* y cuantitativo que en muchas ocasiones prevalece en las oficinas públicas del presente, por un criterio de integración cualitativa de las labores que desarrollan en beneficio del México de hoy y de mañana.

LA SOCIOPLANEACION y LA ADMINISTRACION PUBLICA

RUGO RANGEL CaUTO

Entre los comentarios de uno de los especialistas que conocen mejor la alimentación del pueblo de México, tal vez el más bien informado porque ha estudiado personalmente el problema a través de encuestas e investigaciones realizadas en la República durante 12 años, de jacal en *jacal* y de tugurio en tugurio, se encuentra el siguiente:

"Cerca de un 80% de la población está integrado por verdaderos ~~super~~-vivientes de la escasez alimenticia, la mayor deficiencia consiste en la falta de proteínas de origen *animal* contenidas en los alimentos que por su alto precio toda esta gente no puede comprar. Son 25 millones de mexicanos los que se alimentan sólo con tortillas, frijoles y chile y hay grupos de indígenas en el Mezquital que completan su alimentación con ~~las larvas de~~ los *hormi*-gueros, otros, en la Sierra Tarahumara, la completan con ratones silvestres y con víboras, y entre las ~~clases~~ humildes de Yucatán, debido a la *avitami*-nosis se encuentran las manifestaciones somáticas más graves, tales deficiencias alimenticias contribuyen a la abulia, irritabilidad, misantropía y pesimismo de nuestra población".

Por su parte, quienes se ocupan del problema de la habitación ~~nos~~ dicen que para que los mexicanos de los centros urbanos ~~no~~ habiten en jacales y tugurios, hay que cubrir un déficit aproximado de 110,500 casas-habitación, que el déficit anual por el aumento demográfico es de otras 45,100 y de 16,000 ~~más~~ por deterioro natural, de modo que: concluyen que se *necesitaría* una inversión aproximada de 4,120 millones de pesos anuales durante ~~diez~~ años para que pudiera resolverse este problema.

Si además de los alimentos y la *habitación* examináramos la situación respecto del vestido, agua potable, luz eléctrica, ~~escuelas~~, hospitales, servicio médico y dental, etc., veríamos ~~cuán~~ bajo es el ~~nivel~~ de vida de la *mayoría* de los mexicanos. La C.E.P.A.L. ha estimado que el *consumo* anual era en México en el año de 1955 de \$1,713 por persona, cifra ~~que~~ explica por sí sola dicho nivel de vida; si por otra parte, sabemos que ~~la~~ población de *México*

aumenta a razón de 3.25% al año, vemos lo imperativo y urgente que es el *desenvolvimiento del país*.

Es esta falta de desenvolvimiento económico, político y social de México su problema fundamental, aun cuando parece ser hasta ahora que se ha convertirlo en un estado colectivo de conciencia.

Creo que existe la posibilidad de coexistencia entre nuestras libertades y un desenvolvimiento impulsado por una planeación que a la vez aproveche las fuerzas evolutivas y creadoras de los mexicanos y se mantenga dentro de nuestro marco constitucional.

Una de las causas de nuestra pobreza ha sido la técnica y los propósitos seguidos en la explotación de nuestros recursos naturales. El hombre ha sido uno de los agentes más efectivos en la destrucción de dichos recursos naturales, algunos potencialmente renovables y otros exhaustibles y de los cuales se inició la explotación a un ritmo alarmante.

El progreso tecnológico, el avance demográfico y la evolución de las instituciones sociales también, han contribuido grandemente a plantear una emergencia que requiere mayor intervención estatal en materia de recursos.

Lo importante es lograr su conservación óptima, consistente en una redistribución de su empleo en el tiempo, que permita la mayor duración posible de aquellos, en beneficio de las mayorías; es decir, que produzcan los mayores ingresos sociales netos.

Alora bien, una economía que produce principalmente para el consumo doméstico, emplea sus recursos de modo más conservador que la que produce para los mercados extranjeros: la primera estará más diversificada y por lo tanto también más defendida frente a las fluctuaciones de los precios internacionales. México hasta ahora no ha podido salir del segundo caso, sino con el petróleo; primero por la política colonial de España, después por el mal linchismo económico del régimen porfiriano que puso nuestras fuentes de riqueza en manos de europeos y más tarde por la invasión de las inversiones norteamericanas que han puesto en jaque la conservación de nuestros recursos; de manera que no sólo tenemos que cuidarnos de la imprevisión de los de casa sino también de la codicia de los de fuera; ayer con la minería, después con el petróleo, ahora con el azufre y mañana quién sabe con qué, si el Estado no hace una planeación para explotar nuestros recursos naturales en beneficio de los mexicanos.

Es claro entonces que el desenvolvimiento económico de México no puede reducirse al problema de capitales del exterior que invertir aquí, de recursos nuestros que explotar y de ganancias que extraer en forma oportunista por los grandes intereses extranjeros que siendo monopolistas la mayor parte

de las veces, significan no sólo un peligro para México, sino aún para la vida democrática de los Estados Unidos.

Lo primero que debiéramos hacer es un inventario de todos nuestros recursos naturales para saber qué es lo que tenemos, aumentar luego las reservas estimadas hasta ahora de los exhaustibles y aprovechar los factores necesarios para aumentar los renovables; sin olvidar que los recursos son tales en función del progreso técnico y por lo mismo, ¿cuántos que ahora lo son no lo serán mañana y viceversa? Esto complicará algo el asunto por el carácter dinámico que deberá tener dicho inventario.

Volviendo al problema esencial de nuestro tiempo, puede decirse que consiste en conformar un sistema mejor de libertades sociales que con ayuda de la planeación y respetado por ésta, pues debe ser precisamente resultado del ejercicio consciente de aquellas, se sustituya el libertinaje inconsciente y causante de tantos desórdenes.

Se ha dicho mucho que la industrialización es el mejor camino para elevar el nivel de vida de los mexicanos, creo que esto es indudable, aunque desde luego no excluye el impulso a las otras actividades económicas, todo debe desarrollarse armónicamente, puesto que la industria y la agricultura son las dos piernas de nuestra economía y si queremos caminar más de prisa no podríamos lograrlo sino con las dos y no pretendiendo descuidar una por impulsar la otra.

Sin embargo, no debe olvidarse que ha sido y continúa siendo la industria la responsable del gigantismo urbano y en esto, su desorbitado impulso dio por resultado un libertinaje que ignoró los derechos de la comunidad.

Las ciudades fueron creciendo al ritmo de multiplicación de fábricas y talleres y luego, en medio de ruidos, de humo y de cenizas, todo resultó ya mal localizado e insuficiente y se pensó en hacer la reestructuración de las ciudades; pero entonces se olvidó el medio rural, debiéndose tener presente su interdependencia en todos los aspectos.

Es claro que si se formula una planeación para reestructurar las ciudades, debiera hacerse un plan urbano-rural para todo México, como aplicación de un nuevo principio de organización social coordinadamente aplicado y del que la función de sus realizaciones materiales no podría tener sentido sino dentro de la dimensión social.

Creo que debiera entonces entenderse que un plan de esta naturaleza no es una mera obra imaginativa, no es un instrumento para evitar la realidad de la vida; no debe ser una serie de dibujos elegantes y simétricos con leyendas inasequibles para los profanos. Por el contrario, debe ser la Expresión en la forma más sencilla de una realidad humana siempre cambiante. Mucha fantasía en un plan resulta a menudo menos conveniente que una

simple pero realista previsión de las necesidades cotidianas que en la urbanización han de irse resolviendo, sobre todo en beneficio de los económicamente débiles.

Si va pues a planearse una nueva ciudad o el encauzamiento de las existentes, debe tenerse siempre en cuenta en las modificaciones materiales proyectadas, que van a servir a propósitos sociales, que si va a planearse una nueva forma de vecindad, el hecho de ser vecino se liga más con la vida de las personas que con cualquier rasgo de construcción, estilo o localización. Ni aun el planeador más inspirado, podría proyectar las mejoras materiales para una ciudad en un buen plan urbano-rural para los seres humanos, sin saber lo que estos desean, lo que exigen y lo que necesitan; siempre es necesario conocer y estudiar una expresión articulada de sus necesidades, intereses y preferencias.

Enconsecuencia, creo que si la regla, el compás, la escuadra y el sentido estético tienen su papel como útiles de planeación urbano-rural, como ésta no puede tener realidad auténtica sino concebida como planeación social; es el cuestionario, el dato estadístico, el valor de la norma jurídica, el caso social típico y la encuesta lo que integra nuestro equipo de herramientas fundamentales en esta tarea, Es sólo con estos últimos como podremos lograr que los lineamientos físicos se sujeten a los factores humanos.

Conviene reflexionar que si las ciudades consisten en calles, calzadas, edificios, jardines y fuentes, son sobre todo, un sistema de múltiples y complejas relaciones entre seres humanos que habitan en un medio urbano en contacto con el medio rural. Un plan de reestructuración debiera ser dinámico, pues se refiere a algo viviente y palpitante como es una ciudad y por tanto debiera revisarse constantemente ya sea para modificarlo o a veces para una reelaboración completa. Un plan debiera entonces tener flexibilidad para adaptarse a las variantes perspectivas debidas a los cambios en la tecnología y en las funciones urbanas, siempre con fundamento en la dimensión social, de la cual se deriva ahora la necesidad de la descentralización de las metrópolis.

Por ejemplo: en la rehabilitación de las zonas decadentes, se requiere e impone con prioridad la recanalización de relaciones sociales que estaban ya firmemente establecidas. Tienen que tomarse en cuenta las necesidades de los menesterosos que no pueden permitirse el lujo de vivir en una parte mejor o en el mismo lugar y de otro modo, si no se les ayuda además con remedios de otro tipo. Como por ejemplo, en las condiciones sociales del momento: los desocupados, los aspirantes a bracero, las prostitutas, los pepenadores o los mendigos. Si a algunos de estos grupos se les arroja de una zona y se rehabilita ésta con edificios nuevos y mejores servicios, irán a aglo-

merarse a otra y sólo se habrá cambiado de lugar el cáncer. ¿Se trata acaso sólo de hacer nuevas construcciones elegantes y funcionales? ¿Funcionales para quién? ¿O se trata de mejorar a los seres humanos? Si a otros grupos no se les destina zona de habitación al arrojarlos, sólo se habrá fomentado el paracaidismo dentro de las ciudades y si éste se impide por la fuerza, saldrán a las afueras a habitar como si fueran cavernarios, porque no se han mejorado los hombres en su dimensión social para adaptarse a servicios de mejor calidad y más costosos y por su inadaptación resultarán desplazados de allí ante la ignorancia y la perplejidad de los innovadores sólo de los aspectos materiales.

Claro que debe intentarse la corrección planeada de estos harrios bajos que son focos de miseria, de enfermedad y delincuencia pero también son consecuencia de ellas y es al conjunto de causas profundas al que hay que atacar, si sólo se procede al cambio físico, material y arquitectónico, se eliminarán los síntomas de la enfermedad en esa zona pero el padecimiento seguirá adelante y los síntomas reaparecerán en otra parte.

La clave para la solución de este problema y de otros muchos se encuentra en el impulso al desenvolvimiento económico, que consiste no sólo en el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de México con relación a sí mismos, que ya sería bastante, sino con relación a los de otros países y tomando en cuenta la solidaridad entre las generaciones presentes y futuras; es decir, no puede hablarse de desenvolvimiento económico cuando para cimentar el poder económico futuro, se sacrifica a la generación presente situándola a un nivel psico-fisiológico de consumo, inferior al correspondiente a la dignidad humana y a los últimos adelantos de la técnica; como tampoco podría entenderse como desenvolvimiento económico aquel que aumenta el nivel de vida de la generación presente a través del agotamiento de los recursos exhaustibles o la reducción de los renovables, no reponiendo la destrucción de sus capitales y exponiendo a una situación precaria a las generaciones futuras. Tampoco podemos pensar que haya desenvolvimiento económico si sólo comparamos favorablemente con el pasado el ingreso nacional presente, sin distinguir que hay algunos satisfactores que son útiles y otros perjudiciales, los hay que dignifican y perfeccionan y otros pueden ser para consumos envilecedores que contribuyen a la degeneración. Además, qué podríamos pensar del aumento en satisfactores materiales a costa de la libertad y la dignidad humanas, del sacrificio de las instituciones jurídicas y políticas más apreciadas por los hombres o por lo menos la obstrucción a su perfeccionamiento. Es verdad que la dignidad y la libertad no se satisfacen con bienes que se computen en el ingreso nacional; pero sin duda son mucho más valiosas que las que se sacian con los que sí se incluyen.

Puede concluirse entonces que sólo es desenvolvimiento económico de un país, aquel que se finca en el progreso de la cultura y en el de las instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un sentido democrático y de justicia social, porque es el mejoramiento de las mayorías lo que podría servir para calificar el adelanto económico de una comunidad. Este no puede lograrse sólida y definitivamente, sino como uno de los aspectos de un desenvolvimiento general en el que lo económico es sólo uno de los elementos de un complejo en evolución que es la sociedad entera, por lo que en realidad, correctamente tendríamos que referirnos al desenvolvimiento social en general,

Para lograr tal desenvolvimiento, podrían aprovecharse los mejores adelantos técnicos, en los procesos productivos de las naciones en la retaguardia, como México, si contaran con los otros factores que son indispensables; pero esto no ocurre por generación espontánea, sino que el estancamiento tiene, mecánicamente a perpetuarse, es objeto de una especie de congelación, principalmente por lo que ha dado en llamarse "el círculo vicioso de la pobreza" y que consiste: en que hay países, como México, escasos de capitales por su infima capacidad de ahorro, consecuencia de su bajo ingreso real, que resulta de la baja productividad derivada en buena parte de la escasez de dichos capitales; además, si la oferta de capitales tiene su círculo vicioso, la demanda de los mismos tiene también el suyo, porque no hay aliciente para aumentar y diversificar la producción, debido al ínfimo poder adquisitivo de los habitantes, a causa de su reducido ingreso real, derivado de la baja productividad que es consecuencia del poco capital utilizado, por lo raquíutico de un mercado que no ofrece estímulo.

Ahora bien, es imposible que uno o varios grupos de empresarios privados tengan el empuje necesario para sacar a un país del fondo de ese pozo, porque aun cuando contaran con los recursos suficientes, carecerían de un aliciente lucrativo interno para invertirlos; pero sí encontraron ventajoso trabajar para los mercados de los países industriales. La inversión extranjera sólo fue extranjera en un sentido geográfico, en realidad formó parte de la economía del país comprador, hizo muy poco o nada por impulsar y a veces estorbó el desenvolvimiento económico de los países deudores. Este es el tercer círculo vicioso, que es el resultado de las inversiones extranjeras directas, las que sólo contribuyen al desenvolvimiento económico de su país de origen.

Tal parece que no hay más camino que el de un impulso deliberado que debería que ser armonioso y por lo tanto de conjunto y este sólo puede darlo el Estado. En México dicho impulso lo ha dado principalmente el Estado, pero no ha sido ni armonioso ni coordinado.

Es claro que el Estado se enfrentaría también con el problema de la escasez de capitales; pero aparte de su misión de encauzar la inversión del ahorro interno a su capacidad máxima, podría como lo ha hecho, recurrir moderadamente a la expansión monetaria.

Cuando un desenvolvimiento deliberado ya se encuentra en marcha, las inversiones extranjeras directas sí encuentran conveniente insertarse en la estructura económica del país atrasado y producir para éste (ya empieza a ocurrirnos) pero como su tendencia es enviar al exterior las cuantiosas utilidades obtenidas, la sangría consiguiente significaría descapitalización y por tanto nuestro desenvolvimiento estaría en otro círculo vicioso.

En cuanto al crédito exterior, convendría señalar la necesidad de encontrar un justo medio conveniente, porque un país no debe en forma ilimitada recibir préstamos del extranjero -en caso de que fuera posible- porque tiene una capacidad óptima de recepción de aquellos, de acuerdo con sus recursos naturales, experiencia, capacidad técnica, posibilidades de ajuste institucional y necesidad de desenvolvimiento general y equilibrado. Los préstamos obtenidos por el Gobierno tendrían la ventaja de poder invertirse de acuerdo con una planeación que tomara en cuenta todos los procesos sociales; es decir, concebirse como una verdadera socioplaneación, porque resulta necesaria la creación de múltiples instituciones nuevas en muchos aspectos: en la instrucción y orientación general, el adiestramiento técnico, la coordinación administrativa en todos sus planos, la comprensión por las mayorías de los fines que se persiguen, puesto que deben surgir del seno de aquellas en sus grandes lineamientos; o aquellas otras que ofrezcan los medios para limar la resistencia sin provocar reacciones contraproducentes, de los grupos afectados, dentro o fuera del país, que podrían encontrar perjuicio pasajero en un desenvolvimiento beneficioso a la larga para todos: pero que podría de pronto ser contrario a los intereses de estas minorías.

Un planteamiento correcto de los problemas económicos y sociales no se puede hacer en la actualidad, sino considerando al país como una unidad y al Estado como el instrumento más eficiente para intentar su solución a través de las medidas adecuadas que tome.

Por otra parte, dichas medidas deben integrar un programa, porque si sólo se trata de una serie de medidas aisladas, inconexas, incongruentes y sin plan, aunque podría llamárseles intervención estatal en la vida económica, difícilmente podría ser eso política económica, pues ésta debe siempre concebirse como parte de la política general y debe estar coordinada con aquella y ser congruente consigo misma. Al respecto, hay que pensar también que a un programa de política económica pueden oponerse los intereses creados o la inercia frente a los cambios tecnológicos, mentales o sociales que sean condición para un desenvolvimiento armonioso.

Sí creo que debe haber un límite infranqueable para la política económica y sería el que implicara el desarraigo de las instituciones nacionales o de las tradiciones, en tal caso el precio sería tan elevado, que la política económica debe retroceder ante valores de mayor importancia, ya que significaría la prosperidad para un país que por buscarla tiene que negarse a sí mismo,

Corno he empleado ya el término socioplaneación, creo que debo decir algo acerca de su significado:

Ante el desconcierto de los países capitalistas sin plan, por una parte, y el tremendo peligro que significaría que se inclinaran hacia una economía de tipo autoritario y despótico, por la otra, muchos pensadores contemporáneos sugieren una planeación económica que no sólo respete las libertades humanas, sino que se conjugue con ellas y las convierta en el motor de la vida económica en una comunidad que no sea planeada por una camarilla burocrática privilegiada, sino que sea la misma sociedad la que formule el plan y participe conscientemente en su ejecución mejor aún que como ha participado hasta ahora en la política. A pesar de todos los defectos generales, locales y circunstanciales que en la política exhibe el funcionamiento democrático nuestro, es sin embargo, superior al despotismo, porque éste ahoga los impulsos y mata las iniciativas, en tanto que aquella, con todas sus ficciones, se va mejorando lentamente, muy lentamente, pero se va mejorando,

En estas condiciones, para que el ciudadano se sienta plenamente un hombre libre, es necesario no solamente que participe en la ejecución de un plan como una pieza de complejo engranaje, sino que tenga el sentimiento de haber contribuido a su elaboración. La planeación no debe ser una tarea impuesta, sino socialmente aprobada en sus grandes lineamientos y consentida en sus detalles, que no pueden ser sino resultado de la tarea de los técnicos especializados.

Puesto que, en suma, el ejecutar una planeación exigirá la colaboración general, es indispensable que todos los elementos vitales de la Nación participen en su elaboración. Es por esto que el método de trabajo deberla asociar en cada sector a la Administración responsable, a los expertos más calificados en las distintas ramas y a los representantes de las agrupaciones, tanto de empresarios como de obreros, de campesinos y de burócratas.

Ahora bien, una planeación no puede ser ni siquiera económica si no es también social, porque si se pretenden barajar aisladamente para formular un plan, las siguientes variables de empleo común entre los economistas: Tasa de crecimiento, tasa de ahorro, relación producto-capital, capacidad de importación, ingreso per cápita, coeficiente de elasticidad-ingreso, etc, y se olvida que detrás de todos los sencillos cálculos que se pueden hacer con

aquellas, está la fuerza normativa del derecho, el efecto de las circunstancias políticas, las corrientes éticas o las de falta de moralidad que a veces afloran, las reacciones inesperadas de las gentes, que tal vez pudiera explicar la psicología individual o la colectiva, la fuerza de las tradiciones y el residuo y los fermentos que va dejando el devenir histórico, entonces no habrá arraigo en la realidad y se tratará sólo de un artificio lógico que podrá ser tan congruente consigo mismo como incongruente con una realidad de la que se han desconocido las verdaderas fuentes y los motivos que explican las acciones humanas y no podremos ni entender el pasado, ni explicarnos el presente y mucho menos prever el porvenir económico con pretensiones de encauzarlo.

Es a la planeación económica y social de tipo democrático, a aquella que surge de la sociedad planeándose a sí misma y tomando en cuenta todos sus procesos evolutivos, a lo que he llamado socioplaneación.

Ahora bien, si llegara a intentarse la socioplaneación, debemos reconocer que no nos será posible predecir el curso que tomará el movimiento social, ni pretenderíamos tampoco la insensatez de quererlo encauzar de acuerdo con un plan preconcebido y basado en estudios concluidos y archivados, de los que obtendríamos la receta exacta para resolver el problema que se nos planteara.

La planeación económica y social ha sido un tabú para muchos, no sólo en México, donde ahora parece que empezaremos a familiarizarnos con ella, sino en todo el mundo occidental, unos no se han atrevido a hablar de ella y otros se han rehusado a que se les mencione, lo cual en buena parte se debe a su pecado de origen: es muy probable que si la planeación económica no se hubiera implantado en la U.R.S.S. y que como consecuencia no se confundiera injustificadamente, en muchas mentes, la noción política de ese régimen despótico, con una noción socioeconómica que significa prever, proyectar y coordinar, se hubieran visto desde el año de 1920 numerosos intentos de planeación (muchos más de los que ha habido) que sobrepasaran el marco de grandes programas de obras públicas.

Por otra parte, la planeación soviética es rígida y cuando se procede así, se ha olvidado que se aplica a una realidad humana y cambiante. Es verdaderamente imposible prever las variaciones exactas que sobrevendrán y querer encauzar las actividades humanas entre dos líneas inmutables, la del punto de partida y la del objetivo por alcanzar. ha sido una empresa cuyo éxito ya se ve en algunos aspectos que es más nocivo que el fracaso; porque un plan no realizado o modificado en el curso de su ejecución puede algunas veces constituir un progreso apreciable; en cambio, un plan minuciosa y exactamente ejecutado a la fuerza. puede ser generador de errores graves si la evolución social marcara otros derroteros. Es mejor por lo tanto

tener sólo el propósito de influir mediante una planeación flexible para lograr progreso en el dominio económico y social.

Negar la posibilidad de la planeación como algunos lo hacen, cuando la cuantificación de los objetivos por alcanzar no se ajusta matemáticamente entre todas sus partes y también con los medios cuantificados de que se proyecta disponer, porque se deja a su curso espontáneo, aunque se encauza, el juego de los múltiples procesos sociales, es olvidar que aún la planeación autoritaria y despótica tolera parches y remiendos a causa de las fuerzas naturales que producen terremotos, inundaciones, sequías, etc. y a los casos fortuitos como incendios, naufragios, descarrilamientos, etc. que provocan apartamientos del plan previsto y matemáticamente calculado hasta el detalle. ¿Acaso lo inesperado y sorprendente en los procesos sociales, no nos va a merecer más respeto para reajustar nuestra planeación, que el incendio de una fábrica, el desplome de un edificio o el choque de dos trenes? Sí pues, no nos queda más salida que la planeación autoritaria y despótica o la planeación democrática, si queremos poner las cosas en orden; la segunda aventajará a la primera si puede ser muy eficaz al dirigir la economía, mediante una Administración Pública unificada y congruente.

Ahora bien, en los países con poco desenvolvimiento, como México, los objetivos principales de la política económica son dos: 10.-Impulsar su desenvolvimiento económico en buena parte detenido por la escasez de capitales y por otros factores. 20.-Impedir la propagación dentro de ellos de las fluctuaciones económicas, especialmente de las crisis, que se generan en el extranjero.

Con los objetivos anteriores, es evidente que tanto el individuo como la empresa y también, desde luego, la Nación, pueden planear sus tareas para lograr de ellas el más elevado rendimiento sin que esta metodología se ligue a un sistema que desconoce los valores más caros para los seres humanos en su larga lucha por el mejoramiento de las instituciones democráticas.

Un país con economía de mercado como el nuestro, en el caso teórico de que estuviera aislado del resto del mundo, sufriría movimientos cíclicos propios, pero entrelazado como está la realidad, con las economías de otros, soportará como ya antes se dijo, el impacto de las crisis de ellos. En estas condiciones, los grandes países industrializados son determinantes en las fluctuaciones económicas y otros en calidad de satélites sufrirán la influencia de aquellos, teniendo sólo un papel pasivo; es decir, su grado de desocupación, por ejemplo, será en parte determinado por factores externos, como es el caso de México, por lo que la acción oficial debe observar el curso de las fluctuaciones en el extranjero para tomar las medidas adecuadas, con oportunidad.

Precisamente esa inestabilidad exteriormente causada viene a ser otro motivo para la planeación democrática y los países que mejor se encaucen en ella, si son de la periferia, estarán en mejor posición frente a estas graves contingencias que no pueden evitar pero sí amortiguar, tomando en cuenta las reacciones colectivas y mediante medidas de control indirecto de las inversiones privadas y a través del sistema bancario, mediante el crédito y la política fiscal anticíclica, utilizando el factor compensatorio de las obras públicas.

Ahora bien, un plan de obras materiales urbanas y rurales por ejecutar, tiene que formar parte de la planeación general y su coordinación se impone a causa de su interdependencia y escalonada jerarquía, urgencia, oportunidad y costo. Dicho costo nos conecta con la política financiera estatal, por ser siempre limitados los recursos económicos frente a la necesidad social apremiante de innumerables obras públicas, lo cual se acentúa en los países que inician su desenvolvimiento como México.

La política fiscal como instrumento amortiguador en los ciclos económicos interviene porque en determinadas temporadas el ritmo de las obras públicas debe aflojar y acelerarse en otras. Para el segundo caso se debería de contar con un crecido número de proyectos terminados, para las obras públicas más útiles, urgentes y reproductivas, sujetas a la coordinación urbano-rural y escalonadas en etapas que al irse concluyendo les permitiera dar frutos aunque fuera parciales pero inmediatos, por las posibles suspensiones y reanudaciones en su ejecución que pudieran decidirse como consecuencia de las repercusiones que de los ciclos económicos sufriéramos.

Este acervo de proyectos podría evitar los despilfarros resultantes de las urgencias de la política fiscal, que podrían consistir en obras públicas precipitadas en que no se aprovecharan al máximo los modestos recursos de los países como México. A falta de proyectos, podría el Estado construir viviendas de las que siempre hay escasez o reforestar ya que siempre abundan entre nosotros los bosques que necesitan repoblarse.

Podríamos preguntarnos: ¿Qué posibilidad existe de llevar a cabo una planeación económica y social en un país latinoamericano como México que está sujeto a una continua inestabilidad por la irregularidad en la demanda y en los precios de los productos agropecuarios y minerales que constituyen la base de sus exportaciones?

Es claro que tal inestabilidad excluye cualquier plan con pretensiones de rigidez (que como ya hemos visto no sería cuerda ni deseable ni posible por lo inesperado de la evolución social no deformada por una dictadura); pero esta circunstancia implicaría introducir otros elementos más de flexibilidad para facilitar su adaptación a los cambios incesantes en las con-

dic.iones del comercio exterior, especialmente con los Estados Unidos de Norteamérica, mientras el comercio exterior nuestro no se **haya** diversificado más aumentando con Europa y otros continentes o se llegue a **iniciar** el mercado común latinoamericano.

Creo que precisamente porque México, lo mismo que los otros países latinoamericanos, está sometido a estos factores de inestabilidad, se *requiere* seguir una política económica que neutralice o por lo menos amortigüe estos efectos. Así que una planeación debe prever esto también, no sólo concretándose a lograr una cierta tasa de desenvolvimiento que sea satisfactoria, sino también obteniéndola con el mínimo de fluctuaciones; de modo que la inestabilidad viene a ser, entonces, junto con la necesidad de impulsar el desenvolvimiento, una de las justificaciones esenciales de la socioplaneación,

Para poder confiar al Estado todas las atribuciones mencionadas se necesita convertirlo en el instrumento por excelencia de la planeación y esto presupone una Administración Pública unificada y congruente, perfectamente coordinada en el tiempo y en el espacio, con objetivos de largo alcance públicamente discutidos y aceptados, unos que sólo puedan lograrse en **varios** períodos de gobierno, otros alcanzables en seis años y otros más en menor plazo y a cuya realización deben cooperar estrechamente todos los órganos estatales, evitándose la dispersión de las funciones, las omisiones y la duplicidad en las tareas." Aquí sí que resulta muy oportuno aplicar el aforismo de que "el buen juez por su casa empieza" porque, ¿cómo puede el Estado convertirse en órgano de planeación si exhibe sus incoherencias y su falta de continuidad y de coordinación? He aquí uno de los problemas que primero debieran atacarse, *creo* que sólo un Gobierno con la fuerza que la unidad le diera, sería capaz de repartir equitativamente la carga del desenvolvimierito entre todos los sectores sociales.

Es claro que para lograr una buena organización de la Administración Pública en México, se *requiere* un amplio conocimiento de la ciencia jurídica y de nuestro derecho positivo, puesto que las medidas económicas y sociales han de incorporarse a la vida de la colectividad como parte del orden jurídico o dentro de éste: como artículos constitucionales, leyes ordinarias, reglamentos, circulares o actos administrativos concretos.' Si se carece de cultura jurídica, al tratar de ajustar la forma al contenido podría variar éste involuntariamente por las implicaciones que la forma adoptada tenga, o en otros casos podría pretenderse aplicar medidas económicas que constituyen o casi son verdaderos imposibles jurídicos,

Debo afirmar aquí y ahora que no estoy considerando al Derecho como un medio privilegiado para la solución de nuestros problemas, sólo he querido señalar la importancia que su fuerza normativa tiene; pero es obvio que

muchos problemas no pueden resolverse con una nueva ley o reglamento como querrían algunos abogados, o construyendo un puente como podrían opinar algunos ingenieros, o variando algún coeficiente de elasticidad ingreso como dirían ciertos economistas o construyendo un elegante edificio funcional como luego lo declaran algunos arquitectos; todos estos son medios que ayudan a la solución de un problema que no es sólo de ingeniería, de arquitectura, jurídico, o de economía, sino social y por lo tanto tiene todos estos aspectos y otros muchos más.

La Administración Pública tiene al hacer sus inversiones una función decisiva que consiste en el efecto de ampliación de la capacidad productiva con que crea el clima propicio para las inversiones privadas mediante la construcción de carreteras, presas, canales, plantas generadoras, refinerías u otras obras públicas; pero a veces la desarticulación entre estas obras anula el posible beneficio de una inversión, lo cual resulta más grave para México por la tantas veces repetida escasez de capitales que padece, y la verdad no estamos en condiciones de emplearlos sin acierro. A veces hemos visto construir un canal principal que se queda sin presa, o construir una presa que se queda sin canal principal, o se construyen ambos pero no los canales accesorios o si se hacen también, no se desmontan las tierras que podrían regarse o si se hace esto no hay luego dinero para la maquinaria agrícola de los campesinos, etc. En otras ocasiones se construyen escuelas u hospitales que no se utilizan porque no hay con qué pagar a los maestros o a los médicos; el caso es que por no hacerse una planeación integral falta algún eslabón de la cadena y lo que pudo ser una inversión inmediatamente reproductiva se convierte en un gasto infructuoso, cuando hay tremenda urgencia de que desde luego se aumente el ingreso nacional.

Frecuentemente ocurren estas cosas debido al aislamiento de unos funcionarios con otros y a la forma en que los técnicos a su servicio enfocan los problemas que deben resolverse: «creo que primero» en la etapa del estudio y después en la de la ejecución. todos los técnicos mexicanos que trabajan en cualquier dependencia de la Federación, de un Estado o de un municipio, debieran subordinar su interés profesional y sus jefes su particularismo burocrático, a un propósito común de carácter social, debieran considerarse en su auténtico papel; es decir, copartícipes en la solución de nuestros problemas, la que sólo es posible lograr en su integridad. O sea, que los complejos problemas que se plantean a los centros urbanos y al medio rural en sus múltiples relaciones, pueden ser seccionados para su estudio; pero luego deber; examinarse conjuntamente en todos sus aspectos, por grupos de técnicos deseosos no de salir adelante en su tarea específica, sino en la gran tarea de todos que es común. Este camino que tal vez sea el más fructuoso, no es ni municipal, ni estatal, ni federal, ni de Comunicaciones, Bienes Na-

cionales, Salubridad, Educación o Recursos Hidráulicos, sino social. Debemos darnos cuenta de que en este tipo de relaciones, si las tareas se dispersan para aplicar el principio de la división del trabajo, deben luego estructurarse en una solución conjunta que corresponda a la unidad de los problemas humanos,

Para evitar esquemas arbitrarios de planeación en las obras que se construyan y en las normas que se apliquen, podría pensarse en la socioplaneación, urbano-rural como una actividad de la más intensa y estrecha colaboración entre las más disímiles actividades científicas y campos de estudio.

Esta será la única forma segura de que ningún problema se trate aisladamente o en abstracto creyéndose que se resuelve bien, ya sea por el ingeniero, el jurista, el arquitecto, el economista o el médico; cada uno de ellos es necesario en el equipo de trabajo y ninguno tiene fuera de su especialidad, la competencia para constituirse en árbitro de las decisiones técnicas de los otros.

Intentar la socioplaneación no significa tener que esperar las mejores respuestas de las ciencias sociales respecto a las medidas que integran la política del gobierno; es verdad que dichas respuestas influirían en la forma más eficaz en las decisiones respecto a obras, leyes, enseñanzas, etc., pero careciéndose ahora en muchos aspectos, de las investigaciones sociales minuciosas y de largo historial, indispensables para conocer la ruta mejor, la acción gubernamental tendrá que fundarse en estudios rápidos y juicios provisionales o sólo en los compromisos y arreglos que hagan en los conflictos sociales los funcionarios que tengan la responsabilidad de resolverlos. Pero esta actitud que debe irse abandonando, sólo puede justificarse ahora por el apremio de obrar sin pérdida de tiempo frente a las necesidades urgentísimas que plantea el desenvolvimiento de México.

Si queremos, sin embargo, liberarnos algún día de la alquimia y la astrología socioeconómicas de los que se sienten inspirados y de los ignorantes bien intencionados: si no queremos seguir actuando en un México de tanteos y experiencias a veces valientes pero siempre peligrosas y que frecuentemente significan despilfarro y provocan inesperadamente la desconfianza y la inquietud de la gente, debemos aceptar que las soluciones correctas deben buscarse desde luego mediante las investigaciones socioeconómicas que entre nosotros casi son todavía vírgenes. No porque el fruto que estas investigaciones han de dar, nos llegue a un plazo que pudiera no ser muy corto, vamos egoístamente a eludir nuestro deber de arrojar al surco las primeras semillas.

He aquí donde debería haber una estrecha vinculación entre el Estado y los centros superiores de cultura, el primero tiene muchísimos problemas que la realidad le plantea y muchas veces carece de los técnicos especializados que puedan resolvérselos; los centros de cultura, muy ocupados en el examen

y propagación de teorías extranjeras, desvinculadas de nuestro medio y fruto de otros materiales de observación, en ocasiones se ponen a inventar los problemas que le sirven de material de estudio en lugar de aprovechar los montones de ellos que nuestro ambiente les brinda.

La socioplaneación no sólo es útil para impulsar nuestro desenvolvimiento, sino que una vez que éste ya está en marcha resulta aún más necesaria.

Parece cierto que el desequilibrio de nuestra balanza de pagos, que nos llevó a hacer las devaluaciones de 1948, 1949 Y 1954, tuvo su origen -según nos dice la C.E.P.A.L.-, en las transformaciones estructurales mismas que integran el desenvolvimiento económico de México, que al avanzar éste, la oferta interna fue cada vez menos capaz de satisfacer la demanda interior debido a que mientras los sectores de ingresos bajos que serían los que comprarán más satisfactores de origen nacional si su ingreso aumentara permanecen al mismo nivel, los sectores de ingresos medios y altos los aumentan y entonces las mercancías nuestras ya no les agradan y acrecen sus consumos extranjeros; pero lo que influye más aún, es que el desenvolvimiento se logra importando los equipos, las máquinas y los complicados aparatos que todavía no podemos producir y cuando nos iniciamos aumenta la importación: por las piezas, partes y materiales que tampoco hay aquí. Por otra parte, parece que esto último se acentúa cuando después de que nuestro ritmo de desenvolvimiento disminuye, reanudamos la carrera y entonces se acentúa el desequilibrio, de allí la necesidad de la planeación para tener una tasa estable de desenvolvimiento. Disminuir la importación de artículos de consumo, especialmente suntuarios, acelerar la producción de máquinas y equipos a nuestra capacidad interna máxima y acelerar la sustitución de importaciones de materiales para la industria, he allí la posibilidad de desplazar el peligro futuro de las devaluaciones, mediante la planeación.

Podría agregarse a esto que uno de los mejores medios de defensa frente a las crisis generadas en el extranjero aminorando sus repercusiones en el país, sería el de impulsar en la forma más intensa la industria del turismo, ya que las pequeñas variaciones del ingreso personal disponible en los Estados Unidos de Norteamérica parecen no afectar el gasto de sus turistas en México y en cambio producen un efecto amplificado sobre el monto de las mercancías que nos compran. Cuando la variación del ingreso es importante, tanto las compras que nos hacen como el gasto de sus turistas se reducen, pero en mucha mayor proporción las primeras que el segundo, que apenas varía, porque una de las formas de reducción para ellos, consiste en que los que se irían a Europa si su ingreso fuera alto, se dirigen hacia México por ser un país menos oneroso. De modo que el impulso a la industria del turismo a través de la planeación, vendría a ser contra una opinión muy generalizada, un elemento de estabilidad en la economía mexicana como opina

la C.E.P.A.L. Además, esta industria no provoca salida de divisas para importar maquinarias, equipos o materias primas, sino que casi todo lo que requiera para su desarrollo es de origen nacional.

Mucho he dicho aquí sobre nuevas tareas gubernamentales y sobre las técnicas que creo más convenientes para emprenderlas; al respecto valdría la pena preguntarse si la Administración Pública actual podría afrontarlas o tendría que sufrir algunas modificaciones; veamos primero cuál es la realidad:

Cada vez que un jefe de oficina de gobierno se va y llega otro, la rutina -si había- se mantiene si el nuevo es también un adocenado; o la gestión pública se interrumpe si el deseo de opacar al anterior, el ansia de originalidad o el apetito innovador abaten métodos, procedimientos y trámites útiles -si los había- perdiéndose así la experiencia adquirida. Si se trata de un director general o de un funcionario superior, puede ocurrir lo mismo pero con mayor amplitud, y más aún, si es un secretario de Estado, porque entonces puede considerarse inútil casi o todo lo anterior y entonces se olvida o se destruye. Cuántas pérdidas sufre la Administración, cuántos buenos proyectos son frustrados y cuánta debilidad presenta frente aquellos sectores que siempre acechan para obstruirla empleando en ello métodos muy eficaces.

La falta de un institucionalismo orgánico independiente de las personas físicas hizo recaer el reclutamiento burocrático no en la preparación y la eficiencia para el trabajo, sino en una escala ascendente de sumisión hacia los jefes; así es como se ha borrado la continuidad en muchos sectores de la Administración Pública, convirtiéndose el gobierno en moderna Penélope que teje y des-teje, de un cambio de funcionario a otro, de un régimen a otro de gobierno. Esto se ha debido en buena parte a la falta de planeación, que sería Igual antídoto tanto para el rutinario como para el febril innovador aislado: además, el gobierno tiene objetivos que lograr y métodos que seguir por todo el que sea funcionario y no tienen que variar -si son buenos- porque se cambie al Jefe del Ejecutivo cada seis años o a los secretarios, directores y jefes de departamento y oficina en las dependencias; sobre todo si se considera que el gobierno es el instrumento por excelencia de la planeación social, la que resulta incompatible con la discontinuidad en métodos y propósitos de largo alcance.

Por otra parte, desde el 8 de noviembre de 1821, en que la Regencia del llamado Imperio Mexicano dio su Decreto estableciendo para el México independiente, cuatro ministerios en la Administración Pública: el de Relaciones, Exteriores, el de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el de Hacienda Pública y el de Guerra, las cosas han cambiado mucho, la población aumentó, la economía ha crecido, los problemas se multiplicaron y las corrientes del pensamiento económico, político y social imponen al Estado moderno enor-

mes responsabilidades y tareas tan complejas que no puede afrontar sin recurrir a la planeación.

La Administración Pública ha venido creciendo también: en el año de 1835 se creó la Secretaría de Fomento y en 1837 la del Interior; en 1891 la de Comunicaciones y Obras Públicas; en 1917 la de Industria y Comercio y el Departamento de Salubridad Pública; en 1934 la de Economía Nacional y el Departamento del Trabajo, el Agrario, el Departamento del Distrito Federal y las dos Procuradurías; en 1939 la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Marina y por último, en 1946 se creó Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales; en total existen ahora 13 Secretarías, dos Departamentos y dos Procuradurías. Tareas que pertenecieron a una dependencia aumentaron su volumen y por eso se crearon otras nuevas; el criterio seguido no va más allá de lo que la naturaleza hace para la división de los protozoarios y siguiéndose un procedimiento práctico y político se han encomendado tareas a las secretarías, sin que pertenezcan a uno de los ramos en que teóricamente debería dividirse la Administración Pública, puesto que en algunos casos se agrupan materias en la misma dependencia, que no tienen similitud ni conexión alguna y la Administración Pública debe ser una expresión jurídica en organismos que respondan a necesidades sociales que puedan ser clasificadas y ordenadas de acuerdo con su naturaleza.

Además de lo anterior, existe un buen número de organismos descentralizados cuya importancia por los asuntos que manejan llega a ser como la de una secretaría o mayor aún, como Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social o los Ferrocarriles Nacionales. Después podrían mencionarse todos los Bancos Nacionales, algunos de enorme importancia como el de México, la Nacional Financiera, el Ejidal, el Hipotecario, el de Comercio Exterior, etc., luego un gran número de Comisiones e Institutos y además múltiples empresas estatales y de participación estatal; se ve que el Estado Mexicano ha penetrado en toda clase de actividades y el Ejecutivo Federal ha de nombrar en dichas empresas los consejos de administración o los gerentes, ejercer el derecho de veto, etc., normalmente lo hace a través de los funcionarios de determinadas Secretarías de Estado; pero a veces sólo cuando se presenta algún problema se tiene noticia en las altas esferas de que existe una empresa que participa de la función pública y que anda por decir así, suelta, desde que se perdió la vinculación personal debido a un cambio de gobierno; es tan larga la lista de organismos descentralizados, de empresas estatales y de participación estatal, que llevaría varias páginas tan sólo enumerarlos, y sin embargo, todos deben desarrollar una labor estatal de conjunto, que se deriva de necesidades sociales que explican y justifican su existencia; un organismo especial que tuviera la tarea de coordinar a los que andan sueltos sería de gran utilidad.

En la Ley de Secretarías de Estado de 1939, dice su Art. 10.-" ... para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos deba seguirse, habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo Federal..." Este párrafo lo repite la ley de 1946, en vigor; pero la realidad es que la Administración Pública de México no tiene unidad y dicha ley no establece una estructuración entre los diversos órganos para la planeación de una política general.

El único vínculo de unión entre las Dependencias es el Presidente de la República y no puede él sólo afrontar esta tarea con éxito. A esto se debe que no pueda haber coordinación y que en ocasiones haya secretarios de Estado o jefes de departamento que actúen por su cuenta y desarrollen su política propia que puede ser contraria a la de otros secretarios y en ciertas temporadas aún a la del mismo Presidente.

Es, entonces, inaplazable la coordinación de la Administración Pública de México de abajo a arriba; la reunión periódica y sistemática de todos los jefes de oficina presididos por su correspondiente jefe de departamento, la de todos los jefes de departamento con su director general y la de todos los directores generales con alguno de los funcionarios superiores de cada secretaría, tal vez con el subsecretario que se supone tiene una función técnica; para discutir y proyectar una labor de conjunto que se sometería a la aprobación del secretario, sería el remedio para acabar con los pequeños feudos, feudos y grandes feudos que fraccionan actualmente la Administración Pública; y en la cúspide, otro vínculo de coordinación, este sí de arriba a abajo, sería el Consejo de Ministros a que se refiere el Art. 29 de la Constitución Política y en el que debe tomarse votación por mayoría de votos, cuando se trata de una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; este debería convertirse en un órgano de consulta sistemática y permanente para el Ejecutivo, claro que no para que las decisiones se tomen por mayoría de votos, puesto que la autoridad del Presidente debe siempre mantenerse en el primer plano y no compartirse salvo en los casos en que el mismo Art. 29 señala; pero sí sería ocasión para que en las pláticas colectivas con sus ministros, que podrían estar a veces todos y en otras los que necesitaran coordinar su acción en ciertas tareas, el Presidente pudiera imponerse por su calidad técnica encauzándolos, y si no es así, por tratarse de asuntos de especialistas, su preparación cultural le permitiría entender las argumentaciones de los ministros, para aquilatar su valor y decidir con elementos de juicio, ya que la coordinación y la planeación de la acción gubernamental corresponde en su parte medular a la Presidencia de la República.

Una vinculación sistemática entre las diferentes dependencias que afrontan tareas realizables conforme a planes integrales: como caminos, presas, escuelas, créditos agrícolas, reforma agraria, compeñisación anticíclica, conservación, etc., ~~p~~podría lograrse mediante reuniones periódicas de los funcionarios superiores de diversas secretarías y de los directores generales responsables directos de las tareas relativas; esto daría más coherencia a la Administración y mucho ayudaría a la Presidencia en la planeación y coordinación proyectada hacia planos inferiores. Es así como creo que se podría lograr un desenvolvimiento de la colectividad mediante una Administración Pública apta para la planeación económica y social de las actividades de los mexicanos. Esta podría ser formulada por un equipo apolítico y por lo tanto más estable, formado por técnicos dependientes directamente de la Presidencia y bajo la dirección inmediata y directa del Ejecutivo, con facultades para interrogar y pedir información de todas las dependencias y como encargado de proponerle las mejores medidas integrales y de vigilar su coordinación si llegara a aprobarlas, para lograr el desenvolvimiento del país en todos sus aspectos.

Con estas medidas generales que sugiero sin entrar en detalles, tal vez pudieran planearse la organización y las actividades administrativas del Gobierno de México con unidad y coherencia en el espacio y en el tiempo.

TECNICAS DEL MANEJO DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

GUADALUPE RIVERA MARI

Entre los fenómenos inherentes al desarrollo económico, cuenta de manera principal la ampliación paulatina de los servicios de la Administración Pública. Baste para ello pensar que un mayor presupuesto nacional, resultante del mejor aprovechamiento de los recursos, necesita para su manejo organismos especializados y personal técnico capacitado para el desempeño de funciones específicas.

Sin embargo, y a pesar de que en nuestro país aparentemente ha existido concordancia entre el crecimiento de renglones económicos tales como el ingreso nacional y el gasto público y los órganos administrativos avocados para realizar las funciones inherentes a su manejo, no por ello se ha notado una mejoría en el índice de rendimiento del servicio civil.¹ Antes bien, prevalecen todas aquellas críticas apuntadas en contra de la lentitud, difícil tramitación, duplicidad de funciones, etc., culpándose a los servidores públicos encararlos con las funciones inferiores.²

El hecho es de tal importancia relevante que, entre los puntos principales de los programas de gobierno sustentados por las últimas administraciones, así como en las plataformas de los diversos partidos políticos, destaca la necesidad de reformar la situación prevaleciente, tal y como puede verse en los siguientes conceptos emitidos por el señor Rafael Mancera, e.p.t., Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, en los períodos de gobierno del señor Lic. Miguel Alemán y don Adolfo RuizCorlines:

"Todo proceso de desarrollo económico y de evolución social, trae aparejados desequilibrios y desajustes administrativos de profundidad y extensión paralelos. La experiencia que todos los países han tenido en un sector limitado de la economía, el fiscal, ha dado fundamento a la afirmación de que no es posible establecer técnicas económicas modernas sobre viejos o

1 Tuckor, Villiam P., *The Mexican Government Today*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1957.

2 Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, Imprenta Universitaria, México, 1942.

tradicionales sistemas administrativos. Aquéllas caen por tierra ante la ineficacia del procedimiento. El *descuido* en esta materia alcanza características alarmantes cuando se trata de Estados que se han lanzado de lleno a los programas y prácticas de desarrollo económico sin detenerse a considerar adecuadamente los graves problemas administrativos que esta acción plantea".

Por otra parte, tanto en el ideario político del Lic. Adolfo López Mateos, Candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, como en la Plataforma Política del Partido Acción Nacional, se hace referencia a este problema de importancia nacional, aunque desde diversos puntos de vista y con criterios diferentes.

En su ideario político, el Lic. López Mateos se ha expresado:

"Ningún gobierno puede arraigar en el ánimo popular ni lograr el progreso social si los funcionarios que lo integran no se hacen del respeto y la consideración de sus conciudadanos.

"No nos limitaremos a pedir una integridad pasiva, consistente en la no comisión de actos indebidos; procuraremos la integridad activa que obliga al funcionario a rendir todo el esfuerzo que corresponda a su cargo, responsabilidad y jerarquía".

Por otra parte, en la Plataforma Política del Partido de Acción Nacional se dice:

"Trabajadores del Estado: asegurar a todos los trabajadores del Estado un tratamiento económico y social por lo menos equiparable al de los demás trabajadores asalariados de su categoría.

"Establecer un régimen de servicio civil que garantice la seguridad en el trabajo, el salario y las prestaciones justas sin excluir los beneficios de la seguridad social: el escalafón adecuado y la libertad de los servidores públicos; cuya remuneración, pagada con fondos del pueblo, es compensación del servicio no precio de su misión política: establecer, dentro del servicio civil, un estatuto especial de los maestros y reformar las normas que regulan el sistema de educación para garantizarles la posición económica y social que les corresponde y la libertad y el respeto adecuados al cumplimiento de su vocación".³

3 Mancera, Rafael, C. P. T.. *La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico*, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1953, p. 10.

4 López Mateos, Adolfo, *Ideario Político*, Editado por Profesionistas Mexicanos, México, 1958, p. 5.

5 Accior. **Nacional**, *Plataforma Política*, Editorial La Nación, México, 1957, p. 7.

Toda esta serie de fenómenos podría atribuirse, con un criterio simplista, a la falta de delimitación de funciones y duplicidad innecesaria establecida por la Ley de Secretarías de Estado e implican un serio problema humano que será tratado en el curso del presente artículo. Hacemos referencia a la serie de problemas implícitos a la condición de servidor público, y que son los que han dado lugar a una serie de críticas -muchas veces innmerecidas- pronunciadas en contra de la burocracia.

El resultado de una labor se mide en los términos modernos de la administración, por el índice de productividad, o sea, por el rendimiento del trabajador en un tiempo previamente considerado y en razón directa con la producción. Esta medida, circunscrita a la administración pública, podría equipararse con la efectividad y rapidez con que el burócrata despacha los asuntos a su cargo y la eficiencia para cumplir las órdenes superiores y desde el momento que su fin propio es, no la obtención de beneficios económicos, sino el cumplimiento de la función de servicio público que le ha sido encomendada.

Ahora bien, si se considera que en este tipo de administración el ser humano es el factor primordial, ya que la operación de maquinaria se requiere sólo en contados casos, *el escaso rendimiento se concierte, a primera vista, en una falla humana, cuando en realidad el error se encuentra en la técnica para manejar al individuo y no en su propia naturaleza.*

Fue en el campo de la administración privada, donde por primera vez se dió a la técnica del manejo de personal un lugar relevante y en virtud de que la llevó a exigir el mayor rendimiento posible del empleado a su servicio. La necesidad de tener en cada puesto al hombre adecuado y a la vez de conocer las características del hombre requerido para el puesto vacante, de evitar el cambio constante en el personal, la pérdida de los buenos trabajadores, la inconformidad de los mismos en el desempeño del trabajo y las consecuencias inherentes a dicha inconformidad, tales como: manifestaciones de ausentismo, accidentes, enfermedades profesionales, etc., hicieron ver a los directores y ejecutivos privados la conveniencia de estudiar las motivaciones de la situación apuntada y asimismo de desarrollar conocimientos técnicos y científicos posibles de aplicar, con miras a evitar la continuidad de la situación descrita y de lograr una mayor productividad del factor humano.

A este propósito se ha encaminado todo un movimiento de investigación científica en países como Inglaterra y los Estados Unidos, que ha dado como resultado la creación de Institutos especializados en administración de personal y el surgimiento de una serie de nuevas técnicas para su manejo, cuyos objetivos son, entre otros, proporcionar a los empleados y trabajadores un sentido de seguridad, mayores salarios y menores jornadas de tra-

baje, personal técnico calificado para dirigir los trabajos de las líneas inferiores de la organización, oportunidades para ascender y llevar a cabo una verdadera carrera administrativa y, por último, respeto con las manifestaciones de individualidad.

Como ejemplo de la importancia concedida a tales problemas, sobre todo a partir de la primera guerra mundial, cuando fue creado en los Estados Unidos de Norteamérica el comité de clasificación del personal, haremos una breve referencia de las principales instituciones y personal que se han ocupado por desarrollar las bases para el establecimiento de las políticas de manejo de personal a través de todo un campo de investigación organizada. Walter V. Binham en Personal Research Federation, Alvin E. Dodd en la American Management Association, Walter Dill Scott en Northwestern University, pero sobre todo debe hacerse referencia a la actividad del señor Clarence J. Hicks, responsable del establecimiento de centros de investigación tales como: Sección de Relaciones Industriales de la Universidad de Princeton y de Consejeros en Relaciones Industriales; y la labor de los profesores Kerr, Mayo, Hoxie y Commons, de las Universidades de California, Harvard, Chicago y Wisconsin respectivamente.

La importancia de los problemas presentados en las relaciones de trabajo en los Estados Unidos en 1946, hizo patente una vez más a los grandes directivos de los negocios en los Estados Unidos, la necesidad de considerar como condición para el desarrollo de la empresa privada las correctas relaciones obreropatronales, en vista de que su desquiciamiento había dado por resultado tal alza en el costo de la producción que no sólo la mano de obra, sino aún los negocios, habían resentido grandes pérdidas en el mercado. Como un esfuerzo para evitar la repercusión de estos conflictos no sólo en la economía privada, sino en la nacional, el entonces recién establecido Comité para el Desenoicimierño Económico estableció entre sus principales objetivos, una investigación completa e imparcial de las causas que provocan las fricciones entre empresarios y trabajadores, habiéndose presentado junto con el informe sugerencias sobre las técnicas posibles de aplicar a fin de mejorar las relaciones de trabajo.

Estas primeras experiencias, produjeron la necesidad de aplicar las técnicas, resultantes al campo de la administración pública puesto que es irnpesible desligar los problemas humanos del fenómeno político o gubernamental.

En esta forma, la administración de personal aplicada a la administración pública, consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible, al cumplimiento de las finalidades del gobierno, y si bien en la teoría inglesa y francesa no se encuentra una clara explicación de este hecho, en la lite-

ratura especializada de los Estados Unidos, y quizá por ser en este país donde mayor énfasis se ha puesto para estudiar los problemas de la administración se encuentran amplias referencias, de las que seleccionamos el párrafo siguiente:

Existe cierto número de importantes aspectos de la organización, que generalmente se estudian bajo el título de "administración de personal". En sentido amplio, puesto que toda la administración se refiere a las personas y a su comportamiento, podría decirse apropiadamente que toda la administración es administración de personal; algunos especialistas en trabajo de personal se inclinan a usar el término en esta amplia acepción. En la práctica, sin embargo, el especialista en personal trata con asuntos de radio más limitado, asuntos que a la larga son de máxima importancia para la organización. La administración de personal, en sentido más restringido, se refiere principalmente al reclutamiento de empleados para la organización (incluyendo las promociones y transferencias de un cargo a otro), con la separación de los empleados por medio del retiro, el despido o la renuncia, con el adiestramiento de los empleados, sus sueldos y jornales y su salud, seguridad y bienestar.';

Esto es, si existe una estrecha relación entre los problemas de la administración de personal y la administración general, resulta lógico afirmar que las técnicas valaderas en la primera lo serán en la segunda y sobre todo considerando que el factor común al cual son aplicadas dichas técnicas es el hombre, llámese empleado de confianza, burócrata, empleado simplemente y aún trabajador u obrero.

De acuerdo con lo anterior, los principales procedimientos concernientes con la administración de personal son: a) selección de personal, que comprende: reclutamiento y selección; b) colocación, adiestramiento, promociones y retiros; y c) sueldos, salarios y en términos generales condiciones de trabajo. Ahora bien, entre las técnicas modernas que más ayuda han prestado a la realización de las funciones de manejo de personal se encuentran, en el campo de la selección, la aplicación de normas generales de psicología, tanto en la entrevista inicial como en la formulación de los cuestionarios o solicitudes de ingreso; pruebas para medir el coeficiente intelectual y la habilidad manual de los solicitantes; examen médico general y particular en cuanto a condiciones de realización del trabajo. En el as-

6 Muñoz Arnato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, cita a Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Víctor A. Thompson. en "Administración Pública", San Juan: Escuela de Administración Pública del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, 1955, en la pág. 14.

pecto de la colocación están especialmente relacionadas las técnicas de adiestramiento y calificación de méritos, en tanto que, en lo referente a la administración correcta de sueldos y salarios, se utilizan las técnicas de clasificación, análisis y valuación de puestos y la de salarios incentivos.

Ello no quiere decir que éstas sean las únicas técnicas experimentadas, pero si las más relevantes en la moderna concepción de la administración de personal y asimismo, las que en la experiencia de su aplicación han dado mejores resultados.

A continuación nos permitiremos hacer una síntesis del contenido de cada una de ellas, con el objeto de posteriormente analizar su aplicación en el manejo del personal federal en México.

DESCRIPCIÓN DE LAS TÉCNICAS

1.-SELECCION DE PERSONAL

Se inicia al llenar la tarjeta de registro que da al empleado un concepto general sobre el solicitante. En ella se le piden su nombre, dirección, trabajo solicitado, calificación o experiencias profesionales previas. En seguida se sigue el procedimiento de llenar una solicitud de ingreso redactada con una serie de requisitos técnicos y que se entrega al solicitante después de la primera visita; dicha solicitud sirve como guía de la entrevista inicial y de base para la historia permanente del individuo en el departamento de personal. Tratándose de personal especializado, la solicitud es también un medio para calcular el pago por los servicios que irán a prestarse.

El tercer paso 10 ocupa la entrevista inicial, utilizada para profundizar más el conocimiento de la persona así como para comprobar la veracidad de los datos y respuestas anotados en la solicitud de ingreso. Los datos básicos que se necesitan obtener con esta plática, pueden resumirse en el conocimiento de la experiencia efectiva, aptitudes, educación y adaptabilidad del solicitante, utilizando para ello medios psicológicos, a través de la apreciación del entrevistador, y de la aplicación de ciertas normas estandarizadas que permiten conocer la capacidad del solicitante para el desempeño de un trabajo determinado y el grado en donde podrá ser colocado.

Las técnicas anteriores se suelen complementar con el examen médico de admisión, que sirve para verificar la edad y las condiciones físicas del solicitante y su propensión para contraer determinado tipo de enfermedades profesionales, con lo cual se evita tanto la contratación de personas que posteriormente podrían significar compromisos para la empresa, como la oportunidad de colocar a otra persona de menor rendimiento y eficiencia en el trabajo, ya que el factor físico es muchas veces determinante.

Pruebas de habilidad.-Se utilizan como complemento de las pruebas de aptitudes cuando se requieren determinadas especialidades o cierto grado de destreza. Deben de aplicarse en relación concreta con el trabajo que va a realizarse y ser cuidadosamente administradas e interpretadas.

Recomendaciones posteriores.-Deben tomarse acerca de la honestidad, lealtad, relaciones familiares del solicitante, posibles de obtener por medio de llamadas telefónicas, conversaciones directas y servicios privados de información.

Referencias posteriores escritas.-Se solicitan una vez que la persona ha sido colocada, para verificar los datos proporcionados en la solicitud de ingreso.

La forma de llevar a cabo cada una de las etapas de la selección, lógicamente varía según sean los objetivos de la empresa que las utiliza. No obstante se han establecido determinados patrones para señalar las diferentes etapas de la selección, el contenido de las mismas y el camino a seguir para su correcta interpretación.

Por lo que respecta a las pruebas de aptitudes, existen varios "test" para medir el coeficiente intelectual y determinar: 10. La rapidez de asimilación y comprensión de las tareas y, en consecuencia, la posibilidad de aumentar la calificación técnica del trabajador; 20. La falta de habilidad e inteligencia del individuo para ocupar otros puestos que no sean los de menor calificación técnica en la empresa; 30. Cualidades que pueden llevar al solicitante a convertirse en líder guía de los trabajadores de la empresa.

Las pruebas de inteligencia más frecuentes de aplicar por las empresas mexicanas son:

Pruebas de aptitudes o destreza mecánica.—Este grupo de "test" ha sido muy bien aceptado en la labor de seleccionar personal. Se usa en el reclutamiento general de mano de obra y en la selección de personal calificado o especializado, teniendo la ventaja sobre las pruebas psicológicas, de ser más fáciles en su aplicación, puesto que las últimas requieren experiencia y capacidad especial de quien debe calificarlas.

Las pruebas de aptitud tienen especial importancia en la selección de personas que por primera vez solicitan trabajo y de aprendices sin experiencia previa.

Quedan comprendidas en este grupo pruebas tales como: aptitudes para el trabajo de unión o ensamble; de calificación de trabajadores; efectividad en la realización de operaciones; atención en el trabajo; temperamento y personalidad; poder de concentración visual, etc.

II.-CLASIFICACION DE PUESTOS

No obstante los diversos campos de actividad dentro de los cuales opera una organización -industria, comercio, banca o administración pública-, la base para una estructura sólida en su funcionamiento está en la política de salarios observada. Tomando en cuenta la anterior, la técnica moderna considera que, tanto la clasificación de puestos y la definición de cada una de las diversas operaciones, como el análisis y valuación de cada uno de los grupos de puestos clasificados, así como también la comprobación de la eficiencia de los empleados y trabajadores, permite establecer una política correcta sobre sueldos y salarios, la que da como resultado un pago justo y compensatorio al gran sector de la población con ingresos fijos.

Como se verá en párrafos siguientes, la aplicación de un programa de técnicas de manejo de personal en el cual se han incluido los tres aspectos anteriores, ofrece como resultado a las empresas, la distribución sobre bases científicas del importante renglón que comprende el pago de las nóminas mensuales y semanales.

La correcta descripción de los trabajos desempeñados en las industrias está directamente relacionada con el éxito de las operaciones, siendo además, el primer paso para llevar adelante una política correcta de empleos. Esta técnica implica un record de cada uno de los trabajos, la clase de resultados que se esperan, la calificación requerida, el temperamento más adecuado para realizarlo y los conocimientos especiales que se necesitan en el trabajador. También es conveniente incluir una descripción del tipo ideal del trabajador que puede desempeñar cada una de las labores, anotando sus condiciones físicas, edad, experiencia en el trabajo, etc. Junto a esta clasificación del trabajo, la empresa debe contar con un record de las calificaciones que se requieren para cada labor. En esta forma, conociendo los puestos existentes, sus características y su análisis, y dándole además un valor cuantitativo a los mismos -valuación-, complementados con la calificación de méritos se tienen los elementos necesarios para llevar adelante una buena política de empleo.

El sistema de clasificación que más interesa, tratándose de empleos administrativos, es el relacionado con el trabajo de oficina, el cual está formado por tres aspectos:

- 1.-Conocimiento de los fines que deben ser alcanzados;
- 2.-Qué fines y operaciones se encuentran combinados para constituir un grupo o unidad de trabajo, y
- 3.-El valor de este grupo dentro de la organización y sus relaciones con otros grupos.

Se ha dividido el trabajo de oficina en diez grupos, a saber: mensajeros, recepcionistas, secretarios, estenógrafos, telefonistas, contadores de libros y de máquina, calculistas, trabajo de escritorio y dictado a máquina. Además se necesita una clasificación precisa de todas aquellas personas que dentro de una empresa realizan trabajos relacionados con el trabajo administrativo propiamente dicho: albañiles, carpinteros, choferes, electricistas, elevadoristas, bomberos, servicios generales de aseo, etc. También es necesario contar con la clasificación de los puestos técnicos que deben ser cubiertos por especialistas y profesionales, tales como: abogados, médicos, ingenieros, etc., y los grupos correspondientes a pasantes, abogados especialistas y expertos.

III.-ANÁLISIS DE PUESTOS

El objetivo mediano de esta técnica es conocer con toda precisión lo que "cada trabajador debe hacer y las aptitudes que se requieren para hacerlo bien".

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por análisis de puesto? La determinación detallada de las diferentes labores que se practican en los diversos puestos de una organización, entendiéndose por puesto "el conjunto de operaciones, cualidades, posibilidades y condiciones que forman una unidad de trabajo específica e impersonal", debiéndose distinguir dentro del análisis lo que por una parte constituye la *descripción* o sea "la forma escrita en que se consignan las operaciones materiales que debe realizar el trabajador y la *especificación*, o sea la anotación metódica seguida conforme a un patrón o modelo seleccionado, de la habilidad, esfuerzo, responsabilidad y condiciones implantadas por las diferentes labores."

Para la correcta aplicación de la técnica, se necesita encargar de ella a una persona que por sus cualidades de observador objetivo y *analista* puede cumplir con los cuatro requisitos de rigor:

- 1.—Recabar todos los datos necesarios con integridad y precisión.
- 2.—Separar los elementos subjetivos que deben exigirse al trabajador de los objetivos que constituyen el trabajo.
- 3.—Ordenar los datos que corresponden a cada uno de estos grupos en una forma lógica y consignarlos clara y sistemáticamente.
- 4.—Organizar la conservación y manejo del conjunto de resultados del análisis.

7 Reyes Ponce, Agustín, *Análisis de Puesto*, Imprenta Universitaria, México. 1957.

8 *Ibíd.*

El análisis de puestos está íntimamente relacionado con la selección de personal puesto que para saber escoger a los individuos idóneos en cuanto a conocimientos y habilidades es necesario conocer el contenido del puesto, así como también lo es para dar una orientación y adiestramiento a los trabajadores, quienes habrán de ser encauzados, desde un principio, con miras a la mejor realización de las labores. Asimismo, el análisis está íntimamente ligado con la valuación de puestos, la cual, como se ha dicho, es la base para la correcta estructura de los salarios.

IV.-VALUACION DE PUESTOS

Una vez realizado el análisis de los puestos que en su conjunto forman las diversas labores de la organización, es conveniente aplicar la técnica complementaria o sea la conocida con el nombre de valuación de puestos, mediante la cual se da un valor a cada una de las operaciones, en relación con las demás que se realizan en la planta. Dicho en otras palabras, la valuación no mide la habilidad de los trabajadores, sino las condiciones requeridas por cada puesto en cuanto a: *calificación técnica, esfuerzo, responsabilidad, educación y condiciones de trabajo.*

Por lo que respecta a *calificación* se valúan tres aspectos: preparación escolar y técnica, experiencia e iniciativa; el *esfuerzo* comprende el aspecto físico y el visual y mental; la *responsabilidad* se considera tomando en cuenta el manejo de equipo, materiales y la seguridad y el trabajo de los demás; por último, por lo que respecta a las *condiciones de trabajo en general*, dos son los aspectos valorados: las condiciones propiamente hablando y los riesgos eventuales.

Una vez considerados estos elementos, la realización práctica de la calificación se hace mediante el empleo de alguno de los sistemas establecidos para tal objeto. entre los cuales pueden mencionarse por ser los de mayor aplicación: a) de Clasificación; b) de Orientación Numérica; c) de Puntos, y d) de Comparación de Factores. Según la opinión de reconocidos técnicos en la materia, los dos primeros sistemas, por sus mismas características de simplicidad, son los recomendables para el medio mexicano, puesto que su aplicación no requiere de presupuestos elevados lo que no sucede con los dos restantes que para ser aplicados necesitan equipos de técnicos especialistas."

En términos generales, en los dos primeros sistemas se establecen una serie de puestos a los que se da diferente valor. En el primero de los casos

9 Instituto Tecnológico de Monterrey, *Valuación de Puestos*, Boletín Técnico de Administración de Personal, Monterrey, N. L. 1957.

la agrupación se hace tomando en cuenta la categoría dada por el grado de autoridad y responsabilidad, en tanto que en el segundo se considera el puesto comparativamente con los demás del departamento, correspondiendo al supervisor asignar el número de puntos correspondiente a cada uno de ellos. El sistema de puntos es el que en la práctica tiene mayor aceptación: a cada factor -habilidades física y mental, responsabilidad y condiciones de trabajo-e-, se le da un valor en puntos, que al sumarse dan la calificación o valor total del puesto. Por último, en el método de comparación de factores, la valuación se hace tomando en cuenta la presencia o ausencia de un factor entre los puestos de la misma línea horizontal o de responsabilidad semejante.

V.-CALIFICACION DE MERITOS

La técnica así denominada tuvo sus orígenes en la Ingeniería Industrial, al tratar de descubrir con un criterio objetivo diferencias individuales en el desempeño de determinada labor a fin de llevar dichas diferencias a una estandarización de la fase mecánica del trabajo. Los resultados así obtenidos, han sido utilizados por la economía del trabajo con grandes ventajas y utilidades para la producción. Esta técnica, en lugar de pensar en el hombre como parte integral de la máquina, se piensa en la máquina como una proyección de la habilidad y calificación del trabajador, lo que conduce a realizar los estudios de eficiencia en el trabajo considerando en primer término al hombre, y éste en toda su integridad, dando así lugar a considerar factores subjetivos y psicológicos y no solamente un análisis mecánico y frío.

La técnica de calificación de méritos suele confundirse con la valuación de puestos; cabe aquí aclarar que la primera señala los valores del hombre y la segunda la del puesto, existiendo en la aplicación de ambos, una relación íntima.

La forma práctica más aceptada de llevar adelante un plan de calificación de méritos, es la que se conoce con el nombre de Escala Gráfica de Calificación, la cual consiste en definir determinados requisitos que debe poseer el trabajador y dar a cada uno de ellos una puntuación que sumada dé la calificación total.

Otro sistema empleado es el que se denomina Escala Valorativa de Frecuencias, en la cual a las condiciones necesarias para realizar el trabajo se le agrega la variante ¿Con cuánta frecuencia? dándose las siguientes cinco posibilidades para su presentación: "siempre", "frecuentemente", "ocasionalmente", "muy rara vez" y "nunca". Como ejemplo: para calificar la puntualidad de un trabajador puede incluirse dentro del cuestionario corres-

por.diente a la pregunta: "¿Llega con retardo al trabajo?", a la que se añade el factor modulador "¿Con cuánta frecuencia?" y limitándose la contestación a alguna de las cinco posibilidades señaladas. En esta forma, el factor fluctuaate no queda sujeto a una franca apreciación subjetiva, sino que estará lírn.tado por una variación concreta y mucho más fácil de medir y de valorizar en forma total.

Son múltiples los sistemas utilizados en la práctica y lográndose mejores resultados con los que ofrecen mayores posibilidades de apreciación gráfica, aquellos cuya apreciación es de índole subjetiva, ya que en este caso, la posibilidad de errores motivada en una falsa apreciación de tipo sustantivo es más frecuente.

EL ESTATUTO JURÍDICO y LAS TÉCNICAS DE PERSONAL

Cabe aquí hacer un breve análisis del Estatuto Jurídico para pensar en la conveniencia y factibilidad de introducir el empleo de las técnicas en manejo de personal en la burocracia mexicana y desde este punto de vista, la primera cuestión de interés es conocer hasta dónde sus actuales disposiciones permiten dicha introducción.

Como antecedentes legales, existen las disposiciones del Artículo 73 y del Artículo 90 Constitucionales, y ello. de la Ley de Secretarías de Estad.o. El Artículo 73 dice:

"Art. 73.—El Congreso tiene facultad:

XL-Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones".

A su vez, el 90 señala:

"Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarías que establezca el Congreso por una Ley. la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría'.

.Asimismo, la Ley de Secretarías de Estado, en su artículo 1o., dice:

..Para el despacho de los negocios.. " y para el estudio y planeación de la política de conjunto que, en ciertos ramos debe seguirse, así como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo", y en seguida hace la descripción exhaustiva de las Secretarías y departamentos de Estado y a partir del artículo 20. de la citada ley. se regulan las funciones de cada una de las secretarías y departamentos de Estado, dejando a los reglamentos interiores la facultad de señalar la forma en que dichas funciones deberán realizarse.

Sobre estas bases de origen constitucional, el Ejecutivo regula los lineamientos a que quedan sujetos los servidores del Estado, quienes realizan en la práctica la función administrativa, sea en su carácter de representantes —si se trata de funcionarios— o como meros vinculadores —si se trata de empleados—, disposiciones que se complementan con lo dispuesto en el artículo 42, fracción V, del Estatuto Jurídico que señala como una de las obligaciones de los trabajadores, "desempeñar sus labores sujetándose a las leyes y reglamentos que las regulen y a la dirección de sus Jefes, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados".

Atendiendo ya a las disposiciones del Estatuto, el primer ordenamiento que en nuestro parecer presenta materia de conflicto, por lo que respecta a la forma en que habrá de modificarse a fin de poder aplicar las técnicas, es el Artículo 20, que menciona el nombramiento como el instrumento mediante el cual se establece la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, mismo que tiene un sentirlo contradictorio por lo que respecta a las disposiciones de los artículos 80, 110, Y fracción I del artículo 44, en donde se da a la relación establecida una forma francamente contractual.

El conflicto surge desde el momento en que se piensa la naturaleza diferente de cada una de las dos situaciones, o sea que si se trata de un acto, convención o unión, se condiciona la aplicación a un caso individual de una situación jurídica preexistente dejando, por tal circunstancia, al Estado la posibilidad de señalar las innovaciones que juzgue pertinentes a dicho régimen, quedando en particular sólo la posibilidad de adherirse, o bien si, por el contrario, se admite la existencia de un verdadero contrato de trabajo y no de un acto de adhesión, se dan entonces al servidor todos los derechos reconocidos por la ley a quien celebra un contrato de este tipo.

Por otra parte, si se acepta la existencia al nombramiento y se toma en cuenta lo dispuesto en el Capítulo Segundo del Título Tercero del propio Estatuto, en donde al señalarse las condiciones generales de trabajo, se dice: "para lograr la reorganización del servicio civil, se fijarán al iniciarse en cada período de gobierno, por los titulares de la unidad burocrática afectada"... se dejará al sindicato respectivo únicamente el derecho de ser oído y en caso de objeción la concurrencia ante el tribunal de arbitraje, el Ejecutivo puede introducir las reformas que juzgue pertinentes, en tanto que si se considera la existencia de un verdadero contrato de trabajo, el sindicato tendrá una participación necesaria y activa en las modificaciones propuestas, con la complicación consiguiente.

El segundo problema a considerar antes de tratar de implantar las técnicas para manejar el personal federal, es el relacionado con la clasificación de los servidores del Estado que señala el Estatuto, nos referimos a los dos grandes grupos en que los divide o sea trabajadores de base y de

confianza, Esta clasificación no establece un criterio para distinguir la función realizada por uno y otro tipo de trabajadores, sino únicamente hace la diferenciación en lo que respecta a la importancia del lugar o puesto y no a los atributos o condiciones particulares de quien va a desempeñarlo.

Esto es, si se recuerda que dentro de una clasificación racional de funciones, se establecen jerarquías de acuerdo con la responsabilidad, calificación y esfuerzo, lógicamente corresponden los altos puestos o sea los de responsabilidad y representación a quienes reúnen los mejores requisitos, y que a su vez son merecedores de una *verdadera confianza*, en tanto que quienes tienen encomendadas labores de vinculación y servicio, sin mayor responsabilidad ni facultades de representación y con el empleo mínimo de conocimientos, esfuerzos y especialidad, deben ser personas inamovibles o de base, si se considera que el trabajo a ellos encomendado -trámite, ejecución, manejo de la organización interna, etc.- es de aquellos factibles de perfeccionarse mediante la práctica reiterada y constante.

Delimitado el criterio, o sea una vez que por una parte señale con toda claridad las características de los altos ejecutivos, funcionarios y empleados no es virtud del puesto asignado sino de las condiciones personales que requiere dicho puesto, y por otra las del resto de los empleados y trabajadores puede procederse a plantear las innovaciones respetando el sentido de la ley.

Ahora bien, hasta aquí se han analizado las bases legales que permiten el establecimiento de técnicas para el manejo del personal federal. A continuación se hará una relación de los artículos del Estatuto en que se regulan por separado algunos aspectos de las técnicas de personal utilizando la misma secuela que para el análisis de las diversas técnicas.

Clasificación de puestos.-A este respecto puede decirse que la clasificación señalada por el Estatuto en sus artículos 40. y 50., carece de sentido técnico: El artículo 40. establece la distinción entre dos grandes grupos: trabajadores de base y de confianza. Aplicando el criterio de las disposiciones generales, la distinción entre trabajadores de base y de confianza es que los primeros son inamovibles, en tanto que los de confianza pueden ser relevados de puesto por acuerdo del titular a la unidad burocrática o las autoridades superiores.

Para establecer la distinción entre unos y otros, no se sigue un criterio determinado. Se hace solamente la clasificación de trabajadores de confianza. mencionando sin ningún orden una serie de puestos públicos de diferente responsabilidad, tratando de que ésta sea una nominación exhaustiva sin haberlo logrado.

El artículo 50. señala la exclusión del Estatuto de los miembros; del Ejército, la Armada y del Cuerpo Diplomático y los sujeta a reglamentos y normas especiales.¹⁰ Por lo que respecta a los trabajadores de los organismos descentralizados, el Estatuto los remite a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, trátase de personal de base o de confianza cuando, en nuestro criterio, todos los altos funcionarios y directivos de la Federación, cualesquiera que sea el puesto que les haya sido asignado, necesita las mismas condiciones en cuanto a responsabilidad y representación y por consiguiente deben sujetarse en el desempeño de su función a un régimen normativo análogo.

Por lo que respecta a la clasificación de trabajadores de base, la denominación empleada en el artículo 11, tampoco da una idea de las características consideradas al hacerla, puesto que no señala si se trata de personal obrero, de empleados, o de ambos, ni cuáles son los factores que distinguen a los componentes de los diferentes grupos, ya que por ejemplo no diferencia entre técnico y trabajador especializado, ni entre trabajador de primera clase y uno de segunda. En nuestro criterio, debería sustituirse esta clasificación por la más usual en el manejo de personal: funcionarios, profesionistas, técnicos, empleados administrativos especializados, oficiales auxiliares, empleados no especializados, obreros calificados y servidumbre.

Los puestos de confianza y de base se señalarían en cada una de las graduaciones, siguiendo para ello el criterio del tipo de función encomendada al servidor público, excepción hecha de los funcionarios, quienes en todos los casos deberán tener la clasificación de "confianza" como calidad inherente al puesto desempeñado.

Por último, las fracciones a) y b) del artículo 41, establecen la clasificación de 103 trabajadores de base, en clases y unidades, dejando a discreción de los diferentes preceptos legales —leyes, reglamentos interiores, etc.— nombrar las diferentes categorías, lo que ha dado motivo a la falta de unidad y a la incongruencia que priva en este aspecto.

Selección de personal.—Los artículos 60., 100. Y 41 en su fracción 1 y párrafo f), son las únicas disposiciones estatutarias que hacen referencias a problemas relacionados con la selección de personal.

En términos generales, se entiende que el Estatuto deja a la legislación y a los reglamentos especiales señalar las condiciones requeridas a los servidores públicos por lo que respecta a conocimientos, preparación y con-

10 En este mismo sentido está orientado el artículo 89 Constitucional, en donde se enumeran los nombramientos que tienen que ser expedidos por el C. Presidente de la República.

diciones físicas. Por tal motivo únicamente se ocupa de indicar que todos los trabajadores federales deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos técnicos que puedan desarrollar eficientemente el servicio que se trata. Por su parte el artículo 10 señala como edad mínima de admisión los 16 años, sin que por otra parte se señale un límite de edad para los trabajadores de nuevo ingreso, lo que en nuestro concepto acarrea una serie de problemas por lo que respecta a eficiencia de los servicios y las condiciones de jubilación.

El artículo 41 en su fracción 1 establece ciertas prerrogativas en favor de: trabajadores sindicalizados, veteranos de la Revolución, supervivientes de la Invasión Norteamericana de 1914, quienes hayan prestado servicios anteriores y, por último, de quienes tengan mejores derechos escalafonarios, disposición —esta última— que coopera en la práctica con justo rigor, en virtud de la serie de situaciones establecidas que impiden la correcta operación de las comisiones de escalafón.

Descripción y situación de puestos.—De acuerdo con los lineamientos señalados para estas técnicas, es posible apreciar que el Estatuto Jurídico no hace referencia a ningún punto relativo, por lo que en esta materia habría necesidad de hacer una innovación total, en la que se introduzcan todas las técnicas al respecto y que posteriormente fueran ampliadas en los reglamentos respectivos, pero sobre una base previa de aplicación uniforme.

Calificación de méritos.—Al aplicar los conceptos de calificación de méritos a la práctica establecida por el Estatuto se observa que, es en esta materia en la que se dan disposiciones más concretas, tales y como son las contenidas en las fracciones e), d) y e) del artículo 41, cuando al tratar el tema relacionado con la forma de llevar a cabo los ascensos del personal federal y la demostración de su competencia para hacerse merecedores de dichos ascensos. Cabe decir que aún en este tema tan delicado, no se llega a considerar una apreciación verdadera del esfuerzo individual, sino más bien, se considera el transcurso del tiempo como la principal medida de calificación, agregándose algunos otros requisitos como son: título profesional, presentación de un examen de competencia —el que la mayor parte de las veces no se realiza con los requisitos necesarios—, antigüedad en el puesto, etc., lo que a todas luces resulta insuficiente para dar un índice correcto, primero de los conocimientos efectivos de los servidores públicos y, segundo, de las posibilidades de ampliar y mejorar tanto los propios conocimientos como la calificación individual.

CONCLUSIONES

Una vez delimitado el contenido de las técnicas de dirección de personal y las referencias que sobre las mismas hace el Estatuto Jurídico, cabe aquí plantear una serie de posibilidades sobre la forma de solucionar los problemas relacionados con estos temas y que afectan gravemente a la burocracia mexicana.¹¹

1a. Es necesario unificar las leyes y los reglamentos que se ocupan de problemas de la administración del personal federal, y que actualmente son disposiciones inconexas en las regulaciones de las diferentes secretarías de Estado.

20.. Difundir entre los empleados federales y el público en general las disposiciones concernientes al trámite de los negocios públicos con la especificación clara de la labor que corresponde a cada uno de los grados en la distribución vertical de la función pública.

30.. Establecer los cuadros de organización pública de manera uniforme para todas las dependencias gubernamentales, dejando las características afines a cada una de ellas a manera de órganos "staff" formados por personal especializado.

4a. Sobre bases de una organización uniforme de la administración pública, hacer la calificación de puestos también uniforme, con las variantes apuntadas en el párrafo anterior y por lo que respecta al personal especializado.

50.. Mediante la aplicación de una técnica correcta, iniciar la selección de personal dentro del que ya está actualmente en funciones, buscando su reacomodo después de someterlo a los exámenes de vocación y aptitudes adecuados.

6a. Efectuar el reacomodo del personal de cada una de las Secretarías, según los resultados que se obtengan del análisis y la valuación general de puestos en la administración pública.

7a. Calificar a los empleados que, habiendo llenarlo satisfactoriamente los requisitos anteriores, ya tengan un puesto concreto, a fin de darles un salario o sueldo acorde con la labor que habrán de desempeñar.

8a. Para lograr este fin, será necesario, por consiguiente, modificar en todas sus partes el Instructivo de Hacienda "que contiene el más anacrónico

11 Agradecemos los datos aportados por la señorita Francis Lira, de la Secretaría de Marina, y a los señores licenciados Raúl Noriega, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, J. Francisco Silva Alvarado, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y señor Ramiro Ruiz Madero, de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.

ca de los tabuladores de sueldos y salarios para la burocracia, pues no se compadece de los empleados de dependencias descentralizadas. pero al fin del gobierno, como Petróleos Mexicanos, perciban sueldos con remuneración triple desempeñando el mismo trabajo o labor que el burócrata. Suprimir el sinnúmero de categorías con diferencia de 20, 30, 40 Y máximo de 70 pesos mensuales, cantidades que —en vista del colapso que ha sufrido nuestra moneda en los últimos tres cambios de paridad- no son ningún incentivo para el empleado capacitado al tratar de superarse para aspirar a un escalafón tan pobre". ¹²

9a. La medida anterior, también puede servir de base para modificar las tarifas de jubilación, eliminando al mismo tiempo un gran número de categorías que sirven solamente para obstaculizar el manejo del propio Instructivo, de acuerdo con la siguiente opinión: "Dentro de los escalafones administrativos clasificados, podrían señalarse para cada uno de los grupos o denominaciones, únicamente 10 categorías, suponiendo que se escalaran cada 1 años, ya que la jubilación es a los 30 años de servicios, con remuneración inicial de 450 pesos, y aumentos escalonados de 300 (sólo resultaría un aumento anual de 100 pesos a cada uno)" ... "en el escalafón profesional, la base podría ser de 900 y los aumentos anuales de 200".

1Da. No se ignora que la aplicación de las sugerencias apuntadas implicaría un cambio total en el funcionamiento de la administración pública mexicana, a grandes males grandes remedios; pero valga decir que de iniciarse dicho cambio con la formación de los *Servicios Nacionales de Empleo* adaptados a la realidad de la vida mexicana se ampliaría el criterio sustentado por la Ley Federal del Trabajo sobre la necesidad de que operen bolsas de trabajo y se daría así a los mencionados Servicios características institucionales de alcance federal.

12 Opinión sustentada por la señorita Francis Lira, de la Secretaría de Marina.

PRESIDENTES DE MEXICO

JOSE E. ITURRIAGA

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

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

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

* Santa Anna, que en diciembre de 1823, se pronuncia contra el Imperio de Iturbide y en favor de la República. decía años más tarde a Riva Palacio que se lanzó a su aventura fundando la República. porque esta palabra "le sonaba muy bonito" desde que se la oyó a un licenciado de Jalapa. si bien ignoraba su contenido y significación.

Mediante ese mecanismo, se reafirmaba el carisma o halo magreo del Jefe del Estado, a quien los mexicanos perciben a menudo tal como si fuese la Divina Providencia y como si de su mera voluntad pudiesen proceder todos los bienes y todos los males posibles.

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

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

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

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

*
* *

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

La inestabilidad que México ha sufrido durante su fase independiente, podemos medirla tanto por el número de cambios ocurridos en el titular del poder ejecutivo, cuanto por el número de constituciones políticas que nos hemos dado, tanto por la variabilidad del término fijado al mandato constitucional como por la recurrencia en el ejercicio presidencial al que se aferraron algunos de nuestros gobernantes.

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

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

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

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

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

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

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

** Los seis cuatrienios fueron los siguientes: 1877-80, 1884-88, 1888-92, 1892-96, 1896-99 Y 1900-4; el sexenio fue de 1904 a 1910; los dos interinatos los cubrió antes de su primer período constitucional; el que debía terminar en diciembre de 1916, lo interrumpió con su renuncia de 1911.

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

*
* *
*

El tema de nuestro ya lejano desasosiego político provocado por el cuartelazo endémico —tan en boga hoy en algunos infortunados países hermanos—, podemos contemplarlo desde otro ángulo.

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

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

En efecto, uno de los grandes escollos con que solemos tropezarnos para establecer el orden progresivo que corresponde a cada titular del poder ejecutivo. así como para elaborar una correcta computación del tiempo que cada

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

titular ejerció dicho poder, radica en nuestra **prolongada** intranquilidad política y en la anormal y turbulenta liturgia de la sucesión presidencial.

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

Bajo el signo de semejante inestabilidad, el país se ha visto en el **trance** de contar en dieciocho ocasiones con dos gobernantes simultáneos, cada uno de los cuales, a su hora, ha pretendido ostentar la legitimidad:

Veamos sumariamente cómo ha sido ello posible.

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

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

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

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

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

*
* *

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

El primero de tales órganos colectivos fue una *Junta Provisional Gubernativa*, provista de todos los poderes reunidos, consagrada en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba -fuentes iniciales del derecho público mexicano-, e integrada por 38 miembros designados no por asambleas populares sino por el propio Agustín de Iturbide, escogidos de entre las clases aristocráticas enemigas de la Independencia.

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

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

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

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

*

*

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

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

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

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

Ante todo, en Estados Unidos no se ha polemizado tan encendidamente en tomo a la reelección, como acontece en México, incluso podría aseverarse que los vecinos del Norte poseen una larga tradición reeleccionista refrenada por el consenso popular que arranca desde sus primeros gobernantes,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*
* *

Conviene apuntar de paso que la normal continuidad en la sucesión presidencial en Estados Unidos sólo fue interrumpida por cuatro defunciones naturales y tres homicidios de sus jefes de Estado, pero nunca por una revolución o cuartelazo destructor del orden constitucional como ha solido acaecer entre nosotros. En cada uno de los tres asesinatos cometidos en las personas de Lincoln, Garfield y MacKinley, ocuparon sin tropiezo la primera magistratura los vicepresidentes respectivos: Andrew -Johnson, Chester Arthur y Teodoro Roosevelt,

Lo mismo aconteció ante las muertes de Harrison, Taylor, Harding y Roosevelt. El Grnnde.

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

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

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

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

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

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

Veamos cómo ha sido tan accidentado itinerario.

En tanto que a la fundación de la República, la Constitución de 1824 previó en su artículo 95 que la duración del mandato debía ser de un cuatrienio a partir del 10. de abril, las siete Leyes Constitucionales promulgadas en el 836 por José Justo Corro, preceptuaban en el artículo primero de la *Cuarta Ley* que el ejercicio presidencial fuera de ocho años a partir de cada 2 de enero. O sea, *una consagración subrepticia de la reelección por una sola vez*,

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

Y mientras el primer proyecto de Constitución centralista, el de 1842, confinaba al mandato a cinco años, el segundo proyecto lo fijaba en cuatro, al paso que las *Bases Orgánicas* promulgadas por Santa Anna en 1843, preceptuaban en su artículo 83, Título V, que el ejercicio legal fuese de cinco años a partir del 10. de febrero de cada quinquenio.

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

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

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

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

Promulgada la Constitución de 1917 por don Venustiano Carranza, se restablece en el Artículo 83 el mandato presidencial de cuatro años, a partir del primero de diciembre de cada cuatrienio.: Pero una década más tarde, el **precepto** se deroga durante la administración del general Calles, y se introduce nuevamente el mandato sexenal que benefició directamente al general Obregón, a quien ya se le había preparado meses antes el retorno al poder con la reforma que consagraba la reelección alterna; y puede insinuarse asimismo la idea de que si no hubiese habido *Bombilla* alguna, el Vencedor de Celaya habría gobernado una o dos décadas. Ello, en el mejor de los casos.

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

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

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

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

* *

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

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

De entonces acá, doce fórmulas para constituirnos jurídicamente come nación hemos tenido, 10 cual indica que, en promedio, la vigencia de cada una de tales fórmulas alcanza arenas once años y fracción, e'10 sin contar las ciento cuarenta y tantas reformas y adiciones fraguadas a las dos últimas Cartas, las de 1857 y de 1917. Ambos fenómenos —la pluralidad de constiruciones y sus reformas constantes— contrastan visiblemente con las prácticas de Estados Unidos en esa materia, país que con más de tres déca-

das de Independencia que nosotros sólo ha tenido una Ley Fundamental y alrededor de treinta y dos enmiendas constitucionales.

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

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

No obstante la avanzada doctrina inserta en la Ley Fundamental de 1917, pese a las diferentes reformas que ha sufrido su articulado a lo largo de cuatro décadas, y dejando de lado asimismo la inobservancia real de algunos de sus preceptos, cabe afirmar rotundamente que nunca una constitución había regido tan continuadarnento la vida pública del país ni la había regulado con ya apreciable amplitud, como la Carta del 17: la actual fisonomía de nación moderna que México ostenta, la fragmentación -inconclusa todavía- de la gran hacienda feudal, las leyes protectoras de 105 trabajadores, la nacionalización del suhsuelo, ese orgullo fiero con que solomos afirmar nuestra condición de mexicanos y ese celo vigilante por seguir siendo soberanos y autónomos, todo ello reunido, representa un conjunto de logros que hay que cargarlo a la cuenta de la Constitución de 1917, en la medida

en que los diferentes gobiernos revolucionarios *hayan* -hablo en subjuntivo--, *hayan* aplicado el espíritu y la letra de la Constitución vigente.

A menudo oímos preguntar si no es tiempo ya de substituir la Carta de 1917 por otra más acorde con los cambios efectuados en la estructura económica y social del país durante las últimas cuatro décadas a efecto de ponerla más a tono con cualquiera de las dos filosofías políticas extremas que circulan en el mundo. Frente a la insinuación de quienes tienen instalada su conciencia política en 1840 o en el año 2000 cabe responder automáticamente que la Carta de 1917, merced a su formidable valor normativa, gracias a su carácter paradigmático o de meta a alcanzar, sigue poseyendo aún la fertilidad suficiente para que nuestra patria continúe aseandiendo y progresando durante muchos lustros más, y sigue garantizando una prolongación creadora y dinámica de la estabilidad del poder ejecutivo y de la rotación constitucional y periódica de su titular.

LA POLITICA INTERVENCIONISTA DEL ESTADO MEXICANO

HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO

En el mundo actual, sacudido hasta sus cimientos por cruentas luchas provocadas en ocasiones, por la ambición desmedida de algunos Estados y en otras, por el justificado y supremo derecho de algunos pueblos para alcanzar la igualdad en el consorcio de las demás naciones; el hombre, principio y fin de la vida misma, va cediendo con celeridad sorprendente y aún en contra de su voluntad el lugar que como ser libre y racional le corresponde, ante la actividad cada vez mayor desplegada por el Poder Público. Es indiscutible sin embargo, que esa situación por la que atraviesa la Humanidad, es consecuencia del convencimiento trágico de que el hombre es incapaz por si solo de satisfacer todas sus necesidades; que la tan decantada libertad individual, supremo ideal de innúmeras corrientes filosóficas y políticas, y principalmente de las del siglo pasado, es insuficiente en su concepción original para el logro de sus aspiraciones subjetivas y objetivas.

Ha sido pues el hombre mismo, quien convencido de la indispensable intervención del Poder Público, ha hecho posible la ingerencia de éste, en actividades que todavía hace diez lustros consideraba como de su derecho exclusivo. Y es en el siglo presente en el que la vida se desenvuelve a través de múltiples interrelaciones, en el que parece ser que el intervencionismo estatal, pretende liquidar en forma definitiva los principios de la iniciativa privada, del libre cambio y de la libre concurrencia, propios de la actividad económica de los particulares y característicos de la libertad humana.

Más no por ello se piense en la adopción de una actitud pasiva del hombre, que indudablemente lo sumiría en una esclavitud más grave y dolorosa que aquella a la que estuvo sometido en épocas pretéritas. Trátase en todo caso, y cuando menos en los pueblos occidentales, de la aquiescencia misma del individuo que en "estira y afloja" constante con el Estado, renuncia hasta cierto límite a los derechos inherentes a su propia naturaleza, con tal de que le sean satisfechas sus necesidades materiales, culturales, y aun económicas, para poder desarrollar la vida social que considera le corresponde en la medida y término de sus aspiraciones.

y es por ello, que de simple Estado Gendarme, celoso guardián del orden. externo e interno, por apremio de sus gobernados interviene mediante los servicios públicos para satisfacerles sus necesidades materiales y culturales. Por otra parte, el fenómeno inevitable de la desigual distribución de la riqueza, ostensible en cualquier sociedad más o menos sistematizada, preocupa de tal manera a las autoridades estatales que obligadas por la presión que sobre ellas ejercen determinados sectores sociales, se combina con la actividad privada y aun se yuxtapone a ella para tratar de restablecer hasta donde es posible el nivel económico de sus súbditos, persiguiendo a la vez, resultados que también lo puedan beneficiar.

Este es pues, a grandes rasgos, el panorama que se presenta en la mayoría de los Estados modernos, en donde el Poder Público puede llegar hasta la centralización económica en detrimento manifiesto del individuo.

México no podía escapar a este fenómeno mundial, no sólo por las ideas y doctrinas que ha recibido del exterior, sino también y acaso más, por los impactos de guerras civiles que originadas por diversas causas, han repercutido profundamente en su evolución política, social y económica. Y así, a partir del momento en que nuestro país se consolida como entidad soberana, observamos cómo el Poder Público siguiendo el cauce que le trazan las doctrinas liberales y socialistas que pugnan por prevalecer la una sobre la otra, junto con la realidad misma, interviene en mayor o menor grado en la esfera de actividad de los particulares.

En los inicios de nuestra vida independiente en los que las condiciones económicas del país eran deplorables, la política seguida por el Estado fue francamente intervencionista, ya que tomando como fundamento de su actuación las disposiciones legislativas heredadas de la Corona Española, fomenta el establecimiento de estanco como el del tabaco, del azufre y del salitre: dicta medidas arancelarias tendientes a proteger el comercio nacional; prohíbe la importación de artículos de primera necesidad y grava con fuertes impuestos la exportación e importación de metales, principalmente del oro, la plata y el cobre. Por otra parte, procura incrementar el desarrollo de la agricultura y de la industria, fomentando el cultivo de algunos productos y estableciendo en el año de 1830 el Banco de Avío, que desaparece en 1842 por los pocos resultados apetecidos que se obtuvieron.

Posteriormente, y con la promulgación de la Constitución de 5 de febrero de 1857, aunque en el artículo 27 establece la expropiación por causa de utilidad pública, la política económica del Estado parece cambiar de orientación, al considerar que el libre cambio y la libre concurrencia sean los medios a través de los cuales se incremente la economía nacional. Y en ese orden de ideas, se consignó en los artículos 28 y 124 de ese Código supremo, la desaparición de los monopolios y estancos, conservándose exclusi-

vamente los de **carácter** oficial como el del servicio de correos y el de la **acuñación** de moneda, así como los privilegios que por tiempo limitado **se** concedieron a los inventores y a los perfeccionadores de alguna mejora; las medidas proteccionistas a la industria y la abolición de **alcabalas** y de **aduanas** interiores en la República.

Sin embargo, ese cambio de ideología no tuvo en la realidad la proyección que pretendió dársele, pues el Estado continuó dictando disposiciones de carácter intervencionista, prohibiendo y gravando fuertemente la importación y exportación de productos agrícolas y mineros. Así, en 1863 **se expi-** de la primera legislación completa sobre terrenos baldíos de acuerdo con **la** cual, la propiedad se reglamenta en los mismos términos de la propiedad mercedada de la propiedad colonial. Y en el ramo minero, hasta el año de 1884 rigieron **las** Ordenanzas de Aranjuez de 1783 que con las modificaciones correspondientes, **establccian** **la** propiedad del Estado sobre las minas, regulando **la** forma de cómo el particular podía efectuar su explotación, contribuyendo **a** la vez al ncrecontamiento de la hacicndn pública.

Durante el gobierno de don Porfirio Díaz, se dictaron leyes que transformaron radicalmente el régimen de la propiedad territorial, pues de conformidad con las leyes de Colonización de 1893 y de Terrenos Baldíos de 1894, se suprimieron los límites establecidos por las legislaciones anteriores para la adquisición de tierras por parte de los particulares, así como la obligación de éstos de cultivar y poblar los baldíos **so** pena de **perderlos**; prohibiéndose además al Poder Público, el revisar los títulos de propiedad de tierras que se hubiesen expedido.

Por lo que hace a la legislación minera, si bien es cierto que el Código de 1884 consignaba el dominio directo de la nación sobre los minerales, su propiedad correspondía al propietario del suelo. Y aún cuando en la ley de 1892 se modificó el régimen en materia petrolera, fue solamente en el sentido de que el propietario de la superficie podía explotar los yacimientos petrolíferos sin concesión especial del Estado, para que **en** 1911), con la Ley Minera de ese año, se estableciera nuevamente que el dueño del suelo lo era del petróleo que se encontrase en el subsuelo. Así pues, del contenido de estas disposiciones, se desprende el hecho de que la propiedad vuelve a adquirir los elementos de la propiedad romana, característicos de un régimen liberal.

y es bajo la dictadura cuando el país logra un auge económico notable, debido principalmente a la explotación sistemática de las mirias y de los yacimientos petrolíferos; a la electrificación que propicia el establecimiento de industrias, sobre todo textiles; a la construcción de vías férreas y al desarrollo de la agricultura.

Pero si bien es cierto que la evolución alcanzada en la época porfirista se debió en **términos** generales a una política de tipo liberal, la **miseria** por

la que anteriormente había atravesado la nación, consecuencia de numerosas guerras intestinas y la desconfianza de la iniciativa privada nacional provocada por ese estado de cosas, fueron factores que abrieron la puerta al capital extranjero, que aun cuando parezca paradójico, encontró en el Gobierno Federal el más decidido protector de sus intereses; lo que originó la aparición de una clase privilegiada extranjera, monopolizadora de las fuentes de riqueza más importantes, tales como el petróleo, la energía eléctrica, la industria minera, el servicio ferrocarrilero —en el que afortunadamente interviene el gobierno adquiriendo más del 50% de las acciones de Ferrocarriles Nacionales de México—, la industria textil y la producción agrícola.

y aunque la Revolución de 1910 tuvo como finalidad política el terminar con el continuismo de las personas en el poder, el renglón agrario puede considerarse como una de las causas fundamentales que originaron el movimiento, como se desprende del artículo 30. del Plan de San Luis, del Plan de Ayala de 1911, de la Ley Agraria dictada posteriormente por don Venustiano Carranza en 1915, junto con el problema obrero, algunos de cuyos antecedentes inmediatos los encontramos en la Sociedad Mutualista del Ahorro y el Circulo de Obreros Libres de Orízaba, en la Ley de don José Vicente Villada de 1904 y en la de don Bernardo Reyes de 1906, entre otras.

Por ello, la Constitución de 1917, en el artículo 27 consigna expresamente la propiedad originaria de la nación sobre las tierras yaguas comprendidas dentro de los límites territoriales, con el derecho de transmitir su dominio para constituir la propiedad privada; la expropiación por causa de utilidad pública; el establecimiento de limitaciones y modalidades a la propiedad privada: la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza: el fraccionamiento de los latifundios; el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación y restitución de tierras, la revisión de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales, y faculta al Ejecutivo para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios al interés público.

Establece el dominio directo de la nación sobre los minerales, el petróleo, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema, las salinas y los combustibles minerales sólidos, permitiendo su explotación bajo regímenes jurídicos especiales que tienden a garantizar los intereses del Estado, en beneficio de la colectividad.

Es decir, que se vuelve al mismo tipo de disposiciones establecidas en la Legislación de Indias, de acuerdo con las cuales la propiedad deja de ser individualista para llenar una función social.

La Constitución vigente tutela al sector obrero, ya que en su artículo 123 establece una serie de garantías a través de las cuales el Estado procura que sean elevadas sus condiciones de vida, sobre todo mediante la protección de sus intereses económicos y materiales con la prescripción de un mínimo de salario, un máximo de jornadas de trabajo, y de otra serie de prestaciones que corren a cargo de la clase patronal, así como de un régimen de seguridad social dirigido por el propio Estado.

Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 28 de nuestra Carta Magna parece que conserva el espíritu liberal de su antecesor de la Constitución de 1857, de su contenido se desprenden ciertos principios de índole proteccionista al amparar a sociedades cooperativas de productores que bajo la vigilancia del Gobierno Federal y previa autorización de la Legislatura correspondiente, vendan directamente los productos que no siendo artículos de primera necesidad, constituyan la fuente principal de riqueza de la región; y en idéntico sentido se manifiesta la Ley Real unentaria respectiva que en su exposición de motivos expresa entre otros conceptos "...que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad". Y en su articulado dispone que no se considerarán monopolios las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas aprobadas oficialmente, y las empresas en que participe el Estado como accionista o asociado; lo mismo que en tratándose de artículos de consumo necesario, el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las circunstancias, podrá fijar el precio máximo de venta y obligar a expenderlos a quienes los detentan.

y todavía más, por las últimas reformas de 28 de marzo de 1951 a los artículos 49 y 131 párrafo II constitucionales, se le otorgan facultades legislativas al Presidente de la República para crear, modificar o extinguir tarifas de exportación e importación; para restringir y prohibir las exportaciones e importaciones, con la finalidad de regular la economía del país y la producción nacional.

Es innegable pues, que el principio de una economía dirigida del que había carecido el país durante el régimen porfirista. campeó en el espíritu del Constituyente de 1917 y conforme ha pasado el tiempo ha ido desarrollándose notablemente por el Órgano Legislativo a través de disposiciones en las que el intervencionismo del Poder Público es cada vez más manifiesto disposiciones entre las que podemos señalar la ya citada Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, el Código Agrario, la Ley de Expropiación, la Ley de Nacionalización de Bienes, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Bienes Nacionales, la Ley Mi-

nera de 1930, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, y tantas otras en las que se antepone al interés privado el interés colectivo, pre tendiéndose con ello, el mejor desarrollo cultural, material y económico de los gobernados,

y de acuerdo con los lineamientos generales trazados por el Poder Legislativo, el Órgano Ejecutivo, encargado de la Administración Pública y por ende el medio natural e idóneo para el desarrollo de los propósitos intervencionistas del Estado, empieza por modificar el carácter esencialmente político de sus organismos centralizados por el de órganos funcionales y técnicos para mejor proveer a la consecución de sus fines tradicionalmente propios, tales como la salvaguarda de la Soberanía de la Nación, y el mantenimiento del orden, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas, y por otra parte, a la prestación de los servicios públicos.

En este último aspecto. crea instituciones descentralizadas y Empresas de Participación Estatal que en manos de personal técnicamente capacitado procuran servir de la mejor manera posible a la colectividad, como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Dirección de Pensiones Civiles, el Banco del Ejército y la Armada, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Cardiología y el Hospital Infantil.

En materia de transportes y comunicaciones, instituye el Ferrocarril Mexicano, los Ferrocarriles Nacionales de México, el Ferrocarril Kansas City, México y Oriente, S. A. y el Comité Nacional de Caminos Vecinales.

Para la planeación, proyecto y construcción de obras de riego, desarrollo de energía eléctrica y vías de comunicación de algunas zonas de la República, organiza comisiones como la del Tepalcatepec y la del Papaloapan.

Para el fomento y desarrollo de la producción agrícola y ganadera, establece el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional del Valle de México, al mismo tiempo que trata de incrementar y mejorar la siembra de algunos productos por medio de las Comisiones del Café, del Maíz y del Olivo.

Con el propósito de fomentar la industria y el comercio, crea el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, la Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Para la mejor explotación de algunas fuentes de riqueza, funda Petróleos Mexicanos, la Comisión de Fomento Minero, el Instituto Nacional de Recursos Minerales y la Comisión Nacional de Recursos no Renovables.

Protege a los usuarios de algunos servicios públicos concesionados a través de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, y trata de equilibrar los precios de los artículos de primera necesidad poniéndolos al alcance de

todas las clases sociales por medio de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.

Hace frente al problema de la habitación, mediante el Instituto Nacional de la Vivienda y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, como parte de las funciones de éste.

Establece el Banco de México, que opera como banco central y de reserva, regulando la emisión de billetes, el patrón monetario y el mercado de valores. Fomenta el ahorro a través del Patronato del Ahorro Nacional. Impulsa y vigila a las instituciones de crédito y de seguros y controla el mercado de valores y a la inversión pública, por medio de la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Seguros, la Comisión Nacional de Valores y la Comisión de Inversiones, respectivamente.

Asimismo, invita a los particulares a colaborar en la prestación de servicios públicos, otorgándoles concesiones sobre los mismos, y autorizando el establecimiento de instituciones eruditas, Admite como órganos de consulta a las Cámaras de Comercio e Industria y a las Asociaciones Agrícolas, que a la vez que emiten proposiciones para el mejor desarrollo de la agricultura, la industria y el comercio del país, tienen como finalidad proteger los intereses de sus agremiados.

Tal es en síntesis, desde que nuestra patria se convierte en país independiente hasta el momento actual, la trayectoria seguida por el Poder Público en materia intervencionista.

México, país joven, lleno de inquietudes sembradas por ideas propias y extrañas, viviendo una lucha constante entre el intervencionismo de Estado y el liberalismo, pugna todavía por encuadrar dentro del marco de sus instituciones jurídicas el justo medio, que forzosamente tiene que resultar entre el intervencionismo estatal y el respeto indispensable a la libertad humana.

COMISION NACIONAL DE VALORES*

PRAXEDES E. REINA HERMOSILLO

La actuación del Banco de México, de Nacional Financiera y del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, estaba dirigida, en lo conducente, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ⁵⁶ que intervino en gran parte en el cambio operado en nuestro sistema económico para fomentar la inversión productiva, pública y privada, por medio de diversas medidas, de las que ya he señalado las relacionadas con el mercado de valores, Esta dependencia del ejecutivo, así como la Secretaria de Economía ⁵⁷ se preocuparon, como se ha visto en los artículos anteriores de esta serie, por el desarrollo y regulación de ese mercado, y no creo ya necesario resumir la política que siguieron al respecto de 1911 a 1916.

Señalada la importancia funcional, dentro del mercado de valores, del Banco de México, Nacional Financiera y Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, es conveniente referirse al sistema bancario privado o no oficial que, en la fecha en que se estableció la Comisión Nacional de Valores, venía actuando al amparo de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1911.

Una de las directrices fundamentales de esta ley consiste en distinguir la Banca propiamente dicha o de Depósito, de las Instituciones de Inversión. Y, con la finalidad de regular el volumen de la expansión crediticia de acuerdo Con la Ley Orgánica del Banco de México, se decía en la exposición de motivos de la ley que en lugar de determinar las inversiones de la banca según la diferenciación jurídica de los depósitos, entre depósitos a la vista y

* Este artículo, por un error involuntario, no apareció en el número anterior (7) de esta Revista.

⁵⁶ Esta Secretaría, establecida en noviembre de 1821, se llamó Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en mayo de 1853 y se le agregó la materia de Comercio en mayo de 1891. Desde 1917 a la fecha, ha conservado el nombre de Hacienda y Crédito Público.

⁵⁷ En junio de 1853, la Industria se agregó a la Secretaría de Educación Pública; 10 años después, la materia de Comercio apareció en la Secretaría de Fomento y Colonización. En 1917 apareció la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, que desde 1932 se llamó de la Economía Nacional, hasta la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 17 de diciembre de 1946, en la que se llamó Secretaría de Economía.

a plazo, se había estimado mejor la "separación de funciones entre la banca comercial o de depósito y las instituciones de inversión, recogiendo así una realidad que se había venido consolidando en la práctica de las Instituciones Mexicanas de Crédito"; (sin embargo, se autorizó a la Banca de Depósito para realizar algunas inversiones a largo término con ciertas limitaciones), En esta forma se alentaría el desarrollo del mercado de capitales, porque "cuando un sistema de crédito carece de una de las dos ramas de la organización, en cierto modo paralela de los mercados de dinero y capital, especialmente de la de este último, no solamente no es posible la acción normal reguladora, estimulante o restrictiva que corresponde al Banco Central, puesto que a través de aquel es por donde más eficazmente influye la acción de los tipos de interés que es en definitiva el resorte director del sistema; sino que también, el deficiente desarrollo del mercado de capitales, al impedir el crecimiento de las nuevas formas de producción, hace imposible la expansión del sistema de crédito en general, dando lugar a que el país que sufre tales condiciones se mantenga en un estado de permanente depresión, de la que no bastan a levantarle los estímulos que significan las facilidades del crédito bancario a corto plazo".

Aun cuando en la Ley se establecen bases para las operaciones de inversión de las fiduciarias, en la exposición de motivos sólo se consideran como instituciones de inversión las sociedades financieras, en forma ya de instituciones principales de crédito (hasta entonces habían sido auxiliares, en los términos de la ley respectiva de 1932); las sociedades de crédito hipotecario y, por último, las sociedades de capitalización.

Las dos principales funciones señaladas a las financieras son estas:

1) Promover empresas e invertir capitales en la producción con facultad no emitir y colocar valores, así como tenerlos en cartera productiva. Los valores serían los "bonos generales" (en la Ley de Instituciones de Crédito de 1932 se llamaban "obligaciones") con la cobertura del activo de la institución emisora, porque se estimaba que la constitución de valores en prenda a que se refería esa Ley de 1932 para emitir obligaciones, dificultaría el mecanismo de las operaciones de promoción y de creación de empresas, aparte de que se estimaba que correspondía mejor a las emisiones en "trust" propias de las instituciones fiduciarias. Es curioso recordar, a este respecto, que en la exposición de motivos de la mencionada Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1932 se decía que la forma de emitir con prenda de valores estaba alejada del fideicomiso o del "trust": "hubiera sido posible adoptar formas que en otros países, hasta hace tiempo, ha sido de gran utilidad, como el "trust" de inversión; pero se ha creído más dentro de la tradición mexicana optar por el sistema que la ley establece, permitiendo a las sociedades financieras emitir obligaciones con prenda debida-

mente constituida sobre su cartera de acciones y valores..." Sin embargo, no se suprimió la posibilidad, en la ley de 1941, de "asegurar con prendas especiales una emisión de estos bonos (los generales), cuando así se reputara más conveniente".

No se limitaba la calidad de los valores y de los activos que las financieras podían tener en su cartera, como base para la emisión de bonos; pero se les obligó a constituir un fondo especial de fluctuación de los valores, aparte de la facultad otorgada a Hacienda para intervenir con la finalidad de evitar riesgos excesivos.

Por último, a fin de fomentar la creación de empresas productoras con la aportación directa del público, se facultó a las financieras para otorgar su garantía a los títulos emitidos por sociedades o empresas.

b) La otra función esencial era la de fomentar el crédito al consumo, cubierto por documentos mercantiles procedentes de la venta en abonos, con cargo al cual podrían emitirse bonos comerciales, siguiendo en esto los lineamientos de la ley respectiva de 1932.

El segundo tipo de instituciones de inversión es el constituido por las de Crédito Hipotecario que continuaban con las características de la ley anterior como emisoras de bonos hipotecarios y a las que se les pasaron las funciones que en cuanto a cédulas hipotecarias tenían las uniones de crédito.

Por lo que respecta a las sociedades de capitalización se decía que estaban destinadas a recoger pequeño ahorro mediante la expedición de títulos o pólizas de capitalización; por este motivo se les limitó la facultad de operar a corto plazo, así como la de invertir en forma directa a largo término porque, a pesar de todo, se estimaba que no eran propiamente sociedades de cartera de valores. Cabe observar que las pólizas de capitalización no son títulos emitidos en masa, como en el caso de las obligaciones, de los bonos generales de las financieras y de los bonos hipotecarios. En consecuencia, se usó en la exposición de motivos un criterio especial para clasificar a las instituciones de inversión.

La idea de estructurar el sistema bancario principalmente en dos ramas: la de corto plazo y la de plazos mayores, se había venido configurando desde la primera Ley General de Instituciones de Crédito que se dictó en México el 19 de marzo de 1897, en cuya exposición de motivos se decía:

Con la creación de bancos que, además de hacer todo género de operaciones propiamente bancarias, emitan billetes pagaderos a la vista y al portador, quedarán satisfechas las necesidades del comercio, en lo que se refiere a la movilización de los capitales y a los préstamos de pronto reintegro; pero ya se ha dicho que este género de establecimien-

tos no puede prestar sus servicios en el mismo grado a la agricultura y a la industria, que si bien en alguna ocasión solicitan ayuda temporal, requieren, las más veces, préstamos de larga duración y hechos en condiciones más estables y menos onerosas, por lo que toca a su reembolso.

Por esto, además de los bancos de emisión, que de una manera excepcional podían hacer créditos hipotecarios a no más de dos años con la previa autorización de la Secretaría de Hacienda, en tanto se intensificara la práctica por las instituciones respectivas, se regularon los bancos hipotecarios y los refaccionarios.

Los bancos hipotecarios, por una parte, invertirían sus recursos en préstamos a plazo más o menos largo, garantizados con hipoteca y, por otra, emitirían, correlativamente, bonos por cantidades iguales al importe de los préstamos amortizables en plazos y condiciones equivalentes a los de estos.

Para la agricultura y la industria se regularon los llamados bancos refaccionarios con facultades para hacer préstamos y emitir títulos a plazos no mayores de dos años. Se trataba de bancos que llenarían el vacío entre los de emisión y los hipotecarios.

La banca hipotecaria podría invertir sus fondos en la adquisición de sus propios bonos o en otros valores de primer orden, así como operar a comisión con valores de cualquier clase. Estos bancos hipotecarios tenían ciertas facultades semejantes a las financieras de la actualidad.

Al reformatar en el año 1908 la Ley anterior, se dijo en la exposición de motivos que la práctica de créditos se había especializado en el corto plazo: "son muchos, quizás demasiado numerosos, los bancos de emisión que se han creado, e insuficientes los refaccionarios y los hipotecarios. El vacío es aun mayor en materia de establecimientos para hacer préstamos a plazos no muy cortos a la agricultura, a la industria y al comercio". Se decía que "el alivio más rápido y más eficaz que puede recibir la situación económica, debe proceder de un conjunto de medidas que favorezcan la irrigación, la exportación de productos nacionales, las facilidades de transporte y la substitución de los efectos importados por los que se extraen o producen en el país". De aquí se desprendió la necesidad de dar a la banca de emisión sus verdaderas características y fomentar la creación de los bancos para la producción industrial y agrícola, para cuyo efecto se procuró definir con mayor exactitud el préstamo refaccionario. Dentro de las normas para dar mayor liquidez a los bancos de emisión se limitaba la inversión en acciones o bonos a un 10% del capital efectivamente pagado y de las reservas en el momento de hacer la operación, exceptuando los títulos de la deuda federal y los garantizados por la Federación. En la exposición de motivos de la Ley de 1897 se decía que para preservar a los bancos de toda influencia

política, no eran de aceptarse los títulos de la deuda pública como garantía del pago de billetes; no se quería asociar el crédito de los bancos al del Gobierno.

Respecto a los bancos hipotecarios se conservaba la misma facultad de invertir sus recursos en valores de primer orden. Se indicaba que serían los siguientes:

I.-Bonos o títulos del Gobierno Mexicano y garantizados, en su capital o réditos, por el mismo Gobierno.

H.-Bonos de naciones o sociedades extranjeras, que se capitalizaran al cuatro por ciento o a tipo menor en las bolsas oficiales donde estuvieran cotizados.

III.-Bonos de los Estados y Municipios de la Federación que se capitalizaran al seis por ciento o a tipo menor.

IV.-Billetes de banco, bonos hipotecarios, bonos de caja y bonos de prenda, siempre que todos los mencionados valores fuesen emitidos por instituciones de concesión federal.

V.-Acciones u obligaciones emitidas por las sociedades nacionales siempre que estos títulos estuviesen cotizados en alguno de los mercados del país o del extranjero, y que sobre las primeras se hubiesen repartido dividendos, y sobre las segundas abonado réditos con toda regularidad, a lo menos, en ambos casos, durante los cinco años anteriores a su adquisición por el banco.

En 1924, después de ese gran paréntesis causado por la revolución y sus consecuencias, se dictó una Ley específica para los bancos refaccionarios, con la finalidad de precisar sus operaciones y ampliar el plazo de sus bonos a tres años, sin exceder del duplo del capital social. En este mismo año se dictó otra Ley General de Instituciones de Crédito después de haberse recogido las opiniones respectivas en una comisión bancaria convocada por Hacienda ^{ss} y consideró a las instituciones de crédito por la naturaleza de los títulos especiales que pondrían en circulación y de los servicios; que prestarían al público: "no basta, decía la exposición de motivos, que los títulos pasivos emitidos por las instituciones se encuentren bien garantizados; es necesario que los capitales obtenidos mediante la emisión de tales títulos vayan a fecundar ciertas fuentes de riqueza pública y no puedan constituirse en instrumento monopolizado por determinadas industrias o individuos". Se regularon entonces los bancos de emisión, de depósito y descuento, frente a los hipotecarios, refaccionarios, agrícolas, industriales y de fideicomiso. Y después de la Ley de Instituciones de Crédito de 1926 que siguió en cierta forma los

.. Se instaló el 2 de febrero de 1924.

misimos **lineamientos** anteriores, se dictó la de 1932, en virtud de la orientación que se había dado al Banco de México ya como Banco Central, cosa que imponía una transformación o ajuste en el régimen bancario del país. Y abandonando, según se decía en la exposición de motivos, el anticuado sistema de especialización nominal por un sistema de especialización real, "una misma institución podría efectuar diversas operaciones activas y pasivas de crédito, siempre que los fondos procedentes de cada grupo de operaciones pasivas, se invirtieran en operaciones activas de crédito de naturaleza correspondiente al origen de los recursos invertidos". Las operaciones activas y pasivas de crédito de las diversas categorías permitidas por la Ley, se operarían por medio de departamentos especiales, afectando a cada categoría o departamento una parte del capital, con notas separadas de sus operaciones. En la misma exposición de motivos se agregaba: "completando este régimen de especialidades por departamentos, a fin de crear la base legal indispensable a la existencia real de las operaciones respectivas, la nueva Ley establece sistemas de efectiva elasticidad para que los *bancos concentren los recursos dispersos de; público por medios distintos del elemental y a menudo inadecuado del depósito a la vista*". Con este fin se reglamentaron los bonos de caja y los hipotecarios, las bolsas de valores, las sociedades financieras y las uniones de crédito, como instituciones auxiliares de crédito; y se hizo hincapié en que la Ley del Baneo de México había creado la posibilidad para dicho instituto, de ser no sólo centro para la actividad bancaria comercial, sino para la actividad propiamente financiera de los bancos traducida en operaciones de crédito a largo plazo y en la emisión y circulación de papel comercial y de valores.

La preocupación en 1897 consistió fundamentalmente en resolver la situación de la Banca de emisión, cosa que todavía se hizo patente en la reforma de 1808.

En 1932, dadas las consideraciones imperantes de la economía en ese tiempo, lo fundamental consistía en la regulación monetaria y del crédito bancario, de manera que el mercado de valores, a pesar de lo que se dijo al respecto en la exposición de motivos, no gozó gran cosa, en su desarrollo, del funcionamiento del sistema bancario. Esto se subrayó en la exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1941 que, a su vez, se acompañó de otras medidas de carácter financiero y fiscal para lograr un aumento en la inversión productiva, a través de financiamientos a mediano y a largo plazo, procurando intensificar el mercado de capitales y de valores.

Sin embargo, la finalidad de desarrollar esos mercados no se alcanzó en la forma deseada: el financiamiento a corto plazo fue en la práctica el motivo principal de aplicación de los recursos bancarios, inclusive de los provenientes

en muchas ocasiones de la emisión de los bonos generales. Las financieras no habían respondido a lo que de ellas se esperaba. Los bonos generales no se usaban como instrumentos de un mercado auténtico de valores, sino vinculados a otras finalidades que provocaron su falta de aceptación y que, en gran parte, fuesen a dar al Banco de México o a la Nacional Financiera, como consecuencia de medidas excepcionales de apoyo. Esto no quiere decir que las instituciones de inversión hubiesen fracasado totalmente; sólo me refiero a que el desarrollo del mercado de valores hubiera sido mayor, si la banca de inversión hubiese actuado con más eficacia dentro del cuadro funcional respectivo. Como quiera que sea, en el mercado de valores se inició una actividad creciente, en una buena parte sostenida por el sistema bancario como inversor y como emisor.

Ya he señalado el desarrollo del sistema bancario, en el periodo de 1940 a 1946⁵⁹ como emisor de valores; y sus inversiones, en diferentes títulos, aumentaron en ese período hasta alcanzar un 8 ó un 9% en relación con los recursos del propio sistema.

El régimen de inversión establecido por la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, era fundamentalmente el siguiente:

a) El importe de las inversiones en acciones, cédulas, bonos u otros títulos de naturaleza análoga no podría exceder del 20% del pasivo exigible de la Banca de Depósito, y sólo podría integrarse con títulos emitidos por el Gobierno Federal o por los Estados, Distritos o Territorios Federales, o por las instituciones de crédito, o garantizados por aquél o éstas, así como por los que tuviesen la característica de ser de constante mercado. Esta característica se daba a los títulos cuyos precios de comprador y vendedor en bolsa de valores no hubiesen diferido entre sí durante los últimos 6 meses en más de un 3% por lo general (esta última expresión, o sea, "por lo general", no es propia de una correcta técnica legislativa).

Las obligaciones o bonos del Gobierno Federal, o de los Estados, Distritos o Territorios Federales, deberían garantizarse con la afectación en fideicomiso de algún impuesto, tasa o contribución federal suficiente para el servicio de interés y amortización, o por las participaciones en ellas, respectivamente. Los bonos de obligaciones deberían de estar al corriente en el pago de sus servicios.

Las acciones no podrían ser de empresas mineras o petroleras o de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares, y además de tener la característica de constante mercado, deberían de haber repartido dividendos en los últimos 3 años que alcanzaran un promedio de 5% anual del capital

⁵⁹ Véase Revista de Administración Pública, No. 4, Octubre-Diciembre de 1956, páginas 43 y 45.

pagado: en la inteligencia de que su importe total no podría exceder de la *mitad del* límite del 20% del pasivo exigible. La Secretaría de Hacienda, por medio de disposiciones generales, determinaría la proporción máxima que dentro del límite de ese 20%, pudiese corresponder a las acciones, obligaciones, cédulas, bonos u otros títulos que no fuesen de los emitidos o garantizados por el Gobierno Federal.

Las acciones de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares podrían también ser objeto de inversión aunque no tuviesen las características de constante demanda ni hubiesen repartido dividendos en los términos señalados, siempre que el importe total de inversión no fuese superior al excedente del capital pagado y reservas del banco sobre su capital mínimo, ni del 50% de dicho capital pagado; ni la inversión en una misma institución de crédito u organización auxiliar, podría exceder del 15% del capital pagado del banco tenedor. Esta norma no se aplicaba a las acciones del Banco de México,

1 Los depósitos a plazo podrían representarse por bonos de caja, en la inteligencia de que el Banco de México fijaría el tipo máximo de interés que podría abonarse.

La banca de depósito no podría dar en prenda los títulos de crédito que emitiese, ni constituir gravamen sobre ellos. Tampoco podría operar sobre sus propias acciones.

h) El importe de los bonos generales de las financieras podría estar cubierto por acciones, obligaciones o bonos de cualquier clase emitidas por sociedades, o por bonos de los estados, municipios o corporaciones, que tuviesen afectos en fideicomiso impuestos o tasas bastantes para el servicio de su interés y amortización; y siempre que unos y otros tuviesen los requisitos legales para ser puestos en circulación en el público. Los valores representativos de participación de capital en empresas mineras y petroleras no podrían formar parte de la cobertura de estos bonos, en proporción superior al 5% de su importe.

La inversión total en acciones de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares no podría ser superior del excedente del capital pagado y reservas del capital de la sociedad financiera, sobre el capital mínimo; exceptuándose las acciones del Banco de México o de la Nacional Financiera.

Las sociedades financieras no podrían dar en prenda ni constituir gravamen sobre los títulos que emitiesen, ni operar con sus propias acciones.

e) Las sociedades de crédito hipotecario cubrirían sus bonos con activos que podrían consistir en cédulas y bonos hipotecarios emitidos por otras instituciones de esta misma clase.

El depósito para la garantía de sus honos debería constituirse en eír ctivo o en valores que tuviesen la característica de constante mercado.

El importe total de inversiones en acciones de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares no podrían exceder al excedente del capitl pagado y reservas de la sociedad hipotecaria sobre el capital mínimo, ni del 50% del capital pagado, ni la inversión en una misma institución de crédito u organización auxiliar podría exceder del 15% del capital pagado de la sociedad tenedora.

d) Para los bancos de capitalización, del importe estimado de las acciones, obligaciones u otros tipos de naturaleza análoga, que no tuviesen las características señaladas para los bancos de depósito, no podría exceder del 10% del pasivo exigible; pero en todo caso deberían contar con la autorización para ser ofrecidos al público.

Las acciones de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares, compañías de seguros y fianzas, deberían tener las características de constante mercado y de pago de dividendos señalados para la banca de depósito, y su importe estimado no podría exceder del 15% de su pasivo.

Podrían hacer préstamos con prenda de valores, sin que excedieran del 80% del valor de tal prenda.

e) Las fiduciarias, en caso de que no tuviesen instrucciones suficientemente precisas o cuando pudiesen invertir los fondos a su juicio, tendrían que hacerlo en valores con las características señaladas para la banca de depósito y que a juicio de la institución ofrecieran la mayor seguridad.

El capital y las reservas de capital de las fiduciarias podrían invertirse en valores con las características señalarlas para los de la banca de depósito. Por último, el importe total de las inversiones en acciones de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares, aun cuando tuviesen las características señaladas antes, no podría ser superior al excedente del capital pagado y reservas de capital sobre el capital mínimo, ni del 50% del capital pagado, ni la inversión en una misma institución de crédito u organización auxiliar podría exceder del 15% del capital pagado de la institución tenedora.

No podría ejecutarse convenientemente la facultad de invertir en valores sin conocer a las empresas emisoras, las características de los títulos y las condiciones del mercado en general. Por su parte, tampoco podría realizarse la facultad de emitir, de manera conveniente, sin conocer las exigencias del mercado en relación con las características de los títulos. En consecuencia, dada la importancia del sistema bancario dentro del mercado de valores, por

⁹⁹ Estas relaciones se han venido estudiando por primera vez en una forma sistematizada por la Comisión Nacional de Valores. Véase a este respecto su boletín de marzo de 1955, así como: los Bancos y el Mercado de Valores. trabajo publicado en 1957 por esta agencia administrativa.

las relaciones necesarias que existen entre estas dos entidades „n, se estimó conveniente por el legislador que en la Comisión Nacional de Valores que iba a crearse en 1946, estuviese un Representante de la Asociación de Banqueros de México y otro de la Comisión Nacional Bancaria.

La Asociación de Banqueros se constituyó el 12 de noviembre de 1928 en esta Ciudad de México con los siguientes objetos:

a) Fomentar y estrechar las relaciones entre las diversas instituciones bancarias y banqueros de la República Mexicana que la integran;

b) Procurar la más útil y eficaz cooperación de dichas instituciones entre sí, para el mejor desempeño de las funciones que les son propias;

c) Fomentar y vigilar celosamente por los intereses generales del comercio bancario mexicano, y representar estos intereses ante las autoridades de la República;

d) Impulsar por todos los medios que autoricen las leyes el desarrollo del comercio y prácticas bancarias, tanto entre las diversas instituciones mexicanas como entre éstas y las de países extranjeros;

e) Promover las reformas que es conveniente hacer a las leyes bancarias y comerciales del país, y la expedición de otras en su caso;

f) Realizar reuniones y conferencias bancarias y ejercitar todos aquellos actos que tiendan directa o indirectamente a alcanzar el más alto grado de prosperidad y desarrollo del comercio bancario mexicano, manteniendo la mayor cohesión y la más completa solidaridad entre los diversos elementos que constituyen el gremio bancario en beneficio de los intereses generales del país.

Se comprendió dentro del objetivo de la Asociación, establecer una escuela bancaria para impulsar e ilustrar a los empleados de las instituciones de crédito y a las personas que ingresaran a la escuela; y, además, un departamento de arbitraje destinado a solucionar las dificultades correspondientes.

En la Convención Bancaria que celebró esta Asociación en el año de 1934, se habló de dar seguridad a las inversiones, cumplir con las obligaciones contraídas en los títulos, tanto respecto a las garantías como al pago de intereses y amortizaciones, para crear confianza en los valores. Se habló también, en una visión de conjunto del mercado de valores, del inversionista, de la inversión y de los agentes intermediarios. Del primero se dijo que por desconfianza y desagradables experiencias se había alejado de los valores para invertir en hipotecas, y que era necesario crear confianza mediante un mejor cuidado en los negocios y a base de ofrecer información periódica fidedigna. De la inversión se dijo que hasta 1910 habían existido categorías de valores de primer orden, pero que casi todos desaparecieron

o suspendieron sus servicios y que el gobierno había procurado remediar ésto fomentando la creación de **nuevas** fuentes de inversión, ejemplo que deberían seguir los particulares para realizar emisiones de primer orden y formar un conjunto de interesantes títulos para atraer capitales en vez de que estos se quedaran en los bancos, en **propiedades** o hipotecas. Respecto de los intermediarios se expuso que tienen respetables **antecedentes** en México, pero que no habían desarrollado eficazmente sus funciones bursátiles. y se concluía diciendo que la confianza en el mercado de valores no podría crearse mediante leyes, sino por medio de informes exactos sobre los emisores y sus valores, que crearan interés por estos últimos y se intensificara su bursatilidad.

En la Convención Bancaria de 1937 se hizo hincapié en la misma cosa y se habló de la creación de Departamentos de Valores en los Bancos; así como de que los banqueros aumentaran su conocimiento sobre valores, se evitara la colocación de estos títulos en grupos reducidos y que la **cotización** en bolsa fuese auténtica realidad. Se agregó que los **inversionistas** pequeños constituyen el corazón de un mercado serio de valores.

En la Convención de 1944, la Asociación volvió a tocar problemas de diversa índole, como la recompra, el apoyo oficial al mercado de valores, supresión de impuestos a los valores emitidos por la banca, etc., etc.: se insistió en la necesidad de crear confianza por medio de una gran publicidad sobre la situación financiera de los emisores e interesar al público en el mercado de valores y perfeccionar la actuación de los azcntes.

En resumen, para el año en que iba a establecerse la Comisión Nacional del ramo, o sea en 1946, existía una regulación bancaria que señalaba los conductos de operación de los bancos en el mercado de valores, y una asociación bancaria que se interesaba por estos problemas. De aquí la conveniencia, como ya dije antes, de llevar a la Comisión Nacional de Valores un representante de la Asociación de Banqueros: su voz y su voto serían de utilidad en una agencia administrativa que tendría en su serio **representantes** oficiales y representantes privados.

De la justificación del representante de la Comisión Nacional Bancaria, se hablará en el artículo siguiente. •

LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA

"LEY, REGLAMENTO Y DISPOSICIONES DIVERSAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS DE LA FEDERACION"

CESAR AUGUSTO IZAGUIRRE ROJO

Antes de abordar el *estudio* de tan importante **legislación** administrativa como la que comprende el enunciado de **este** trabajo, considero conveniente dar a conocer los **antecedentes** históricos de tan interesante legislación.

En la época prehispánica constituía grandes capítulos de **egresos** el sostenimiento del régimen de favoritos, servidumbre, palacios y **huéspedes** pertenecientes a la **clase** sacerdotal: también se **hacían** erogaciones para el mantenimiento de los templos y cultos; de la nobleza y de la clase militar, con sus cuarteles y arsenales. Por último, había que **proveer** el sostenimiento de los funcionarios públicos. Estos gastos **se** cubrían mediante una gravitación fiscal sobre todo el grupo; se aplicaban, además, tributos a las comarcas conquistadas, que consistían en el producto de la tierra, en efectos **manufacturados** o en la prestación de servicios personales por parte de los sometidos.

Durante la conquista previrreinal, los vasallos, vecinos y moradores de Indias estaban obligados a pagar el "quinto" o sea la quinta **parte** de oro, **plata** u otro metal que obtuviesen. Aun cuando **existían** funcionarios **encargados** de **recoger** y **enviar** el "quinto" a la corona de **España**, no los había **para** administrar y menos para mejorar los **servicios** públicos. **Poco se** sabe respecto a **las** erogaciones que necesariamente hubieron de hacerse **para** el sostenimiento del **servicio** de recaudación, único por lo **menos** que tenía que pagarse.

De la época virreinal se tienen **pocos** datos para fijar de una **manera** precisa el importe de los ingresos y egresos, pues aunque existió **casi** desde el principio de la dominación española el "tribunal de cuentas", erigido el año de 1605, **dicho** importe era rendido aisladamente, deduciéndose los gastos de recaudación y sin que se **hiciera** cuenta alguna general del conjunto. Los egresos se refieren a gastos de recaudación, armada, sueldos de **justicia**, milicia, tropa, hacienda, gastos de presidios, guerra, pago de deudas, réditos, gastos de administración, etc., y **se** remitía el excedente a **España**. Todos estos ramos **no** estaban centralizados en una sola administración, eran

"superentendidos" por el virrey; por falta de coordinación, la recaudación de ingresos y la administración implicaban fuertes gastos, se multiplicaban las oficinas y se convirtió en un vicio nacional: el de la empleomanía en la cual imperaba el desorden, el empirismo, el contrabando, el fraude y la venalidad. La "real hacienda" más parecía inextricable laberinto que ordenada administración. La conclusión de todo esto era que, si bien existía un conjunto de presupuestos, tenían un carácter rudimentario por estar preparados sin orden, hechos en forma global, y no daban clara y exacta idea de los egresos.

Durante la iniciación y guerra de la independencia, el régimen hacendario de la colonia, falto de una sólida base económica, no pudo resistir, por carecer ya del apoyo de la tradición y del respeto a la autoridad constituida. Los ingresos disminuyeron y aumentaron los gastos que la revolución estimó indispensables. Por consiguiente no puede hablarse de presupuestos durante este lapso.

Es difícil reconstruir el sistema hacendario de México al iniciarse la época independiente; el régimen que prevalecía fue destruido por la revolución triunfante. De 1826 a 1870 ningún congreso se ocupó de examinar y discutir las llamadas cuentas de los dineros públicos. Como único dato interesante de este período puede citarse el de la introducción del sistema de la partida doble en la contabilidad fiscal, acaecido en 1852, y que se debió a don Guillermo Prieto, Secretario de Hacienda. Los presupuestos de estos años son meramente globales, sin detalle alguno, por lo que registran deficiencias considerables. Además, estaban plagados de errores tanto en lo que se refiere a los ingresos como a los egresos. Después de diversos interregnos en que se carecía por completo de presupuestos, como en 1843, 1847 y 1850-51, 1853-54-55, triunfante la Reforma y la Constitución, el Gobierno de la República se enfrentó con el problema del constante y considerable déficit. Debido a la intervención francesa, vuélvese a carecer de presupuestos y los que se formularon con posterioridad resultaron más vagos e imperfectos. En el año de 1867-68 se implantó, por primera vez en el ejercicio del presupuesto, el principio de universalidad. A partir de esta fecha comienzan a dictarse disposiciones tendientes a reorganizar la hacienda pública y apareció por primera vez un sobrante que no volvió a obtenerse sino hasta 1880-El.

Como elocuente resumen de todo lo que antecede, puede consignarse el siguiente dato: en 43 años, de 1825 a 1867, el déficit en los presupuestos de egresos alcanzó la cifra de \$295.931,881.54 de la moneda de entonces.

A partir del período comprendido entre los años de 1872 y 1911 se dictaron, no sin tropiezos, numerosas disposiciones para implantar la uniformidad en las cuentas, el orden y la subordinación en las oficinas de Hacienda.

Durante el período presidencial de don Sebastián Lerdo de Tejada, de 1872-1876, se expidió la Ley de 18 de noviembre de 1873, relativa a la manera de preparar los presupuestos y de formar y examinar la cuenta del erario. Después vino la consolidación de la deuda y una nivelación en los presupuestos. A partir del año fiscal 1895-96, se registraron expedientes.

Debido al triunfo de la Revolución, en noviembre de 1911, no se tienen datos exactos del ejercicio del presupuesto correspondiente a 1911-12; tampoco los hubo por la asonada de 1913. Igual cosa sucedió por el estado en que se encontraba el país durante los años 1915, 1916 y 1917. El presupuesto de 1917 y 1918 rigió solamente seis meses, hasta el 31 de diciembre de 1917, por el cambio del año fiscal, pues se le hizo coincidir con el astronómico a partir del primero de enero de 1918.

El monto de los presupuestos aumentó a partir de la Revolución; se encontraron completamente desequilibrados hasta el año de 1923, en que se buscó su nivelación mediante el establecimiento de economías que no llegaron a realizarse.

Desde 1924 se normaliza un tanto la situación financiera del país, pero sin dejar de existir deficiencias en los presupuestos, hasta 1928, fecha de la reforma presupuestal, que dio origen a la técnica y la forma actual que reviste el presupuesto.

Para dar una mejor idea de esta reforma, veamos someramente cuál era el método o sistema seguido antes de 1928 para la formación del presupuesto, a qué normas estaba sujeta su preparación y cuál era su estructura.

Tomemos como ejemplo el presupuesto de 1907-1908.

El presupuesto de los años que se mencionan (no debe olvidarse que el ejercicio fiscal comenzaba el 1 de julio para terminar el 30 de junio del año siguiente), se dividía en once ramos subdivididos en partes, secciones y partidas, con excepción de los relativos a los poderes. Los primeros no obedecían a un orden lógico, si se exceptúa la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues ni siquiera estaban catalogados en orden de importancia. Cuando el presupuesto de algún ramo, como el de Gobernación, era muy amplio por abarcar gastos correspondientes a actividades o jurisdicciones diversas, se dividía en partes; mas, por lo general, cada ramo se encontraba dividido en secciones que, al igual que las partidas, llevaban un orden progresivo. Cada sección se refería a una dependencia interior, salvo lo referente a los poderes y a gastos generales. En cuanto a las partidas, llegaban a comprender los egresos más heterogéneos, ya que los gastos se agrupaban sin seguir orden, semejanza o analogía que permitieran localizarlos fácilmente; y como el número de la partida era progresivo, requeríase un manejo constante de años para poder ejercer el presupuesto sin dificultad.

El presupuesto constaba de seis *columnas*; una para el número de la partida; otra, la de **mayor** amplitud, para las partes y secciones, con indicación del concepto; la tercera, para la cuota diaria **fija**; la cuarta indicaba la **asignación** anual; la quinta las sumas parciales, y la sexta las totales.

Las partidas del ramo primero estaban comprendidas del 1 al 1,000; la siguiente, del 1,001 al 2,000; las del tercero, del 2,001 al 3,000, Y así sucesivamente, hasta llegar al 110., que, por su extensión, abarcaba 'del 12,001-14,557.

Tomemos ahora al azar una sección, la número XXV del Ramo de Gobernación, a fin de comprobar que no existía un plan, programa, método o sistema conforme a los cuales se formara el presupuesto:

SECCION XXV

GASTOS GENERALES

4021	Para los gastos que ocasionen los presos civiles del orden federal	50,000.00	
4022	Construcción del monumento de la Independencia y del Panteón Nacional	450,000.00	
4023	Gastos del Diario Oficial y demás impresiones de la Secretaría	60,000.00	
4024	Gastos de la Colonia Penal de las Islas Marias	100,000.00	
4025	Para ampliación de la Penitenciaría, reconstrucción de una nueva cárcel para sentenciados	650,000.00	
4026	Sueldos de empleados interinos de la Secretaría, sueldos de los sustitutos de los que gocen licencia con sueldo y auxilios a las familias de los empleados que fallezcan	2,000.00	
4027	Para la translación de empleados conforme a la Ley	3,000.00	
4028	Gastos Extraordinarios de todos los servicios del Ramo	140,000.00	1.455,000.00

Como se ve, el concepto "de gastos" es tan amplio que puede abarcarlo todo, no siguiéndose en cuanto a sueldos regla alguna, pues con una misma categoría su monto era diverso en virtud de que las remuneraciones de los empleados eran determinadas por los titulares de cada dependencia, con la autorización de la Secretaria de Hacienda.

Esta situación no varió sustancialmente sino hasta 1928, ya que todo se concretaba a numeración de secciones y división de ramos en tres partes. En 1923 se estableció una nueva, la de títulos, capítulos y secciones dentro de las dependencias interiores de cada Ramo. Estas variantes no obedecían al deseo de facilitar el manejo del presupuesto, estructurándolo debidamente, pues todas las innovaciones que se hicieron hasta 1927, se debían más a un propósito formal que a buscar la comodidad y el orden lógico para su ejercicio. Todavía en 1927 vuelven a aparecer las partidas globales.

En la reforma presupuesta] de 1928, compenetradas las autoridades superiores ele la Secretaria de Hacienda respecto a la imprescindible necesidad de reformar por completo, por sus múltiples deficiencias el sistema presupuestal seguido hasta esta fecha, y por no responder a las necesidades cada vez más crecientes de la administración pública, se llevaron a cabo concienzudos estudios sobre la materia a través del examen detenido ele los sistemas prcsupucstales que imperaban en otros países.

En la exposición de motivos del presupuesto de 1923, se habla del viejo sistema de exagerar las evoluciones de los ingresos o de ocultar y disminuir aqueUos gastos que imprescindiblemente exigirán los servicios públicos: se nos dice en dicha exposición además que el presupuesto viene a hacer un cuerpo coordinado de las atribuciones administrativas del gobierno y que, para determinar correctamente su monto, debe reunirse la mayor suma de datos estadísticos respecto al ejercicio del presupuesto en los últimos cinco años. En cuanto a los ingresos, éstos se aumentan una vez directamente y otras por medios indirectos como son el ele perfeccionar los sistemas de recaudación y estimular las fuentes de riqueza que influyen en las finanzas públicas.

Los anteriores conceptos indican los lineamientos generales que el gobierno va a seguir en su técnica y administración prcsupuestales,

Las medidas básicas que se adoptaron para el establecimiento del sistema presupuestal más completo, fueron las siguientes:

- a) Expedición de disposiciones legales y reglamentarias para normar las labores de preparación y formulación de los presupuestos parciales de las diversas ramas del gobierno;
- b) Coordinación ele esas labores por un órgano técnicamente capacitado para formular el presupuesto anual de egresos;
- c) Clasificación de las actividades oficiales y agrupamiento lógico de ellas en las diversas dependencias federales;
- d) Uniformidad en la organización interior de esas dependencias;
- e) Clasificación de las diversas erogaciones, de manera que puedan ser presentadas en el presupuesto de acuerdo con la organización de las

dependencias federales, de las actividades de éstas, de la naturaleza de la erogación y del objeto preciso a que esté destinada;

f) Clasificación del personal de las diversas oficinas públicas, con objeto de uniformar las denominaciones de empleos y unificar las dotaciones de sueldos correspondientes a las idénticas clases y grados en el trabajo;

g) Supresión, o reducción en lo posible, de las partidas globales y, en ~~toco~~ caso, precisión de los fines a que deban aplicarse las asignaciones relativas.

Con la adopción de tal sistema se trataron de obtener las siguientes ver.tajas:

a) El control, en su origen, de cada una de las erogaciones autorizadas por el ~~presupuesto~~ de egresos;

b) La mejor ~~fiscalización~~ de las operaciones hacendarías;

e) El perfeccionamiento de la organización administrativa;

d) El cálculo más exacto en las previsiones, para que no sean mayores ni menores de lo que reclama el servicio respectivo y, por ende, la ~~tender~~ ia a asegurar su equilibrio;

e) La posibilidad de ~~presentar~~ ante la nación un cuadro sencillo y 'com.ileto de la distribución de los fondos públicos, que permita conocer el costo de ~~los diversos~~ servicios y las erogaciones que representen un aumento en el activo federal o una reducción de su pasivo;

f) El registro ~~correcto~~ en la contabilidad de las operaciones hacendarías;

g) ~~La~~ concentración fácil de los ~~datos~~ relativos a la estadística presupuestal.

Respecto a la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto, de 28 de mayo de 1928,public.'1da en el Diario Oficial de 8 de junio del mismo año, los principios en que se basó la redacción del proyecto respectivo fueron los siguientes:

I.—Responsabilidad del Presidente de la República, por su carácter de Jefe Supremo de la Administración, en las labores de preparación, formación y ejecución del presupuesto, considerado éste como expresión del programa administrativo del gobierno;

H,-Facultad de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público o del Departamento del Presupuesto, en su caso, para revisar, coordinar, disminuir o aumentar las previsiones de gastos que hagan los diferentes órganos del gobierno federal en sus proyectos parciales de presupuesto, con el objeto de establecer el necesario equilibrio entre las erogaciones y las estimaciones de ingresos:

presentar una mejor clasificación de las erogaciones de las actividades oficiales y de los empleos; de evitar partidas globales de aplicación imprecisa; de permitir la comparación de las cifras principales del presupuesto en proyecto, con las del ejercicio corriente y con las del próximo anterior, así como con las estimaciones probables de ingresos para mostrar el equilibrio previsto; y, por último, para que el presupuesto sirva, a la vez, de informe acerca de las operaciones hacendarias del ejercicio anterior;

IV.-Vigilancia en la ejecución del presupuesto, de manera que las autorizaciones en él contenidas sean ejercidas con un criterio de estricta economía compatible con la mayor eficiencia.

Las disposiciones legales contenidas en dicha ley, expedidas con el fin de hacer su observancia obligatoria y permanente, se derivan de consultas hechas a disposiciones anteriores y de las prácticas administrativas que se consideró conveniente implantar. Estos principios sirven de base para la nueva estructuración del presupuesto, y la Ley establece los deberes y obligaciones para la formulación y aplicación del mismo. En la misma se creaba el Departamento Autónomo del Presupuesto, que no llegó a establecerse en la práctica a pesar de que se determinaban sus atribuciones, órganos y planta de empleados. El resto de dicha Leyes semejante a la actual, aunque de menor amplitud. El presupuesto de 1928 se inició con los resúmenes, por capítulos y conceptos; en seguida, el presupuesto propiamente dicho, dividido en ramos.

En el instructivo para la preparación del presupuesto de 1928, los créditos presupuestales reciben el nombre de partidas de egresos los cuales debían ejercerse con estricta sujeción a las limitaciones que las mismas señalan, porque debe ponerse especial cuidado en no colocar limitaciones inútiles, ni tampoco suprimir aquellas que sean necesarias para una mejor orientación del repetido presupuesto.

Es de capital importancia, agrega el instructivo, cuidar que los programas particulares de las dependencias queden descritos en forma clara, de tal manera que a cada partida de egresos corresponde una explicación de su destino y forma de cálculo, para que el ejercicio de él se haga con vista de sus documentos y sin olvidar nunca la tendencia que se siguió al consignarla en el presupuesto.

Antes de entrar de lleno al análisis de la Legislación vigente en materia del presupuesto, y poder incluir una relación acerca de la Ley, reglamento y disposiciones diversas del presupuesto general de Egresos de la Federación, lo que sin duda será la materia de otro trabajo, para finalizar se debe dejar anotado dónde tiene su origen la atribución de la Secretaria de Hacienda en tan importante materia.

Originariamente, las atribuciones que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de egresos emanan de los artículos 73 fracción VII, 74 fracción rv, y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos que a la letra dicen:

Artículo 73.-El Congreso tiene facultad ...

VH.-Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Artículo 74.-Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados ...

rv.-Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban concretarse para cubrir aquél.

Artículo 75.-La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera sido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

La Ley de Secretarías de Estado, al hablar en su artículo 50. de los asuntos que corresponde despachar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manifiesta que competen a ésta todos aquellos que afecten al patrimonio de la Federación. En concordancia con lo dispuesto en la Ley de Secretarías de Estado, el Reglamento de la misma, en su artículo 30., fracción III, *dice* que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Rafael Bielsa.—Ciencia de la Administración.— Buenos Aires, 1955.

Casi veinte años transcurrieron para que se editara de nuevo el estudio del ilustre profesor argentino Rafael Bielsa. Esta edición está ampliada con varios capítulos que no aparecían en la primera, pero conserva, como el autor mismo lo expone, la *estructura original*.

Esta obra, junto con su "Derecho Administrativo" (Buenos Aires 1947); "Sobre lo contencioso administrativo" (Buenos Aires 1954); "Estudios de Derecho Público" (Buenos Aires 1950), constituyen, amén de otros libros y ensayos sobre todo en Derecho Municipal, lo principal de su obra. En el libro que ahora se reseña considera la ciencia de la administración, como disciplina científica. Se trata de un conjunto de principios de política administrativa de indole general, y, por consecuencia sin dependencia de un determinado sistema positivo. Afirma que esos principios pueden ser aplicables y deben ser observados por cualquier Estado de régimen constitucional, ya que tienen de común con otros la división de poderes, la prestación de servicios públicos, la jerarquía administrativa, y la adopción de instituciones descentralizadas, independientemente de la mayor o menor intervención del Estado en las actividades de los particulares. Ciencia de la Administración, dice Bielsa, equivale a "sentido común, experiencia, energía moral de los gobernantes" sus preceptos son indudablemente el mejor sistema para las grandes organizaciones, entre las que se cuenta principalmente y sin duda alguna el Estado moderno.

Debemos advertir que la primera exposición doctrinal sobre la Ciencia de la Administración aparece junto con su principal obra sobre Derecho Administrativo, pero debido a consideraciones de método profirió separarla y analizarla como disciplina autónoma. En el libro que nos ocupa y a manera de introducción, expone el problema del funcionario considerándolo no como una pieza del engranaje estatal, sino como un ser humano que debe tener una ética y cualidades por su grado de jerarquía. En suma, esta introducción que nos ofrece Bielsa puede considerarse como un ejemplar capítulo, digno de ser recordado por cualquier funcionario; ya puede haber en las leyes que organizan la Administración, el más perfecto cuadro, que de nada servirá si quienes van a aplicarlas no se dan cuenta que ingresan a la función pública, no para obtener ventajas, sino a colaborar con su esfuerzo y preparación técnica, al mejor cumplimiento de los fines del Estado.

Consta esta obra de cuatro libros, divididos en capítulos, planeando el desarrollo de la misma, primero en el estudio de las instituciones que forman la administración pública, para seguir con el análisis de los medios de que se vale para allegarse fondos y elementos con qué satisfacer las atribuciones que le están encomendadas: luego nos expone detenidamente los órganos tanto centralizados como descentralizados que componen la estructura administrativa, para concluir en el último libro con el estudio de las diversas funciones de carácter estrictamente administrativo. En el primer libro, después de delimitar el campo de estudio de la Ciencia de la Administración como disciplina autónoma, que debe concretarse ésta al "estudio de la acción y del objeto de la administración pública", entra al estudio de las instituciones administrativas en particular, no sin haber explicado el problema del método, que debe primero ser inductivo para formular una serie de principios, los cuales una vez sentados se complementan

con el método deductivo. Dedicar a los servicios públicos especial atención, proponiendo la clasificación de éstos en propios e impropios, turnando como característica de los primeros la obligatoriedad de su prestación por el Estado, y de los segundos la simple regulación. Rebasar los límites de esta nota, tratar de agotar integralmente la materia dedicada a este renglón por el autor. Bástenos decir que si bien puede o no estar de acuerdo con las definiciones que expone, sí es importante conocer las clasificaciones que hace de los servicios públicos y de sus modos y sistemas de prestación.'

En el libro segundo, donde se ocupa de los medios que se allega la Administración Pública para la satisfacción de los servicios a ella encomendados y cumplimiento de sus atribuciones, estima indispensable que el Estado imponga, en unos casos unilateralmente la obligatoriedad de ciertas prestaciones (servicio *militar*, cargos *censales*, *jurados*, etc.), y en otros mediante colaboraciones de los particulares en forma de servicios contractuales para el desempeño de cargos o puestos requiriendo de personas físicas, teniendo en este caso al funcionario o empleado público cuya relación y situación respecto a la administración analiza. Los otros medios son para Bielsa los financieros y patrimoniales, cuya obtención es igualmente impuesta por vía de mando, esto es, para usar la terminología del derecho italiano, usando una vía de derecho público, o por voluntad de los administrados, prescindiendo en estos casos de su personalidad ya que al fin la teoría de la doble personalidad del Estado. Entre los financieros coloca, con carácter de obligatorios los impuestos y contribuciones especiales, estudiándolos no desde el punto de vista jurídico que corresponde al derecho fiscal, sino como simples medios de carácter administrativo para arbitrar fondos; da al impuesto las características que asigna Wagner, esto es: comodidad, economía, *fijeza*, proporcionalidad, generalidad e igualdad y conceptúa las tasas, los derechos y los empréstitos públicos como voluntarios, aunque hace una excepción en los llamados empréstitos forzosos. Respecto a los medios patrimoniales y modo de obtenerlos estudia la expropiación y las limitaciones a la propiedad como prestaciones forzosas dejando a las voluntarias las que se obtienen por pactos contractuales como construcción de obras públicas, otorgamiento de concesiones, amén de los ingresos que se obtengan por explotación de los bienes propios del Estado.

La tercera parte de la obra, está, como se expresó, dedicada al examen de la organización administrativa y a la distribución de las funciones entre los diversos órganos que la componen, aceptando la división hoy unánime en los dos grandes tipos, o sea la centralización y la descentralización con las ya conocidas clasificaciones: aquella en social, política y administrativa, y ésta en política, administrativa y burocrática. Nos hace una exposición crítica de sus ventajas y desventajas, aunque por lo que se refiere a la descentralización parece que sólo ha tenido a la vista sus resultados en la legislación y práctica argentinas sobre todo al hablar de su origen y antecedentes históricos. De esta parte que comentamos llamamos la atención sobre el capítulo dedicado al control administrativo de los actos propios de la administración, en la que sienta principios que de observarse en la práctica conducirían sin duda a una eficiente organización, tratándose de control "preventivo" o a "posteriori",

El cuarto libro, referente a las diversas funciones de la administración pública, es al que mayor espacio dedica debido indudablemente a la enorme cantidad de problemas que provoca toda actuación administrativa en cuanto se enfrenta a situaciones concretas relacionadas con la población, seguridad interior y exterior, protección a los administrados, instrucción pública, medidas de carácter económico y social, etc. El ca-

(1. Es de recomendarse su estudio "El problema de la descentralización administrativa" (B. Aires 1935).

pítulo dedicado al "régimen de policía" merece sin duda revisarlo por lo completo de su estudio. En el capítulo dedicado a instrucción pública, nos hace una excelente exposición del "régimen universitario". Hemos cedido a la tentación de transcribir estas líneas: "El estudiante necesita: 10.-El ejemplo educador de sus profesores, su sabiduría y su autoridad moral: nada desmoraliza más al estudiante y relaja la disciplina que el mal ejemplo del profesor conformista, sometido a los designios oficiales, al servicio del caciquismo gubernativo, para conservar su cátedra." 30.-El paso del estudiante por la Universidad, el ejemplo educador y animador de sus maestros produce en su espíritu una significativa influencia, a veces perdurable. El estudiante concibe a su maestro como un modelo, como un ideal, como un mensajero de valores eternos." Búelsa cuenta entre su producción con diversos estudios sobre cuestiones universitarias.

Termina su libro con un apéndice donde critica a quienes han negado autonomía a la ciencia de la administración, considerando que una disciplina es autónoma, cuando tiene sus propios principios que le dan unidad.

Sin reserva recomendamos el estudio de este libro a quienes se interesen por estas cuestiones. Podrá estarse o no de acuerdo con algunos conceptos del autor, pero no puede ignorarse. El esfuerzo que hace por presentar en forma metódica una disciplina todavía discutida en su autonomía, hace la obra de indiscutible mérito.