REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

RAÍCES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C

No. 88

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

RAÍCES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C

No. 88

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACiÓN PÚBLICA, A.C.
REVISTA DE ADMINISTRACiÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto
Director

ISSN 0482-5209
Certificado de Licitud de Título 2654
Certificado de Licitud de Contenido 1697

Publicación Periódica
Registro número 102 1009
Caracterfsticas 21024 1801

Edición
Comité Editorial
© Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca
Col. Palo Alto
Delegación Cuajimalpa, 05110 México, D.E
Tels. 5706945 Y 570 71 40
Número 88 febrero 1995
Impreso y hecho en México

Los articulos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

México, 1995

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Adolfo Iugo Verduzco
Presidente

José Natividad González Parás
Vicepresidente

Luis F. Aguilar
Carlos F. Almada lópez
Sergio Garcla Ramírez
Arturo Núñez Jiménez
Mariano Palacios Alcocer
Gustavo Petricioli Iturbide
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo lópez Portillo
María Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

Nestor Fernández Vertti
Secretario Ejecutivo

COORDINADORES

Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal
Roberto Ávalos Aguilar

Desarrollo y Formación Permanente
Vlctor Hugo Alarcón limón

Consultoría y Alta Dirección
J. Alejandro Jaidar Cerecedo

Investigación y Documentación
Adriana Hernández Puente

Relaciones Internacionales
lucila leal de Araujo

Administración, Finanzas y Difusión
Vicente Hernández Verduzco

COMITÉ EDITORIAL

Roberto Ávalos; María Teresa Brindis;
José Chanes Nieto; Néstor Fernández Vertti;
Adriana Hernández Puente; Carmelina B. de Perea

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores
Gilberto Loyo
Rafael Mancera Ortiz
Ricardo Torres Gaytán
Raúl Salinas Lozano
Enrique Caamaño
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
Rafael Urrutia Millán
José Attolini
Alfredo Navarrete
Francisco Apodaca
Mario Cordera Pastor
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga
Antonio Martinez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso Noriega
Manuel Palavicini
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martlnez Cabañas; Andrés Caso Lombardo;
Luis García Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaza;
Raúl Salinas Lozano

Índice

Presentación IX

La Evolución del Derecho Administrativo Mexicano en el Siglo XX
Antonio Carrillo Flores

Los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal en el Desarrollo Económico 39
Gilberto Layo

El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional 53
Rafael Mancera Ortiz

La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico y Social 75
Ricardo Torres Gaytán

Comisión de Inversiones 103
Raúl Salinas Lozano

Reformas para el Próximo Milenio 119
Enrique Caamaño Muñoz

El Ombudsman: Defensor de los Ciudadanos 127
Daniel Escalante Ortega

La Política Fiscal Moderna 139
Raúl Ortiz Mena

La Conferencia Internacional sobre el lngreso y la Riqueza Nacionales 157
Rafael Urrutia Millón

El Tratado de Comercio México Americano. 179
José Attolini

Administración Pública: Papel en 1995
de la Banca de Fomento en México 205
Alfredo Navarrete Romero

La Nueva Organización del Tribunal Fiscal
de la Federación 219
Mario Cordera Pastor

Tendencias de la Administración
Pública Contemporánea 231
Gabino Fraga Magaña

La Crisis del Pensamiento Político 243
Jorge F Gaxiola

La Administración Pública
durante la Administración Santanista 267
José Iturriaga Sauco

El Ejecutivo y su Gabinete 281
Antonio Martinez Báez

Los Derechos Sociales 303
Alfonso Noriega Cantú

El Refrendo y la Perfección
del Acto Legislativo 345
Jesús Rodríguez y Rodríguez

Panorama de la Administración
Pública Mexicana 355
Andrés Serra Rojas

Hacienda Pública 379
Catalina Sierra Casasús

Relaciones Administrativas
entre la Federación y los Estados 399
Gustavo R. Velasco

Organización y Cibernética 431
Alvaro Rodríguez Reyes

Lorenzo Mayoral Pardo 459

Manuel Palavicini Piñeiro 463

Francisco Apodaca y Osuna 467

Presentación

Las raíces del Instituto Nacional de Administración Pública, título del presente número de su revista, se remontan a sus fundadores, quíenes aportaron su experíencia y conocimientos para establecer las bases de una institución que se ha ido fortalecíendo con las aportaciones de sucesivas generaciones.

Nuestros fundadores, desde 1955, determinaron el propósito, objetivos y medios del entonces Instituto de Admínistración Pública. Así se constituyó como un foro abierto a la reflexión, al libre examen, al análisis profundo y propositivo, a la enseñanza y a la difusión de la cultura administrativa, para contribuir a una buena administración. Al efecto está obligado a mantener cordiales y estrechas relaciones con las autoridades federales, estatales y municipales, sin menoscabo de la libre investigación, discusión crítica de los problemas administrativos de cada ámbíto de gobierno del país.

Antonio Carrillo Flores señaló en su discurso inaugural del ahora Instituto Nacional de Administración Pública, asociación civil: ‘‘la presencia en esta junta de algunos funcíonarios no tíene otro sígníficado que mostrar el ínterés del gobierno en los futuros trabajos del Instituto y de ofrecerle toda la colaboración a su alcance, lo cual -resulta casi innecesario decirlo- no supone limitación de ningún orden para la libertad en la investigación y en el examen de las cuestiones".

Esta actitud y colaboración ha prestigiado a nuestro Instituto y le ha permitido, gracias a su labor, pasar de la generosa hospitalidad de los despachos particulares de don Gabino Fraga, primer presidente de su Consejo Directivo, y del licenciado Gustavo Martínez Cabañas, quien lo sucedió, a sus actuales instalaciones.

El vigor actual del INAP y las posibilidades amplias de acción fecunda para el futuro son fruto de los empeños de los fundadores, de sus consejos directivos y de sus presidentes. El maestro Gabino Fraga dejó un imperecedero ejemplo de dedicación, independencia y rectitud en los trabajos de nuestra institución. Mostró que el afán de servir a la administración mexicana vence obstáculos y limitaciones para contribuir a su mejoramiento.

La proyección internacional dellNAP se vigoriza con Gustavo Martínez Cabañas, quien es el único latinoamericano que ha presidido al Instituto Nacional de Ciencias **Administrativas, justo reconocimiento a sus tareas, en tantos aspectos precursores,**

en el ámbito de la administración pública. De él seguimos compartiendo sus experiencias, aportaciones y entusiasmo.

Andrés Caso cumplió la obligación de dar respuesta a las necesidades planteadas por nuestra sociedad y de actuar como administradores comprometidos con ella. Con él se inicia la creación de institutos estatales y municipales, contribuyendo a su mejoria. Igualmente con una más, entre tantas, de sus aportaciones, está la creación del premio que anualmente otorga el INAP, reconocido estimulo para la elaboración de trabajos que han contribuido al desenvolvimiento de la teoria y las prácticas administrativas. La dimensión internacional de las actividades institucionales fue excepcional y tuvieron su culminación con la exitosa organización en la ciudad de México del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado por única vez en el continente americano.

La creación de la maestría en administración pública, el fortalecimiento de los institutos estatales y el edificio que hoy nos alberga, amplio espacio que nos compromete a colmarlo de realizaciones, son muestras de los logros de Luis García Cárdenas.

La biblioteca y un acervo bibliográfico notablemente acrecentado, cursos para formar investigadores, la introducción de un sistema de cómputo, la especialización en empresa pública, están entre las aportaciones de Ignacio Pichardo.

Don Raúl Salinas Lozano apoyó la formación de altos funcionarios para las empresas públicas, la celebración de la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas en Toluca, Estado de México, y la capacitación de servidores públicos para contribuir a la modernización del país.

Recibimos una herencia de realizaciones como estímulo y responsabilídad para incrementarla. Estas aportaciones, a su vez, son fruto de obras pretéritas que nos muestran caminos para conquistar independencia, resolver crisis, transformar y mejorar las condiciones de vida de nuestra patria.

El número 88 de la RAP recoge las ideas y desempeños de nuestros fundadores. Gracias a ellos nuestra institución desde un principio ha estado guiada por ideas que se han concretado en acciones.

La Evolución del Derecho Administrativo Mexicano en el Siglo XX

1. Introducción

El derecho administrativo es, hay que expresarlo asi, aunque parezca una tautología, la rama del derecho público relativa a la Admínistración Pública.' Sin una idea clara acerca de lo que es, de lo que procura y de la manera como actúa la Administración Pública, no es posible entender al derecho administrativo.

La Administración Pública, me refiero en especial, tratándose de México, a la federal, es la organización que cumple toda la actividad estatal que no está a cargo ni del Poder Legislativo ni del Poder Judicial. Explicar, como lo ha pedido la comisión organizadora de este coloquio, "en plan de muralista, las grandes tendencias, las grandes figuras y los grandes problemas" del derecho administrativo, durante los tres cuartos corridos del siglo xx, es, en lo fundamental, aunque tal vez no exclusivamente, exponer las transformaciones que han tenido lugar en la organización, atribuciones, modos de proceder y sistemas de control a que en nuestro país está sujeto el Poder Ejecutivo.

El presente siglo, se ha dicho, empezó en Europa, fuente principal de nuestras tradiciones e instituciones jurídicas, no en 1901 sino en 1914, al estallar la que sería la Primera Guerra Mundial. En México comenzó en noviembre de191O, cuando se inició el largo y complejo proceso social y político que se conoce como la revolución. Ello no desconoce que antes de 1910 hubíesen aparecido ya manifestaciones que anticipaban ese proceso. Específicamente debo mencionar, por su vinculación estrecha con mi tema, que en los últimos 10 años del régimen del presidente Porfirio Díaz, que cubrió, con un breve intervalo (de 1880 a 1884), más de un tercío de siglo de vida mexicana, era ya notorio que las concepciones básicas del "liberalismo clásico", incorporadas en la Constitución de 1857, habian entrado en crisis.'

Los debates del Congreso Constituyente de 1856 y 1857, que con tanta fidelidad recogió Francisco Zarco,' muestran que los legisladores que participaron en ellos pensaban llevar los postulados de ese liberalismo a los textos de la Ley

fundamental, que teóricamente regía la vida mexícana cuando estalló la revolución; en lo político declararon dogmáticamente que los derechos del hombre eran "la base y el objeto de las **instituciones sociales", y en lo económico involucraban como verdades evi**dentes las enseñanzas que habían recogido de Adam Smith y de Jeremías Bentham. Si se quisiera señalar un discurso particularmente representativo de esas ideas, habría que elegir el que dijo, en la sesión de 8 de agosto de 1856 el entonces joven diputado Ignacio Luis Vallarta, y que contiene las siguientes palabras:

Desde que Adam Smith' dejó aprobada ***la máxima económica de la "concu****rrencia Universal" (acepto el estado de los pueblos tal cual es, y en tal supuesto* ***descansan mis*** *raciocinios):* ***desde en****tonces, señor, ya no es lícito dudar de la solución de aquellas cuestiones. El principio de concurrencia ha probado que toda protección de la industria, sobre ineficaz. es fatal que la ley no puede injerirse en la producción. Que la economía no quiere del legislador más que la remoción de toda traba, hasta las de protección que el solo interés individual, en fin, es el que debe crear, dirigir y proteger toda especie de industria, porque sólo él tiene la activi-*

*dad, vigilancia y tino para que la pro****ducción de la riqueza no sea gravosa.'***

Vallarta, a quien con justicia, por otra **parte, el** "porfiriato" **consagró en la Su**prema Corte y fuera de ella como la **autoridad máxima en materia constitu**cional, se mantuvo fiel a sus ideas a lo largo de toda su vida. Bajo su influencia intelectual, que coincidía además con una terrible escasez de recursos pro**pios, humanos y materiales, así en lo** que ahora llamaríamos al sector público como en el privado, se llevó adelante en **la legislación secundaria, tanto en la** civil y mercantil como en la administrativa y particularmente en la importantísima de minas, un proceso que concluyó por dar al Estado mexicano, respecto de la economía del país, tareas parecidas a las que en la Constitución de Inglaterra tiene el monarca: una potestad muy alta pero muy tenue de consejo, de apoyo moral, de símbolo de la respetabilidad, pero insignificante autoridad efectiva. (En algunas materias, tierras y petróleo nada menos, para hacer la abdicación de su potestad, el Estado mexicano tuvo que abandonar tradiciones que venían de siglos).

Las necesidades sociales y políticas, más presionantes que las teorías, obligaron al gobierno federal, a fines del siglo XIX y a principios del XX, a tomar intervenciones económícas muy alejadas del pensamiento vallartino: en algunas tan importantes como el Decreto de

4 de octubre de 1901 sobre importación de maíz por cuenta del gobierno para venderse por abajo del costo y poner así un tope al precio del grano (verdadera **anticipación de lo que casi cuarenta** años después consagraría como política de subsistencias el presidente Cárdenas y mantendrían sus sucesores), o como la nacionalización de los ferocarriles (única de trascendencia comparable a la petrolera de 1938 o a la nacionalización de la industria eléctrica llevada a cabo en 1960). Esas medidas, y algunas otras tomadas al final del porfiriato, como la fundación de la "caja de préstamos **para la irrigación y la agricultura", no alcanzaron a variar el** "clima", **que era** de abstención estatal, pero revelan que los espíritus más alertas de aquel régimen comprendían que "la riqueza de las **naciones" no fue escrita pensando en** los problemas mexicanos.

El pais indudablemente se desenvolvió en diversos aspectos: un hombre insigne, Justo Sierra, promovió la educación superior y el cultivo de las ciencias y de las artes: se conquistaron los mercados internacionales para el crédito público, lo que hizo posible construir obras públicas (si bien algunas de valor social discutible en un pueblo miserable, como algunos teatros de la capital y de las provincias); pero el desarrollo económico se fincaba básicamente en la esperanza de que el capital extranjero **viniese a explorar nuestras riquezas,** particularmente la plata, y después el petróleo. Asegurar a toda costa el orden y reducir al mínimo la acción administrativa del Estado, eran los objetivos supremos de la política.

El grupo que giró alrededor del secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ives Lirnantour, en que figuraron algunas de las inteligencias más esclarecidas de ese tiempo, justificaba el eclipse democrático en documentos a veces de tono patétíco, a los que no puede negarse intención patriótica, aunque equivocada, en la necesidad de promover el "fomento", el desarrollo económico del país (concepto que desde los años cuarenta del siglo XIX había aparecido en los trabajos de Mariano Otero y de Lucas Alamán).' El manifiesto redactado con motivo de la presentación de la última reelección del dictador en 1910, aseguraba que, por su propia mecánica, el progreso material, al elevar los niveles de vida, habría de facilitar, en un futuro cuya presencia ya no podría protegerse más, el implantamiento efectivo del sistema democrático liberal, que operaba sin contacto alguno con las realidades sociales, como un juego de sombras proyectado sobre una pantalla que simula seres y cosas inexistentes. Bulnes relata que el presidente Díaz le **confió una vez: "Los mexicanos están** contentos con tener la decoración de las instituciones, mejor que las instituciones sin decoración."

y así estalló la revolución. Sería inexacto afirmar que Francisco 1. Madero, quien indudablemente la concibió como una operación fundamentalmente política, desconociera las causas sociales y económicas que hicieron tan engañosamente fácil su éxito inicial. Aunque someras, hay en el libro que escribió referencias a la guerra del Yaqui, a la de los indios mayas y a las huelgas de Puebla, Orizaba y de Cananea.? En su plan de San Luis, Madero incluyó un punto que dice:

Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indigenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de ese plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Además, durante su corta gestión, Madero pretendió, según expuso en su informe al Congreso del 10 de abril de 1912, hacer de la "Caja de préstamos" un órgano para "el desarrollo agrícola del país y para la solución de nuestros problemas agrarios".

Esos fueron, sin embargo, apenas atisbos. Habrian de ser Emiliano Zapata, primero, y Venustiano Carranza más tarde, en la Ley de 6 de enero de 1915, con el consejo de Luis Cabrera, quienes darían al problema del campo la jerarquía mayor en el empeño revolucionario. Esa ley señala, en muchos sentidos, el punto inicial del derecho administrativo del México actual.[8]

La revolución después de un periodo cuya explicación escapa por completo a la intención de este trabajo se institucionaliza en la Constitución de 1917. Los diputados de Querétaro ya no legislaban, como los de 1857, "para todo el mundo". La nueva Constitución, y en eso radica su mérito mayor, no aspiró a ser un código universal, sino una ley exclusiva, entrañablemente mexicana.

Con su "mexicanismo", con su "agrarismo", **¿la nueva Constitución hace un** abandono formal de la doctrina económica liberal? La respuesta es sencilla porque ni en el campo de las ideas ni en el más importante y fecundo de las realidades históricas y políticas, existe lo que pudiera llamarse una versión prin-

cipe del liberalismo económico. Por eso, más que de un abandono completo o sistemático de las doctrinas del liberalismo económico, se pisa terreno más sólido si se afirma que en 1917 se manifestó una vigorosa tendencia reformadora, que con el apoyo del político más brillante de los caudillos militares de la revolución, Alvaro Obregón, muchas veces triunfó sobre las ideas del primer jefe Venustiano Carranza.' En cuanto interesa a las atribuciones de la Administración Pública en materia económica, esa tendencia es notoria en las siguientes materias:

l. En las restricciones para la posesión de tierras por extranjeros y en la declaración de propiedad nacional sobre el petróleo, los minerales y otras sustancias del subsuelo, que señaló el artículo 27; aunque parece que el pensamiento de los autores del precepto según se expone más adelante no era que la nación llevase a cabo las explotaciones, sino que simplemente las regulase como durante la época colonial.[10]

2. En los textos relativos a la dotación y restitución de ejidos a los pueblos y fraccionamiento de latifundios, y en la declaración de que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, asi como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y **para cuidar de su conservación".**

3. En la adición hecha al artículo 28, que aunque conserva en principio la declaración en favor de la libre concurrencia "**en la producción, industria o comercio** o servicio al público", establece que "la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia... todo lo que constituya una ventaja exclusiva, indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase **social".**

4. Por último, aun cuando hoy ya no se puede leer sin asombro la opinión de Francisco Bulnes acerca de que el artículo 123 dio las bases para un régimen "bolchevique, el precepto aprobado en 1917 rechazó la idea liberal del trabajo humano como una mercancia cuyo precio fije la libre concurrencia, cuando entre otras normas incluyó la fracción VI, según la cual: "El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia", y cuando en la fracción XII dispuso que "en toda nego-

ciación agrícola, industrial, minera o cualquíer otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas... y que igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías **y demás servicios necesarios a la comu**nidad".

No afirmo que solamente alrededor de los temas anteriores la Constitución, tal como salió del Congreso de Querétaro, concedió a la Administración poderes que le permitieran asumir funciones activas en el proceso económico. Las menciono por su particular significación y porque muestran con claridad que, aun cuando sin formular una exposición articulada o de conjun**to, la mayoría radical, de la "izquierda"** como Bojórquez la llama en su crónica, se apartó en varios puntos delliberalismo que entre nosotros se debería llamar, en rigor, vallartino, como los ingleses denominan al suyo cobdenista.

Importa mucho destacar que la Constitución de 1917, en el texto original de su artículo 27, enfoca el problema de la justicia social como la necesidad de procurar "la equitativa distribución de la riqueza". La idea de promover mediante una acción estatal deliberada, y especialmente mediante la inversión pública o el fomento de la privada, la riqueza mayor que haga posible la justicia, no aparece recogida, al menos de manera explícita, antes de la reforma al artículo tercero promovída por el presidente Avila Camacho y promulgada en 1946, cuando Jaime Torres Bodet era secretario de Educación."

Dos hipótesis pueden hacerse acerca de las causas de este silencio. La primera que se ocurre es que las reformas constitucionales de 1917 no luchaban en contra de todos los principios básicos del liberalismo económico."

La segunda es que sí trataba de vigorízar lo que ahora se llama el "sector público", modificando algunos principios líberales que habían mantenído en México una estructura feudal en el campo y dejando al capital extranjero la explotación de nuestros recursos naturales y de los servicios públicos. Corrobora esta tesis la exposición que Luis Cabrera hace en un libro clásico de la politica económica del presidente Carranza," cuando afirma que el primer jefe "profesaba la doctrina de que todas las empresas de servicios públicos (ferrocarriles, tranvías, telégrafos, teléfonos, provisión de aguas potables, abasto de luz y fuerza motriz) debian ser poseidas y administradas por los gobiernos municipales, local o federal". Otra causa que puede explicar el silencio de 1917 acerca de la justicia como desarrollo y no sólo como distribución de la riqueza, es el abuso que el

régimen del presidente Díaz hizo del **"fomento" COITIO excusa para su política** general.

n. La Administración y la Justicia Federal

La decisión ejecutoria y la Constitución

No fue tarea sencilla, ni pudo llevarse a cabo de manera sistemática, modificar el marco jurídico relativo a la organización -atribución del modo de proceder del Poder Ejecutivo-; acomodándolo a las exigencias políticas de una acción estatal en constante y creciente expansión.

En efecto, si bien fue claro el propósito político de los constituyentes que se reunieron en Querétaro en 1917 de vigorizar el poder Ejecutivo frente al poder Legislativo, no es igualmente claro que pretenda reducir las funciones tradicionales del control del poder Judicial sobre el poder Ejecutivo, que es acaso uno de los datos salientes de la evolución del derecho administrativo en este siglo."

Entre otros textos constitucionales, puedo citar el artículo 22 que todavía establece lo que sigue: "no se considerará como confiscación de bienes la aplícación total o parcial de los bienes de una persona, la cual por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resulte de la comisión de un delito o para el pago de impuestos y multas" que la Constitución de 1857 no contenía silencio en cuanto a los procedimientos que la Administración Pública debía seguir en materia de cobros de impuestos había permitido que don Ignacio L. Vallarta, en una célebre monografía de ¡882,[15] se pronunciara como justa legitimidad del procedimiento administrativo oficioso yejecutivo, el argumento de que desde la época de la colonia española así se habían cobrado los atributos y de que pagarlos, al igual que servir en el ejército, eran obligaciones de tal manera ineludibles y de urgente cumplimiento que no resistian las demoras de un largo proceso judicial.

Frente al texto transcrito del artículo 22 de 1917 era mucho más difícil sostener las tesis de Vallarta; sin embargo, cuando unjusto distrito se atrevió a invalidar un procedimiento con apoyo en él, la Suprema Corte no solamente revocó la sentencia, sino que consignó al magistrado. Este fallo de la Corte,explicable desde el punto de vista de las realidades y exigencias del país, fue en realidad una derogación político-judicial, del artículo 22.

Otro texto, también de hecho derogado por la vía judicial, y que es otra área muy importante de la Administración Pública, es el que haría las reformas de 1934 al artículo 27 constitucional; se

conocía como el punto décimo del artículo 27, cuyo texto es el siguiente:

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial, pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras yaguas que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria."

Este precepto, uno de los más críticos del Código queretano, dio lugar a numerosas discusiones en el seno de la Suprema Corte de Justicia entre 1917 y 1934, principalmente. Según el testimonio de don Luis Cabrera, se pretendió que todas las atribuciones que el articulo 27 daba a la Federación, inclusive la de restituir a los pueblos en sus ejidos y dotarlos de tierras, se hiciesen efectivas a través de procedimiento judicial, si bien esos procedimientos deberían permitir una acción muy rápida. La Suprema Corte, por inspiración e influencia de uno de sus más ilustres presidentes, don Salvador Urbina, interpretó el párrafo décimo a la luz de la teoría de la doble capacidad del Estado: debería ir la administración a un juicio cuando tratara de ejercitar derechos "como persona de derecho privado". Y no cuando obrase como autoridad."

En realidad, a pesar del parecer de don Luis Cabrera, nunca dudó la Corte de que la reforma agraria, especialmente la restitución y dotación de ejidos y de manera más general la expropiación por causa de utilidad pública, también regulada en el artículo 27, debería de llevarse a cabo dentro de lo que la doctrina francesa ha **llamado con acierto un "régimen exorbi**tante", o sea a través de decisiones ejecutivas que no requieren para su validez y cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales. Hubo, sin embargo, otras áreas menos claras, tales como la relativa a declarar que ciertos bienes pasaban a ser propiedad de la nación por virtud de estar poseídos o administrados por interpósitas personas de la iglesia o destinadas al culto público o a otros propósitos religiosos. A partir de 1933[17] se produjo un hecho interesante: nuestro tribunal supremo reconoció que es aplicable en México, no obstante lo dispuesto en los artículos 14 y 17 constitucionales," la doctrina de la decisión administrativa ejecutoria o ejecutiva, expuesta por los tratadistas franceses, italianos y españoles, y que cuando una Ley del Congreso *lo autorizase,* la Administración Pública podía emitir actos

sujetos a la revisión posterior de los tribunales, pero no a su aprobación previa.

Varias leyes, entre las que cito la de Nacionalización de Bienes de diciembre de 1940 y la General de Bienes Nacionales de 31 de diciembre de 1941,20 aceptaron el principio, que había sido ya recogido por la doctrina mexicana," que la ley puede autorizar u obligar a la Administración Pública en ciertos casos a seguir un procedimiento judicional previo para el ejercicio de los derechos del Estado, sin utilizar la via ejecutoria.

La evolución a que se refieren los párrafos anteriores supuso un cambio, ocurrido después de 1917, acerca de los limites constitucionales de la administración para tomar decisiones que afecten los derechos e intereses de los particulares: cuestión íntimamente ligada con lo que, empleando por analogía una fórmula muy conocida, llamaré la "reserva constitucional de la jurisdicción" en sentido orgánico, esto es, del Poder Judicial.

Esta cuestión estaba vinculada con la interpretación de los artículos 14 y 17 a que ya me referí, pero además con la de la fracción del artículo 104 del Código politico aprobado en Querétaro, según la cual todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, deberán ser resueltas por los tribunales de la Federación.

La cuestión capital era determinar la significación de ese enfático adjetivo: "todas" las controversias. Los juristas del siglo XIX en general pensaban que cada vez que se suscitase una controversia alrededor de la aplicación de una ley administrativa, el poder Ejecutivo debía suspender su acción para que fuesen los tribunales los que decidiesen el punto real del conflicto.

He recordado que Vallarta, para reconocer la legitimidad del procedimiento coactivo en materia fiscal, tuvo que elaborar argumentos sutiles, casi barrocos, que nunca pretendió hacer extensivos a otras materias. Para él, como para la mayoria de los juristas de su tiempo era axiomático que la interpretación y la aplicación de la ley, cuando con ello se afectaban intereses o derechos de los particulares creando una situación contenciosa, era provincia reservada al Poder Judicial. Aquí un ejemplo: en la célebre ejecutoria de 27 de junio de 1879,22 en el caso de los señores Alvarez Rul y Miranda Iturbe, sostuvo que **existe un asunto contencioso, que escapa** a la potestad administrativa, "siempre que hay que definir los hechos y aplicar el derecho mediante conocimientosde causa, fallando asi un verdadero litigio entre la autoridad que sostiene una situación (en el caso la procedencia de la caducidad de una

concesión ferrocarrilera) y los particulares (concesionarios) que la niegan".

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, como lo habia hecho antes la Ley Orgánica de los Tribunales Federales del 29 de agosto de 1934, acogió la tesis de don Ignacio Mariscal, quien, apartándose de la mayoría de sus contemporáneos, sostuvo que sin el apoyo de una ley complementaria, la fracción I del articulo 97 de la Constitución de 1857 antecedente del 104 de la actual no era suficiente para que la justicia federal revisara la validez de la acción administrativa. En la Exposición de Motivos de la Ley de 1934 se dice:

"La primera de las fracciones del artículo 38 (equivalente al 42 de la vigente ley orgánica de las tribunales federales), se refiere a las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales cuando debe decidirse acerca de la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido ante autoridades administrativas. Quedan comprendidos dentro de este concepto todos los procedimientos de oposición que algunas leyes consagran para que los particulares pidan judicialmente la revocación de algún acto administrativo o de todo un procedimiento seguido ante autoridades de ese orden.: "

En suma, agregaba la exposición, anticipando hechos que ocurrirían dos años más tarde, todo lo que en otros paises se conoce con el nombre de contenciosoadministrativo corresponderá a estos jueces de distrito, a no ser que alguna ley federal cree especialmente un tribunal administrativo. [23]

La explicación que ofreció la Ley de Justicia Fiscal[24] fue más precisa, pues estaba dando un paso que la de Tribunales de 1934 sólo apuntaba como una posibilidad teórica. Se lee en su exposición preliminar lo siguiente:

"Conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana (se refería a un pensamiento expresado por don Emilio Rabasa en su obra El Juicio Constitucional), es el amparo la única vía para la intervención de la autoridadjudicial en asuntos administrativos, por lo que mientras que el amparo se respete (nuestro sistema) no será herido; pero que, aún dentro de la orientación que piensa que la fracción 1 del articulo 97 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige (conforme a la tesis de don Ignacio Mariscal) la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales. "

Ahora bien, y aunque el propósito concreto de la Ley de Justicia Fiscal de

1936 era suprimir la revisión, por la vía jucial ordinaria, de las decisiones y procedimientos en materia tributaria para encomendarlos a un tribunal administrativo, implícitamente resolvió en favor de la autoridad administrativa otra cuestión de la mayor entidad: que los órganos del poder Ejecutivo en contra de lo sostenido en la ejecutoria Alvarez Rul y Miranda Iturbe pueden aplicar la ley inclusive en casos dudosos o controvertidos, aun cuando con ello se afecten intereses particulares, siempre que no se trate de materias que por la Constitución estén expresamente reservadas al Poder Judicial, como la imposición de las penas por la comisión de delitos, y no se restrinja el derecho de los agraviados para reclamar en amparo contra la decisión final dictada en la esfera administrativa.

III. El Procedimiento Administrativo

Me ocuparé ahora de esta cuestión también fijada pero distinta de las que he tratado antes: ¿qué evolución ha tenido lugar en este siglo en cuanto a la definición de los requisitos o formalidades de carácter procesal, que la autoridad administrativa tiene que cumplir de acuerdo con la Constitución antes de emitir una decisión definitiva que afecte los derechos e intereses de los particulares?"

Es obvio que la autoridad está obligada a seguir los procedimientos que la ley regule independientemente de que la decisión no lesione a un particular en **sus derechos, sino solamente en sus intereses simples, como miembros** de la comunidad. Sin embargo, el problema toma características especiales cuando el procedimiento tiende a garantizar que el particular tendrá la oportunidad de defenderse, presentando las pruebas y los argumentos jurídicos que a su juicio apoyen los derechos que reclama.

La Constitución norteamericana tiene dos textos, la Enmienda V que fija una limitación al gobierno federal y la Enmienda XIV relativa a los estados, con la misma disposición: "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad sin un debido proceso legal". La jurisprudencia y la doctrina de los Estados Unidos han considerado siempre aplicables tales preceptos lo mismo frente al poder Legislativo que al Ejecutivo y a los tribunales.

La Constitución mexicana no contiene un precepto de igualo similar generalidad, aun cuando es opinión dominante que el constituyente de 1857, al discutirse el precepto que es antecedente del artículo 14 de la carta del 17, trató de **incorporar a nuestras instituciones el** principio del debido proceso legal, que, por lo demás, como ha demostrado Alfonso Noriega, estaba acogido ya, aun-

que en otras palabras, por la legislación española.>

Lo cierto es que, como don Emilio Rabasa hizo notar en su clásica monografía sobre el artículo 14,27en 1857 se aprobó algo diferente que "nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho exactamente aplicables a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley". Pues una cosa es decir cómo debe ser juzgada una persona y otra determinar cuándo debe de serlo.

Además, ni remotamente hacía referencia ese precepto a las autoridades administrativas, lo cual era explicable, ya que las facultades de ellas estaban determinadas en forma muy precisa y limitada en otros preceptos y se consideraba como quedó expuesto antes, consecuencia necesaria del principio de la división de poderes, que la administración no podía resolver cuestiones contenciosas.

En la Constitución actual, el artículo 14 alcanza un contenido más preciso y una redacción mejor en el párrafo segundo. Conforme a él nadie puede ser privado de sus propiedades o derechos sin las siguientes garantías:

a) Un juicio;

b) seguido ante tribunales previamente establecidos;

e) en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y

d) conforme a las leyes expedidas con anterioridad.

En seguida se enuncian una norma especial para los juicios del orden criminal y otra para los juicios del orden civil: lo que parece corroborar que el constituyente de 1917 tampoco contempló la posibilidad de que la autoridad administrativa privase a una persona de sus derechos mediante una decisión ejecutoria o ejecutiva.

Esta cuestión se suscitó cuando el Estado mexicano empezó a cumplir las nuevas atribuciones que se le dieron en Querétaro, especialmente las derivadas del articulo 27 constitucional. La Suprema Corte muy pronto decidió, con acierto, como ya dije, que no era necesario que la federación siguiese un juicio ante los tribunales en la mayoria de los casos en que actúa "como autoridad".

¿Quería ello decir que tampoco estaba obligada a oír y no a dar oportunidad de defensa a los interesados? Don Narciso Bassols, en una obra clásica de 1927 sobre la Nueva Ley Agraria, expuso la tesis de que era posible regular un procedimiento administrativo en que se respetasen las garantías básicas de un juicio, con un demandante, el poblado; un demandado, el propietario, y un "tribunal", la autoridad agraria. Sin embar-

go la doctrina de Bassols no fue pensada para los procedimientos administrativos que solamente creao una relación bilateral entre la Administración Pública y el particular cuyos derechos pueden verse lesionados; y es con relación a ellos como ha habido un cambio sustancial en la jurisprudencia a partir de 1942, según lo explicó Alfonso Noriega en su monografía citada.

A diferencia de lo que sostuvo Vallarta, ya no se considera que la administración esté obligada a acudir a un juicio ante los tribunales siempre que el cumplimiento de sus atribuciones pueda lesionar los intereses jurídicos de un particular; mas tampoco se piensa ya que sea bastante con que ella cumpla con la ley; *se exige que esa ley dé una oportunidad adecuada al particular de ser oído y defenderse.* Es decir, que de cuatro garantías señaladas en el artículo 14, la jurisprudencia actual dispensando a la autoridad administrativa de las que en párrafo anterior se señalan con las letras *a)* y *b)* obligándola sólo a cumplir con e) y la *d).*

Tendencia paralela se advierte en varias leyes administrativas, de las que, por su importancia, pueden citarse, entre otras, las dos generales de Bienes Nacionales. En ambas se da al Ejecutivo federal una amplia gama de facultades para dictar decisiones ejecutivas, tales como:" a) declara que un bien determinado forma parte del dominio público; b) tomar las medidas adecuadas para obtener, mantener o recuperar **su posesión, como para remover cual**quier obstáculo natural o artificial que interfiera con su uso o destino, y e) anular administrativamente los acuer**dos, concesiones, permisos o autoriza**ciones otorgados por autoridades incompetentes o los dictados con violación de un precepto legal o por error, dolo o violencia, cuando hayan perjudicado los derechos de la nación o los intereses legitimas de terceros. Tomada cualquiera de las resoluciones anteriores, podrá ser reclamada, mediante oposición que formule "quien sufra un perjuicio individual, directo y actual", dentro de los quince dias siguientes a la notificación o al inicio de la ejecución si no ha habido notificación. Salvo casos urgentes de evidente interés público se suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, previo otorgamiento de la garantía adecuada: se comunicará la oposición al tercero interesado si lo hubiere: se recibirán las pruebas que ofrezcan los particulares y se podrán mandar practicar, de oficio, los estudios y diligencias que se estimen oportunos; se dará un plazo al opositor y al tercero para que aleguen, y finalmente se dictará la decisión ejecutiva. El articulo 11 de la Ley dispone que la administración podrá abste-

nerse de actuar unilateralmente y presentar demandajudicial.

La Ley General de Bienes Nacionales no es la única que autoriza la anulación administrativa. El reglamento del artículo 47 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, de 20 de agosto de 1940, faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para anular las cartas de naturalización obtenidas ilegalmente, dentro de los dos años siguientes a sus concesión, salvo casos excepcionales, en que el plazo es mayor. Conforme al artículo SO, el interesado debe ser notificado cuando a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores existan elementos para presumir que su carta se expidió sin cumplir los requisitos legales correspondientes y aquél tendrá derecho a oponerse, rindiendo pruebas, que se recibirán y valorarán de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sólo en caso de que no se presente oposición, o después de tramitar el procedimiento, se dictará la resolución definitiva, que si es de anulación deberá publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación y que en todo caso dejará a salvo las situaciones jurídicas creadas a favor de los terceros de buena fe.

En sentido contrario, el Código Fiscal de la Federación, como lo hacía la Ley de Justicia Fiscal, en su artículo 94, exige un juicio para que se anule una decisión favorable a un particular. Esto corrobora que la procedencia de la vía ejecutiva o de su renuncia, inclusíve para la anulación de los actos ilegales, depende de lo que disponga el derecho positivo.

En resumen: la legislación dictada en los últimos años en materia administrativa, revela un cuidado cada vez mayor por definir las garantías procesales del partícular antes que las autoridades dicten decisiones que lesionen sus derechos. Esa legislación al igual que las aportaciones de la jurisprudencia, en especial de las aprobadas cuando don Gabino Fraga fungió como ministro de nuestro más alto tribunal y las especulaciones más recientes de la doctrina nacional y extranjera podría ser aprovechada para elaborar un ordenamiento general, aun a sabiendas de que siempre habrá ramos que reclamen reglamentaciones especiales. Un ordenamiento general podría decidir ciertas cuestiones que ahora están resueltas en forma contradictoria por las leyes especiales, como la muy interesante que ya señalé acerca del camino que debe seguirse para anular las decisiones administrativas.

Entretanto, la situación actual en nuestro derecho es que corresponde en definitiva a la Suprema Corte de Justicia resolver, de acuerdo con el artículo 14 constitucional, tal como ella lo ha interpretado, si se ha concedido o no, con

la amplitud debida, al particular la oportunidad de ser oido y defenderse, antes de que se tome una decisión que lo prive de un derecho o lo lesione de **una manera individual y directa en sus intereses.**

IV. La Justicia y el Proceso Administrativo

¿Qué evolución ha tenido lugar en este siglo en lo que toca al "proceso administrativo"? Me ocuparé primero de la impugnación por vía jurisdiccional de los actos de la autoridad administrativa.

El tema está estrechamente vinculado con una de las instituciones fundamentales del derecho mexicano, el juicio de amparo, del que por supuesto no podré ocuparme en este estudio sino en la medida indispensable para el objeto del mismo."

El amparo no fue concebido ni nació en México como procedimiento judicial para impugnar la legalidad de los actos de la Administración Pública, según lo dijo con precisión el primer proyecto legislativo que acerca de dicho juicio formuló don Urbano Fonseca para reglamentar el Acta de Reformas Constitucionales de 1847, en que apareció el amparo en el derecho federal mexicano.'"

Lo natural hubiese sido que una Ley Reglamentaria de la fracción 1 del artículo 97 de la Constitución de 1857, antecedente del artículo 104 de la de 1917, regulase los procedimientos de oposición judicial; pero desgraciadamente tuvieron que pasar 40 años para que se dictase el primer Código de Procedimientos Civiles en materia federal y, mientras tanto, por razones que no hallan sitio en esta monografía, lajurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia había establecido que los particulares podían impugnar todas las decisiones administrativas que los agraviasen a través del juicio de amparo. Más aún, ni siquiera era necesario que agotasen los recursos administrativos o judiciales previstos en las leyes. Este sistema fue reconocido en las reformas que a la legislación del amparo introdujo el artículo 107 de la Constitucionde 1917.

Algunas leyes federales especiales regulaban lo que en México se llamó el "juicio **sumario de** oposición" **en varias** materías especiales, como la fiscal ya citada, la de aguas, la de minas y petróleos, la de patentes y marcas y algunas más; pero como el amparo resultaba un procedimiento más eficaz y expedito, tales leyes cayeron prácticamente en desuso, hasta que en 1929 el ministro de la Suprema Corte de Justícia, don Arturo Cisneros Canto, introdujo, por vía jurisprudencial, una de las más im-

portantes reformas que a lo largo de este siglo han influido en el desarrollo del derecho administrativo mexicano: la necesidad de agotar los recursos administrativos o judiciales antes de que pueda pedirse el amparo de la justicia federal contra una decisión de autoridad de la Administración Pública."

La tesis de Cisneros Canto revitalizó de inmediato los recursos administrativos en sentido estricto, esto es, aquellos de que conoce la propia Administración Pública y que concluyen en una nueva decisión administrativa confirmatoria o revocatoria de la impugnada. También los procedimientos judiciales de oposición.

Al propio tiempo, la tesis tropezó con objeciones de carácter político, porque en una materia vital para el progreso de la reforma social mexicana, la agraria, enviaba a un procedimiento judicial muy confuso y mal regulado por el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915. La consecuencia fue que el constituyente ordinario modificara en 1931 el artículo citado y suprimiera el juicio de amparo en contra de las resoluciones restitutorias o dotatorias de ejidos a los pueblos, situación que se prolongó hasta 1947 en que el amparo se restableció para defender la pequeña propiedad agrícola en explotacíón.

Tres años después, en 1934, también el Constituyente ordinario modificó el artículo 3°, relativo a la educación pública, para suprimir el juicio de amparo contra las decisiones de la Administración Pública que retirasen o renovasen las autorizaciones dadas a los particulares para establecer escuelas primarias, secundarias o normales o de cualquier tipo o grado destinadas a obreros y a campesinos.

Fuera de las materias agrarias y educativas, el desarrollo ha sido menos radical: en general se ha suprimido de la legislación ordinaria el juicio sumario de oposición pero no la impugnación, sea a través de un tribunal administrativo, directamente o por la vía del amparo.

Quedó dicho que la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 creó el primer tribunal administrativo federal, plenamente autónomo, ubicándolo en el marco del poder Ejecutivo. Inicialmente la competencia de dicho organismo estaba Iimitada a la materia tributaria, aunque después se ha extendido a otros campos, relacionados con la hacienda pública.

Durante los primeros 7 u 8 años de su funcionamiento se discutió la constitucionalidad del Tribunal Fiscal y consecuentemente de toda la justicia administrativa, aunque las controversias fueron siempre de carácter teórico o académico: en la Suprema Corte de

Justicia nunca se puso en duda seriamente la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación que, por lo demás, fue examinada con toda amplitud en la amplia Exposición de Motivos de la Ley.

En todo caso, el problema, aun desde el punto de vista teórico, desapareció cuando en 1946 se promulgó la reforma a la fracción 1 del artículo 104 constitucional que facultó al Congreso Federal para establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias dictadas por tribunales administrativos creados por ley federal y que tengan plena autonomía para dictar sus fallos.

En junio de 1967 se promulgó una nueva reforma al artículo 104, que entró en vigor en 1968, y de una manera ya más amplia y dírecta confirmó la potestad de las leyes federales para instituir tribunales administrativos de lo contencioso administrativo que tengan a su cargo redimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal y del Distrito y territorios y los particulares, asi como para dar las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. En estas reformas se conservó la posibilidad prevista en 1946 de la revisión ante la Suprema Corte de los fallos de los tribunales administrativos ante la Suprema Corte.

Hasta hoy la legislación federal solamente ha creado un nuevo tribunal en ejercicio de esta competencia, para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades del Distrito; pero hay una corriente doctrinal cada vez más vigorosa para que se establezca un tribunal federal de lo contencioso administrativo que cubra todas las áreas de la acción administrativa."

Naturalmente que, en caso de que esta propuesta prospere, será necesario que la legislación respectiva defina las jurisdicciones respectivas de dicho tribunal federal de lo contencioso administrativo y de los órganos tradicionales de la justicia federal, esto es, de los jueces de distrito, de los magistrados de circuitos unitarios y colegiados y de la Suprema Corte de Justicia.

Parece indudable que en todo caso se mantendrá la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia para, de una manera o de otra, decir la última palabra, no en todos los casos, pero sí en aquellos de especial importancia y transcendencia.

V. Los Órganos de la Administración Activa

México adoptó prácticamente desde su origen como república federal el régimen presidencial, inspirado en la Constitución norteamericana de 1787,

aunque conservó de la Constitución española de 1812 normas relativas a los secretarios de Estado, que en teoria al menos, guardan algunos puntos de similitud con el régimen parlamentario.

Como en esta monografía se trata sólo de destacar los cambios ocurridos en el curso de este siglo, diré que se mantuvieron en 1917 las disposiciones que dan a los secretarios de Estado la potestad de refrendar e negar el refrendo a los actos del presidente de la República, que sin la fírma del titular del ramo correspondiente no serán obedecidos según texto expreso del artículo 92: aplicable no solamente a las órdenes sino también a los reglamentos y decretos del jefe de la nación.

En Querétaro se hicieron tres modificaciones importantes a la estructura del Poder Ejecutivo.

La primera fue la creación, al lado de las secretarías de Estado, de los llamados departamentos administrativos que, según se advierte de los debates del Congreso Constituyente, se concibieron como unidades desvinculadas de la política, que tendrian a su cargo tareas de carácter fundamentalmente técnico.

La segunda, que no ha tenido hasta ahora un desarrollo complejo, fue la de elevar al procurador general de la República al rango de alto funcionario de la Federación, y darle, en el artículo 102 constitucional, el carácter de consejero jurídico del gobierno. En la Ley Reglamentaria de ese precepto, de agosto de 1934, se dictaron normas, que han desaparecido en la legislación posterior, y que hubiesen podido dar al procurador general de la República una función de control interno de la legalidad de la acción administrativa; pues inclusive impedía a los secretarios de Estado apartarse de los dictámenes del procurador cuando éste los hubiese emitido a petición del Presidente de la república (artículo 46). Sin embargo, aun con el desarrollo limitado que ha tenido, ningún examen panorámico del derecho administrativo mexicano estaría completo sin señalar las posibilidades que existen de que el procurador general de la República desempeñe funciones cuando menos de tanta importancia como las que tiene en Estados Unidos. Desde luego, está previsto que en materia legal asesore al Consejo de Ministros, a quien corresponde, conforme al artículo 29, facultades de carácter excepcional pero de la mayor gravedad en el orden juridico mexicano, como son la suspensión de garantias individuales en casos de emergencia y el otorgamiento de facultades extraordinarias al poder Ejecutivo.

y la tercera innovación del constituyente de 1917, que merece mencionarse en lo que toca a la organización del Poder Ejecutivo, está contenida en la fracción XVI del artículo 73 que creó el Consejo

de Salubridad General, que dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado y que tiene facultades de dictar disposiciones generales obligatorias en el pais; en casos graves inclusive sin la sanción del presidente de la República y sujetas sólo a la revisión del Congreso de la Unión.

La realidad ha desbordado con mucho a las limitadas reformas de 1917. En el último medio siglo se ha modificado sensiblemente el cuadro de agencias superiores de la administración mediante la creación de órganos de diversos tipos cuya existencia ha venido finalmente a reconocer el artículo 93 constitucional, tal corno fue reformado por Decreto de 24 de enero de 1974 que dice asi: "cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, asi corno a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades."

En 1917 sólo se previó, al menos de manera explicita, la creación de una empresa controlada por el gobierno, la de un banco encargado de la emisión de billetes a que se refiere el articulo 28. También, aun cuando sin definir su naturaleza jurídica, la fracción XXV dio facultades temporales al congreso, que en 1921 se convirtieron en permanentes, para establecer institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y sin duda el más importante de todos ellos, la Universidad Nacional Autónoma de México, tuvo en 1917 el carácter de Departamento Administrativo, para transformarse en 1929 en una corporación pública, carácter que pretendió negarle una Ley de 1933, pero que le confirmó primero por vía jurisprudencialla Suprema Corte y después el Congreso de la Unión en la Ley promulgada en enero de 1945.[33]

No podría afirmarse, sin embargo, que se ha seguido un criterio uniforme en lo que toca a la creación de entidades autónomas dentro del Poder Ejecutivo. Ello es explicable en parte porque en algunos casos esas entidades tienen a su cargo el ejercicio de funciones de autoridad, en otros la prestación de servicios públicos y en algunos más la producción de bienes y servicios por el sector público. De ahí la enumeración que hace el nuevo artículo 93 a la cual todavía habría que agregar, en lo que toca a las funciones de autoridad, ciertas comisiones, corno la Nacional Bancaria y de Seguros y Fideicomisos que han proliferado en los últimos años y que en ciertos casos son verdaderas empresas.

El terna desborda en su significación y problemática el campo jurídico. Quiero

tan sólo señalar que en medio de su gran diversidad, todas estas organizaciones que, son ahora más de 500, pueden ordenarse de la siguiente manera:

a) Corporaciones o establecimientos de derecho público sometidos a la dirección política del presidente de la República y que cuentan en la generalidad de los casos con consejos directivos, algunos de carácter mixto, compuestos por funcionarios públicos y por particulares a titulo individual o como representantes de ciertas organizaciones no gubernamentales. Corresponden a este tipo de entidades el Instituto del Seguro, de los miembros del Ejército y de la Armada, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, y otras **más;**

b) Sociedades anónimas que desempeñan funciones gubernamentales, tales como el Banco de México, Nacional Financiera, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y muchas más.

e) Empresas de carácter privado pero con mayoría de capital gubernamental y que tíenen a su cargo la producción de bienes y la prestación de servicios públicos, como Teléfonos de México, Altos Hornos de México, entre otras.

d) Empresas constituidas como fideicomisos: el Fondo de Cultura Económica y varias que funcionan en la órbita del Banco de México y Nacional Financiera son casos típicos.

México vive una época de cambios acelerados en lo que toca al campo de acción de la Administración Pública y consiguientemente de las agencias u organismos a través de los cuales se desempeñan esas nuevas atribuciones. Hay indicios de que en fecha cercana se intentará simplificar u organizar mejor la vastisima red de entidades que en su conjunto integran ahora el sector público."

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de las entidades tiene influencia en cuanto a la definición de los requisitos para la validez de los procedimientos que siguen tales entidades y para la defensa que eventualmente los particulares pueden hacer valer frente a ellas.

Una ley reciente, la de Defensa del Consumidor, ha sometido a todas esas entidades a la autoridad de una procuraduría que puede conocer las reclamaciones de los particulares, además del control político que resulta del nuevo artículo 93 y del que obviamente ejerce el presidente de la República, directamente o a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional y de otros ministerios, en especial del de Hacienda, tratándose de las instituciones bancarias y financieras.

VI. Descentralización Política, Descentralización Administrativa y Desconcentración Regional

México es un Estado federal, o sea un Estado politicarnente descentralizado, en que, de acuerdo con la Constitución (articulas 41 y 124), corresponde a los estados, en sus constituciones respectivas, **organizar su régimen interior, así** como regular el ejercicio de las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales.

La Constitución de 1917, recogiendo una idea de don Francisco 1. Madero, reiterada en 1915 por don Venustiano Carranza, dispuso en el artículo lIS que los estados adoptarán como base de su división territorial y su división administrativa, el municipio libre; que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Se suprimieron así las jefaturas politicas que existieron hasta 1913. El régimen municipal, sin embargo, no ha tenido el desarrollo previsto en 1917. En 1928, se suprimieron los municipios en el Distrito Federal, o sea en la región política, económica y demográficamente más importante del país, y antes y después de ese año la Federación ha creado organismos que han desplazado la acción municipal en áreas tan importantes como la ejecución de ciertas obras públicas y la prestación de varios servicios públicos. Por otra parte, los recursos de la hacienda municipal, fijados por las legislaturas de los estados, han sido muy limitados.

En enero de 1976 se adicionó el artículo lIS con una fracción según la cual los estados y los municipios expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los nuevos fines señalados en el párrado 30 del artículo 27, relativo a ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones de **usos, reservas y destinos de tierras,** aguas y bosques.

Con motivo de esta reforma se suscitó un vivo debate acerca de si la ley reglamentaria de los nuevos textos constitucionales podía conceder a los municipios facultades propiamente legislativas. El Congreso, ante la oposición **de diversos sectores, pareció** inclinarse por la negativa, pero en tanto que las legislaturas de los estados no dicten las normas reglamentarias a que se refiere el articulo lIS, no será posible hacer una afirmación definitiva sobre este punto. De todas maneras, es de desearse que la vida municipal se vigorice en el futuro. El crecimiento económico y demográfico del país así lo exige, igual que la necesidad de dar mayor participación al pueblo.

La creciente complejidad de las tareas administrativas, la adopción también creciente de las técnicas elaboradas por la ciencia de la administración y el desarrollo demográfico de nuestro país, uno de los más altos y acelerados del mundo, tanto en lo que toca a indices nacionales como al proceso de urbanización, han impuesto en los últimos años la necesidad de desconcentrar aquellas tareas.

Naturalmente que el fenómeno no es enteramente nuevo, pero sí se ha acentuado. Desde luego, para fines de programación del desarrollo, al pais se le ha dividido en regiones que cubren la extensión de varios estados, y hay una clara tendencia a desconcentrar, también con criterio regional, la facultad decisoria, aunque bajo la supervisión final de los órganos superiores que trabajan en la capital de la República."

La Constitución mexicana prevé en su articulo 44 la posibilidad de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, caso en el cual se erigirá el Estado del Valle de México con los limites y extensión que le asigne el Congreso General. Parece muy improbable que se llegue a ese extremo; pero no puede descartarse entre las opciones que se examinarán en un futuro cercano que algunos ministerios y otras dependencias federales muden de sitio, sobre todo tomando en cuenta la facilidad de las comunicaciones y el hecho de que las proyecciones del crecimiento demográfico del área metropolitana de la ciudad de México señalan ya cifras aberrantes para fines de este siglo.

VII. Estatutos de Funcionarios y Empleados

La Constitución, como salió de Querétaro, establecía que las facultades del Presidente de la República, en cuanto a nombramiento y remoción de funcionarios y empleados, eran de dos órdenes:

1) Libre nombramiento y remoción de los altos funcionarios.

2) Posibilidad de que la remoción de los otros funcionarios y empleados, asi **como sus nombramientos, estuviesen** sujetos a requisitos fijados en la propia Constitución o en las leyes.

En 1938 se expidió el Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes públicos, en el cual se concedió a los empleados de base ciertos derechos sociales, como el de sindicalizarse, el de no poder ser despedidos sin causa justificada, e inclusive el de huelga. (En 1925 se les había dado el derecho a recibir pensión y otras prestaciones económicas). Ese estatuto estuvo en vigor hasta abril de 1941. Después, como ha expuesto don Gabino Fraga, las exigencias de los burócratas fueron en au-

mento, provocando la reforma al artículo 123 de la Constitución, del 21 de octubre de 1960, que incluyó un apartado b) según el cual las relaciones entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trábajadores, quedaron sometidas a dicho precepto constitucional, si bien en normas diferentes de las que rigen los contratos de trabajo de obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos en general.

La Ley del Trabajo de 193I establecía en su artículo 20 que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran. Este precepto dio lugar a que se planteara, en el caso de la Universidad Nacional de México, durante la vigencia de su Ley Orgánica de 1929, primera que le reconoció el carácter de corporación pública autónoma, el problema de definir el carácter de la relaciónjurídica de dicha casa de estudio y sus trabajadores. La Suprema Corte de Justicia ante la que se llevó el caso por una competencia suscitada entre la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y el juez 40 del Distrito, también del distrito Federal, dictó a principios de 1933 tres ejecutorias definiendo que los empleados universitarios no estaban sometidos al articulo 123 ni a la Ley del Trabajo, esto es, que eran empleados estatales, si bien al servicio de un establecimiento púb1ico. Sin embargo, al incorporarse al sector público ciertas empresas, como los Ferrocarriles Nacionales de México, y al crearse otras como Petróleos Mexicanos, ya no se siguió el criterio sentado en 1933 por la Suprema Corte, sino que se aceptó de hecho que hubiese corporaciones públicas cuyos servidores estuviesen sujetos a la legislación laboral.

Al momento en que esta monografia se escribe, se está discutiendo en el seno del Poder Ejecutivo una propuesta del rector de la Universidad Nacional Autónoma de México para que se haga una nueva adición al artículo 123 con un inciso e) que se refiera especificamente al personal de las universidades públicas. En caso de que la propuesta sea aceptada por el Ejecutivo, tendría que formularse la correspondiente iniciativa ante el Congreso."

VIII. El Patrimonio del Estado

El artículo 27 constitucional introdujo modificaciones capitales a la legislación que regía inmediatamente antes de la revolución. Curiosamente, la idea central era, según la expusieron los autores de la iniciativa, que no figuraba en el proyecto del primer jefe, Venustiano Carranza, anudar las nuevas normas con la vieja tradición colonial.

De esta manera se reincorporaron al patrimonio nacional el petróleo, que

la legislación minera del siglo pasado había declarado susceptible de apropiación por los superficiarios, y se definió con rango constitucional el dominio inalienable e imprescriptible del Estado sobre diversas sustancias mineras, sobre numerosas corrientes de agua y, "en los términos que fija el derecho internacional", sobre el mar territorrial.

Es posible que los constituyentes no concibieran al Estado mexicano como empresario y explotador directo de los bienes que enumera el artículo 27. Más aún, en los debates de Querétaro se habló, tratándose específicamente de las sustancias del subsuelo, de que integrarían una categoría especial de bienes en que la tarea de la nación sería regular su adecuada distribución, la cual se llevaría a cabo a través de concesiones que se otorgarían a mexicanos y sociedades mexicanas comprometidas a explotar esas sustancias de manera regular y de acuerdo con las disposiciones legales. Inclusive, durante los primeros años de la vigencia de la Constitución, se llegó a decir que el dominio nacional era fundamentalmente idéntico al dominio radical de los reyes de España."

Más tarde, por obra de la acción administrativa sancionada por la jurisprudencia, ya en 1934, la Suprema Corte dictó la célebre Ejecutoria Mercedes y quedó definido que el artículo 27 daba a la nación una verdadera propiedad, que ella podría explotar directamente y no sólo concesionar. ASÍ, en materia petróleo, se creó en 1934 la empresa Petromex aportándole principalmente las reservas nacionales y, después de la expropiación de 18 de marzo de 1938, llevada a cabo por el presidente Lázaro Cárdenas, Petróleos Mexicanos." El régimen de concesiones se suprimió para el petróleo en 1939 y en 1960 inclusive el de contratos de explotación, según sendas reformas al artículo 27. También en 1960 se nacionalizó la generación de energía eléctrica para el servicio público, así como su distribución; en 1975, los combustibles nucleares.

La primera ley, bajo la vigencia de la Constitución de 1917, que se dictó reglamentando los textos constitucionales relativos al patrimonio nacional 27 y 132 principalmente fue la de 31 de diciembre de 1941, derogada por la actual de 23 de diciembre de 1968 a que me referí ya en el apartado sobre el procedimiento administrativo. Hasta 1942 siguió rigiendo una Ley de diciembre de 1902, si bien se le introdujeron algunas modificaciones, entre las que por su importancia destacan la que amplió modificaciones, entre las que por su importancia destacan la que amplió la extensión del mar territorial a 9 millas, a mediados de la década de los 30. En la actualidad el mar territorial tiene una extensión de 12 millas, y desde 1960 se definió en el artículo 27 que

corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como las aguas marinas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional. En enero de 1976 se dispuso, además, mediante nueva reforma al precepto citado, que la nación ejerce, y las jurisdicciones que en materia de recursos naturales fijen las leyes.

La legislación general sobre bienes nacionales, adoptando a nuestros textos constitucionales y prácticas propias las doctrinas europeas, ha dividido el patrimonio nacional en bienes de dominio público, que son todos los inalienables e imprescriptibles, incluyendo los destinados a un servicio público, y los bienes del dominio privado, sometidos a la legislación civil ordinaria, salvo en cuanto esté modificada por la legislación federal. En esta legislación destacan, por su importancia para la visión panorámica del derecho administrativo mexicano, las normas que definen que las concesiones de bienes del dominio público no crean derechos reales y son susceptibles de rescate, así como la minuciosa regulación de los procedimientos administrativos y de las decisiones ejecutivas que pueden dictarse tratándose de bienes de dominio público.

IX Reflexiones Finales

Esta monografia no aspira sino a presentar de manera muy sumaria un proceso muy complejo. Reconozco de antemano sus múltiples deficiencias.

La idea central ha sido destacar ciertos hechos capitales en el desarrollo del derecho administrativo mexicano en este siglo.

El empeño es particularmente difícil porque la Administración Pública pasa por un proceso de cambios acelerados como resultado de la ampliación constante y creciente de sus atribuciones.

El Estado mexicano, sin perder mnguna de sus tradicionales funciones de autoridad, se ha convertido en rector y promotor del desarrollo económico y social del país, aun cuando sigue vigente el sistema de economía mixta o de mercado que consagra la Constitución.

Los límites entre el sector público y el sector privado parecen haberse desvanecido sin que, a diferencia de lo que acontecía todavía hace 30 años, pueda ya intentarse definir cuáles son, por ejemplo, los casos o situaciones en que la federación puede crear o incorporar a su seno empresas productoras de bienes o servicios."

Con ese crecimiento de las atribuciones estatales ha venido como consecuencia

natural la aparición de órganos nuevos de las más variada naturaleza, según quedó dicho ya.

En los textos iniciales de la Constitución de 1917, que salvo puntos concretos citados en esta monografia no varió el sistema de la Consitutción de 1857, el Presidente de la República, ubicado en la cúspide de la pirámide que constituye la Administración Pública, cumplia, al menos en teoría, funciones esencialmente politicas, entre ellas las de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado. La administración y el despacho de los negocios (artículo 90) correspondería a los secretarios de Estado y, como órganos no políticos, a los jefes de los departamentos administrativos. El artículo 92 era y es terminante: sin el refrendo del secretario de Estado, los reglamentos, decretos y órdenes del presidente "no serán obedecidos", o sea que el presidente de la República constitucionalmente no puede dictar órdenes eficaces sin la aprobación del secretario de Estado, aunque naturalmente si puede re**moverlo"** .40

La primera modificación vino cuando los departamentos admínistrativos se convirtieron tambien en órganos políticos la Contraloría, el Departamento del Trabajo, el de Asuntos indígenas, el Agrarío, entre otros, aunque algunos desaparecieron y otros se transformasen después en secretarias de Estado. Convertidos en órganos politicos fue natural que ya en la Ley de Secretarías de Estado de 1935 se diese a los jefes de departamento la facultad de refrendo y se les hiciese míembros del Consejo de Ministros; aunque estas modificaciones han perdído ímportancía, ya que el úníco "departamento" que queda es el encargado de los asuntos del Distríto Federa!."

El panorama se complicó todavía más **con la aparición de nuevos órganos,** indudablemente encuadrados en el Poder Ejecutivo, cuya existencia ha sancionado el nuevo artículo 93 de la Constitución y que no son ya ni secretarías de Estado ni departamentos administrativos.

En tales condiciones, es ahora menos seguro que antes saber en qué casos se aplica, y en cuáles casos no, uno de los principíos básicos del Estado de derecho: el de que los funcionarios y empleados públicos sólo pueden hacer aquello para lo que están facultados legalmente.

Tratándose de las autoridades que podrían llamarse tradicionales Presidente de la República, gobernador del Distrito Federal y funcionarios subordinados a ellos de manera directa, en relación jerárquica es indudable, dado lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, que sus actos, en cuanto molesten a un particular en su persona, posesío-

nes, papeles o domicilio, estén sujetos a la exigencia que dicho artículo señala que sus mandamientos han de estar legalmente fundados y motivados, y que contra ellos proceden los medios de defensa que de manera general se han explicado en este ensayo, salvo que la Constitución disponga que no pueden ser objetados por vía de juicio o recurso, como es el caso de la mayoría de las expropiaciones agrarias y de ciertas resoluciones en materia educativa a que se refieren los articulos 27 y 3 de la Constitución, respectivamente.

La situación es en cambio muy confusa tratándose de las actividades de los institutos, corporaciones, comisiones, empresas y fideicomisos que tienen a su cargo en la actualidad tantas y tantas de las tareas administrativas. Para ciertos propósitos, como los que señala el articulo 93 de la Constitución, la legislación de control de empresas estatales y de participación estatal y la Ley de Protección al Consumidor, han aparecido formas nuevas de control jurídico y político; pero a mi juicio faltan ciertas cosas que habrán de ser, así lo espero, tareas que se cumplan en el futuro. Señalaré algunas:

1) Continuar la sana tendencia hacia la desconcentración o regionalización de las entidades gubernamentales o paragubernamentales de carácter federal, pero buscando no debilitar a las autoridades estatales y municipales. Es urgente vigorizar la capacidad de acción política y financiera de los municipios.

2) Sistematizar a las nuevas entidades a que se refiere el articulo 93 constitucional, fusionando o suprimiendo a muchas de ellas, para evitar duplicaciones, excesos en las erogaciones y mejorar la productividad.

3) La revisión de los textos constitucionales relativos a las erogaciones del Estado, para someter a regímenes diferentes los gastos corrientes de inversión, que evidentemente no pueden estar sometidos a aprobación anual. Urge también un mejor control del monto y destino de las erogaciones. Como la Cámara de Diputados solamente actúa, salvo casos excepcionales, cuatro meses en el año, podría darse a la Comisión Permanente la facultad de conocer las modificaciones al presupuesto, para acabar con la práctica, que lleva varias décadas, de que esas modificaciones se aprueben a posteriori, lo cual vuelve imposible toda sombra de control.

4) Regular la defensa jurídica de los particulares en contra de los actos de las instituciones que han surgido en los últimos tiempos, que no puedan considerarse como autoridades en sentido tradicional y que, sin embargo, de hecho son capaces de lesionar a veces gravemente intereses privados, individuales y de grupo.

5) Elaborar una Ley General de Procedimientos Administrativos y crear un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. ¿Sería también conveniente adoptar, acomodándola a nuestras necesidades, la institución del *ombudsman't"*

6) Un sistema efectivo que permita exigir responsabilidades tanto a los funcionarios y empleados como a las entidades mismas, y aun al Estado, de acuerdo con lo que con cierta amplitud se trata en el capítulo relativo de esta monografía.

Apéndice Sobre la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En el Diario Oficial de 20 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

Este apéndice no pretende, por supuesto, ser una exposición de dicha ley. He creído, sin embargo, conveniente comentarla, sin alterar la monografía presentada en el coloquio, por su importancia indudable para la visión panorámica que he pretendido dar de "La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo xx".

El título mismo del nuevo ordenamiento refleja las realidades contemporáneas de la Administración Pública mexicana, que han rebasado ya con mucho el marco de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, concebido por la Constitución de 1917, para incluir un nuevo y variado sector al que se denomina "Administración Pública Paraestatal". La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos admínistratívos y la Procuraduria General de la República integran la Administración Pública centralizada de acuerdo con el párrafo segundo del artículo primero de la Ley; si bien el artículo 17 prevé que las secretarías y los departamentos administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que tendrán facultades para resolver, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El Presidente de la República sigue siendo, por supuesto, el jefe nato de la administración; pero se precisa, de acuerdo con los artículos 90 y 92 constitucionales, que el despacho de los asuntos de la Administración Pública centralizada corresponderá a los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos." En cuanto al procurador general de la República, la nueva ley se refiere a su competencia como consejero jurídico del gobierno federal, dejando a la Ley Reglamentaria del artículo 102 constitucional deterrni-

nar los términos y condiciones como se ejercitará esa función.

Se define al Consejo de Ministros para los efectos del artículo 29 de la Constitución, el cual se integrará con los secretarios de Estado, los jefes de departamentos administrativo y el procurador general de la República; sin perjuicio de que el Presidente de la República pueda convocar a reuniones de secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo cuando se trate fijar y de evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública.

El Presidente de la República, sólo necesita el acuerdo, esto es, el consentimiento, del Consejo de Ministros en casos de suspensión de garantías previsto por el artículo 29 de la Constitución. Aun cuando la nueya ley no lo dice de manera explícita, debe inferirse que en esos casos deberá contar con la opinión favorable de al menos la mayoría de los miembros del Consejo. En cambio, cuando el jefe .del Ejecutivo reúna a los miembros del Consejo, como puede hacerlo, total o parcialmente, para tratar otros asuntos, el Consejo se convierte en órgano puramente consultivo y las decisiones que eventualmente tome el presidente de la República sólo necesitará, conforme al artículo 92 constitucional, el refrendo del secretario o secretarios de Estado a que el asunto corresponda.

Parece claro que un propósito de la nueva leyes que las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y de seguros y organizaciones auxiliares, así como fideicomisos no estén en relación directa con el presidente de la República; sin perjuicio de que éste, como jefe nato del sistema, pueda llamar, cuando lo estime conveniente, a los funcionarios responsables de dichas organizaciones. Inclusive, como se explica en la monografía a que corresponde este apéndice, el actual artículo 93 constitucional faculta a cualquiera de las cámaras para citar ya no sólo a los titulares de las secretarías y jefes de departamentos, sino también a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Ha desaparecido la Secretaría de Estado de la Presidencia de la República, creada con ese rango en la Ley de 1958. De acuerdo con el artículo 8 del nuevo ordenamiento, el Presidente de la República contará con "unidades" que lo auxiliarán en las siguientes funciones especificas:

a) Dar forma a los acuerdos presidenciales y compilar leyes, decretos y acuerdos.

b) Estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluarsu ejecución.

e) La atención de servicios de difusión y relaciones públicas.

Es una característica de la nueva ley, que claramente la distingue de las anteriores leyes de secretarías y departamentos dictadas durante la vigencia de la Constitución de 1917, la importancia que se atribuye a los conceptos elaborados por la nueva ciencia de la Administración Pública y la necesidad que se reconoce de que todas las dependencias, así de la administración descentralizada como de la paraestatal, conduzcan sus actividades en forma programada "con base dice el artículo 9 en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República".

Es una tesis que aparece en el derecho administrativo mexicano del siglo XIX, y que la nueva ley reitera, que los secretarios de Estado en órbita de su competencia representan al Presidente de la República, bien que de manera explícita este principio solamente está enunciado para los juicios de amparo en el segundo párrafo del artículo 14. Naturalmente que, en respeto a la unicidad del Poder Ejecutivo, afirmado en el artículo 80 de la Constitución, el artículo II de la nueva ley, como lo hacian los anteriores, indica que los titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos ejercitarán las funciones de su competencia "por acuerdo del Presidente de la República"; mas ello no indica que en cada caso necesiten de una consulta o de una decisión expresa, ya que la Constitución ha encargado a tales dependencias, en su articulo 90 el "despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación".

Cuando la ley se dictó existía una realidad: el crecimiento del sector público y la existencia de cientos de "unidades" que habían nacido para responder a una estrategia definida, sino simplemente para atender exigencias inmediatas. La ley no pudo desconocer esa realidad.

Solamente transcurrido un tiempo razonable será posible determinar si se logran introducir criterios rectos para el futuro e inclusive cosa sin duda más dificil para determinar si se justifica la existencia de todas las "unidades" actuales.

Parecería que en el sector paraestatal hay tres categorías de entidades necesarias:

a) Las que cumplen tareas de transferencia de ingresos en sociedades como la nuestra, de tan grandes desigualdades (la Compañía Nacional de Subsistencias Populares es un ejemplo típico).

b) Los servicios públicos descentralizados (corporaciones de seguridad social, universidades, petróleos, ferrocarriles, teléfonos, etcétera).

c) Bancos e instituciones de seguros nacionales y auxiliares.

d) Empresas que constituyen la infraestructura económica (acero y otras similares).

e) Otras empresas industriales y comerciales.

Salvo las que queden incluidas en el apartado a) y algunas del b), las otras no deberían de ser carga, sino fuente de ingreso para el Estado. Entre las excepciones incluyo el crédito al campo y los ferrocarriles, porque son forma de prestar servicios esenciales a sectores sin capacidad económica propia.

Reconozco la dificultad que significa para el Estado desprenderse de empresas que ya forman parte del sector público, que no son autosuficientes y que no solamente no producen ingresos, sino que le causan erogaciones, pero que dan empleo a miles de personas.

Reconozco también que hay una grave cuestión política involucrada: ¿qué papel queremos que el capital y la iniciativa privados jueguen en la economía mexicana? La existencia de las grandes corporaciones trasnacionales agrava todavía más el problema.

Pienso, empero, que, a pesar de lo delicado del tema, es necesario que se señale una frontera que delimite la esfera del sector público en las actividades económicas, ya que México no vive una economía socialista, sino un sistema de economía mixta. Más aún, inclusive en los estados socialistas, las empresas estatales salvo casos de excepción similares a las que mencioné son un elemento vital de capitalización. Obviamente este problema no es jurídico, sino político y económico. Mas no señalarlo sería desconocer u olvidar el reto mayor a que, a mi juicio, se enfrenta la Administración Pública en el México de hoy.

Notas

1 No resisto a dar, sin pretender fundarlo, mi concepto de lo que es el derecho público. Lo integran las normas que rigen las relaciones jurídicas en que uno al menos de los sujetos tiene *poder;* esto es, autoridad para imponer sus decisiones, de ser necesario, por la fuerza (Este concepto deja a un lado, por supuesto, el problema del derecho internacional).

2 Véase mi estudio "Las ideas acerca del desarrollo económico en el proceso de la revolución mexicana", en *México y la cultura,* edición de la Secretaría de Educación Pública, 1961, pp. 1179 y ss.

3EI Colegio de México hizo en 1957 excelentes ediciones tanto de la historia como de la crónica del Congreso Constituyente. La primera corresponde al libro de Zarco, la segunda recoge las "Crónicas parlamentarias", del mismo autor, aparecidas en el periódico *El Siglo XIX*.

4Esésta la única cita de Adam Smith que me hizo en el Constituyente.

5Emilio Rabasa escribió al final de su vida estas palabras: "La maquinaria del gobierno democrático trabajando en el vacío, el gobernante conservándolo con respetos que su sabia previsión aconsejaba, y dos generaciones resignadas en bien de la prosperidad, de la paz y del honor nacionales, a hacer el sacrificio de sus ambiciones legítimas y de sus convicciones políticas más arraigadas y a dejar ignorados y ocultos para siempre su fuerza, su valor y aun quizás su genio". "Historia sinóptica del derecho constitucional" en *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, tomo I1I, 1932, p. 254.

6*EI Verdadero Díaz*, Editora Nacional, S.A., 1952, p. 39.

7*La sucesión presidencial en 1910*, edición 1909, p.170.

8Limitaciones de espacio explican que estas notas no traten con la extensión debida las relaciones que median entre la reforma agraria y el desarrollo del derecho administrativo mexicano. Baste anticipar que, como se dirá después, el procedimiento administrativo, en su fundamentación teórica y en su regulación legal, arranca de la obra clásica de Narciso Bassols, *La Nueva Ley Agrario*, 1927.

9"Un grupo distinguido del Congreso, se había propuesto apoyar y sostener a toda costa el proyecto de reformas del Primer Jefe, declarando enemigos de Carranza a cuantos osaran discutir ese proyecto. Afortunadamente perdieron todas sus batallas. La mayoría radical se impuso, y gracias a sus esfuerzos tuvimos artículos 27, 115, 123 Y 130." DJED. Bojórquez, *Crónica del Constituyente*, 1938, p. 229. En su historia de la Constitución de 1917, Félix F. Palavicini presenta una versión distinta con testimonios tan importantes como el de Pastor Rouaix acerca del artículo 27 (tomo 1, pp. 603 y siguientes). Lo cierto es que el proyecto del primer jefe casi no contenía ninguno de los preceptos que en materia social da perfil propio a nuestra Ley suprema.

10Así aparece del *Diario de los Debates*, en donde inclusive se acuñó un nombre, "bienes de distribución", para los minerales y el petróleo. También era la idea de la primera generación de juristas a quien tocó interpretar la Constitución, como don Manuel Gómez Morín (documentos enviados desde Nueva York, en 1921, incluidos en *Los Caudillos Culturales*, de Krauze, 1976).

11 En la reforma al artículo 27 hecha por Decreto del29 de enero de 1976, se dice ya que la nación podrá imponer modalidades a la propiedad privada no sólo con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, sino para "lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".

12Es la tesis que sustenta el profesor Gustavo R. Velasco en su monografia *Evolución del derecho administrativo mexicano* (1912-1942), Jus, 1943.

13*La herencia de Carranza*, 1920, pp. 40 Y 42.

14En este punto, como prácticamente en todos los que abordo en el estudio, la evolución puede seguirse a través de las 16 ediciones de la valorada obra del emérito por excelencia de los maestros del derecho administrativo mexicano, don Gabino Fraga. La primera de estas ediciones fue de 1934 y la sexta de 1975.

"Redactada a petición de la Secretaría de Hacienda y publicada por el..

16La tesis de Urbina se publicó en la *Revista de Ciencias Sociales* de la Escuela Nacional de Jurisprudencia (\9251926).

17Ejecutorias de la 2ª Sala de la Suprema Corte en los casos de El Ojo de Agua de las Pastoras y la Sucesión de Luz Fenochio, dictadas en ese año.

"Conforme al primero nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediantejuicio, y conforme al segundo, ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

20 Abrogada pero no modificada en este punto por la de 23 de diembre de 1968.

21 Véase mi libro *La Defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México,* Editorial Porrúa, 1939.

22 Incluída en sus "Votos",

23 La Editorial Porrúa hizo una publicación de esta ley con sus antecedentes.

"Redactada por una comisión que designó el ministro Bassols, y ratificó don Eduardo Suárez. La integramos Alfonso Cortina, Manuel Sánchez Cuén y yo. La ley se promulgó el 27 de agosto de 1936 y se publicó en el *Diario Oficial* tres días después, incluyendo su amplia Exposición de Motivos.

25 He desarrollado este tema en mi libro *La justicia federal y la Administración Pública,* Editorial Porrúa, 1973.

26 Véase su monografia incorporada en el volumen *Estudios de derecho público,* publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1972, pp. 209 Y ss.

"Publicada en 1906 y reeditada en 1955 por Porrúa, S. A.

28 Artículo 10 de la Ley de 1968.

29 Mis ideas sobre el juicio de amparo están expuestas en diversos trabajos anteriores, incluidos en mi obra ya citada, *La justicia federal y la Administración Pública* y en la que en 1975 editó la Comisión encargada de conmemorar el Sesquicentenario del Establecimiento de la Suprema Corte de Justicia y que se titula *La Suprema Corte de Justicia de la Nación. Reflexiones del Sesquicentenario.*

30 El texto de ese proyecto figura en Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo,* México, La Europea. 1902.)

"Véase Informe de la suprema Corte correspondiente a 1929 y mi libro citado, *La justicia federal y la Administración Pública.*

32 Hice esta sugestión en 1939, en mi libro sobre La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México. Una monografia reciente sobre el tema es la de Dolores Heduan Virúes, incluida en Estudios de derecho público, ya citada, pp. 125 y ss.

33 Puede consultarse: Carvajal, Angel, Antonio Carrillo Flores y Manuel Sánchez Cuén, "La naturaleza jurídica de la Universidad Nacional de México", en Revista General de Derecho y Jurisprudencia, 1934, pp. 195 Y ss.)

34 Yéase el apéndice, que comenta la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública de 22 de diciembre de 1976.

"Idem, artículo 17.

"Este problema, aún no resuelto, motivó un gravísimo conflicto en la UNAM en 1977.

37 Miguel S. Macedo, en artículo publicado en la *Revista de Ciencias Sociales* de la Escuela Nacional de Jurisprudencia (1925-1926).

"Durante una breve etapa transitoria se creó además una entidad dedicada a la venta de petróleo en el extranjero, que desapareció al iniciarse el gobíerno del presidente Avila Camacho.

39 En 1941, en un estudio que publicó la Escuela de Economía de la UNAM titulado "La Constitución y la acción económica del Estado"; intenté esa delimitación que ahora ha perdido completamente significación *(investigación económica,* 1941, pp. 277-296).

40 Una práctica viciosa, que data de 1960 aproximadamente, ha eliminado el refrendo de los secretarios de Estado de las iniciativas de ley que el Presidente de la República envía al Congreso.

41La nueva Ley de la Administración creó el Departamento de Pesca.

42Trato el tema en mi libro La Suprema Corte. *Reflexiones del Sesquicentenario.* Puede consultarse también a Allem, George, El ombudsman, Fondo de Cultura Económica, 1973. Don Héctor Eix-Zarnudio ha explicado también la institución en varios de sus trabajos, entre ellos cito su monografía "Introducción al estudio procesal comparativo de la protección intena de los derechos humanos", incluida en 20 años de evolución de los derechos humanos, pp. 169-172.

43Una innovación interesante es la relativa a la legislación civil, penal y administrativa que rige en las islas de jurisdicción federal y a los tribunales que tienen competencia en ellas. (Artículo 27, fracción xv).

Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, México, 1987.

●

Antonio Carrillo Flores

Nació en México, Distrito Federal en 1909.

Actividades Académicas

Licenciatura en Derecho, Escuela Nacional de Jurisprudencia en 1923,

Doctorado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México en 1950.

Doctor Honoris Causa de las Universidades de Harvard, Dalias y Lincoln College en Estados Unidos de Norteamérica.

Impartió cátedra de Introducción a la Ciencia del Derecho y de Derecho Administrativo, en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, de la cual fue Director en 1944y1945.

Principales Publicaciones

‘‘La Defensa Jurídicade los Particulares frente a la Administración Pública" (1939).

‘‘La Justicia Federal y la Administración Pública" (1979).

"La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos" (1981),

Actividades Profesionales

Miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional (1947-1952).

Presidente de la Comisión redactora de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional, misma que está todavía en vigor.

Funcionario de la rama hacendaria en diversas posiciones, hasta llegar a la Dirección de Nacional Financiera en 1945.

Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1952 a 1958.

En el Servicio Exterior Mexicano representó a México en numerosas conferencias internacionales desde 1947 hasta 1970,

Presidente del Consejo Interamericano Económico y Social (1947- I948).

Presidente de las Asambleas Conjuntas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para la Reconstrucción y Fomento (1980-1981).

Embajador de México, en Washington (1939- 1964).

Secretario de Relaciones Exteriores (1964-1970).

Secretario General de la Conferencia Mundial de Población de la ONU, en Bucarest (1974).

Rector del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM (1971-1972).

Director del Fondo de Cultura Económica y Miembro del Consejo Nacional y Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia (1971-1972).

Diputado del Congreso de la Unión por el D.F. (1979-1982).

Director General de Bancomer y Miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México.

Embajador de México en Moscú (1980-1981).

Embajador Emérito desde 1981.

Reconocimientos

La Universidad de Georgetown le otorga, en 1985, el Premio Jitt Trainor, que se entrega anualmente a un diplomático.

Fue condecorado por todas las naciones continentales de América Latina, con excepción de Bolivia y Ecuador, y por varios paises de Europa y Asia.

La última condecoración que recibe es "Amistad de los Pueblos" de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

El Instituto Nacional de Administración Pública, como un homenaje más a uno de sus miembros fundadores, ha dado el nombre de "Antonio Carrillo Flores" a su Biblioteca, debido a la importante trayectoria de este personaje, y a su contribución en materia de Administración Pública.

Los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal en el Desarrollo Económico

Parte introductoria de la conferencia dictada sobre este tema, en el l. P. N. Noviembre, 1966

Si se toma el ingreso nacional como indicador del progreso económico, con datos de las Naciones unidas, tenemos para 1949:

Países	Partes del ingreso mundial	Por ciento sobre la población mundial	Ingreso medio por habitante
Paises desarrollados	67%	18%	Dlls.915
Países en desarrollo	18%	15%	D1I5.31O
Países **no** desarrollados	15%	67%	Dlls, 54

Esta era la situación pocos años después de haber terminado la Segunda Guerra. Mientras tanto han aumentado fuertemente la población total, la población infantil y de jóvenes, y sobre todo las inconformidades, los anhelos y aspiraciones de mejoramiento material y cultural de los pueblos, de los paises en desarrollo y de los paises no desarrollados.

Todos estamos de acuerdo en que el mecanismo del desarrollo económico muestra que el proceso de este desarrollo debe ser de incremento de la productividad del trabajo que es un proceso de mejoramiento tecnológico y de expansión del mercado interno; como resultado de este proceso se efectúa otro de crecimiento y de acumulación interna. La acumulación del capi- tal es un factor que puede permitir el progreso tecnológico e incrementar la productividad del trabajo. Se ha dicho que la acumulación del capital depende del nivel y de la distribución del ingreso, que a su vez ejerce influencia sobre la extensión del mercado y sobre pos- teriores formas de distribución del ingreso y del trabajo.

Por otra parte, se debe considerar que un aspecto básico del desarrollo económico es el proceso de integración económica nacional. Para algunos autores la tasa de acumulación puede constituir una buena unidad de medida del grado de desarrollo de un país; se han hecho cálculos sobre la correlación entre el desarrollo económico y la tasa de acumulación en el campo de la economía nacional. En los países en proceso de desarrollo en empresas neocapitalistas, las clases empresariales y los poseedores de los capitales, tienden al lujo, al desperdicio, quieren acelerar la acumulación sin plena responsabilidad de sus obligaciones y deberes de inversión en el propio país. Cuando la tasa de acumulación baja, se dice que se tiene enfrente una economía no desarrollada. Inclusive se ha apuntado que los países permanecen en una situación de estancamiento económico o se mantienen en el subdesarrollo, cuando la tasa de acumulación no sobrepasa el 5% que permite apenas compensar el crecimiento de la población. También se ha dicho que el tramo decisivo en el proceso de desarrollo económico de un país se presenta cuando la tasa de acumulación se eleva del 5 al 10%. En términos esquemáticos, en la primera etapa hacia el desarrollo económico el ingreso nacional no supera los 200 dólares por habitante y la ocupación en la agricultura no baja todavía mucho del 70% de la ocupación nacional y la participación de las actividades económicas secundarias en el ingreso nacional no supera el 40%. Se ha dicho que un país necesita llevar su tasa de acumulación muy por encima del 5%, y si lo logra ha dado un paso decisivo en su evolución económica; se ha repetido que ésta es una tasa en que se encuentra la mayoría de los países llamados no desarrollados.

Se ha repetido también que el aumento del 5 al 10% en la tasa de acumulación no lleva directamente al país al desarrollo económico, sino a un período transitorio bastante largo que separa el momento en que el pais se sustrae al estancamiento, del momento en que crea la estructura económica tecnológicamente moderna que le permite utilizar más eficazmente sus factores de producción y, antes que todo, le asegure un desarrollo económico duradero.

Los problemas de los países sobrepoblados son muy diferentes de los países que todavía tratan de recibir inmigración extranjera; los problemas de los países que han hecho una revolución y que han modificado las relaciones de propiedad son diferentes de los que fundan su desarrollo sobre la propiedad privada entendida con criterios tradicionales y rígidos. México ha hecho una revolución y el concepto de propiedad

consignado en la Constitución no es el tradicional ni es rígido.

Por tanto, en el desarrollo económico tiene importancia básica el proceso de mejoramiento tecnológico y de expansión del mercado interno; estos factores se relacionan, no sólo con los que antes se indicaron, sino con la preparación moral, y con la preparación escolar y técnica de los diferentes grupos de la población nacional.

Por esto las altas proporciones de analfabetismo, de nifios que interrumpen sus estudios antes de terminar la instrucción primaria y de adolescentes que acuden al mercado de trabajo sin haber terminado la instrucción secundaria, son factores que se traducen en obstáculos al desarrollo económico, de igual modo que la insuficiente formación de trabajadores calificados y de profesionales en los campos de la biología, de la química, de la arquitectura, de la ingeniería, ya no digamos las deficiencias cuantitativas y cualitativas en la formación de profesores de alto nivel y de investigadores científicos. Esta cuestión está íntimamente relacionada con las altas proporciones de familias que no pueden costear la educación de sus hijos, porque requieren de los ingresos de su trabajo en la adolescencia.

La insuficiencia de oportunidades de educación media para una alta proporción de jóvenes, y también las características del sistema nacional de educación pública, que por fortuna han comenzado en los últimos afias a modificarse favorablemente, se asocian a la rutina de los sistemas de enseñanza en los que no ha tenido suficiente presencia una idea clara acerca de la necesidad de capacitar a los jóvenes para trabajos calificados. No habia posibilidades de capacitar a grandes cantidades de jóvenes en las diversas especialidades que requiere la industria moderna; esta falta de posibilidades se extendía desde el hogar hasta el Gobierno Federal. Casi no había demanda de estos trabajadores calificados, y na había visión empresarial moderna. Ahora comienzan a plantearse con claridad estas necesidades de formación de técnicos y profesionales, y en los últimos lustros de la vida nacional han aparecido síntomas y signos, cada vez más vigorosos, del proceso formativo de una conciencia nacional para enriquecer nuestros recursos humanos en cuanto a su preparación técnica para el trabajo más altamente productivo. Las cifras formadas por la Oficina de Recursos Humanos, con la cooperación del Banco de México y de otras instituciones, nos muestran proyecciones que indican claramente que se deben tomar con decisión medidas adecuadas para atender las necesidades de formación de técnicos y de trabajadores calificados que requiere nuestro desarrollo económico.

En conclusión, debe señalarse que el proceso de desarrollo económico tiene un aspecto de proceso de aumento de la productividad del país mediante una integración económica hecha a escala nacional e intensiva, y que, con una división racional del trabajo, crea la base del progreso técnico y, a través de éste, conduce al progreso económico y al general incremento del bienestar de la nación cuando la politica económica está unida a una buena politica social, porque la finalidad del desarrollo económico es el hombre; y la preparación más elevada del hombre para trabajar bien y producir más y mejor, es una de las condiciones del desarrollo económico,

Un problema básico de los países subdesarrollados es movilizar e invertir recursos con suficiente rapidez para mantener el incremento del producto nacional por encima del crecimiento natural de la población. Cuando la participación de la empresa privada en este proceso de movilización y de inversión es inadecuada, y en los países subdesarrollados siempre lo es, la necesidad de la empresa pública es grande y el impulso del progreso económico depende en gran parte de la habilidad con que el Estado asume sus funciones empresariales. Se dice sus funciones empresariales porque en esta época no se puede concebir en los países subdesarrollados un Estado sin funciones empresariales, puesto que el sector privado, por la propia estructura social de estos países, y también por las características de la estructura general de la economía nacional, no puede por sí sola impulsar suficientemente el desarrollo económico, teniendo en cuenta el fuerte crecimiento de la población, la aceleración del tiempo histórico yel aumento constante de las inquietudes y aspiraciones de los pueblos a mejorar sus penosas condiciones de vida.

Se ha dicho que en los países subdesarrollados en que el Estado comienza a tomar mayor participación empresarial, la inversión pública y la inversión privada aparecen al mismo tiempo complementarias y contradictorias. Por tanto, considero que un punto fundamental de politica económica es procurar que las inversiones del sector público no sólo en infraestructura, sino en empresas, sean complementarias o coordinadas, y no sean contradictorias en cuanto a que produzcan inversiones redundantes y descuiden sectores de producción insuficiente y de alto grado de prioridad. Ningún estado democrático en el sentido occidental de la palabra puede tener interés en someter al sector privado a la impotencia por obstáculos legales, por falta de medios financieros, por una irracional política fiscal u otros medios. Los gobiernos de estos países deben procurar un equilibrio entre el sector privado y el sector público, con

base en estudios de cálculos, de políticas económicas sanas, y sobre todo de una planeación económica y social indicativa y debidamente instrumentada.

Cuando el sector público está bien cimentado de manera que pueda basarse sobre todo en el autofinanciamiento, la contradicción entre el sector público y el privado puede ser menos grave: pero este caso no se encuentra en la práctica en los países subdesarrollados. Por esto considero que en una economía mixta, de empresas privadas y de empresas públicas, el problema de la contradicción mencionada es permanente y debe realizarse una política para ir disminuyendo las dimensiones de esta contradicción, puesto que ambos sectores, el público y el privado, no pueden autofinanciarse, sino que tienen que recurrir ambos al mercado nacional y a los mercados extranjeros de capitales.

Si el gobierno de un país subdesarrollado, con economía mixta, tomara medidas para aumentar los impuestos y recoger mucho dinero para las empresas públicas, sería acusado inmediatamente de que trata de ahogar a la iniciativa privada. Si atiende estas acusaciones y reduce los impuestos y sus propias inversiones, puede iniciarse un conjunto de hechos económicos dañinos. El problema no se resuelve necesariamente porque el gobierno esté dispuesto a asumir sus responsabilidades cuando el sector privado no quiera o no pueda asumir las suyas. El gobierno debe, en los países democráticos de economía mixta, abstenerse de medidas que puedan reducir la inversión privada en los sectores importantes desde el punto de vista del plan de desarrollo.

En nuestros países de América Latina los pueblos están sujetos a exhuberantes campañas de propaganda y de publicidad para estimular consumos ya generalizados en los países capitalistas de alto desarrollo. Nuestros pueblos por la radio, la televisión, los periódicos, los escaparates y el *efecto de ejemplo* se dan cuenta de los placeres y comodidades que gozan los habitantes de los países ricos, al mismo tiempo que se agravan las fuertes diferencias en los ingresos sin que se hagan los esfuerzos necesarios para modificarlas por varios medios, entre ellos la politica fiscal, con la esperanza de que quienes reciben muy altos ingresos ahorren e inviertan de conformidad, más o menos, con las necesidades del país. Pero esto es una ilusión, en gran parte. Recursos importantes se depositan o invierten en el extranjero y se gastan en consumos superfluos o de lujo, la injusta repartición de los ingresos estimula la producción de articulas de lujo y a veces deprime la de los necesarios; se desarrollan presiones inflacionísticas y la lucha de clases se envenena y se extiende.

Cuanto más persistentes y variadas son las inversiones del Estado, a través de

la formación de empresas públicas, mayores temores se despiertan en los sectores privados. Entonces se trata de evitar este peligro por la entrada del capital privado a las empresas promovidas por el Estado, mediante instituciones de desarrollo y financiamiento industrial. La idea predominante, según parece, es que el Estado por medio de una institución financiera asuma la función empresarial (recolección de capitales, asumir el riesgo, organizar la empresa) y después, en un momento oportuno, ceda toda o una parte importante de su participación a los inversionistas privados, excepto cuando se trate de empresas dedicadas a actividades económicas que por motivos de interés público económico-social, en las que sea conveniente que el Estado conserve la mayoría o una parte importante del capital.

Se ha dicho que de esta manera el Estado puede en cierta medida, que puede ser amplia, desplegar su iniciativa empresarial, en algunas áreas de actividad industrial, sin eliminar al sector privado y sin llegar a formar un conjunto desmesurado de empresas que el sector privado podria manejar y desarrollar debidamente, y sin cerrar canales a la iniciativa privada. Se ha dicho que de este modo se combinan las ventajas de la empresa pública y las de la empresa privada.

Esto es lo que he querido subrayar. En mi opinión existen campos de actividad económica en que el Estado, en los países subdesarrollados, puede tener interés, basado en la necesidad de impulsar o salvaguardar altos intereses nacionales, en conservar parte importante del capital de ciertas empresas, pero excepte en estos casos, estimo que puede ser base de una sana política, en los países democráticos de economía mixta, el principio señalado anteriormente, pues permite combinar las ventajas de la empresa pública con las de la empresa privada. Este equilibrio entre empresas públicas y empresas del Estado puede caracterizar un tramo de la evolución de los paises de insuficiente desarrollo.

Es conveniente advertir que no siempre la empresa privada, en los paises subdesarrollados que tienden a la economía mixta, puede desempeñar función pionera, de innovadora y de asumidora de riesgos, en todos los campos vitales de la producción. Cuando se aumenta deliberadamente el área dominada por la empresa privada y se reduce la de la empresa pública, es necesario, antes de tomar una decisión. analizar los efectos a corto y a largo plazo, desde el punto de vista de los intereses nacionales.

Si los ingresos y la propiedad están distribuidos de manera muy injusta y si el gobierno no está tratando verdaderamente de corregir esta mala distribución por el temor de disminuir los

incentivos privados, las clases media y popular pueden volver la espalda al plan de desarrollo económico y social y esto traería efectos negativos en gran escala. Recuérdese que la Comisión de la India para la Planificación señaló como dos condiciones *sine qua non* para una planificación satisfactoria: un acuerdo de amplia base sobre los términos políticos y un efectivo poder, basado sobre la cooperación activa de los ciudadanos, en las manos del Estado.

En México, como en la India, este poder en manos del Estado no puede alcanzarse si el Estado no interviene, si no demuestra su firme voluntad de intervenir para evitar que se siga desarrollando un orden social no justo ni conveniente para la nación. Entre las funciones estimulantes y directivas del Estado para el desarrollo está la de emplear el instrumento de la empresa pública en general y el de la empresa de participación estatal, lo mismo que el instrumento fiscal y el de la seguridad social, para evitar que las desigualdades sociales se agraven y el desarrollo económico se frene.

Por su naturaleza, las economias en que predomina la libre iniciativa tienden a ser, en los países subdesarrollados sobre todo, socialmente injustas, y ahora nadie duda que esta injusticia, a la larga, y a veces a la corta, crea grandes obstáculos para un sano desarrollo económico. Al mismo sector privado le conviene la intervención del Estado como empresario solo o con participación de aquel sector, para acelerar el desarrollo económico y para corregir las tendencias naturales de los sistemas predominantes de economía privada, en los paises atrasados y en proceso de desarrollo, a agravar las desigualdades sociales y económicas.

Se ha dicho en el extranjero que México ha obtenido un notable progreso económico dejando la desigualdad abandonada a los excesos y ha confiado al empresario privado, convenientemente sostenido y estimulado, la tarea de producir bienes. En gran parte es cierta esta afirmación; la legislación laboral, la reforma agraria y la seguridad social, así como cierto desarrollo del sector público en el campo económ ico, han atenuado apenas esta situación, pero solamente la han atenuado.

En México en la literatura y en la oratoria y también en la política en beneficio del pueblo, realizada por la Revolución Mexicana, se han creado ideas fuertes en favor del mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes masas, y el país puede correr graves dificultades si no se aceleran las políticas para disminuir las crecientes desigualdades sociales en medio del progreso.

La fluidez de los procesos democráticos en México han atenuado hasta aho-

ra las presiones populares derivadas de las desigualdades económicas; pero parece que están llegando a su límite estas posibilidades de atenuación, que tienden a ser cada vez más débiles e ineficaces. Ya se ha visto que algunos países subdesarrollados pretenden salir de esta encrucijada mediante la dictadura antipopular que naturalmente no es una so·lución. No es posible que un país progrese, como se ha dicho, y que navegue felizmente como un barco que lleve a la iniciativa privada sola en el puente de mando y a la desigualdad en la bandera.

En México la desigualdad social no está en la bandera y la iniciativa privada no ha llegado a sustituir en el puente de mando a la Revolución Mexicana, aun cuando como consecuencia natural del progreso económico, las clases económicamente fuertes, en los últimos lustros han aumentado su poder político al aumentar su poder económico.

En México debemos desarrollar la ernpresa pública y la empresa mixta, no para ahogar a la empresa privada, sino para entrar a la vía de un sano y fuerte desarrollo.

Nuestro desarrollo está amenazado por el atraso técnico y la falta de organización comercial de una parte importante de la agricultura, aunque otra, en parte ejidal y en parte privada, haya hecho progresos. Por la misma causa, ha sido débil el proceso de amplíación del poder de compra fuera de las ciudades grandes y medianas. Una parte de la estructura de nuestra industrialización es débil y no está sana.

La empresa pública y la empresa de particípación estatal pueden ser empleadas como buenos instrumentos para fortalecer algunas partes de nuesta estructura industrial. La empresa pública individual puede jugar un papel importante en la tecnificación de la agricultura y de la ganadería.

He creído conveniente definir los conceptos básicos que acabo de explicar y mi opinión sobre el equilibrio que se debe buscar entre la empresa pública, la empresa de participación estatal y la empresa privada, entre el sector público y el sector privado, en la economía, para procurar alcanzar una complementaridad, debidamente coordinada y jerarquizada en su equivalencia programática, dentro de los planes de desarrollo económico y social, si se quiere acelerar el progreso económico de México y de otros paises subdesarrollados que tienen sistemas económicos de empresa privada y responsabilidad pública. Ahora nos ocuparemos de la empresa pública para recoger experiencias de varios países, que permitan formar criterios, derivados de esas ex-

periencias, aplicables a economias como la de México.

Publicado *en* Economía Política, **2º trimestre, vol. IV, no. 2, Instituto Politécnico Nacional,** 1967.

Gilberto Loyo

Nació en Orizaba, Veracruz.

Actividades Académicas

Sociólogo, economista y politólogo.

Estudió Derecho en sus primeros años de formación profesional.

Posteriormente tuvo gran dedicación como fundador de la demografía mexicana y como promotor de la estadística, que ha servido de base a muchos profesionales, en especial a los economistas.

Director de la Escuela Nacional de Economía durante nueve años.

En la Universidad Nacional Autónoma de México, ejerció la cátedra sobre demografía.

En la Escuela Nacional de Agricultura y en el Instituto Nacional Politécnico, fue catedrático de Historia General, Historia Económica, Economía Política, Economía Agrícola, Estadística y Demografía.

Fue permanente colaborador de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, misma que presidió durante dos períodos.

Fungió como vicepresidente de la Academia Nacional de Historia y Geografía.

Ocupó el puesto de Secretario de Economía en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, (1952-1958).

Publicaciones

En su obra escrita abordó diversos temas, como demografía, estadístíca, economía, problema agrario, literatura y poesía, administración pública, salarios y precios, sindicatos y cooperativas, financiamiento del desarrollo económico y social, y la **Revolución mexicana.**

Actividades Profesionales

Director de los Censos Nacionales de Población de 1930 a 1970.

Consejero permanente de los gobiernos, en los campos de estadística y censos.

Miembro titular del Instituto Internacional de Estadística, del Instituto Interamericano de Estadística, del Instituto Internacional de Sociología, y de la American Statistical Association.

Director de Previsión Social en el Departamento de Trabajo durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Dirigió los estudios y cálculos para el primer anteproyecto de Ley del Seguro Social.

El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional

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

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

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

1

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

Cuando, en circunstancias económicas relativamente estables, el Estado asumía únicamente responsabilidades limitadas tales como mantenimiento **de la soberanía, relaciones exteriores,** enseñanza, justicia, seguridad interior y construcción de algunas obras públicas, etc., el problema presupuestario consistía, esencialmente, en allegarse el monto de ingresos indispensables para cubrir el minimo posible de gastos. En la ausencia de un programa de desarrollo económico a largo plazo, la regla ortodoxa aceptada era la de lograr un presupuesto anual reducido y equilibrado.

En las épocas actuales, caracterizadas por una creciente participación del Estado en la economia general, el presu-

puesto tiene dos tendencias nuevas y fundamentales:

- El equilibrio y ajuste de la economía general por medio de intervencíones financieras de más o menos magnitud, y

- la redístribución del ingreso, tendiente a corregir desigualdades sociales, por medio de los gastos para la seguridad social, pensiones, etc.

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

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

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

La importancia económica de los presupuestos gubernamentales se deja sentir, por primera vez, en ocasión de la gran depresión de los treinta que obligó a las autoridades de varios países, en contraste con la relativa pasividad adoptada en ocasiones anteriores, a luchar por salír cuanto antes de la crisis. Entonces se destacó el hecho de que el gobierno, mediante gastos financiados con créditos o con impuestos, podía contribuir a la recuperación de la actividad económica, incrementando los ingresos privados, no sólo por el importe de los gastos netos oficiales, sino por el monto adicional que ya en la esfera privada éstos provocarían, gracias al

poder multiplicador de ingresos que generaban y que, en esas circunstancias, más que nunca se puso de manifiesto.

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

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

ciente demanda de artículos de consumo y por la pequeñez de su mercado de capitales.

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

II

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

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

Esa flexibilidad se logra con base en una constante revisión de los programas y proyectos de desarrollo económico, en función de las necesidades actuales y futuras y, en consecuencia, es necesario que ésten formulados para periodos de varios años, dentro de los que se podrá acelerar o disminuir la inversión pública, de acuerdo con la situación económica que prevalezca. El gobierno debe determinar la magnitud de sus programas en relación con el volumen total de los recursos disponibles, y debe poder juzgar en qué medida se logra la ejecución práctica del mismo progra-

ma, de este modo el presupuesto anual podrá evaluarse en relación con el plan a largo plazo y, recíprocamente, la viabilidad de éste podrá apreciarse en función de los resultados anuales del presupuesto. Más aún, la distinción entre las transacciones corrientes y las de capital sirve para estudiar en cada ejercicio fiscal la repercusión de las operaciones gubernamentales sobre el consumo y sobre la formación de capital, así como el efecto inflacionario o deflacionario que operen en la economía. Para determinar el nivel requerido de inversión pública y sus formas más conveníentes de financiamiento, es necesario tener una visión completa del efecto de los gastos públicos en la economía genera1. Por lo tanto, el presupuesto debe especificar las cantidades que deben gastarse en bienes y servicios de consumo, lo que se va a ahorrar o lo que se va a gastar de ahorros anteriores, el cálculo aproximado de la aportación directa del gobierno a la formación de activo real y otro de la reducción probable del gasto privado a consecuencia de los impuestos.

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

En muchos paises el presupuesto generalmente todavía no es más que una compilación de cifras aisladas, cuyo monto total es 10 único que preocupa a sus gobernantes, con el resultado de producir una falta de coordinación absoluta entre la política general del gobierno y el presupuesto, por no reflejar éste el propósito de aquélla.

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

Para esto se requiere que el gobierno estudie a la luz de tal política todas las propuestas para erogaciones que le hagan las diversas ramas en la administración y debe analizarlas y clasificarlas, según el impacto que puedan causar y así darles la preferencia conveniente. Entonces las necesidades financieras del Estado se consideran adecuadas y

fundamentalmente en relación con las finalidades que se persiguen desde el punto de vista del programa de trabajo y, secundariamente, desde el punto de vista de las Secretarias, Ministerios, Direcciones, Departamentos y servicios que sean responsables de los gastos.

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

Hasta cierto punto pierde importancia el viejo principio del presupuesto anual, cuando éste se basa en el programa de trabajo del Estado. Pero, la preparación de un programa para varios años no está reñida con la aprobación del presupuesto anual por el Congreso, en cuanto a las partidas de erogaciones necesarias para el desarrollo o cumplimiento parcial del programa.

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

III

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

La estructura del presupuesto de la mayor parte de los paises señala el número de empleados, cuál será el monto autorizado para gastos de viaje, cuánto para

impresiones, cuánto para papelería, cuánto para compra de escritorios, etc. Los planes se basan en renglones o partidas; el control se dirige hacia éstas; la información que se obtiene se refiere a las cosas o servicios usados, en agudo contraste con el presupuesto de costos que principia por señalar el trabajo por desarrollar, el costo de las unidades de servicio, los propósitos y las finalidades que llenarán los abastecimientos de las oficinas, etc.

Para establecer un sistema de tal naturaleza es indispensable contar con magníficos métodos de contabilidad y estadística gubernamentales. Es preciso, además, establecer el tipo de costos adecuado, basado ya sea en unidades de trabajo, en unidades de servicío, en horas-hombre empleadas o en otras medidas que permitan evaluar la eficiencia de la administración. Se considera que un presupuesto de este tipo sería ideal, pero que aún está lejano el día en que pueda implantarse de un modo general.

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

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

La modificación total se está llevando a cabo en varias etapas sucesivas para ir modelando y coordinando paulatinamente las nuevas prácticas y disposiciones, evitando tropiezos al personal que interviene en las labores presupuesta-

les, facilitándole así la aplicación de los nuevos procedímíentos.

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

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

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

a) De orden contable, a efectos de establecer un mejor sistema de control previo y administrativo de los gastos públicos, así como para satisfacer las necesidades de la contabilidad de la hacienda Pública Federal. La clasificación por ramos y unidades presupuestales o administrativas, permite por sí sola, la estadística necesaria como base de estudios para determinar los gastos indispensables para la reorganización o establecimiento de nuevos servicios o actividades; los costos comparativos de funciones o servicios análogos y lograr el mejor empleo de los recursos del erario.

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

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

d) Establecer una clasificación funcional que, sin afectar el manejo material de las partidas, ni su orden de colocación dentro de la estructura presupuestal de cada ramo proporcione datos

informativos por actividades del Estado y para planeación funcional económica.

La clasificación a que me refiero, agrupa los recursos presupuestales por actividades o funciones homogéneas del Estado, con 10 cual se logra estructurar el programa financiero de cada ejercicio fiscal. A su vez, permite conocer y criticar el destino que se proyecta dar a los fondos de la Hacienda Pública y facilita al Gobierno la coordinación de sus diferentes actividades y el fomento equilibrado de los distintos sectores económicos.

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

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

Los conceptos fundamentales son cinco, a saber:

1. Gastos Corrientes, que comprenden:

a) Servicios personales.

b) Compras de bienes para administración.

c) Servicios generales.

2. Gastos de Capital, que se dividen en:

a) Adquisición de bienes para fomento y conservación.

b) Obras públicas e inversiones.

3. Gastos de Transferencia.

4. Erogaciones Especiales.

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

5. Deuda Pública, que se subdivide en:

a) Pagos por capital.

b) Pagos de intereses.

e) Gastos del servicio.

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

l. Fomento Económico, que se subclasifica en:

a) Comunicaciones y transportes.

b) Fomento agricola, avícola, ganadero y forestal.

e) Promoción industrial y fomento comercial.

2. Inversión y Protección Sociales, que abarca:

a) Servicios educativos y culturales.

b) Servicios asistenciales y hospitalarios.

e) Bienestar y seguridad social.

3. Ejército y Armada, que comprende:

a) Haberes y remuneraciones.

b) Servicios hospitalarios, educativos y sociales de las fuerzas armadas.

e) Adquisición y elaboración de equipo bélico.

d) Construcciones e instalaciones militares.

4. Administración General, que incluye:

a) Poder Legislativo.

b) Presidencia de la República.

e) Administración de Justicia.

d) Administración Fiscal.

e) Relaciones Exteriores.

t) Ayuda a Estados y Territorios.

5. Deuda Pública, clasificada en:

a) Deuda Interior.

b) Deuda Exterior.

e) Deuda flotante.

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

1. Carreteras.

II. Ferrocarriles.

III. Obras Marítimas.

IV. Aeropuertos.

V. Correos y Telégrafos.

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

I. Fomento Agrícola.

Ir. Fomento Ganadero

lIJ. Fomento Forestal.

IV. Riego.

V. Colonización y reparto agrario.

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

I. Energía Eléctrica.

n. Apoyo a empresas comerciales e industriales de interés público.

m. Promoción para beneficio general del comercio y de la industria.

Los "Servicios Educativos y Culturales" **abarcan:**

1. Educación preescolar y primaria.

n. Enseñanza secundaria y vocacional.

IlI. Universidades, escuelas e institutos de enseñanza profesional, cultural y **técnica.**

IV. Servicios de Bibliotecas y Museos.

V. Construcciones escolares.

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

1. Salubridad, asistencia médica y servicios hospitalarios.

11. Construcciones hospitalarias.

III. Maternidad y asistencia infantil.

IV. Asistencia social.

V. Bienestar rural y otros complementarios.

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

I. Contribución estatal al Seguro Social.

n. Pensiones y jubilaciones.

lIJ. Ayudas a núcleos indígenas.

IV. Servicios médicos a empleados públicos.

Dentro de las nuevas medidas que ha tomado nuestro Gobierno en materia presupuestal, cabe mencionar la creación de la Comisión de Inversiones. Tomando en cuenta la necesidad de coordinar las actividades económicas del sector público para llevar a cabo la politica más adecuada al desarrollo económico del país y teniendo presente que una de las tareas más importantes para lograr ese fin es la coordinación de los programas de inversiones que realizan

las diversas dependencias gubernamentales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, el Presidente de la República acordó que todas estas entidades proporcionarán a la Comisión de Inversiones la información relativa a sus programas de inversiones para el sexenio 1953-1958. Deben adjuntar a sus proyectos las fuentes de financiamiento que esperan, determinando si se solicita que los recursos provengan del presupuesto, de la emisión y colocación de bonos y otros valores, de créditos o financiamientos especiales, etc. Una vez obtenidos los programas individuales de todas las agencias gubernamentales, se presenta a la consideración del Ejecutivo un programa coordinado, jerarquizado y flexible. Para que así sea, se requiere que el proceso presupuestario esté organizado en etapas adecuadas que permitan llevar a cabo los objetivos sefialados. Si consideramos que los recursos del gobierno son limitados, frente a la demanda ilimitada de obras y otras erogaciones deseables en cada una de las regiones del pais, se plantea la necesidad de que los gastos públicos se organicen sobre la base de programas funcionales debidamente coordinados y jerarquizados entre sí, a fin de obtener el máximo rendimiento económico y social de cada unidad de gasto público. Por ejemplo, la utilidad de una presa será completa cuando se hayan construido los canales primarios y secundarios, las comunicaciones necesarias, las obras de salubridad y para servicios de educación, y más aún si se provee a los agricultores del crédito y de la técnica necesarios para poner en producción las nuevas tierras abiertas al cultivo. Este problema de la elevación de la productividad del gasto público se ha enfocado en México también a través de programas regionales de fomento, como lo ilustra la creación de comisíones para el desarrollo de las cuencas de los ríos Tepalcatepec, Papaloapan, El Fuerte y Grijalva. A fin de lograr la productividad máxima, la Comisión de Inversiones trata de elaborar criterios útiles para guiar la inversión pública y de sugerir un programa que logre el aprovechamiento óptimo de recursos naturales, trabajo, organización, técnica y capital.

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

Un paso más en la reforma presupuestaria se dio el lo. de julio de 1955 al

establecer el nuevo tabulador de empleos y remuneraciones, que tuvo por finalidad principal reducir el número de las categorías o clasificaciones anteriormente existentes tomando como base la analogía de funciones, de responsabilidades, de designaciones y de sueldos, así como nivelar ciertos grupos del escalafón burocrático y establecer escalones de ascenso adecuadamente remunerados.

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

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

En los últimos 18 años, México ha registrado un desarrollo económico sin precedente en su historia. El producto nacional ha aumentado, en promedio, a una tasa anual superior a aquella en que la población ha crecido, lo cual ha permitido un aumento en el ingreso medio real por habitante. El Gobierno ha actuado en forma vigorosa y directa, estimulando e impulsando la producción en todos los órdenes y acelerando el desarrollo económico del país dentro de los planes sexenales de 1934-40, 1940-46, 1946-62 Y el de la presente administración que cubre el período de 1953-58.

Para poder elaborar un programa de política fiscal, bien concebido, basado en datos actuales y precisos sobre las operaciones del Gobierno en cuenta corriente y de capital, era preciso definir con mayor exactitud lo que ancestralmente se conocía como déficit o superávit presupuestal. A tal fin en el año de 1947 se elaboraron por primera vez, en forma provisional, concentraciones de cifras totales de ingresos y egresos del Gobierno Federal durante el período de 1939 a 1947 incluyendo tanto los que de acuerdo con la Cuenta Pública de la Federación se denominan ordinarios, como los extraordinarios y por "conceptos ajenos al presupuesto". Se eliminaron los subsidios compensados. En esta forma se pudo establecer, en términos monetarios, el déficit o el superávit del Gobierno Federal en el período citado. Se elaboró posteriormente un memorándum sobre el significado contable y económico de los "ingresos y egresos ajenos al presupuesto", estableciendo la verdadera na-

turaleza de estas cuentas para detenninar los casos en los que representaban una duplicación de conceptos a fin de eliminarlas y aquellos en los que constituian ingresos o egresos deberian agregarse a los ordinarios y extraordinarios, afectando asi las cuentas de disponibilidades en efectivo del Gobierno y los movimientos de la Deuda Federal.

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

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

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

Resultados de las Operaciones Presupuestales
(Millones de Pesos)

	Egresos Presupuestales Pagados	*Ingresos Netos de Ley*	*Déficit (-) ó Superávit (+) Presupuestales*
1939 .	512.4	494.9	-17.5
1940	545.0	497.9	-47.1
Totales 1939-40	1057.4	992.8	**-64.8**
194\	597.4	544.1	-53.3
1942 .	735.2	631.2	-104.0
1943	9[6.1	913.9	-2.2
1944	1080.3	1 110.8	+30.5
1945	1289.9	1 183.3	-115.6
1946 . . .	1405.5	I 599.5	+194.0
Totales sexenio 1941-46	6033.4	5 928.8	+50.6
\947 .	1 713.9	1 728.3	+14.4
1948 .	2 130.8	1 931.9	-198.9
1949 . . .	2497.1	2687.0	+189.9
1950 .	2714.1	3049.6	+335.5
1951	3762.1	4334.6	+572.5
1952 . . .	4983,2	4854.0	-129.2
Totales sexenio 1974-52	17801.2	18585,4	+784.2

Resultados de las Operaciones Presupuestales
(Millones de Pesos)
(continuación)

Años	*Egresos Presupucssoíes Pagados*	*Ingresos Netos de Ley*	*Déficit (-) ó Superávit (+) Presupuestaíes*
1953	4551.2	4316.1	-235.1
1954	5737.2	5 179.8	-557.4
1955 (1)	6 911.5	7397.6	+486.1
Primer trimestre 1956 (1)	1528.6	2124.0	+595.4
Totales 1953-55 y ter, trimestre 1956 (1)	18728.5	19075.5	+289.0
Totales 1953-55 Y ler. trimestre 1956(1)	43620.5	44578.5	+958.0

(1) Datos preliminares, sujetos a rectificación.

Por los datos que anteceden puede apreciarse que durante el sexenio 1941-46 hubo un déficit neto total de 50.6 millones de pesos, que sobre un gasto en el mismo período de 6.033.4 millones de pesos, representa sólo el 0.83%.

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

Del lo. de enero de 1953 al31 de marzo de 1956, se llega a un superávit neto (con cifras preliminares para 1955 y 1956, sujeta a rectificación) de 289 millones de pesos, que es igual a1] .6% del monto de lo gastado.

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

	(Mi/lolleli de pesos)
1939-40	-68.8
Sexenio 1941-46	-233.5
Sexenio 1947·52	–435.6
1953al3ldemarzcde1956	+233.7
	+369.0

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

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

	(Millones de pesos)
1947	S 449.9
1948	622.7
1949	736.3
1950	916.6
1951	1 204.4
1952	1253.5
1953	1662.9
1954	2060.2
1955	2281.6
1956	2171.3 (1)
Total	13359,0

En conclusión, podemos hacer el siguiente resumen:

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

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

e) Es necesario establecer definiciones y métodos precisos para computar el déficit o superávit presupuestal en términos monetarios.

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

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

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

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

h) Dentro de lo posible y práctico, nuestro Gobierno se ha preocupado honda-

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

Conferencia sustentada **por el Sr. Rafael Mancera** Ortiz, **Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Ante El Instituto Mexicano de Contadores Públicos de la Ciudad de México, el día 19** de julio de 1956.

Rafael Mancera Ortiz

Nació en México, Distrito Federal, en 1895.

Actividades Académicas

Se recibe de Contador Público en la Escuela Superior de Comercio y Administración, en 1917.

Imparte algunos cursos de Contabilidad durante los años 30 y ejerce la docencia en la Escuela de Comercio de la Universidad Autónoma de México.

Publicaciones

En colaboración con su hermano, Federico Mancera Ortiz, escribe: "Primer Libro de Auditoría en México", y "Terminología del Contador", ambos de la Editorial Banca y Comercio.

Actividades Profesionales

Funge como Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1927-1928).

Subsecretario de Hacienda (1925-1932).

Subsecretario de Hacienda en las divisiones de Crédito y Presupuesto en los períodos 1948-1952 y 1952-1958.

Primer Presidente del Colegio de Contadores Públicos en 1950.

Presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos en 1926, 1961 y 1963.

La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico y Social

Para referimos a la Administración PÚblica como instrumento para el desarrollo económico y social, necesitamos precisar el grado y amplitud de la intervención del Estado en una economía determinada; a este respecto, el Estado puede adoptar estas actitudes.

l. Abstenerse de intervenir en la vida económica del país y únicamente crear condiciones generales para que los particulaes actúen en la promoción del desarrollo. Esta posición está históricamente superada.

2. Intervenir indirectamente sobre la economía, lo cual suele hacerse mediante protecciones generales como los aranceles o por medidas regulatorias como la política monetaria. En tal caso el Estado asume una función regulatoria.

3. Intervención tanto directa como indirecta, propia de las economías mixtas, en donde el Estado no sólo influye a través de medidas como las expuestas en el punto anterior, sino como promotor directo de empresas, ejecutando además aquellas inversiones creadoras de la infraestructura, las que a su vez impulsan a los negocios directamente productores de bienes y servicios para el mercado.

4. Ejerciendo una intervención directa con un plan centralizado, propio de aquellos países donde no existe la propiedad privada sobre los instrumentos de producción.

En consecuencia, referimos a la Administración Pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico. El grado de la intervención sobre la economía, está determinado por varios factores y condiciones, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

1. La etapa de desarrollo en que se encuentra el país:

a) Economia de estancamiento.

b) Impulso inicial o despegue.

e) En periodo de transición.

d) En proceso de pleno desarrollo.

e) De alto grado de desarrollo.

2. La estructura de la economia, según que predomine la empresa privada, una economía mixta o francamente socialista, lo cual implica que la intervención del Estado se manifestará a través de una acción regulatoria, promotora o de planeación integral, respectivamente.

3. La determinación de sus objetivos economia de guerra, nacionalista que procura la autosuficiencia, incremento de los niveles de vida o de su potencia productiva y los instrumentos susceptibles de ser empleados para la realización de la política adoptada.

4. Los medios o recursos de que disponga para realizar los objetivos deseados: recursos naturales, financieros, humanos, fisicos, tecnológicos, asi como las instituciones de diferente naturaleza y el grado de evolución política del pais.

5. La organización del Estado y el grado de cooperación de la élite gubernamental para lograr el desarrollo, así como la actitud y capacidad del pueblo para responder a este propósito con su participación activa. Asimismo, la disposición de instrumentos eficaces para la formulación, aprobación, ejecución y control de los planes y programas nacíonales.

6. La disponibilidad de cuadros humanos y la estabilidad política con recambio social que dé vitalidad al sistema socio-económico y lo impulse hacia metas de superación cultural y material.

Intentaremos abordar las relaciones entre la administración y el desarrollo, teniendo en cuenta que su grado y eficacia serán diferentes en el tiempo y el espacio.

Cuando nos referimos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo, nos estamos confinando, por una parte, a este solo aspecto, y no a los demás que se refieren enunciativamente, a la adopción de una teoría que sirva de guía y orientación al desarrollo; a la determinación de una meta general y de metas parciales; a la fijación de los objetivos fundamentales a lograr; a los recursos e instrumentos de toda índole; y, por otro lado, no haremos sino referencia circunstancial de otros instrumentos y medios de acción, como son las políticas fiscal y monetaria; de inversión y de comercio exterior, etc.

Por lo tanto, específicamente concentraremos la atención en la organización pública para el desarrollo económico y social que incluye los estudios y la formulación de planes nacionales de desarrollo, y su aprobación, ejecución y vigilancia, en función de ciertas metas y objetivos.

La Administración Pública influye en todas las etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y el logro de la información, pasando por las etapas de formular y aprobar, hasta su ejecución y vigilancia, para lo cual deberá buscar la cola-

boración de los demás sectores de la comunidad.

Partimos de que planear es proyectar la utilización más completa y racional de todos los recursos de la comunidad, seleccionando entre las diferentes alternativas, aquella que prometa producir el resultado óptimo. La finalidad, obviamente debe consistir en mejorar los niveles de vida de toda la población.

Ante estas circunstancias, la Administración Pública, en su aspecto general, es el medio que el Gobierno emplea para aplicar las leyes y reglamentos hacia la consecución de determinados fi**nes.**

Orgánicamente, la Administración PÚblica es el conjunto de instituciones concretas a través de las cuales el Gobierno ejerce sus funciones.

En cuanto a la política económica y social, la Administración Pública es el instrumento general y de primer grado, en donde la inversión y el comercio exterior, como ejemplos, representan instrumentos parciales y de segundo grado.

En consecuencia, la Administración Pública es un instrumento *sine qua non* para el desarrollo; es la concreción operativa del Estado.

En tal caso, el Gobierno realiza y ejecuta, a través de la Administración Pública (incluido el sector descentralizado) las diferentes políticas. Por consiguiente, la Administración es el instrumento primordial de que el Gobierno se sirve para aplicar su politica económica y social.

Por política entendemos el conjunto de medidas que el Estado pone en acción para realizar sus fines propuestos.

Tan importante como formular el plan con sus metas y objetivos, señalando los recursos e instrumentos, los métodos y las técnicas lo es también organizar la Administración Pública para alcanzar dichas metas y objetivos. Por lo tanto, la planeación señala qué es lo que una comunidad se propone alcanzar y la Administración señala y ejecuta los procedimientos operativos para lograrlo. Aquélla es la meta y ésta el *modus operandi.*

La planeación exige no sólo un órgano especial encargado de formular el plan, sino una organización administrativa para ejecutarlo y ejercer la vigilancia. En tal virtud, se debe partir de un concepto nuevo de la Administración PÚblica para el desarrollo, agregando a las funciones tradicionales del Estado, las nuevas funciones exigidas para dicho propósito. Las funciones y la organización, el cómo y quién, dependerán de las metas y los objetivos de cada país. Es decir, que el tipo de organismo, su nivel jerárquico, la línea de dependen-

cia, sus atribuciones y organización interna, dependerán tanto del grado de desarollo del país en cuestión y del sistema económico, como de los propósitos del Gobierno y si está dispuesto a transformar el medio o a conformarse con el existente. Las reformas radicales siempre van adelante de las condiciones económicas, políticas y sociales imperantes.

En los paises menos desarrollados la Administración Pública suele ser inadecuada para la formulación de planes de desarrollo. Es indispensable eliminar el retraso en éste, como requisito previo para que el desarrollo pueda acelerarse. Se necesitan técnicas administrativas modernas y preparación de personal. Singular importancia tiene también la reorganización de las estadísticas, tan necesarias como que son la brújula de la planeación a la vez que sirven al propósito de elaborar cifras con el mínimo de retraso, para el control del plan, en cuyo caso al descubrir fallas en el nivel macroeconómico, se promuevan las correcciones correspondientes. Cuando el Estado asume responsabilidades económicas y sociales que no estaban a su cargo, la transformación de la Administración Pública es la consecuencia inevitable, al fin de que haga frente a esas nuevas responsabilidades, en forma previsora y mediante la coordinación de los órganos que integran el aparato administrativo.

En otras palabras, se pretende un desarrollo que no sea producto de la acción espontánea, logrado mediante un proceso natural y sólo autorregulado por las simples fuerzas del mercado; sino que se procura un desarrollo con la acción decisiva del Estado, a través de una eficiente Administración Pública, que promueva cambios sociales, políticos y culturales, hechos que implican la necesidad de efectuar previamente cambios a la organización administrativa del Estado. La reforma administrativa suele realizarse en forma sucesiva y parcial y por ello resulta insuficiente. Lo que aquí se implica es la reforma global, que comprenda la transformación radical de la maquinaria pública con propósitos de servir mejor a programas de desarrollo económico y social.

Cabe señalar que del libre cambio, se pasó a la intevención indirecta, de ésta la acción proteccionista y reguladora de la actividad económica, luego a la realización de obras básicas al desarrollo, después a la tarea promotora de empresas ligadas al mercado por su oferta de bienes y servicios, y finalmente, a la planeación o programación general de la economía.

Es decir, del libre cambio relativo, se pasó a una política de impulso al desarollo económico, y actualmente se entra en una etapa de franca programación estatal, y para estos efectos, el desarrollo económico programado requiere de

un esfuerzo administrativo no sólo de magnitud mayor, sino de una calificación superior. En consecuencia, surge la necesidad de crear la institución que formule el plan general, el cual a su vez se integra con planes sectoriales y éstos de proyectos específicos, mediante los cuales se demuestre la conveniencia y la viabilidad económica y política de ellos.

Se infiere que es preferible que el organismo encargado de la planeación cuente también con el apoyo de las empresas privadas y de los trabajadores, y en su caso, del público en general. Aquí es donde se puede apreciar la importancia del órgano planificador y la trascendencia de su labor, porque se toma como punto de referencia para aquilatar el progreso de los propósitos colectivos.

Las relaciones entre la Administración Públíca y el desarrollo económico, representan el casi olvidado título de antaño: economía política. A dícha relación entre ambas disciplinas sociales, hay que agregar ahora el concurso de los sociólogos y juristas, de los antropólogos y educadores, los ingenieros y los técnicos y profesionales en general.

Los factores políticos e institucionales, así como los sociales en general, pueden ace'erar u obstaculizar el desarrollo económico. Pero dentro de los diversos factores que inciden sobre el proceso de éste, la Administración Pública juega un papel estratégico de primordial importancia, ya que su mayor o menor eficacia se traduce en que determina, en buena parte, el éxito o fracaso de todo plan de desarrollo, en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y control. Una administración Públíca inadecuada afecta la ejecución de cualquier plan. Durante su realización, un buen plan puede volverse inerte, en cambio cualquier plan puede arrojar buenos resultados si se cumple por medio de una eficiente administración.

La Administración Pública tiene que estar a la altura de la tarea planeadora; tiene que haber correspondencia entre el plan a desarrollar y el organismo encargado de administrarlo. La responsabilidad política y técnica de este organismo tiene que estar en correspondencia con la magnitud y la complejidad de la tarea asignada, porque resulta más dificil ejecutar un plan que elaborarlo. En la medida que medie un lapso mayor entre la elaboración y la ejecución del plan, más significación adquiere la administración del desarrollo. Los avances del plan y las dificultades consiguientes, van alejando cada vez más su correspondencia con la formulación inicial. De aquí que los encargados de elaborar y corregir los planes, deben estar en contacto estrecho con quienes lo ejecutan, y compartir toda la responsabilidad de vigilar su correcta operación.

Los planes subsecuentes deberán contar con la experiencia adquirida, en donde tanto la elaboración como la tarea administrativa, afinen y estrechen su coordinación hacia un funcionamiento más eficaz, de acuerdo con las circunstancias siempre cambiantes y en donde el sentido de responsabilidad y la experiencia de los funcionarios garanticen mayor éxito para los planes futuros.

La Organización para el Desarrollo

La planeación implica, ante todo, la determinación consciente de líneas de acción y la transformación de decisiones en objetivos, la conversión de los cálculos estimados en resultados deseados. En ausencia de la planificación, los acontecimientos quedan expuestos al azar. Al decidir el poder público intervenir en el curso del desarrollo, la misión del órgano central de planificación debe consistir en promover y formular el plan, y vigilarlo en lo general. Otros organismos se encargarán de su aprobación, ejecución y vigilancia con fines de control. Todos estos organismos deberán estructurarse en forma coordinada, ya sea perpendicular u horizontalmente.

El grado de centralización o descentralización depende de la naturaleza socioconómica del país y de su configuración geográfica y politica. En general, en los países desarrollados la planificación está más centralizada, debido a la escasez de personal preparado, a la falta de comprensión, a la lentitud con que se modifican las actitudes, los métodos, las técnicas y los procedimientos tradicionales. Y, en donde el sector privado tiene escasa iniciativa el sector público tiene que suplirla. La ejecución del plan, sin embargo, requiere de la mayor descentralización.

En la preparación de los planes sectoriales debe lograrse la colaboración de las dependencias que tengan a su cargo la responsabilidad de ejecutarlo. El órgano central debe estructurarse sobre la base de establecer oficinas especiales de planificación en cada dependencia pública importante, y en cada entidad federativa con la que celebre el convenio de cooperación respectivo. Con los sectores privados buscará también la **cooperación y, en su caso, los compromisos en materia de inversiones.**

La planeación tiene que realizarse gradualmente, pues la información, el personal preparado, la experiencia y la colaboración de todos los sectores, sólo se alcanzan después de cierto tiempo.

Al perfeccionarse la organización y el funcionamiento, se emplearán con mayor eficacia las técnicas y los instrumentos, los métodos y los recursos.

La influencia de la Administración PÚblica sobre el desarrollo puede ser indirecta, tal como la administración de justicia o la seguridad pública, o más directa como la aplicación de politica fiscal y de comercio exterior.

Pero el hecho indiscutible es que la Administración Pública es un elemento consustancial al desarrollo económico, y para ejercitar esta función, se requiere preparar buenos presupuestos, adiestrar el personal, afinar la supervisión, mejorar la organización administrativa, lograr la cooperación de los gobiernos locales y de los sectores privados; evaluar continuamente la ejecución de los programas y proyectos, recomendar medidas correctivas, etc.

Así como la cibernética o la industria petroquímica demandan grupos de hombres preparados en determinadas especialidades y grados, la planeación exige investigadores, técnicos en las diferentes ramas, personal especializado en estadística, demografia, sociología política, publicistas, etc. En general, necesita contar con el apoyo de todo el pueblo y convencerlo de que los beneficios serán a largo plazo, que el desarrollo representa en cierta forma una promesa para nuestros descendientes para alcanzar superiores niveles de vida económica, cultural, social, política y, en general, mayor bienestar.

Pero la organización del Estado tiende a ser conservadora. Privan en ella la rutina y los intereses creados, factores éstos que generan poco interés por el desarrollo. Singularmente en los paises menos desarrollados, resulta inadecuada para la programación del desarrollo; y es allí donde los métodos tradicionales de la Administración Pública reclaman cambios fundamentales en su organización y funcionamiento, en su personal y en sus sistemas.

El desarrollo económico programado y la reforma administrativa son problemas correlativos. Dichas reforma tiene que operarse para atender no sólo las funciones tradicionales del gobierno, sino a las nuevas que el desarrollo económico programado demanda.

La reforma administrativa es un medio para un fin inmediato: la programación. Esta a su vez, es un medio para otro fin superior: elevar los niveles de vida de las mayorías y la capacidad productiva del país.

Tanto la Reforma Administrativa como la ejecución del programa de desarrollo económico, quedarán sujetas a las modificaciones que la experiencia determine. Pero para la operación del plan, tiene que haber clara formulación de los planes y de asignación de responsabilidades; decisiones oportunas y vigilancia permanente; coordinación de ac-

tividades y ejecución adecuadamente vigilada.

Convertir la maquinaria gubernamental en un instrumento de acción para el desarrollo económico, es un proceso no fácil de realizar. Hay que vencer las prácticas de operación tradicionales, el empirismo y las rutinas administrativas; hay que transformar la organización que seguramente prohiba intereses creados en otro tipo de organización donde predomine el trabajo en equipo y con fines de interés general. Especial problema presentan los organismos autónomos debido a su relativa independencia, a la disposición de recursos propios y a veces al "secreto" de sus operaciones, en donde sus funcionarios suelen considerarse insustituibles.

La transformación de la Administración Pública tiene diversos efectos sobre el desarrollo, por ejemplo, la mejor administración fiscal provee de mayores recursos financieros al gobierno; las instituciones de crédito público, pueden captar más ahorros privados; la regulación del comercio exterior puede servir de apoyo a la politica de desarrollo; las empresas propiedad del gobierno podrán aumentar sus utilidades o disminuir sus pérdidas (disminuyendo asi los subsidios del gobierno); se logrará un mayor y mejor control de los organismos descentralizados con fines predeterminados; los gobiernos locales podrán cooperar y recibir a la vez mayor atención a los problemas de su entidad, por ejemplo, en la construcción de escuelas, presas, centros de salud y vivienda popular, otorgamiento de crédito rural e industrial, operaciones que deberán ejecutarse en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

Si es cierto que la función crea al órgano, se requiere también que el órgano cumpla eficazmente su función. Conviene insistir en la necesidad de crear el organismo o los organismos de planeación, cuya función, cualquiera que ella sea, fortalecerá a aquéllos y a su vez la función promoverá su desarrollo. Sin embargo, el éxito de la Administración Pública como promotora económica en cuestión, de la decisión del poder público y del grado de cooperación de las fuerzas económicas organizadas, de la preparación de la población y del grado de organización alcanzado y, en general, del ambiente predominante en materia política, económica, social, cultural, de justicia, tributación, seguridad, etc.

Las funciones esenciales de los órganos que deben intervenir en la planeación en las diferentes etapas, son las siguientes:

a)Formulación del plan.

b)Aprobación.

c)Ejecución.

d)Vigilancia.

a) La formulación del plan comprende dos fases:

l. La preplaneación, que esencialmente comprende el reconocimiento de las necesidades de acción según las condiciones socio-económicas: la determinación preliminar de los objetivos; la determinación de la unidad de planeación, fijando su organización estructural básica y funciones; la formulación juridica correspondiente; la asignación de recursos para las actividades planificadoras y la fijación o determinación de metas, en donde se expresan las directrices básicas y las formas de acción.

2. La planeación propiamente dicha, incluye en forma principal la traducción de los objetivos en metas de operación por ramas y sectores; recopilación de la información y estudio de las principales alternativas; identificación de los objetivos; señalamiento del orden jerárquico de éstos; reexaminar las alternativas óptimas dada la información y estadística adicionales y traducirlas en un conjunto de proposiciones para la acción futura.

b) Aprobación del plan. Esta facultad corresponde originariamente al Poder Legislativo, el cual puede dictar una ley general en donde fije las normas jurídicas fundamentales y conceda facultades al Ejecutivo Federal en lo que se refiere a la adopción especifica de los planes, si es que no se reserva el legislativo la facultad de hacerlo.

e) Ejecución del plan. Esta función es la que más reclama de una apropiada organización, de donde emanen las decisiones ejecutivas y que a la vez dispongan de los elementos necesarios. Especial importancia adquiere la centralización o descentralización, estimular la cooperación y la aprobación de todos los sectores y entidades federativas. Debe haber compenetración entre la unidad central y las regionales y sectoriales. Es decir, el plan debe concebirse de arriba a abajo y de abajo hacia arriba, con el objeto de establecer una doble corriente ascendente y descendente.

La ejecución estará a cargo de las secretarías y departamentos de Estado, las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal mayoritaria, e igualmente deberán participar las entidades federativas en cuanto acepten convenios de cooperación para el desarrollo de sus propias entidades y los sectores privados en la medida que se logre la cooperación de trabajadores y empresarios, las cooperativas y los productores independientes.

d) El control y la vigilancia del plan es uno de los casos menos definidos en cuanto a que corresponden. En general. suele quedar en manos de un organismo creado ex-profeso, que podríamos denominar Contraloría General encargada de inspeccionar e intervenir la marcha de la operación práctica del plan y recomendar los cambios pertinentes. Es obvio que deberá estar en contacto estrecho con el organismo formulador del plan, ya que cada año habría necesidad de reformar éste, a fin de que la experiencia sirviera de pauta para el futuro.

El examen de los resultados a la luz de las realizaciones, permitirá observar las desviaciones, las fallas, las interrupciones, las fricciones administrativas, etc., con el objeto final de hacer una reconsideración adecuada al confrontar los resultados reales con los previstos.

La Planeación del Desarrollo y sus Etapas

El desarrollo económico y las aspiraciones para lograrlo están de moda. Hay programas que se conciben y no llegan siquiera a ponerse en ejecución, otros que terminan con el fracaso, y otros que sí logran transformarse en resultados concretos.

El hecho es que la realidad no se deja domeñar fácilmente. La ilusión del hombre suele caminar más de prisa que sus posibilidades realizadoras. A menudo no reparamos en que la realización de esta justificada aspiración, exige muchos esfuerzos y cierto tiempo. La naturaleza y la sociedad están regidas por leyes que no se pueden impunemente transgredir o ignorar. El desarrollo económico planeado es una ciencia y un método, una técnica y un medio de acción aún en ciernes, sobre todo en los países menos desarrollados. Ya se trate de economías mixtas o de aquellas donde los instrumentos de producción pertenezcan al Estado, ya se trate de una economía poco o muy evolucionada, el hecho es que operar el desarrollo económico no es una tarea fácil ni de corto plazo. La planeación es abandonar la tarea, sino para acometerla con decisión. La exigencia del progreso, las aspiraciones sociales hasta ahora insatisfechas y el deseo que se cumplan lo más rápido posible, chocan con la estrutura económica y social que resulta menos flexible respecto a la posibilidad de satisfacer pronto y eficazmente las necesidades más vitales de las mayorías.

La programación surge cuando se considera que la libre operación de las fuerzas del mercado no conduce a la utilización óptima de los recursos y operar los cambios estructurales que

permitan el progreso, la reforma agraria, de la Administración Pública y del sistema fiscal, etc.

La planeación significa sacrificar cierto grado de libertad individual y por tanto aplicar cierto grado de coerción. Implica limitaciones para importar artículos o para invertir libremente, y en las economías de planeación compulsiva implica también limitaciones para trabajar o para dedicarse al ocio. Significasacrificar algo actual para cosechar en lo futuro.

La planeación, condenada por unos y defendida por otros, puede ser instrumento para el progreso o para el retraso. Quizá ello se debe al olvido al que debe operarse por etapas con planes sucesivos. Al principio, si el retraso del país es importante, habrá que empezar por crear ciertos prerequisitos esenciales realizando reformas que eliminen trabas feudales. Después, el Estado podrá **concentrar su atención y recursos hacia** el impulso de los sectores básicos de la economía. En un tercer estadio, seguramente operará planes parciales de carácter sectorial de aquellas industrias claves para el desarrollo. En una cuarta etapa, se encontrará con la necesidad de coordinar e integrar en un plan nacional, los planes parciales o sectoriales, y finalmente, podrá pasarse a la etapa en donde se planeará no sólo la inversión y las importaciones, el volumen de ocupación y de producción en general, sino la demanda final y atender integralmente aspectos de planeación social.

Con referencia a los planes de desarrollo, suelen considerarse las siguientes etapas:

1. La determinación de la meta general (por ejemplo, sostener una tasa de desarrollo de 6% anual), en donde juegan importante papel el ahorro nacional y la corríente de fondos del exterior.

2. La especificación de las metas sectoriales (por ejemplo, incrementar la producción agrícola en determinado por ciento), es decir, elegir los sectores claves hacia los cuales han de canalizarse perfectamente los recursos.

3. Los proyectos especificas componentes de cada programa sectorial y que consiste en el señalamiento de la ubicación de las plantas, su tamaño, etc.

AlIado de estos diferentes grados suele haber programas especiales de carácter regional, cuando se reúnan determina**das características singulares en una co**marca determinada.

Hemos visto que el Estado tiene una acción doble, formulador del plan y ejecutor total o parcial del mismo, y por ello desenvuelve su acción mediante estas dos funciones esenciales.

El Estado ya no puede permanecer como un ente pasivo, tanto por razones de orden económico como de carácter

político y social. Tiene que promover directa o indirectamente la actividad económica. La etapa histórica en la que se dejaba conducir y gobernar por los hechos ha pasado, ahora se trata de prever los acontecimientos y de gobernarlos. Su liderato lo ejerce no sólo en el aspecto político sino en el económico y administrativo, en el grado suficiente para dirigir los esfuerzos públicos y privados hacia metas definidas. En consecuencia, ya no limita su papel y función a mantener la ley y el orden y a prestar los servicios públicos fundamentales, de alguna manera es también promotor, cuando no el agente más dinámico. Cuando el Estado se propone formular planes de desarrollo, generalmente sigue la línea de trazar planes a corto y a largo plazo. En cuanto a la realización inmediata, generalmente aborda problemas cuyo propósito es eliminar estrangulamientos, promover el desarrollo de industrias claves, pulsar al sector privado inversionista; efectuar inversiones creadoras de economias externas; superar obstáculos y rigideces sociales; ajustar la organización y la administración para el desarrollo, etc. A largo plazo, la meta fundamental **consiste, económicamente, en el cam**bio estructural de toda la economía y socialmente en preparar equipos humanos capacitados en todos los niveles y lograr una adecuada distribución del ingreso. Para ambos propósitos, de corto y largo plazo, se tienen que adoptar nuevos métodos para elaborar la información y recomendar criterios, objetivos y prioridades.

Los órganos públicos descentralizados a menudo son más eficientes para la realización de los programas económicos. Sus ventajas radican en que están mejor equipados para la formulación de planes sectoriales y su ejecución: tienen mayor flexibilidad para satisfacer determinadas necesidades que los particulares no atienden, dada la baja rentabilidad, la cuantía de la inversión o el riesgo de la misma. Jurídicamente pueden adaptarse a cualquier clase de sociedad que la Ley General de Sociedades Mercantiles contiene, o mediante decreto pueden crearse corporaciones públicas con administración *sui géneriso* En cuanto a sus funciones abarcan a multiplicidad de ellas, como la de ser instrumentos para el desarrollo, prestar servicios financieros, públicos o sociales, organizarse para la investigación en particular o la planeación. En general, pueden tener flexibilidad para asuntos comerciales o de cualquier naturaleza, con la ventaja de que el gobierno puede reservarse los controles que decida y ciertas facultades de políticas.

Sumario

La planeación tiene diferentes grados. Este sólo es aplicable a aquellas economías cuyos medios de producción per-

tenecen al Estado en donde éste actúa como único planeador. También es usual aplicar el término a las economías mixtas, en donde participan los sectores público y privado con cierto grado de coordinación, y en otros casos la planeación se refiere sólo al sector público.

Los problemas inherentes al desarrollo son numerosos y complejos. Debido a estos hechos se necesita la acción previsora del Estado y la cooperación de todos los sectores económicos del país. En consecuencia, el Estado tiene necesidad de planear el curso de dicho desarrollo con el propósito de lograr el máximo rendimiento de los recursos y propiciar una mejor distribución del ingreso. Para ello emplea como instrumento general la Administración Pública, en cuanto que son los órganos de éste los que formulan y ejecutan el plan, buscan la cooperación de los sectores privados y finalmente corrigen las deficiencias observadas en la operación. En su sentido específico, la Administración Pública emplea todos los instrumentos parciales de que dispone, donde se destacan las inversiones y el comercio exterior, la moneda y el crédito, la política fiscal y el gasto público.

Para el desarrollo como proceso histórico que opera cambios estructurales en la economía de un país, exige cambios correlativos en la organización y el funcionamiento de la Administración PÚblica.

El gran mercado y la producción masiva no pueden funcionar sino en forma planificada. O planean los monopolios en busca de ganancias privadas o planea el Estado con propósitos de satisfacer la necesidades que demanda el interés público.

La acción entre el desarrollo económico y la Administración Pública es recíproca. Un desarrollo económico programado y de impulso vigoroso presupone una administración pública eficiente y promotora. Por el contrario, el desarrollo se frustra con una Administración Pública deficiente y funcionarios indolentes.

Por consiguiente, una Administración Pública en desajuste con las necesidades de una política económica opera como un freno al desarrollo, y a la vez, una Administración Pública apropiada para impulsar a dicho desarrollo, actúa como factor estimulante del mismo.

La Administración Pública es un instrumento de diferente naturaleza y alcance respecto a los instrumentos regulatorios o impulsores, como son la política fiscal y la monetaria. Es más bien el órgano que planea y ejecuta, y que a la vez emplea todos los demás instrumentos públicos. Se trata no sólo de observar y dirigir su funcionamiento, sino de encauzarlo hacia la meta principal.

Los nuevos conceptos sobre planeación, no sólo toman en cuenta los instrumentos de politica económica (presupuestaria, fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc.), y la programación sectorial (industria, agricultura, servicios), sino la idoneidad de los organismos encargados de llevar a la práctica los objetivos consignados en el plan, con un sentido de orden yeficiencia en su ejecución.

La interrelación de la Administración Pública y el desarrollo económico puede destacarse de acuerdo con los siguientes aspectos:

1. Un programa de desarrollo carece de viabilidad en ausencia de un sistema de organización estatal eficiente que lo convierta en algo práctico.

2. En el mundo contemporáneo, es el Estado quien tiene la responsabilidad de programar el desarrollo económico y de operarlo. La empresa privada tiene que actuar dentro de un marco condicionado por la acción gubernamental.

3. Los instrumentos especificos de politica económica (monetaria, fiscal, de comercio exterior, etc.), cobran virtud a través de los órganos de la Administración Pública.

4. El nuevo concepto de la planeación para el desarrollo enfatiza que tan importante como la definición de las metas y objetivos de un programa de desarrollo, lo es la planeación del instrumental para la operación de ese programa.

De aquí que para obtener una tasa de desarrollo mayor, sean necesarias:

a) Una reforma de la Administración Pública para ajustarla a las necesidades de un desarrollo económico y social.

b) La Administración Pública es el instrumento por medio del cual se formula, ejecuta y, en su caso, vigila y controla el plan. Si el Poder Legislativo no se reserva la facultad de aprobarlo, corresponderá entonces al gobierno Federal esta responsabilidad.

c) Coordinar las diferentes dependencias e instituciones a fin de elevar su eficiencia, lograr una acción congruente con el plan de desarrollo aprobado. Complementariamente deberá elaborar estadísticas y allegarse información, preparar personal, etc.

Hemos dado quizá un mayor énfasis al problema de la planeación que al concepto del desarrollo mismo, y ello se debe a que, actualmente, los países que aspiran al desarrollo económico, de alguna manera recurren a formular planes, cualesquiera que sean las características de éstos y sus deficiencias.

En consecuencia, la Administración Pública para el desarrollo con cierto grado de planeación, adquiere un relie-

ve mayor y es, de acuerdo con ésta cuando más se destaca su importancia.

Es la Administración Pública como instrumento operativo del Estado, la entidad que puede hacer cálculos globales, estimar el consumo y su estructura; la inversión y su destino; las exportaciones e importaciones; el coeficiente de inversión y la relación de capital a producto; etc. y, en consecuencia, la que establece escalas de prioridades, elige entre alternativas, fija metas y objetivos, etc.

Una de las más importantes tareas de la planeación es la determinación de un modelo de asignación de recursos que haga posible la mayor contribución al incremento del producto neto. En las economias de libre empresa, se emplea el sistema de costos y productos como guia para la distribución de recursos. En las economías mixtas hay campo para los dos sistemas, los cuales a veces resultan complementarios o competitivos (inversión pública o educación, etc.).

Por lo general, en las economias en desarrollo, siempre hay campo para los dos sectores, lo que se necesita son más recursos, organización, coordinación, etc. El Estado en este tipo de economías no sólo aprovecha la iniciativa privada sino que la estimula. Lo que se busca es el mejor empleo de las fuerzas y recursos productivos.

Hay acción recíproca entre el desarrollo y la Administración Pública, aunque es preciso señalar que el factor preponderante es la estructura económica. La Administración Pública tiene su influencia en el desarrollo, pero con los límites impuestos por las estructuras productivas. La interdependencia está regida por el principio de que la Administración Pública no puede contradecir esa estructura, aunque puede influir para modificarla.

Bibliografía

Administración Pública, Pedro Muñoz Amaro.

Capítalísm, Market, Socíalism and Central Planning, Alexander Eckstein.

Economic Development in Perspective, F. K. Galbraith.

Administración Pública y Desarrollo Económico, Alvaro Rodríguez Reyes.

Adminístration For Development, Donald C. Stone.

Planning by Stages. *(The tndian Journa! 01 Public Administration),* F. Tinbergen.

Viabilidad Económica para la América Latina, Víctor L. Urquidi.

Revista de Administración Pública, Editada por el Instituto de Administración Pública de México.

Revista de Administración Pública, Editada por el Instituto Superior de Administración Pública de Argentina.

Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Editada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Coloquio

Eduardo Bustamante

La brillante conferencia dictada por el señor licenciado Torres Gaytán encierra una documentada exposición del problema de la participación de la Administración Pública en los planes de desarrollo.

Yo estoy en todo de acuerdo con las ideas expuestas por el licenciado Torres Gaytán y suscribiría con gusto sus conclusiones.

Es evidente que el licenciado Torres Gaitán no quiso hacer referencias concretas al caso de México, seguramente para respetar los temas asignados a otros oradores; pero es evidente también que su punto de vista refleja el conocimiento que él tiene del problema mexicano y que sus conclusiones son por lo mismo recomendaciones para resolver nuestro propio caso.

No creo que sea posible a estas alturas hablar de estados neutrales en materia económica. Ni siquiera creo que haya sido posible hacerlo desde el momento que la economía pública empezó a entenderse y manejarse como una técnica propia diferente de la que ya se aplica en materia de economía privada. En efecto, aun cuando la selección de los impuestos, la distribución del gasto público, la calificación y selección de los servicios esenciales no se hayan inspirado en la necesidad o conveniencia de lograr objetivos económicos independientes de los que se logran por el sólo hecho de atender a los servicios públicos generales, nunca han dejado de producir estos efectos, porque siempre frente a un sujeto u objeto de imposición hay otro posible; siempre que se decida sobre un aumento, reducción u orientación distinta al gasto público, cuando ante la imposibilidad de prestar todos los servicios públicos se da preferencia a unos sobre otros se está dando lugar a que ciertas actividades reciban un estímulo y otras reporten una carga.

No se puede suponer que en momentos como los actuales en que los paises pobres quieren independizarse y progresar y los países ricos desean conservar su situación y que unos y otros se preocupan por asegurar a sus ciudadanos una vida mejor, el Estado pudiera ser ajeno a esa lucha.

La preocupación de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México por interesar a sus alumnos en los tópicos económicos que cada vez se discuten con más calor en todas partes, es realmente plausible porque demuestra que ha advertido que el desarrollo económico debe efectuarse dentro del orden juridico prestablecido.

México es y debe seguir siendo un Estado de derecho y precisamente porque los fenómenos económicos adquieren día a día mayor importancia, quienes se dedican al estudio del derecho y dentro de él a la organización jurídica del Estado deben adentrarse en el estudio de ellos, pues de otra manera corren el riesgo de mantener una estructura legal inadecuada para regular las nuevas situaciones o de que éstas busquen fuera de la ley lo que ésta no puede o no sepa comprender.

La ciencia económica ha llegado a tener suficiente autonomía para estudiar, desarrollar y resolver los problemas económicos en su mayor amplitud, pero en el momento en que el Estado debe intervenir, pueda y quiera intervenir en la actividad económica, es preciso que oriente su acción dentro de las normas jurídicas que definen la organización del Estado, protegen los derechos de los particulares y establecen las bases de subordinación de éstos al interés general.

Una de las cuestiones que en la actualidad cobran mayor importancia y que debe ser motivo de estudios detenidos en las escuelas de derecho, es la ampliación del campo de acción del Estado que, rebasando los límites tradicionales de los servicios públicos, tiene la obligación de aprovechar todos los elementos de acción y promoción a su alcance y especialmente, los que derivan de su propia actividad para promover y acelerar el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la colectividad con el propósito de elevar las condiciones de vida de la mayoría.

El debate, a veces enconado, entre quienes creen que pueden en alguna forma delimitarse rígidamente los campos de acción del Estado y los particulares en la actividad económica y quienes creen que el Estado no debe tener ninguna limitación, ha llegado a un punto en el que parece que sólo el derecho puede dar una solución adecuada, demostrando que en la medida en que el Estado tiene como obligación ineludible asegurar el bienestar de la colectividad, no puede ni debe impedírsele que desarrolle cualquier actividad que sea adecuada para la realización de ese fin.

Si filosóficamente no es concebible una oposición entre los intereses del Estado y los de los ciudadanos, parece fácil adoptar el principio de que en el servicio de la colectividad cada quien debe hacer lo que mejor pueda hacer. Un principio como éste desplazaría el debate del terreno de una delimitación arbitraria al terreno de una justificación práctica. El Estado al abordar una actividad tendrá que asumir la responsabilidad de desempeñarla mejor que los particulares y entonces será posible no sólo pedir cuentas al Estado de sus actos sino también enjuiciar a los funcionarios públicos siempre que no sepan ha-

cer o hagan mal algo de lo que el Estado se ha reservado.

Gustavo Martínez Cabañas

Señor Lic. César Sepúlveda, Director de la Facultad de la UNAM. Señor Lic. Don Eduardo Bustamante. Secretario del Patrimonio Nacional. Señor Lic. Ricardo Torres Gaytán. señores miembros de la Comisión Organizadora de **este seminario, señoras y señores.**

Celebro que el señor Lic. Sepúlveda nos haya invitado a nosotros, miembros del Instituto de Administración Pública de México, a participar en la organización de este seminario. Creo que la exposición que acabamos de escuchar de labios del señor Lic. Torres Gaytán, justifica y explica nuestra preocupación de discutir temas tan importantes en la vida de la Nación, como el de la Administración Pública y el desarrollo económico.

Todos ustedes saben que se ha venido insistiendo en el debate público acerca de la necesidad ingente en nuestro país, de gobernarnos con planeación económica y social. Creo que ya es una cosa del dominio público la aceptación de este principio. Estamos convencidos dentro y fuera de la Universidad, que para poder gobernar eficientemente hay que hacerlo con orden. Orden jurídico, es verdad, pero un orden que tenga sentido y la única forma en que el concepto jurídico pueda tener sentido es que obedezca a los imperativos y necesidades de orden económíco y social.

Ha sido un acierto para nosotros los organizadores de este seminario haber escogido la personalidad del Lic. Torres Gaytán para hacer la exposición inicial del desarrollo económico, de los alcances de la planeación y de la importante relación que existe entre la planeación, el desarrollo y la Administración Públíca.

Quiero referirme a puntos concretos de 8a disertación que acabamos de escuchar. Hemos oído las palabras de un economista que a su vez lleva varias décadas de responsabilidad de funcionario, acerca de cómo gobernar con un plan y cómo adecuar la Administración Pública para que este plan responda a la realídad del país.

Hemos visto las observaciones muy atinadas de uno de nuestros más distinguidos juristas de México, profesor de esta Escuela, hombre público y con gran experiencia administrativa, el Lic. Bustamante, advirtiéndonos de no olvidar que vivimos en un régimen de derecho.

Permítaseme ahora expresar aun cuando sea brevemente, el punto de vista de aquella persona que ve el prolema desde el ángulo de la Administración PÚblica. Normalmente se cree que el

administrador público es un experto que tiene que ver con el orden de las oficinas, el acomodamiento de los escritorios, el pago de los sueldos, etc.; **ésa es una parte del trabajo, pero no es** lo más importante. Al administrador público le interesa el gobierno como el instrumento de la administración, por eso la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de esta universidad, creó la carrera de Administración PÚblica, para darle un sentido técnico a la administración.

Es dificil hacer el diagnóstico y el análisis del desarrollo, más díficil todavía, hacer la ejecución de los planes. ¿Hemos explorado esta parte de la ejecución de planes, de la administración de los mismos en la misma forma en que se ha explorado el aspecto económico, el aspecto juridico del desarrolloeconómico y social? No es lo mismo gobernar al estilo tradicional que gobernar con un plan o un programa, esto implica limitaciones, restricciones y, sobre todo, disciplina.

No creo que hayamos llegado dentro de los cuerpos que forman la Administración Pública en México, como en ninguno de los países de América Latina, a crear el ambiente propicio para un gobierno con planificación. ¿Qué hay que hacer entonces? A mi manera de ver, antes de hacer el análisis de la leyes que rigen las atribuciones y la definición de funciones de un gobierno, seria menester tener un diagnóstico de cómo funciona la Administración Pública y si ésta responde a los objetivos que el gobierno se ha trazado.

México ha crecido en su desarrollo económico con mucha mayor claridad que en su desarrollo administrativo, es necesario reconocer esta realidad e investigarla. Así como se planea el desarrollo económico, parece que es lógico y consecuente planear la reforma administrativa.

Ayer nada menos, en una conferencia pública, uno de los secretarios del actual gobierno, hombre de extracción universitaria y de gran talento y experiencia pública, decía lo siguiente: "Me parece que debiera pensarse ya muy serio en una restructuración total de la Administración Pública, comenzando por volverla a plantear, no simplemente transfiriendo facultades de una Secretaria a otra, creando o suprimiendo dependencias, sino haciendo una consideración total del objetivo de la Administración Pública y de acuerdo con él crear la estructura que funcione adecuadamente en beneficio del progreso del país y no para retardarlo".

Tenemos la creencia y por qué no decirlo francamente, que el actual estado de la Administración Pública en México, está retardando el desarrollo del país, hay que reconocerlo honradamente y buscar el remedio. Este coloquio,

esta serie de conferencias, no tiene otra finalidad que explorar, poner en claro los problemas, buscar y encontrar soluciones.

La Administración Pública no es un objeto científico para unos cuantos inicíados, es la cosa pública que interesa a todos.

Quiero concluir mis palabras, felicitando sinceramente al señor Lic. Torres Gaytán por el esfuerzo que ha hecho en presentarnos en una síntesis condensada, llena de sentido, los problemas más ingentes con que se enfrenta un país que quiere organizar sus actividades públicas y privadas de acuerdo con un orden, de acuerdo con un sentido y de acuerdo con un móvil de justicia social.

Horacio Castellanos Coutiño

La conferencia del señor Lic. don Ricardo Torres Gaytán, es una valiosa aportación de proposiciones teóricas y de medidas prácticas para la integración de una Administración Pública que cumpla con el cometido de elevar principalmente, los niveles sociales y económicos de un determinado país. Resaltan por su tratamiento, dos objetivos: la Administración Pública como instrumento *sine qua non* del gobierno para la aplicación y desarrollo de su politica social y económica, y como consecuencia de ello, el *modus operandi* de la misma, es decir, la Planeación.

Abundar sobre ambos conceptos, sería tanto como aventurarse a tratarlos sin la menor posibilidad de lograr el éxito que alcanzó el ilustre expositor.

Por ello, la presente intervención se procurará encauzar por los siguientes senderos: el de la Administración PÚblica mexicana, y el de su marco de derecho. Conviene aclarar que aun cuando aparentemente no exista relación alguna entre la brillante conferencia sustentada y lo que aquí se exponga, las alusiones a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, a la Ley de General de Sociedades Mercantiles, a los decretos presidenciales, a la reforma agraria y a la organización federativa, autorizan a suponer que en todo momento el docto ponente tuvo presente a México.

De acuerdo con lo anterior, ocurre pensar que en la actualidad, la intervención del Estado mexicano en el campo económico, se puede ubicar en las que para el señor licenciado Torres Gaytán, son las actitudes segunda y tercera. Es decir: ejerciendo una función regulatoria a través de medidas arancelarias y de política monetaria y fiscal a todas luces manifiestas, y como creador de empresas que no solamente pretenden fomentar e incrementar en general el desarrollo económico del país, sino que

son por sí mismas, fuentes productoras de bienes; baste para ejemplificar, citar a organismos, tales como el Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco de Comercio Exterior, Petróleos Mexicanos, Comisión Nacional de Energía Nuclear, Comisión de Fomento Minero, etc.

De manera pues, que podría afirmarse que el país se encuentra en proceso de pleno desarrollo, con una estructuración económica mixta que tiene como objetivos la autosuficiencia nacional y el incremento de los niveles de vida y de su potencia productora.

Por otra parte, resulta innecesario subrayar que la Administración Pública es el instrumento básico para el desarrollo económico de cualquier país, independientemente de la política económica que se sustente, y únicamente se aventura una discrepancia en cuanto a conceptos, por considerar que la política fiscal, la monetaria, la de inversiones y la de comercio exterior, más que instrumentos, son medios de los que se vale, precisamente aquel instrumento, la Administración Pública, para la consecución de sus fines. Conviene señalar que contemplada así la Administración Pública, se la considera como órgano del Estado, y que a no dudarlo, como usted señala, incluye la organización descentralizada, sobre todo en países que se caracterizan por una economía mixta que propicia en algunos campos, la combinación del sector público con el sector privado. Fenómeno que se presenta en México, donde la proliferación de las instituciones descentralizadas es de tal magnitud que la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, registra una cantidad que a *grosso modo* asciende a 380.

Ahora bien, mientras el Poder Ejecutivo Federal, en su calidad de titular de la Administración Pública, no logre un efectivo control sobre el sector descentralizado tanto en sus fines como en sus inversiones, no podrá haber en el país una eficaz planeación entendida como la formulación sistemática de proyectos de trabajo sobre los que dicha Administración Pública logre la utilización óptima de las fuerzas de trabajo, la obtención al máximo de los recursos productivos, la industrialización del mismo y la promoción del bienestar colectivo en todos sus aspectos.

Por eso, se está completamente de acuerdo con usted cuando plantea la necesidad de crear en el seno de la Administración Pública mexicana el organismo u organismos de planeación que en ejercicio de sus funciones, intervengan real y efectivamente en las etapas de formulación, aprobación, ejecución y vigilancia de los planes de trabajo sean a corto o a largo plazo. Lo mismo que por lo que hace a las fórmu-

las por usted propuestas para la realización de dichas funciones.

Hasta aquí y con la brevedad que el tiempo impone, lo relacionado con la Administración Pública mexicana. Por lo que se hace a su aspecto jurídico, México, indubitablemente, ha ido adecuando sus normas legales a la realidad que la evolución y el desarrollo de la vida le ha impuesto en todas sus manifestaciones.

Es así como en el ámbito constitucional son patentes los principios de una economía dirigida, y por ende de un intervencionismo estatal, que se hacen sentir en el artículo 27 que consigna la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras yaguas comprendidas en los límites territoriales; el dominio directo de la Nación sobre los minerales, el petróleo, los yacimientos de piedras preciosas, etc., permitiendo su explotación por particulares sobre regímenes jurídicos especiales. En los articulos 49 y 131, fracción II confiriéndole al Presidente de la República facultades legislativas extraordinarias para crear, modificar o extinguir tarifas de importaciones y exportaciones con el fin de regular la economía del país y la producción nacional. Al igual que en materia de explotación de los recursos naturales, con las reformas y adiciones de 20 de enero de 1960 en los ramos mineros y petroleros.

y en ese orden de ideas el Poder Legislativo expide cada vez más, un número mayor de disposiciones de carácter intervencionista tales como la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, el Código Agrario, la Ley de Expropiación, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, la Ley de Industria Nuevas y Necesarias, etc. Orientándose en similar dirección el contenido de los artículos 90 y 92 constitucionales que consagran las bases para la organización de la Administración Pública mexicana sobre la forma de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, mediante la ley respectiva que emita el Congreso de la Unión. Sin que hasta el momento exista el fundamento constitucional expreso de los organismos descentralizados, considerándose que el Poder Legislativo los crea en ejercicio de las facultades implícitas que se desprenden de la fracción xxx, del artículo 73 de la propia Carta Magna.

Por lo que, se disiente de la opinión de usted, cuando manifiesta que jurídicamente los organismos públicos deseentralízados pueden crearse mediante **decretos, con una administración** *sui géneris*. Efectivamente, ésa ha sido la práctica que se estima viciosa, que el Estado Mexicano ha seguido; empero no puede olvidarse que se vive bajo un régimen de derecho y que si se quiere

ser congruente con él, los únicos que pueden darle vida jurídica a la instituciones, son, en sus respectivas esferas, el poder constituyente y el poder legislativo por lo que, a pesar de las deficiencias actuales del texto político supremo, sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para crear organismos descentralizados a los que entre otros elementos, les confiere personalidad jurídica, independientemente de que en su estructuración interna y como usted apuntó, puedan adoptar la inherente a la de las sociedades mercantiles.

Por otra parte, no se trata de una mera discrepancia sino de un serio problema, cuya solución podría ser que como se ha verificado en otros campos, se reformara la Constitución para darle efectivo fundamento jurídico al sector descentralízado, lo que es de mayor interés porque la vida política y económica del país así lo exige, que el Congreso de la Unión no se circunscribiera a elaborar simples leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, sino que formule una verdadera y auténtica Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, que no solamente encuadre a todos los elementos e instituciones que la configuran. sino que además responda a la necesidades políticas, sociales y económicas del país, estableciendo principios, bases, operaciones y métodos como los que usted sugiere, que constituyan el *sustratum* de una efectiva planeación, que permita que el esfuerzo conjunto y armonioso del sector público y del sector privado, propicie el desarrollo económico de México, para felicidad de los mexicanos.

Tomado de Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Ricardo Torres Gaytán

Nació en Coalcomán, Michoacán, el lo. de diciembre de 1911.

Actividades Académicas

Se recibió con mención honorifica en la Escuela Nacional de Economía (UNAM).

Publicaciones

Es muy vasta su obra publicada en diversas revistas como:

La Revista de Economía; en la de Investigación Económica de la Universidad Nacional Autónoma de México; en Cuadernos Americanos y en Problemas del Desarrollo (Revista Latinoamericana de Economía).

• Igual de importante es su obra literaria, donde destacan sus libros:

- Aspectos Monetarios del Comercio Internacional.

- Teoría del Comercio Internacional. México 1971.

- Un siglo de Devaluaciones del Peso Mexicano.

- Memoria Conmemorativa de la Facultad de Economía.

• Impartió varios cursos y conferencias en México y en el extranjero.

• Actualmente colabora con el Instituto de Investigaciones Económicas en los temas:

- La dependencia externa de la economía mexicana.

- El comercio exterior como instrumento de desarrollo de un país subdesarrollado: el caso de México.

Actividades Profesionales

• Servicios prestados en la Escuela Nacional de Economía.

- Profesor de la Escuela desde junio de 1943 a 1977.

- Jefe de los Laboratorios de la Escuela Nacional de Economia: 1944-1949.

- Director del Instituto de Investigación Económica (Adscrito a la Escuela Nacional de Economía) 1950-1952.

- Director de la Escuela Nacional de Economía: 1953-1961.

Impartió varias materias, entre ellas:

- Organización y financiamiento de empresas, como profesor adjunto (honorario): 1943-1944.

- Instrucciones y operaciones de crédito: 1944-1949.

- Teoría del Desarrollo Económíco de 1963 a 1977 (designación por concurso de méritos).

• Servicios prestados a la Universidad Nacional Autónoma de México:

- Miembro de la 11 Junta de Gobierno de la UNAM, 1962-1975.

- Miembro del Jurado Calificador del concurso universitario "Nuestro México: Hoy y Mañana", 1986.

- Profesor Emérito de la Facultad de Economía, UNAM.

Actualmente en el Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM):

1) Investigador Titular "C" de tiempo completo por contrato.

2) Miembro del Jurado Calificador del Premio Anual de Investigación Económica "Maestro Jesús Silva Herzog", que otorga el lIEC.

3) Miembro de la Comisión Dictaminadora (por elección entre el personal del lIEC, y del Fideicomiso Jesús Sílva Herzog para apoyar la Investigación Económica.

4) Miembro de la Academia Mexicana de Economía Política.

Comisión de Inversiones

Por la creciente proporción que representan dentro del gasto público los recursos financieros para inversión y por considerar que las inversiones gubernamentales son un elemento determinante del desenvolvimiento económico y social de México, el Ejecutivo Federal, en los últimos años, ha adoptado diversas medidas con el propósito expreso de lograr una adecuada orientación y coordinación de los programas de inversiones de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Un primer antecedente que revela ya la preocupación del Gobierno Federal por lograr, en cierta medida, los propósitos enunciados, se encuentra en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del31 de diciembre de 1947. En dicha ley se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico a través de auditorías e inspecciones técnicas. Mediante el uso de estas facultades, la Secretaria de Hacienda quedó autorizada a solicitar informes financieros, revisar, vetar y reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones de los organismos comprendidos dentro de la citada Ley.

Posteriormente, por Decreto Presidencial del 31 de enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones. Esta institución, que dependía de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, se estableció con funciones que tenían un carácter meramente administrativo referentes al control, vigilancia y coordinación de los organismos a que aludía la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Brevemente puede decirse que las actividades que llevó a cabo esta Comisión tuvieron en un principio como finalidad primordial adquirir un conocimiento minucioso de los presupuestos de gastos de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, con el propósito de recomendar las medidas que fueran convenientes para obtener el mayor beneficio de los recursos financieros disponibles por dichas instituciones. El control de los presupuestos de esos organismos no se proyectaba limitarlo únicamente a los gastos de inversión, sino que comprendía el total de los gastos de esas dependencias. Con ese obje-

to la Comisión de Inversiones, utilizando personal técnico integrado por contadores y economistas, se dedicó, en una primera etapa de sus actividades, a practicar auditorías exhaustivas y estudios económicos que abarcaban todos los aspectos de las dependencias aludidas. De este modo, se trataba de conocer en forma completa y detallada todos y cada uno de los aspectos administrativos y de operación de las instituciones que se habían incluido en el decreto que creó la Comisión de Inversiones.

El riguroso control que se pretendía establecer, a través de la Secretaría de Hacienda, sobre los gastos totales y de operación de los citados organismos, con base en los estudios y recomendaciones de la Comisión de Inversiones, dio lugar a una firme oposición por parte de algunos organismos de importancia que, acudiendo en algunos casos a procedimientos legales y, en otros, solicitando simplemente a la Secretaría de Hacienda que aplazara la intervención de la Comisión en sus dependencias, opusieron continua resistencia para que se llevara a cabo la labor que se había encomendado a la Comisión. Como resultado de la actitud hostil que mostraron los funcionarios de ciertas instituciones importantes debido a la intervención fiscalizadora de la Comisión y, si a ello se agrega el hecho de no haberla dotado desde un principio de suficiente autoridad y apoyo para que cumpliera con los términos del decreto presidencial que la creó, no es extraño que paulatinamente esta Comisión se ocupara exclusivamente de estudiar organismos de pequeña importancia manteniéndose así al margen de sus actividades las principales dependencias descentralizadas. Como consecuencia de lo anterior, esa Comisión mantuvo intensa actividad sólo durante los 10 primeros meses de 1948, disminuyendo posteriormente el ritmo de sus trabajos hasta que en diciembre de 1949 se suspendieron totalmente sus labores al derogarse la ley que la había establecido.

No cabe duda que la misión que se había encomendado a ese organismo era de suma importancia, en cuanto a la finalidad de lograr el mejor aprovechamiento de los cuantiosos recursos financieros que ya desde esos años administraban los organismos descentralizados y empresas estatales, pero la intervención tan severa y el control tan estricto que se proyectaba aplicar con el auxilio de los estudios y dictámenes de la Comisión de Inversiones, limitaba seriamente la autoridad de los funcionarios responsables de la operación de las instituciones sujetas a dicha ley.

Si bien es cierto que las funciones de la Comisión de Inversiones fueron de carácter exclusivamente administrativo y la utilización que se proyectaba dar a esos estudios y recomendaciones no es-

taba orientada a formular programas de inversiones de los organismos controlados por la ley, buscando de este modo su coordinación y jerarquización, cabe apuntar que en caso de haber continuado esa Comisión y si la Secretaría de Hacienda hubiera adoptado las medidas de control y vigilancia que se consideraran juiciosas, es muy probable que habría mejorado la orientación y el aprovechamiento de los recursos financieros de esos organismos en beneficio de la Economía Nacional.

Una vez que suspendió sus actividades la Comisión de Inversiones, los esfuerzos del Gobierno Federal para controlar en sus distintos aspectos los programas de inversión del sector público tuvieron escasa importancia y bien puede decirse que, salvo el intento mencionado, durante la pasada administración no se adoptaron medidas signas de mención dirigidas a coordinar, jerarquizar y orientar debidamente los programas de inversiones de las distintas dependencias del sector público.

Durante el Gobierno actual se han realizado esfuerzos sistemáticos no sólo orientados a mejorar el conocimiento de la inversión pública, sino concretamente dirigidos a controlar las obras que ejecutan las instituciones gubernamentales, buscando su coordinación, jerarquización y el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros para inversión. En efecto, el interés del Gobierno Federal por lograr dicho fin se revela en el Acuerdo Presidencial de 9 de junio de 1953 por el cual se obliga a las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus programas de inversión referentes al período 1953-1958. En esa información se debería consignar las obras a ejecutar en cada uno de los años del sexenio y comunicar oportunamente los cambios efectuados en el citado programa. Asimismo, se precisa que dicha información deberá complementarse con un proyecto de financiamiento del programa de inversiones, y la especificación, según el caso, del origen de fondos, señalando el monto de recursos provenientes del Presupuesto, emisión de bonos, créditos del exterior y fondos propios.

Con el auxilio de esa información, las secretarías de Hacienda y Economia deberían presentar a la consideración del señor Presidente de la República un programa coordinado de las inversiones del sector público. En este mismo Acuerdo, claramente se especificaba la necesidad de coordinar los programas de inversiones que realizan las diversas dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como un instrumento indispensable para realizar la po-

lítica económica más adecuada al desenvolvimiento económico y social del pais. Con el propósito de cumplir el Acuerdo Presidencial aludido, el 20 de julio de 1953 la Secretaria de Hacienda y Crédito Público dictó un Acuerdo creando el Comité de Inversiones, organismo al que se encomendó reunir la información necesaria a fin de elaborar un programa debidamente jerarquizado y coordinado de inversiones públicas para el sexenio 1953-1958 que debería someterse a la consideración del señor Presidente de la República.

El Comité de Inversiones funcionó por un período corto, aproximadamente un año, como una oficina de la Secretaría de Hacienda; sin embargo, durante este breve lapso llevó a cabo una labor encomiable, tanto por la valiosa información que reunió sobre las inversiones del sector público como por los acuciosos estudios realizados sobre temas de singular importancia en la formulación de la política económica del pais, tales como el nivel conveniente de la inversión pública y privada, financiamiento de la inversión pública, canalización correcta de la inversión gubernamental y otras investigaciones que han permitido un mejor conocimiento de la estructura y tendencias generales de las inversiones del sector público.

Poco tiempo después, al considerar la conveniencia de ampliar las facultades y atribuciones del Comité de Inversiones, el Ejecutivo Federal expidió el 7 de septiembre de 1954 un Acuerdo creando la Comisión de Inversiones como un organismo dependiente del Presidente de la República. En conformidad con dicho Acuerdo Presidencial se encomendó a esta Comisión "estudiar los proyectos de inversiones públicas que reciba con objeto de valorar, en consonancia con las más apremiantes necesidades del pais, la importancia particular que cada obra reviste en su aspecto económico y social. Realizar los estudios económicos que sean necesarios a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica hacendaria y social, la jerarquización, la coordinación y el papel que deben desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del pais. Con base en estos estudios, la Comisión de Inversiones deberá someter a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones públicas, así como sugerir al propio Ejecutivo los cambios que deben realizarse en dicho programa".

La Comisión de Inversiones inició sus actividades en el mes de septiembre de 1954 y se integró con un personal técnico reducido constituido por un Director, un Subdirector, un Jefe de Programación y diez analistas que se han especializado en el conocimiento de los distintos campos que cubre la

inversión pública: comunicaciones y transportes, irrigación, fomento agrícola, obras portuarias, energía y combustibles, escuelas, hospitales y viviendas. Los analistas disponen de personal técnico auxiliar para realizar las labores a su cargo. Para cumplir con las funciones que le fueron encomendadas, la Comisión ha orientado sus actividades primordialmente hacia el logro de los objetivos siguientes:

1) Determinar los niveles convenientes de inversión pública, considerando las necesidades de inversión y atendiendo a los recursos financieros disponibles, situación monetaria y cambiaria y aquellos otros elementos ligados a la inversión del sector público.

2) Estudiar los proyectos de inversión del sector público a fin de evaluar su beneficio económico y social; coordinar las distintas inversiones y jerarquizar las inversiones propuestas en función de los medios financieros y las necesidades de inversión.

3) En función de lo anterior, formular programas anuales de inversión pública para someterlos a la consideración del Jefe del Ejecutivo.

4) Proponer cambios en la orientación de las inversiones, reestructuración de los programas o promoción de nuevos proyectos, como resultado de las necesidades de inversión, coordinación y jerarquización de las inversiones del sector público.

5) Sugerir al propio Jefe del Ejectutivo, durante el ejercicio del presupuesto, las modificaciones que deben realizarse a los programas aprobados.

6) Realizar estudios sobre el financiamiento de la inversión del sector público.

7) Estudiar las tendencias de la economía nacional y contribuir a la programación de la política económica general para enmarcar y justificar las inversiones del sector público.

8) Determinar necesidades de inversión de los distintos sectores en los próximos 10 años.

9) Elaborar estudios generales sobre distintos temas ligados estrechamente a la inversión pública, tales como la inversión pública y el desarrollo económico; relaciones entre la inversión pública y la inversión privada; la inversión pública y la balanza de pagos; operación y administración de las obras públicas; política de inversiones públicas; coordinación de las inversiones federales, estatales y municipales; distribución geográfica de la inversión pública.

10) Formular un inventario de las obras públicas en proceso de ejecución a fin de conocer los distintos aspectos de los

proyectos incluidos en los programas de inversión anual.

11) Elaborar diversas estadísticas sobre la inversión pública y su financiamiento.

En una u otra forma, los estudios y actividades de la Comisión están íntimamente ligadas a la formulación de los programas anuales de inversión pública que se someten a la consideración del Ejecutivo Federal. Para este fin, con la debida anticipación al próximo ejercicio fiscal se solicita a las dependencias del sector público envíen a la Comisión sus programas de inversiones con el objeto de estudiar los proyectos que los integran. Los estudios que lleva a cabo la Comisión tienen como propósito esencial evaluar los beneficios económicos y sociales de las distintas obras proyectadas, su grado de coordinación con las diversas inversiones gubernamentales y su jerarquía en función del conjunto de obras que proyecten realizar las dependencias del sector público. Es importante señalar que dichos estudios se limitan exclusivamente al aspecto económico y social de las distintas obras proyectadas, así como a su grado de coordinación con otras inversiones, dejando todo lo concerníente a los aspectos técnicos de los proyectos bajo la exclusiva responsabilidad de la dependencia a cargo de la obra.

Independientemente de los estudios que formula la Comisión sobre los programas de obras del sector público, la Secretaría de Hacienda, en común acuerdo con el Ejecutivo Federal, comunica oportunamente a la Comisión el monto de los recursos presupuestales que proyecta destinar para fines de inversión en el próximo ejercicio fiscal. Igualmente todas aquellas dependencias que no reciben fondos presupuestales para efectuar sus inversiones informan a la Comisión, junto con su programa de inversiones, el origen y monto de los recursos financieros que aplicarán a la ejecución de las obras proyectadas. De este modo se dispone, por una parte, de los programas de inversiones que tienen interés en realizar las distintas dependencias gubernamentales y, por la otra, se conocen los recursos financieros disponibles para realizar las obras proyectadas.

Mediante los estudios que realiza la Comisión sobre la necesidad e importancia económica y social de los proyectos y, conociendo, además el monto de los recursos financieros disponibles para inversiones, la Comisión distribuye éstos entre las distintas obras propuestas por las dependencias y, de este modo, formula un programa preliminar para el conjunto del sector público. Como la ejecución de un programa de obras públicas no depende exclusivamente de la bondad de los proyectos

que lo integran, o de la disponibilidad de medios financieros, sino que es necesario también tomar en consideración el efecto que tendrá el gasto público en **inversión sobre la economía nacional,** antes de someterlo a la consideración del Ejecutivo Federal, la Comisión obtiene el punto de vista de las autoridades hacendarias y monetarias sobre la magnitud y estructura del programa y su impacto probable en la economía nacional. Así, con la opinión de dichas autoridades se revisa nuevamente el programa a fin de que el nivel de inversión gubernamental y su estructura sean compatibles con la política económica adoptada por la administración.

Finalmente, el programa de inversiones para el conjunto del sector público se somete a la consideración del Ejecutivo Federal, el cual sugiere a su vez los ajustes y modificaciones que juzgue convenientes. En su oportunidad, la Comisión comunica a las distintas dependencias el programa que le ha sido autorizado por el Jefe del Ejecutivo, asi como las condiciones a que debe someterse para su ejecución.

El control del programa aprobado por el Presidente de la República está a cargo primordialmente de las secretarias de Hacienda y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La Secretaría de Hacienda, a través de su Dirección de Egresos, impone un estricto control sobre las inversiones que realizan las dependencias, que reciben fondos presupuestales para la ejecución de sus inversiones, ya que sólo autoriza las órdenes de pago para cubrir el importe de una inversión cuando ésta ha sido previamente autorizada por el C. Presidente de la República. De esta manera, sólo con la aprobación especifica de una obra por parte del Jefe del Ejecutivo, la Dirección de Egresos expide las órdenes de pago correspondientes para que las dependencias estén en posibilidad de retirar fondos de la Tesoreria de la Federación para llevar a cabo la inversión aprobada.

Por su parte, la Secretaría de Bienes Nacionales no aprueba contratos, ni revisa las estimaciones de los trabajos realizados, ni tampoco interviene en la adquisición de bienes necesarios en la realización de las obra públicas, si la ejecución de éstas no han sido debidamente estudiadas por la Comisión. Sin esta intervención de la Secretaría de Bienes Nacionales las dependencias o los contratistas no pueden efectuar las gestiones necesarias ante la Dirección de Egresos para que ésta a su vez expida las órdenes de pago correspondientes.

Los estudios que realiza la Comisión a fin de formular un programa anual de obras públicas comprenden distintos aspectos de la inversión gubernamental. En primer término se ha considerado conveniente determinar las necesidades que tiene el pais de las distintas

obras que tradicionalmente se han encomendado a las dependencias del sector público. En México, como en todo país en proceso de desarrollo económico, obviamente existen innumerables necesidades de obras básicas que corresponden al Gobierno atender. Como consecuencia, puede decirse que prácticamente toda la inversión que se realiza presta un servicio y mejora en cierto grado las condiciones económicas y sociales de la población; sin embargo, como no es posible emprender todas la obras que se requiere para satisfacer las necesidades de inversión, es preciso determinar cuáles son las necesidades más apremiantes que deben atenderse para resolver debidamente los múltiples y complejos problemas que se plantea el desenvolvimiento económico del país y, de esta manera, jerarquizar dichas necesidades conforme a determinados criterios. Por esta razón, ha sido preocupación permanente de la Comisión, desde que inició sus actividades, realizar una serie de estudios con el propósito de precisar las necesidades de obras públicas y su importancia relativa tanto en el presente como en los próximos años.

Un conocimiento adecuado de las necesidades de inversión no sólo permite precisar su magnitud y jerarquía en cuanto a la urgencia de atenderlas, sino que constituye un valioso auxiliar para fijar metas de inversión cuyo cumplimiento, dentro de un período determinado, permitirá resolver paulatinamente las necesidades que existen de ejecutar obras básicas orientadas a acelerar el desarrollo de la economía nacional.

Es obvio que frente a los innumerables requerimientos de inversión pública se tiene como factor limitativo para atender plenamente dichas necesidades la escasez de recursos financieros, técnicos y humanos para inversión. Precisamente por la presencia de esta limitación surge la conveniencia de realizar, en primer término, aquellas obras que proporcionen los mayores beneficios a la colectividad. Por consiguiente, para distribuir los fondos de inversión de las distintas obras que proyectan ejecutar las dependencias gubernamentales, es necesario acudir a ciertas prácticas que permitan evaluar la importancia económica y social de cada uno de los proyectos propuestos para integrar los programas anuales de inversión. De este modo, a través de la evaluación de los distintos proyectos es posible establecer su importancia relativa y estructurar así un programa de inversiones gubernamentales fincado en una jerarquización racional de los diversos proyectos de inversión.

Para evaluar las distintas inversiones que realiza el sector público ha sido preciso adoptar ciertos criterios básicos que permitan asignar grados de jerar-

quía a las distintas obras. En realidad, estos criterios expresan la prioridad o importancia que se ha dado a las necesidades que se espera atender con las obras y la política de inversión pública seguida por la administración. Precisamente por esta circunstancia no siempre es posible o aconsejable adoptar criterios de inversión semejantes para paises en distinta etapa de desarrollo, sino que más bien estos criterios deben ajustarse esencialmente a las caracteristicas económicas y sociales del país y a la política de obras públicas que decida seguir el Gobierno.

En el caso de la Comisión, los criterios de inversión que han tenido dominante importancia han sido fundamentalmente los siguientes: a) productividad de la obra, o sea su relación beneficio-costo; b) grado de coordinación con otros proyectos; e) beneficio social; d) porcentaje de avance en caso de tratarse de una obra en proceso; e) defensa o protección de inversión realizada, igualmente en el caso de una obra en proceso; y f) volumen de ocupación generado por la operación del proyecto.

Si bien es cierto que la evaluación económica y social de un proyecto es un instrumento adecuado para precisar la importancia relativa de una inversión, no se ha pasado por alto que existen serias limitaciones para evaluar algunos proyectos que, por sus características particulares, no es posible determinar el valor económico de los beneficios derivados de la operación de la obra. Quizá el caso más patente se encuentra en los proyectos de carácter social como escuelas, hospitales y obras sanitarias. Asimismo, se tienen serías limitaciones para evaluar ciertos proyectos ferroviarios que cubren una vasta región heterogénea en cuanto a sus caracteristicas generales. En la misma situación se encuentran algunas carreteras, cuya área de servicio es a veces imprecisa y, en consecuencia, los beneficios imputables a la inversión no pueden estimarse fácilmente. También se presenta este caso con proyectos de agua potable y alcantarillado, pavimentos, electrificación rural y otro tipo de proyectos cuyos beneficios son a menudo intangibles y, por consiguiente, no siempre es posible cuantificarlos en términos monetarios. En proyectos de esta naturaleza la decisión debe sustentarse en un juicio ponderado y un análisis racional sobre los beneficios probables que pueden derivarse de la realización de un proyecto de esta naturaleza.

En ciertos campos de la inversión pública sí se tiene la posibilidad de cuantificar de manera aproximada la importancia económica de un proyecto. Por ejemplo obras de pequeña y grande irrigación, proyectos de desarrollo económico regional, obras marítimas

de cierto tipo, proyectos industriales, **inversiones en colonización; inversio**nes agrícolas como combate de plagas, drenes contra el ensalitramiento y mejoramiento de suelos.

Si se considera que en la actualidad una proporción dominante de las inversiones públicas en México corresponde a obras cuyos beneficios son susceptibles de cuantificarse en términos monetarios, se podrá apreciar mejor la conveniencia de fijar prioridades basándose fundamentalmente en la evaluación económica de proyectos. Claro está que, como ya se mencionó, la Comisión también considera simultáneamente otros criterios complemetarios que, en el caso especial de México, tienen particular importancia. Por ejemplo, el beneficio social; la necesidad de concluir ciertas obras que por la magnitud invertida y su grado de alcance deben termi**narse, aun cuando su relación** beneficios-costos sea bajo; también debe considerarse la conveniencia de **realizar inversiones en regiones econó**mica y socialmente postergadas; grado de coordinación con otras obras; urgencia de realizar ciertos proyectos a **fin** de atender una situación de emergencia local o nacional, forma de financiamiento; volumen de ocupación que se originará con la operación de un proyecto y necesidad de realizar inversiones para conservar obras en proceso. De este modo, se toman en cuenta simultáneamente varios criterios y se elude la situación equívoca de considerar exclusivamente el punto de vista económico que, si bien debe asignársele en algunos casos primordial importancia, en la realidad deben considerarse en su justo valor las distintas situaciones que concurren en la decisión de ejecutar una **inversión.**

Las funciones de la Comisión en cuanto a la formulación del programa anual de inversiones públicas no terminan una vez que el Jefe del Ejecutivo lo aprueba. En conformidad con los términos del Acuerdo que creó la Comisión, las dependencias del sector público deben someter a la consideración del Presidente de la República, a través de la Comisión, las solicitudes para modificar la estructura o distribución de sus programas anuales de inversión o las ampliaciones necesarias para acelerar el ritmo de las obras autorizadas o iniciar nuevos proyectos. En estos casos, la Comisión estudia las transferencias o ampliaciones solicitadas, evalúa su importancia económica y social y presenta al Jefe del Ejecutivo su opinión para que sea el propio Presidente de la República el que decida sobre las modificaciones al programa.

Un aspecto importante de los estudios que realiza la Comisión referentes a las obras en proceso de ejecución, o proyectos nuevos, corresponde a las visitas que efectúan los analistas a las obras en

proceso o a las regiones en donde se **proyecta emprender una nueva inver**sión. Estas visitas tienen como propósito ampliar su conocimiento sobre la naturaleza misma de las obras, beneficios esperados, ritmo de avance, problemas criticas que plantea su ejecución, grado de coordinación con otras obras, actitud de los habitantes de la región respecto al proyecto, obras complementarias que tendrán que ejecutarse para obtener el máximo de beneficios de las inversiones realizadas. Mediante esta práctica el personal técnico de la Comisión está en mejor posibilidad de precisar su conocimiento sobre los proyectos y, de este modo, dispone de un mayor número de elementos de juicio para apreciar la bondad de los distintos proyectos.

Para complementar el conocimiento de las obras públicas en proceso de ejecución, la comisión ha venido formando un inventario de esas obras en el que se consignan datos básicos de las obras, como localización del proyecto, fecha de iniciación y fecha probable de terminación, costo total de la obra, cantidades invertidas, calendario de inversiones, origen de los recursos financieros, beneficios esperados y otros datos de semejante importancia. Este inventario permitirá tener no sólo un conocimiento detallado de las obras en proceso de ejecución y de este modo constituir un auxiliar valioso en la formulación de los programas anuales de **inversiones, sino que, además, puede en** todo momento ser un instrumento para considerar la ejecución de obras nuevas en función de proyectos de ejecución, mejorar el control y vigilancia de las obras en proceso, así como obtener un mayor grado de coordinación de las inversiones realizadas.

Como elementos auxiliares en la formulación de los programas anuales de inversión pública, la Comisión ha tenido como preocupación permanente llevar a cabo investigaciones que le permitan tener un conocimiento satisfactorio del comportamiento de los distintos factores determinantes de la actividad económica. Estos estudios norman las recomendaciones en cuanto a los niveles convenientes de inversión pública compatibles con la estabilidad monetaria y cambiaria y la disponibilidad de recursos financieros y técnicos para la inversión. En estas investigaciones, la Comisión ha contado con la valiosa cooperación de funcionarios de otras dependencias del Gobierno, principalmente de las Secretarias de Hacienda y Economia, Banco de México y Nacional Financiera. Igualmente se ha tenido marcado interés en realizar estudios generales sobre temas que obviamente están ligados a la inversión pública, por ejemplo, el papel de la inversión pública en el desarrollo eco**nómico, relaciones entre inversión pú-**

blica y privada, la inversión pública y la balanza de pagos, distribución geográfica de las inversiones y otros estudios de naturaleza semejante que han permitido mejorar el conocimiento del gasto público en inversión y, como se apuntó, han sido instrumentos valiosos para la elaboración de los programas de inversiones del sector público.

En tanto que las inversiones gubernamentales continúen constituyendo un elemento de singular importancia para acelerar el desenvolvimiento económico y social de nuestro país, será recomendable utilizar todos aquellos medios que permitan el aprovechamiento óptimo de los limitados recursos de inversión y la orientación de las inversiones hacia los sectores que son determinantes para alentar el progreso de la economía nacional. Desde que inició sus actividades, la Comisión de Inversiones ha dirigido sus labores a lograr estos fines; sin embargo, es preciso reconocer que los esfuerzos de este organismo hubieran tenido alcance limitado de no haber contado en todo momento con la estrecha cooperación y amplia comprensión de su labor por parte no sólo de las autoridades hacendarias y monetarias, sino, en general, de todas las dependencias que forman el sector público y de cuyas inversiones depende en gran medida las posibilidades de mejorar las oportunidades de progreso de amplios sectores de la población.

Artículo tomadode la *Revista* ***de Administración Pública*** **No. 5.**

Raúl Salinas Lozano

Nació en Monterrey, Nuevo León, ello de mayo de 1917.

Actividades Académicas

Graduado en Economía en la Universidad Nacional Autonóma de México.

Postgrado en Administración: American University de Washington, D.e.

Maestría en Economía. Universidad de Harvard en Cambridge, Mass,

Curso Intensivo de Política Fiscal, en Suecia, Holanda e Inglaterra.

Entre las cátedras que impartió destacan:

Pensamiento Político, Escuela Nacional de Economía.

Historia Económica General, Escuela Nacional de Economía.

Teoría de las Finanzas Públicas, Universidad de San Salvador.

Teoría del Desarrollo, Escuela Nacional de Economía.

Problemas Económicos, Universidad Iberoamericana.

Desarrollo Económico de México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Conferencista sobre diversos aspectos de la Economía y de la Administración en Universidades Nacionales e Internacionales.

Articulista de revistas especializadas de Economía y Administración.

Actividades Profesionales

Delegado de México en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial de Desarrollo.

Consejero Fiscal en el Seminario sobre Problemas Fiscales en Ginebra, Suiza.

Presidente de la delegación mexicana en la Reunión del UNCTAD en Ginebra, Suiza.

Consejero en Altos Hornos de México, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México.

Presidente del Consejo del Banco de Fomento Cooperativo, Banco Nacional de Comercio Exterior y Comisión Federal de Electricidad.

Director de varios estudios para el Gobierno Federal.

Economista (1946), Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Coordinador Económico (1947), Secretaría de Bienes Nacionales.

Jefe de Estudios Económicos (1948-1950) Secretaría de Hacienda y Crédito Públíco.

Co-Autor del Proyecto de Impuesto Global de la Renta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Renovación del Sistema Fiscal. Estado de Nuevo León.

Director de Estudios Económicos (1952-1954) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Director de la Comisión Nacional de Inversiones (1954-1958) Presidencia de la República Mexicana.

Secretario de Estado (1958-1964) Secretaría de Industría y Comercio.

Asesor de Sectores Público y Privados (1965-1975).

Director de la Comisión Nacional de Precios (1977 a febrero 1980).

Director General del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (febrero 1980 a marzo 1982).

Senador de la República (1982-1988).

Como Senador presidió la Comisión de Industria y Comercio, fue miembro de los correspondientes a Hacienda, Relaciones Exteriores, Departamento del Distrito Federal.

Miembro del P.RJ. desde el año de 1942.

Miembro del Colegio de Economistas, de la Liga de Economistas Revolucionarios, del Instituto Nacional de Administración Pública, del Instituto de Planeación del Partido Revolucionario Institucional y de la Fundación Javier Barros Sierra.

Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1988-1992).

Reformas para el Próximo Milenio

Como miembro fundador del Instituto Nacional de Administración Pública, estimo que debo exponer las situaciones y problemas que los funcionarios de la Administración Pública deben tomar en cuenta para planear reformas para el próximo milenio.

Las situaciones actuales son las siguientes:

Primera.

Los jubilados del Instituto Mexicano del Seguro Social tienen una experiencia práctica muy valiosa que adquirieron durante los años de su servicio activo.

La nueva juventud que ocupará los puestos que dejarán los jubilados, podría aprovechar dicha experiencia práctica.

Las empresas, sobre todo las pequeñas, podrían contratar a los jóvenes como aprendices, como se hacía en el pasado, otorgándoles una ayuda semanal por la enseñanza que recibirán.

Adicionalmente, podria ayudarse a los jubilados por pasar su experiencia a la nueva juventud, mediante una disposición fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede establecer que la empresa que ocupó al jubilado pueda contratarlo nuevamente, mediante un contrato de Honorarios por asesoria profesional, dedicada a la enseñanza a los jóvenes aprendices por el tiempo e importe mensual que fijen de común acuerdo.

El importe mensual de los honorarios no deberá exceder al monto del salario de retiro actualizado a la fecha de contratación.

Los honorarios que se paguen a los jubilados, deberán estar exentos del Impuesto Sobre la Renta y por supuesto de los descuentos del IMSS, Infonavit y SAR.

Dichos honorarios deberán ser deducibles fiscalmente para las empresas.

Asimismo, la ayuda semanal que se pague al joven aprendiz no deberá exceder del 10% del honorario que se pague al jubilado.

Dichas ayudas deberán estar exentas del Impuesto Sobre la Renta y ser dcducibles fiscalmente.

Segunda.

La riqueza de un país la produce el PUEBLO y no su Gobierno.

La política fiscal que han adoptado algunos países consistente en reducir los impuestos en beneficio de sus pueblos ha ocasionado un aumento en la recaudación fiscal, por que al reducir los impuestos al PUEBLO, generador de la riqueza de un pais, los habitantes de dicho pueblo, disponen de más recursos **económicos y, en consecuencia,** aumenta la compra de productos en general. Por lo tanto, los comercios e industrias venden más y obtienen mayores utilidades y pagan más impuestos.

Asimismo, el desempleo disminuye porque se requiere más mano de obra a la que se le tiene que pagar mejores salarios.

Al reducir la carga fiscal, (debe derogarse e12% sobre el Activo-Impac, por perjudicial e injusto), también debe simplificarse el sistema tributario con lo que se evita no sólo la corrupción de los inspectores fiscales, sino que el contribuyente dedica más tiempo a producir por no dedicarlo a trámites engorrosos y complicados y contratar a técnicos fiscales.

Tercera.

En los Presupuestos de Egresos, se proyecta invertir sumas considerables para la construcción de viviendas para su VENTA. No se toma en cuenta que la mayoría de los trabajadores no cuenta con los recursos económicos para COMPRAR una vivienda.

La inversión proyectada es inconveniente porque no resolverá la escasez de viviendas.

Dicha inversión debe destinarse a otros conceptos que beneficien al pueblo, sobre todo al sector de menores recursos.

Lo conveniente sería estimular la construcción de viviendas para ALQUILER (y no para su VENTA).

Para lograr lo anterior, una sola OfICINA, podría proceder como sigue:

a) Proponer una LEY que establezca que las personas físicas o morales que construyan viviendas para ALQUILER (no para su venta, la cual estará prohibida durante diez años), no se les aplicarán las disposiciones legales en vigor y que podrán alquilar libremente sus viviendas por los importes y plazos que deseen.

b) La nueva OfiCINA, deberá formular planos para construcción de edificios de 4 ó 5 niveles para viviendas con 2 recá**maras.**

e) Las personas que soliciten la autorización para construir viviendas de alquiler, se les deberá aprobar por la misma OFICINA en un plazo máximo de 30 dias, sin intervención de ninguna otra dependencia (para evitar trámites burocráticos).

d) Para lograr la rápida construcción de viviendas, se deberán otorgar incentivos, **como los que siguen:**

Exención de Impuestos

1. Predial durante 10 años (sólo pagarían los derechos por consumo de AGUA).

2. Por las rentas que cobren durante 10 **años no pagarían impuestos, inclusive** el impuesto por adquisición de terrenos.

Estas mismas disposiciones deberán aplicarse por los gobiernos de los estados y municipios del país.

Seguramente que con los estímulos anteriores, los particulares construirían las víviendas cerca de las industrias y **comercios.**

Con la competencia entre los arrendadores, los montos de los alquileres, tenderían a bajar.

Adicionalmente, con este proyecto, se lograría reducir considerablemente la CONTAMINACION, porque los obreros y empleados rentarían las viviendas cerca de sus centros de trabajo y ya no necesitarían utilizar sus autos viejos ni los camiones.

Por último, el Instituto Nacional de Administración Pública, ya cuenta con técnicos y especialistas muy capacitados que pueden mejorar considerablemente, los tres puntos expuestos.

Enrique Caamaño Muñoz

Actividades Académicas

Contador Público, Actuario y Licenciado en Administración.

Actividades Profesionales

Empleado en el Departamento de Impuesto sobre la Renta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1930).

Ecomista en el Departamento de Estudios Económicos dela Secretaría de Economía Nacional. (1931-1932).

Economista en el Departamento Agrario. (1933-1934).

Contador y posteriormente Contralor General de Nacional Financiera, S.A. (1936).

Auditor de Cementos Mexicanos y de la Cervecería Cuauhtémoc por cuenta del C.P. Rafael Mancera.

Consejero del Comité de Préstamos del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S.A. (1946).

Comisario de la Compañía eléctrica de Chapala, S.A. y Empresas Eléctricas Filiales.

Consejero de la Comisión Nacional de Caminos Vecinales.

Tesorero de Compañía Mexicana de Tubos, S.A. (1947-1949).

Director General de Egresos de la Dirección General de Egresos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (1949-1953).

Consejero de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (1949-1958).

Consejero de la Comisión Federal de Electricidad. (EneroI1959).

Consejero de la Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A. de C.V. (MarzoI1959).

Consejero de Ayotla Textil, S.A. (JunioI1959).

Consejero de Caminos y Puentes Federales de Ingresos. (JunioI1959).

Consejero de la Perla Minas de Fierro, S.A. (Junio/1961).

Miembro del Consejo Consultivo del Centro Nacional de Cálculo del Patronato de Talleres, Laboratorios y Equipos del Instituto Politécnico Nacional. *(Marzo/1963).*

Vocal del Patronato para el Fomento de las Actividades de Alta Especialización Docente del Instituto Mexicano del Seguro Social. (Mayo/1964).

Vocal de la Comisión de Vigilancia del Instituto Mexicano del Seguro Social. (Diciembre/1964).

Subsecretario de Egresos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (1959-1970).

El estudio Presupuestal de Noruega, me orientó para incorporar al Presupuesto Federal, los correspondientes a los Organismos Paraestatales.

Reorganización Fiscal en el Gobierno de Paraguay por cuenta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1971).

Asesor de varias empresas comerciales e industriales (1972-1994).

El Ombudsman: Defensor de los Ciudadanos

La palabra "ombud", nos dice el Ombudsman para Asuntos Civiles de Suecia, señor Alfred Bexelius, se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra. En su posición supervisora el Justitie Ombudsman –JO– es un representante del Parlamento y, por lo mismo, de los ciudadanos.

Es explicable que Donald C. Rowart afirme, al iniciar el Prefacio de la segunda edición de esta obra, que durante el lapso transcurrido desde su primera aparición en febrero de 1965, hasta que se publicó la segunda en 1968, haya aumentado tanto el interés mundial por la institución del "Ombudsman" el defensor del ciudadano, como también resulta comprensible que dicho publicista haya dicho en la introducción de la primera edición, que "en años recientes la oficina escandinava del Ombudsman haya alcanzado tan amplia atención en el mundo democrático, como un instrumento para controlar a la burocracia".

La institución de que se trata, conforme se lee en las páginas de esta obra, escritas muchas de ellas por quienes han ejercido las nobles funciones del Ombudsman, parece remontarse al siglo XVI y al Preboste de la Corona tanto en Suecia como en Finlandia, unidas entre sí tres siglos atrás. Su evolución histórica, que no la apartó nunca de su función fundamental de vigilar la situación de los funcionarios públicos para defender a los particulares contra el proceder ilegal de la administración pública, pone de manifiesto el interés de aquellas naciones y de las que a poco andar del tiempo adoptaron para sí y a su manera, la institución en su anhelo de vivir un régimen de derecho y la suprema aspiración de reconocer y respetar la dignidad de la persona humana, desde antes de que se hablara de los derechos del hombre.

No obstante que en aquellos países, así como en Noruega y Dinamarca, las Constitucíones Políticas o la legislación interna han creado sistemas de recursos adminístrativos o bien, sin ellos debidamente reglamentados, hay formas de remediar ciertos yerros administrativos, la institución del Ombudsman o Defensor del Ciudadano está prevista como una manera de que el Parlamento vigile el cumplimiento de las leyes y el Ombudsman gracias al ejercicio correcto, eficiente y por todos conceptos honorable de las funciones que le son propias ha mantenido y acrecentado su prestigio, lo cual ha trascen-

dido al extranjero y producido notable efecto, que se han suscitado discusiones en los Estados Unidos y en otras partes, y su consecuente y lógica producción de estudios serios y profundos, como los del Profesor J. D. Mitchell, de la Universidad de Edimburgo y de la señora Nicola Questiaux, Miembro del Consejo de Estado de Francia.

Estos ensayos son adversos a la implantación del Ombudsman, no porque en ellos se desconozcan los innegables beneficios producidos por dicha institución en los países en que existen, ni porque se dude de su eficiencia. Los autores de esos ensayos, que demuestran su profundo conocimiento de la institución, a la que analizan con cuidado, creen simplemente que el sistema del Ombudsman no sería adecuado ni eficaz en sus respectivos países, dadas las peculiares estructuras políticas establecidas y, además, en Francia, por su larga y satisfactoria tradición, de los Tribunales Administrativos. Ambos estudios son, en consecuencia, del mayor interés.

Otros ensayos interesan también, por provenir de ciertos hombres de estudio de países que no tienen régimen parlamentario, de aquellos en donde el Parlamento interfiere y, vigila a la Administración Pública o ha creado un tribunal independiente, como un Consejo de Estado. El estudio del Profesor de Ciencias Politicas de la Universidad de Pennsylvania, Henry J. Abraham se queja de que el recurso que las personas particulares pueden oponer en contra de los errores y las dilaciones de la Administración Pública y que se tramitan en esas mismas dependencias suscita el problema de la parcialidad y además que a falta de un sistema de tribunales administrativos como en Francia, la via de acción judicial implica dilaciones y gastos que irritan y desilusionan al ciudadano y éste frecuentemente llega a considerarse con razón o sin ella, como si estuviera a merced de una burocracia inaccesible que, de no ser vigilada, llegaría a ser incontrolable.

Considera el Profesor Abraham que los numerosos informes que en diversas ocasiones se han rendido en los Estados Unidos para mejorar el proceso administrativo en todos los niveles del Gobierno y las numerosas proposiciones que se han hecho, inclusive por las "Comisiones Hoover" sobre la organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno y otras que en parte se adoptaron, no todos los problemas han quedado resueltos y agrega: "No es este el lugar para enumerar la características de esos diversos informes y recomendaciones. Basta hacer notar que ninguno de ellos trató específicamente sobre la necesidad del Ombudsman. Sin embargo, es el Ombudsman (y más específicamente el modelo noruegodanés) el que excluye toda supervisión de los tribunales y

el procesamiento directo, el que podría dar una respuesta la verdadera respues**ta a una necesidad** verdadera", **Termina** diciendo: "Aunque hay dudas serias de que el Ombudsman sea factible al nivel nacional de los Estados Unidos, esa institución podría resultar fácilmente aceptable al nivel de los Estados y, particularmente, a los gobiernos municipales. Ciertamente merece un ensayo".

No corresponde a la índole de este prólogo hacer comentarios acerca de todos y cada uno de los ensayos recogidos en esta obra y que podría considerarse que analizan la institución del Ombudsman a la luz de la conveniencia o inconveniencia de importarla a sus respectivos países con las adaptaciones que se consideren adecuadas. Hemos seleccionado sólo alguno de ellos atendiendo a la nacionalidad de sus autores, que los han hecho precisamente con vista a los respectivos sistemas nacionales de protección al cíudadano, a sus derechos y a sus intereses legitimas.

El distinguido Canciller de Justicia de Suecia, Sten Rudholm dice en su interesante exposición que la función más importante que se atribuyó al cargo, creado en 1713 Y llamado Procurador Supremo (H6gste Ombudsmannen) era la de ejercer una supervisión general para asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos y que los servidores públicos desempeñasen sus funciones adecuadamente. En ciertas materias graves, tales como traición, el **Procurador Supremo m**isrno **conducía** el caso ante los Tribunales.

Por una orden de la Cancillería de 1719 se cambió el nombre de la oficina por el que actualmente lleva todavía, de Canciller de Justicia (Justitie Kansler, que se abrevia JK); pero el cambio de nombre no alteró la función que hasta la fecha es la de controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal. La legislación posteriormente dictada y otras disposíciones de la materia han conservado las funciones originales de control y supervisión. Más tarde, durante el siglo XVIII, se cambió la posición del JK en lo que a su designación se refería, facultad que dejó de pertenecer al Rey para encomendarla a los cuatro cuerpos representativos, o sea a los Cuatro Estados; dicha posición fue la predecesora de la actual, fundada en 1809, en la Constitución de ese año, que sustancialmente rige todavia.

Cuando el volumen de los negocíos creció hasta ser demasiado pesado para el JK llamado también Justitie Ombudsman o JO el Parlamento (Riksdag) creó otras dos dependencias más, de igual categoría, una para asuntos civiles y otra para asuntos militares, lo cual data apenas del año 1968.

Aunque los Ombudsman deben permanecer en sus funciones durante cuatro años únicamente, se acostumbra reele-

girlos. Si alguno de ellos cometiera alguna falta grave a su deber, el Parlamento podría despedirlo, pero esto no ha llegado a suceder todavía, aunque sí ha dejado de reelegirse a algún Ombudsman que no gozaba ya de la necesaria confianza.

Los Ombudsman de Escandinavia y de Suecia en particular son funcionarios que desarrollan una actividad extraordinaria: efectúan viajes constantes de inspección a los tribunales, puestos militares, prisiones, etc. Además, inspeccionan también a los representantes del Rey como a los Consejeros del Gobierno de Condado. Efectúan también visitas a las dependencias administrativas, previo aviso de veinticuatro horas y, por supuesto, el Ombudsman no lleva a cabo esas visitas de inspección por sí solo, sino que se hace acompañar de funcionarios auxiliares. En los casos de mala administración, se concede al responsable la oportunidad de ser oído.

Generalmente la actuación del Ombudsman reviste dos formas: la primera iniciando una encuesta escrita y otra, cuando el caso es más serio, puede llevar adelante audiencias orales con el' presunto responsable, quien al final de la averiguación gozará del beneficio de la duda.

También llevan a cabo los Ombudsman investigaciones a largo plazo que implican estudios concienzudos de la legislación y demás disposiciones aplicables. Es frecuente que estas averiguaciones sean iniciadas y llevadas a cabo por el Ombudsman como consecuencia de quejas de particulares que aparecen en periódicos o revistas, pero el funcionario aludido no necesita dar a conocer las causas ni los motivos determinantes de su actuación.

Por otra parte, el Parlamento ha facultado al Ombudsman con plena discrecionalidad para decidir qué casos son los que deben ser ínvestigados.

Las oficinas de los Ombudsman disfrutan de plena autonomia en relación con el Parlamento, el cual carece de derecho a dictarles directivas. En cambio, los informes relativos a los casos en que los Ombudsman intervienen son examinados por alguno de los comités parlamentarios, los cuales, después de estudiar dichos informes acuciosamente, formulan dictamen de opinión al Parlamento, cuyos miembros pueden discutir acerca de lo que el JO debió o no debió hacer en los diferentes casos.

Es también de mencionarse el hecho de que la opinión pública, al discutir los casos controvertidos que han llamado la atención, ejerce funciones de control y vigilancia sobre el JO.

Funciona también en Suecia el Ombudsman para la Libertad de Comercio (NO), alIado de otras dependencias con ciertos poderes administrativos en el

campo de la competencia desleal; el Tribunal Sueco de Mercado y la Oficina Nacional de Precios y Cartels. Las instituciones bancarias y aseguradoras caen bajo la jurisdicción de otras autoridades supervisoras.

En esos terrenos, mientras la Oficina Nacional de Precios es la dependencia investigadora con cuatro funciones principales, a) de control de precios, b) de investigación, e) de registro de cartels y d) de información de precios al consumidor, el Ombudsman para la Libertad de Comercio (NO) es la dependencia perseguidora con las bases siguientes: 1) investigaciones de la Oficina Nacional de Precios y Cartels; 2) acceso al registro de cartels, 3) quejas e investigaciones en sociedades y empresas, y 4) publicaciones y discusiones de prensa y otras fuentes.

Debe agregarse para completar este cuadro que el Tribunal Sueco de Mercado es la autoridad juzgadora. Sus miembros, al igual que los de la Oficina Nacional de Precios y Cartels (SPK), son representantes imparciales del mundo de los negocios y de los asalariados, esto es, de los consumidores.

La función especial de supervisión de las prácticas de mercado está encomendada a otro Ombudsman, el de los consumidores (KO), el cual defendería el interés público en los asuntos que se ventilan en el Tribunal de Mercados. Dícho funcionario, por 10 contrario de lo que se ha dicho acerca del Ombudsman para la Libertad de Comercio, no responde al Parlamento porque éste no 10 nombra, en cambio, está sujeto a la responsabilidad de todo funcionario público.

Es de la mayor importancia el aspecto de las funciones del Ombudsman de los Consumidores, que consiste en la mayoria de los casos tratar de que las faltas sean reparadas voluntariamente por el responsable; entonces su primera tarea consistirá en persuadir al responsable para que enmiende su actuación. Esto no significa que el KO pretenda establecer un compromiso, sino dar al responsable la oportunidad de corregirse ante la posibilidad de que sea castigado severamente.

Podria hacerse también mención de otro Ombudsman de creación reciente: el Ombudsman de la Prensa, cuyo nomo bramiento tiene diverso origen, ya que lo expide un comité de tres personas formado por uno de los Ombudsman nombrado por el Parlamento, el Presidente de la Barra de Abogados de Suecia y el Presidente de la Junta de Colaboración de la Prensa. Todas las quejas y ofensas contra "el buen uso de publicaciones" van directamente al Ombudsman de la Prensa (PO), el cual puede también obrar, al igual que otros Ombudsman, por iniciativa propia. En contraste con prácticas anteriores, toda-

vía vigentes en otras partes, los abusos que se denuncian pueden no haber afectado ni perjudicado al quejoso en lo personal. En otras palabras, el público puede protestar en contra de cualquier cosa que a su juicio constituye una violación de la ética periodística, lo cual podría ser base para la actuación del Ombudsman.

También en esta materia el procedimiento puede iniciarse con el estudio de la posibilidad de corregir la falta consiguiéndose que el periódico de que se trate inserte una rectificación o dé lugar a una respuesta. El PO puede ponerse en contacto con el periódico para ese efecto y, cuando el asunto no pueda solucionarse de esta manera, el propio PO puede, si encuentra motivos, en el sentido de que "el buen uso de publicaciones" ha sido menospreciado, emprenda una averiguación del Tribunal de Honor (POn) o Consejo Sueco de Prensa, puede llegarse a la sanción, que puede ser de quinientas coronas la primera vez y llegar a dos mil en casos de reincidencia.

Existen, pues, Ombudsman como órganos del Estado, a los que se atribuyen funciones propias y específicas y a los que se concede autonomia como una prenda de ecuanimidad e independencia; cuyos titulares son escogidos escrupulosamente, dada la delicadeza de dichas funciones y la trascendencia de los resultados de su actuación. Hay también Ombudsman que tienen menor vinculación con el Estado porque si bien son nombrados conforme a normas jurídicas vigentes, éstas atribuyen la facultad de nombramiento a órganos o a funcionarios independientes. De todos ellos en general, aunque superficialmente, nos hemos ocupado.

y hay además, en Suecia por lo menos, funcionarios semejantes, a quienes se da el mismo nombre de Ombudsman u otro parecido, en organizaciones de muy diversa índole y de propósitos variados, que desempeñan ciertas funciones de vigilancia o ejercen cierto mandato o representación. Todos ellos responden a idéntico fin: defender los derechos de las personas y para ello representarlas y hablar por ellas para salvaguardar sus derechos y sus intereses y preservar el orden jurídico establecido.

No es posible propugnar por el establecimiento de la institución del Ombudsman en todos los países de la tierra, cualesquiera que sean sus instituciones jurídicas. Así lo demuestran varios de los estudios que aparecen en esta obra, los cuales demuestran también que el espíritu inspirador del Ombudsman, de salvaguardar los derechos de la persona humana y el orden jurídico establecido, dondequiera que rigen los sistemas democráticos, se ha abierto paso en una forma u otra, conforme a

las peculiares y específicas condicíones de la vida pública.

En muchas naciones de la tierra y en unas más que otras, es fácil advertir inquietudes e inconformidades acerca del funcionamiento de las oficinas públicas, del cuerpo judicial y de las cámaras legislativas. Por esa razón los hombres de estudio, ligados o no al organismo del Estado, pero que en su esfera de acción se preocupan de la cosa pública, tratan de formular concretamente los problemas existentes y proponer las soluciones que consideran adecuadas. Asi lo vemos también en algunos de los estudios recogidos por el señor Donald C. Rowart. Personalmente me di cuenta de las últimas modificaciones que en Suecia se hicieron al sistema establecido, y también en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos en donde se oyen voces que claman por ciertas transformaciones estructurales o de función, particularmente en el problema que se enfrenta al Ombudsman.

En nuestro país también se palpan inquietudes, inconformidades y anhelos de perfeccionamiento en las estructuras de todas las ramas de estado. Se han dado ya solucíones que parecen adecuadas para enderezar y activar las ramas ejecutiva y judicial; el tiempo mostrará los resultados que se obtengan. En esas soluciones resplandece el ideal de respetar los derechos de hombre en su integridad dentro del orden jurídico existente, que es el ideal que en otras partes se trata de lograr por medio de la institución del Ombudsman.

La publicación de la obra de Donald C. Rowart merece todo elogio porque presentará al mundo que habla español aquella institución, que es digna de ser conocida y estudiada en nuestro medio hispánico.

Prológo del libro *El Ombudsman: Defensor de los Ciudadanos,* fCE, México, 1973.

Daniel Escalante Ortega

Nació en la Ciudad de México, el 12 de febrero de 1901.

Actividades Académicas

Licenciatura en Derecho en la Escuela Libre de Derecho.

Catedrático de la Escuela Libre de Derecho durante 47 años.

Profesor de la Escuela de Ciencias Politicas y Sociales.

Profesor de Derecho Administrativo y Derecho Internacional Privado.

Actividades Profesionales

Abogado en el Bufette Daniel Escalante Ortega.

Director de Servicios Diplomáticos de la Secretaria de Relaciones Exteriores.

Perteneció al cuerpo diplomático, siendo embajador de México en Perú y Nicaragua.

Miembro activo del Ilustre Nacional Colegio de Abogados.

Reconocimientos

Recibe varios reconocimientos en el Servicio Diplomático, entre ellos la Estrella Negra, presea otorgada por el Gobierno Sueco.

La Política Fiscal Moderna

1

Los objetivos de la política fiscal moderna son muy diversos a los de la vieja política de finanza ortodoxa. Esta última perseguía: 1) la reducción de los gastos gubernamentales a un mínimo y 2) el equilibrio del presupuesto, principalmente.' El objetivo 1) se apoyaba en:

a) la errónea creencia de que los gastos gubernamentales son improductivos; y

b) la suposición de que el mejor presupuesto es el más reducido, debido a que los impuestos afectan al ahorro privado, en la medida en que se hubiese ahorrado de no haberse pagado impuestos. Como para los clásicos hablar de una baja en los ahorros privados equivalía a decir que había declinado la inversión privada, consideraban los impuestos como un factor contrario a la creación de capital y al progreso económico.'

Al objetivo 2) se le sostenia con cuatro argumentos íntimamente relacionados **entre sí:**

a) Argumento económico: si se supone, como erróneamente suponían los clásicos, que las empresas privadas tienden siempre a ocupar todos los factores de la producción, bajo la consideración, desde luego, de que los salarios y precios fuesen flexibles, se deduciría que el gobierno puede obtener el uso de tales factores sólo si impide que las empresas privadas los utilicen. Si el gobierno hiciera sus gastos con dinero recién creado, competiría con las empresas privadas por el uso de los factores de la producción. El resultado seria bajo la presión de esta demanda adicional, que subirían los precios de los factores, provocándose, consiguientemente, un cierto grado de inflación. El gobierno puede también efectuar sus gastos con el ingreso proveniente de impuestos. En este caso el gasto gubernamental ya no se *agregaría* a la demanda de los factores de la producción sino simplemente *sustituiría* a un gasto privado. De esto se deduce, como lo hacían los clásicos, que el presupuesto deberia estar en equilibrio.

b) Argumento político: un presupuesto siempre en equilibrio protege a la economía de posibles presiones en favor de una política fiscal basada en razones políticas más que económicas.

c) Argumento financiero: cuando se logra un balance en el presupuesto, el gobierno no tiene que acudir al mercado en busca de fondos (si se trata de un déficit). Por lo tanto, sus operaciones se simplifican; libera al mercado de la influencia de las emisiones gubernamentales y previene aumentos en los gastos que hay que hacer para pagar el interés de la deuda pública.

d) Argumento psicológico: éste se basa principalmente en que la confianza pública en el crédito del gobiemo descansa en el equilibrio del presupuesto. Según este criterio ningún individuo, empresa o gobierno pueden gastar indefinidamente más allá de sus ingresos corrientes; las deudas contraidas deben ser pagadas y una deuda no debe ser contraída a menos que haya la intención y la posibilidad de pagarla. Existe siempre el temor de un déficit y con éste el temor a la repudiación de la deuda o a una inflación.

En las economías del siglo XIX y principios del XX se prestó poca atención a las fases del ciclo económico y se aplicó la regla del equilibrio presupuestal tanto en la depresión como en la prosperidad. Pero cuando el objetivo cambió hacia la estabilidad económica y hacia la total utilización de los recursos productivos que según los clásicos se encontraban ocupados pero que en la realidad no lo estaban en su totalidad se hizo evidente que las políticas tradicionales no podrían ser aplicadas indistintamente, año con año, pasando por alto **las condiciones existentes, sin causar** daños a la economía.

Los objetivos de la política fiscal moderna son muy amplías: 1) estabilídad económica; 2) ocupación plena y 3) aumento constante del nivel de vida y más justa distribución de la riqueza entre toda la población. En los principios teóricos de la política fiscal se acepta que las medidas financíeras son sólo una parte del mecanismo necesario para alcanzar estos objetivos.

La teoría moderna sostiene que la política fiscal debe controlar los gastos públicos, los impuestos y los empréstitos de modo que se logre la estabilidad económica en niveles cada vez más elevados de actividad. Independientemente de que ahora aparezcan otros nuevos elementos que contrarresten eficazmente a las fuerzas que en la anteguerra provocaron el ciclo económico, la política fiscal debe ser proyectada en forma tal que ayude a la estabilidad económica, atenuando la severidad de las fluctuaciones.'

Decir que una comunidad no alcanza el estado de ocupación plena es lo mismo que afirmar que existen recursos desocupados. Estos recursos, aprovechados productivamente, habrían traido un aumento de la producción de la comunidad' En las sociedades modernas no será posible permitir ya la existencia de recursos ociosos, como tampoco lo será soportar su uso ineficiente cuando se sabe que se puede conseguir un nivel de vida tan alto como sea dable elevar la producción.

Una política fiscal racional debe determinar el límite de los gastos públicos, pues si el gasto nacional fuese mayor del necesario para obtener la ocupación

plena se estaría yendo hacia la inflación. En cambio, si el gasto nacional fuese menor habría desocupación de recursos. La política fiscal, para alcanzar sus objetivos, debería ir acompañada de una política de precios y salarios. Tendría que ser aplicada cuidadosamente, después de observar las condiciones económicas del momento, pues sería tan irresponsable reducir los gastos gubernamentales, aumentar los impuestos y bajar la deuda pública cuando hay tendencias deflacionarias como lo sería aumentar los gastos, bajar los impuestos y elevar la deuda cuando las tendencias son inflacionarias. Ello, en vez de ayudar a contrarrestar la deflación y la inflación, aumentaría ambos males.

Si el financiamiento de los gastos públicos necesarios para alcanzar la ocupación plena se hace con impuestos, hay que prestar mucha atención al efecto de cada uno de estos impuestos, especialmente sobre el consumo e inversión de la comunidad. Si los fondos proceden de empréstitos es también indispensable conocer la fuente. Además es necesario determinar las circunstancias económicas por las que atraviesa el país en el momento y la fase del ciclo. Algunos combaten el aumento de la deuda pública como forma de alcanzar la ocupación plena, aun cuando tal aumento no provoque ni una inflación, ni una transferencia de ingresos del pobre al rico. Como lo ha hecho notar Beveridge, soportar el desempleo y la insatisfacción de necesidades, la desnutrición y las enfermedades por temor de que aumente la deuda interna es perder la noción de los valores relativos.'

Los preparativos para la guerra y la guerra en sí misma han venido a demostrar que es posible obtener la ocupación plena. Los años venideros de paz tendrán que enseñarnos cómo mantener la **ocupación plena sin provocar inflación,** cómo alcanzar la prosperidad sin caer en la depresión y, finalmente, cómo lograr la más justa distribución de la riqueza y el constante aumento del bienestar económico.

II

Desde el siglo XIX el mundo capitalista ha registrado fluctuaciones cíclicas en el nivel de ocupación y producción conocidas con el nombre de ciclos económicos y con una duración de ocho a nueve años. Una fase de depresión, caracterizada por niveles de ocupación y producción relativamente bajos, es seguida por una fase de prosperidad, con niveles de ocupación y producción relativamente altos.

El ingreso nacional es relativamente alto durante la prosperídad y relativamente bajo en la depresión. Como las recaudaciones gubernamentales a tasas

fijas son una función del ingreso nacional, éstas serían relativamente altas en la prosperidad y relativamente bajas en la depresión. Si lo que se desea es mantener en equilibrio el presupuesto, entonces los gastos gubernamentales serían también relativamente altos en la prosperidad y relativamente bajos en la depresión.

Si el gobierno restringe sus gastos durante la depresión y los aumenta durante la prosperidad, ajustando sus gastos a sus ingresos, estará intensificando la depresión, la prosperidad y la inestabilidad económica. Si, por el contrario, restringe sus gastos durante la prosperidad y los intensifica durante la depresión, puede lograr que la depresión, la prosperidad y la inestabilidad económica sean menos intensas. Si el gobierno pudiera lograr mediante su política fiscal que se reocuparan los factores de la producción que la economía privada desocupa durante la fase de depresión se obtendría la estabilidad económica. La meta será la estabilidad económica en el nivel de ocupación plena compatible con el progreso económico y la distribución más justa de la riqueza.

Para nuestro análisis no nos interesa saber el grado de estabilidad económica que pudiera lograrse si el gobierno persiguiera una política fiscal anticiclica. Lo único que nos interesa saber es que la política anticíclica es más efectiva que la política cíclica para lograr una mayor estabilidad económica. Entenderíamos por política cíclica de gastos aquélla en la que los gastos gubernamentales variaran en igual sentido que el ingreso generado por la economía privada y por política anticíclica de gastos aquélla en la que variaran en sentido opuesto al del ingreso generado por la economía privada. Un ejemplo de política cíclica de gastos es el caso de Estados Unidos entre el fin de la Guerra Mundial 1y la Gran Depresión. La ocupación en la construcción pública, por ejemplo, subió de un valor de 20.5% del total de ocupación en construcciones hasta23.3%, de 1925 a 1929, durante el auge económico. En cambio, en 1932, en plena depresión, los gastos públicos en obras públicas bajaron 50%, con respectoa 1929.'

En la política anticíclica de gastos comenzó a pensarse principalmente después de la ola de depresión que siguió a la crisis de 1929. Suecia es uno de los pocos países que la ha llevado al campo de su politica económica. El ejemplo de Suecia es muy interesante y a él dedica**remos varias** lineas.'

Tradicionalmente los suecos son partidarios de lanzar empréstitos gubernamentales sólo cuando los fondos procedentes de los mismos se van a gastar en proyectos autoliquidables.' Los fondos necesarios para los demás gastos son cubiertos con los ingresos corrientes del gobierno. Como en algu-

nos años fiscales aquéllos pueden ser superiores a éstos y viceversa, se creó un fondo de compensación que absorbería las sumas en que los ingresos superaran a los gastos o que proporcionaría las cantidades en que los gastos fueran mayores que los ingresos corrientes. En 1933, en plena depresión mundial, este fondo se hallaba agotado. Entonces el Parlamento permitió que el Ejecutivo obtuviese empréstitos para gastos diferentes de proyectos autoliquidables. No obstante que esta política tuvo cierta oposición, ésta se apaciguó cuando se hizo ver que los préstamos serían a corto plazo y pagaderos en 7 años. Poco tiempo después comenzó la recuperación, que se inició con una mejoría del comercio exterior del pais y que se intensificó con los gastos gubernamentales que se hicieron con los fondos del empréstito, sumas que se destinaron en parte a financiar gastos de desocupación. En 1936 la situación había mejorado notablemente y el gobierno suspendió sus empréstitos y se dispuso a pagar lo que había pedido prestado. A mediados de 1937 el gobierno había pagado su deuda en 4 años en vez de 7.

No es menos interesante la experiencia que tuvo el gobierno sueco con la política cíclica de gastos de inversión, pues de ambas experiencias salió un presupuesto anticíclico.

El gobierno sueco es propietario de la tercera parte de los bosques del país. Sus plantas producen un tercio de la energía generada. Cuenta con recursos minerales; tiene, por ejemplo, intereses en las minas de Lappland, principales fuentes de las exportaciones de hierro. Controla parte de la tierra dedicada a la agricultura y los principales ferrocarriles y posee una parte importante de las acciones de los demás ferrocarriles. Tiene el monopolio del teléfono, telégrafo y radio, etcétera. Las ganancias de todas las empresas gubernamentales representan como el 10% de los ingresos del gobierno un 5% más o menos de la inversión total.

El gobierno sueco habia pensado seguir una política anticiclica de gastos de inversión, pero por una serie de motivos no la llevó a cabo. Los administradores de las empresas gubernamentales, entre ellos los de los ferrocarriles, vacilaron en adquirir nuevo equipo cuando los ingresos de las empresas estaban bajando, pero una vez iniciado el proceso de modernización no quisieron detenerse a mitad del camino, cuando la actividad económica había mejorado. Además, el gobierno, comprometido en programas sociales, particularmente en construcciones de casas, no siguió en la práctica la política anticíclicade gastos de inversión, que hubiese supuesto la suspensión del programa social en el período

de recuperación y su reanudación en la depresión.

De todas estas experiencias salió el presupuesto de 1938-1939. Este se dividió en un presupuesto ordinario o corriente, financiado con ingresos corrientes, y en un presupuesto de capital, financiado por empréstitos. Como las inversiones estatales cuentan con la confianza general, el gobierno puede conseguir fácilmente fondos pra expandir sus actividades. Pero existe el propósito de que esta expansión se haga durante la depresión. Se cree que si hay una depresión el gobierno podrá realizar eficazmente una política anticiclica de gastos de inversión. Al efecto el gobierno ha hecho investigaciones de los posibles desenvolvimientos de las empresas públicas, durante varios años, y los tiene en los archivos para el caso de que hubiese el peligro de una depresión. No se cree, sin embargo, que la política anticíclica de gastos de inversión sea suficiente por si misma para contrabalancear el ciclo económico. Para ello debería ir acompañada de una política anticíclica de gastos diferentes de los gastos de inversión. Con este motivo el gobierno quedó autorizado para obtener un empréstito por cualquier cantidad y para cualquier propósito, aun tratándose de un gasto improductivo. Esto mientras dure la depresión. Cualquier déficit que se produzca en el presupuesto ordinario en virtud de este empréstito tendrá que ser pagado con los ingresos ordinarios del futuro. El momento para iniciar los gastos anticíclicos se determinará del examen de una serie de datos: índices del comercio exterior, de ocupación, precios, etcétera, en tal forma que los gastos comien**cen con las primeras contracciones de** los negocios.

En vez de acudir a un empréstito en los años de depresión se puede depender también de un fondo de reserva creado en los años de prosperidad, como se ha hecho en Finlandia.' En Estados Unidos, algunos estados, entre ellos Maine, han promulgado una legislación que permite crear estos fondos de reserva. [10]

Esto por lo que respecta a la política anticiclica de gastos. La política fiscal anticiclica debe ir acompañada también por una política anticíclica de ingresos. Generalmente se señala la conveniencia de reducir la carga tributaria durante la depresión y aumentarla durante la prosperidad. Lo primero supone aumentar el poder de compra de la economía privada, lo segundo restringirla; aumentarla cuando lo que conviene es elevar el gasto de la comunidad y restringirla cuando lo que se busca es contraer el gasto nacional. Este es un terreno de las finanzas públicas muy poco explorado aún. Hasta muy recientemente la atención se concentraba en los gastos públicos como un instrumento de control económico y la política

fiscal se refería casi exclusivamente a la técnica y a los efectos multiplicadores del déficit presupuesta!. Los impuestos pueden constituir un arma en contra de la deflación y contracción o en contra de la inflación y expansión, a través de su influencia en la propensión a consumir y la propensión a invertir, principalmente. Si se reconoce esto debe aceptarse que un sistema impositivo debe ser lo suficientemente flexible para que permita llevar a cabo una política fiscal con la mayor efectividad y rapidez posibles.

III

La experiencia de los paises capitalistas enseña que la desocupación de los recursos y de la mano de obra se debe a tres causas: 1) deficiencia de la demanda efectiva total; 2) inadecuada dirección de la demanda, y 3) desorganización del mercado de trabajo. Lograr la ocupación plena entraña, por consiguiente, el mantenimiento de una constante y satisfactoria demanda, su canalización más adecuada en relación con la mano de obra existente, principalmente, y la organización del mercado de trabajo.

La causa más importante de la desocupación es la deficiencia de la demanda efectiva. Mientras se creyó que existen fuerzas económicas que aseguran automáticamente una demanda efectiva adecuada para todos los productos y servicios se sostuvo que sería imprudente que el estado diera ocupación a los recursos existentes, pues en tal forma privaria a los individuos de su uso. Pero una vez que se reconoció la posibilidad de que exista una demanda privada deficiente, el gobierno que busque la ocupación plena debe estar preparado para gastar más de lo que obtiene de los individuos por impuestos y demás ingresos corrientes, a fin de usar los recursos que sin este gasto permanecerían desocupados. La política fiscal moderna persigue el mantenimiento de una constante y elevada demanda efectiva como el principal requisito para alcanzar la ocupación plena.

El gasto nacional es la suma de a) gastos de las economías privadas en consumo; b) gastos de las economías privadas en inversión; e) gastos gubernamentales en bienes y servicios, financiados por impuestos y demás gastos corrientes que representan una transferencia de dinero de la economía privada a la pública sin resultar en deuda y d) gastos gubernamentales en bienes y servicios financiados por ingresos que representan una transferencia de dinero de la economía privada a la pública en virtud de los cuales ésta incurre en una deuda, o financiados a través de la creación de

nuevo dinero. La suma de estos grupos es igual a Gn, o sea el gasto nacional. Cuando Gn sea igual a Pop, que es el valor de la producción nacional cuando se encuentran ocupados todos los factores, entonces Gn es el gasto nacional de ocupación plena. La meta de la política fiscal de ocupación plena debe ser lograr la igualdad entre Gn y Popo Si Gn es mayor que Pop habrá inflación. Si Gn es menor que Pop habrá desocupación.

Para calcular la participación gubernamental en el gasto nacional es necesario principiar por el cálculo del gasto de la economia privada. Para ello hay que estimar el valor del consumo y el de la inversión privada interna. Después, mediante un examen de las condiciones económicas en el país y en el extranjero, y de las influencias reciprocas del intercambio comercial, sería necesario examinar la balanza de pagos a fin de determinar el saldo de la balanza en cuenta corriente.

Actualmente se hacen en Estados Unidos e Inglaterra cálculos de esta naturaleza con suficiente precisión aunque no con exactitud matemática. Puede obtenerse el valor de Pop basándose en la información existente sobre el factor trabajo, principalmente. En forma muy simplificada el siguiente sería un buen ejemplo."

En J941, Estados Unidos tuvo un producto nacional de 119,600 millones de dólares. Este año había 50.7 millones de individuos ocupados, de un ejército de trabajadores de 55.7 millones. La producción media anual entre los ocupados fue de 2,350 dólares. Si los 55.7 millones hubíesen trabajado, el producto nacional habría sido de 131,000 millones (55.7 millones x 2,350). Esta cifra puede utilízarse para calcular el producto nacional de un año posterior. Los demás elementos del cálculo serían el aumento anual de la población trabajadora (1% de aumento aproximadamente cada año, en Estados Unidos) y el aumento en la producción por hombreperíodoaño (que se estima sería de l.5período2.5% anualmente en Estados Unidos). Habría que tomar como dados ciertos elementos como, por ejemplo, la jornada de trabajo. Al calcular la población trabajadora debería considerarse una desocupación transitoria, que sería aquella necesaria para obtener cierta flexibilidad en el sístema económico, flexibilidad que permita la libertad de elección de trabajo, la posibilidad de cubrir los cambios estacionales, etcétera.

No obstante que la ocupación plena puede lograrse de muchos modos, en teoría al menos, los métodos prácticos están limitados por dos consideraciones: 1) el estado puede influir en ciertos renglones de los gastos más fácilmente

que en otros y 2) todos los renglones están relacionados entre sí, de manera que un cambio en uno produce cambios en los otros.

La política fiscal de ocupación plena puede seguir varios caminos:" 1) aumento de los gastos públicos financiados por empréstitos; 2) aumento de los gastos públicos financiados por impuestos y demás ingresos corrientes; 3) aumento de los gastos privados mediante una baja de los impuestos y 4) aumento de los gastos privados mediante un sistema combinado de impuestos y de gastos que afecte favorablemente a la generación del ingreso.

1) Un aumento en los gastos públicos financiados por empréstitos elevará el gasto de la comunidad en una suma mayor a la del empréstito, porque al gastarse los fondos del empréstito se originará también un alza del gasto privado. Esta alza dependerá de: a) la propensión a consumir de los que reciban las sumas gastadas por el gobierno; b) la influencia de los mayores gastos públicos y la de los mayores gastos de consumo a que den lugar aquellos sobre la inversión privada y e) la proporción en que la mayor demanda de bienes y servicios a que dio lugar el gasto gubernamental se dirige hacia los bienes y servicios producidos en el pais y la proporción en que se encauza hacia los bienes y servicios importados.

2) Los impuestos y demás ingresos corrientes del gobierno afectan al consumo y al ahorro de la comunidad. Por consiguiente, un aumento de los gastos públicos financiados por impuestos causaría un aumento adicional en el gasto total de la comunidad, en la medida en que los fondos se ahorraran si no hubiesen ido a pagar impuestos. Este aumento adicional será mayor en un sistema impositivo progresivo que en uno regresivo. La expansión que se provoca en la economía por este método de financiamiento es menor que en el caso **anterior.**

3) Por el tercer método permanecerían sin variar los gastos gubernamentales, pero en cambio bajarían los impuestos. Una parte de los fondos que ahora permanecen en el sector privado de la economía se gastaría en consumo y otra parte se ahorraría. En la medida en que hay fondos que no regresan a lacorriente del ingreso, debido al ahorro, la expansión es menor de lo que hubiese sido si estas sumas hubiesen sido gastadas por el gobierno en su totalidad.

4) Podemos pensar en el ingreso nacional como una corriente de bienes y servicios medidos por sus valores monetarios. Hay ciertos factores que tienden a mantener ininterrumpidamente esta corriente y otros que tienden a desviarla. Toda suma de dinero que continúe o aumente la corriente del ingreso tendrá un efecto generador. Por el con-

trario, toda suma que tienda a desviar la corriente del ingreso tendrá un efecto destructor. La mayoria de las entradas gubernamentales son destructoras de ingreso, **al** menos en parte. En cambio la mayoría de los gastos gubernamentales son creadores de ingreso. Cada recaudación gubernamental tiene distinto efecto destructor de ingreso. También cada gasto del gobierno tiene un efecto de generación diferente. Por consiguiente, puede concebirse un sistema fiscal que eleve el gasto de la comunidad, a través de un cambio de las recaudaciones gubernamentales que tienen un elevado efecto destructor de ingresos, hacia aquellas que tienen un efecto destructor menor, y de un cambio en los gastos hacia aquéllos que tienen un efecto generador de ingresos mayor. Esto podría ir acompañado, cuando fuese necesario, de un sistema de subsidios.

Muchos economistas ponen sus esperanzas en el gasto privado como forma de crear la demanda efectiva necesaria para ocupación plena. Piensan que en el período inmediato de la postguerra las inversiones privadas en construcciones, las que originen en virtud de los desenvolvimientos tecnológicos y las necesidades insatisfechas de los años de guerra harán que el gasto nacional alcance el nivel de ocupación plena a través del gasto de la economía privada, principalmente. Muchos de los que sostienen este punto de vista desearían ver una baja de los impuestos que afectan a los fondos que van a la inversión, por un lado; y por otro una política de consumo a largo plazo que tendiera a elevar la propensión a consumir de la comunidad.

Una segunda escuela no confia tanto en el gasto privado. Según este otro punto de vista, sería necesario depender principalmente del gasto gubernamental para asegurar un gasto nacional de ocupación plena.

Por otro lado, hay quienes piensan que en una democracia capitalista no es posible obtener por causas de carácter político el volumen de gastos necesarios para lograr la ocupación plena, excepto en un período de guerra."

IV

Hemos visto cómo la política fiscal puede ser anticíclica y de ocupación plena. La política fiscal puede perseguir también la distribución más justa menos desigual de la riqueza. Desde este punto de vista se hablará de una política fiscal de redistribución.

El gobierno obtiene fondos por concepto de: 1) impuestos indirectos y todos aquellos ingresos corrientes con los mismos efectos de repercusión; 2) impuestos directos y todos aquellos ingre-

sos corrientes con los mismos efectos de repercusión; y 3) empréstitos.

Un sistema impositivo basado en la obtención de fondos de la fuente 1) generalmente es de características regresivas. En tanto que los impuestos afectan a los precios de las mercancías de consumo general la carga del impuesto disminuye proporcionalmente a medida que se llega a grupos con mayores ingresos.

Un sistema impositivo basado en los impuestos directos como el impuesto sobre la renta puede ser regresivo o progresivo. Sería regresivo si el impuesto gravara proporcionalmente más a los pobres que a los ricos. Sería progresivo cuando la carga del impuesto fuera proporcionalmente mayor para los ricos que para los pobres.

En las sociedades modernas tendrán que adoptarse sistemas impositivos progresivos, si se desea lograr una distribución más justa o menos injusta del mgreso.

La fuente 3) la constituyen los empréstitos. Al hablar de éstos es necesarios distinguir entre empréstito interior (y deuda externa), cuando las fuentes no sean del país.

Una deuda interna significa que la nación ha decidido hacer algo que los nacionales no podrían efectuar individualmente y cuyo costo no era deseable o posible distribuir entre ellos, por el momento. El costo, sin embargo, tendrá que ser cubierto por.los individuos. La distribución de este costo dependerá de quien compre los bonos representativos de la deuda y de las fuentes de las que el gobierno obtenga las sumas necesarias par pagar el interés de los bonos. Pero, en este caso, 10 que un individuo paga en forma de impuesos, por ejemplo lo obtiene otro el tenedor del bono en forma de interés. Aquí hay sólo una redistribución de ingresos, de quien paga impuestos a quien recibe el interés, pero el país no pierde nada de sus ingresos en virtud de esta operación.

El caso de una deuda externa es diferente. Aquí la nación tiene que ceder una parte de su ingreso mientras paga el principal y los intereses. Al recibir los fondos, o los bienes representativos, el país estará en condiciones de consumir más de lo que produce (para simplificar, supóngase que consume todo 10 que produce) por el monto de los fondos que recibe. Al pagar tendrá que consumir menos de los que produce, por los fondos que recibió más los intereses.

La influencia de la deuda interna sobre la distribución del ingreso ha variado a través del tiempo. En Inglaterra, por ejemplo, en el período inmediato a las guerra napoleónicas una gran parte de la deuda pública era financiada por el rico. Los impuestos, en cambio, pesaban sobre la gran masa de la población.

Es decir, había una transferencia de ingresos del pobre, representado por los elementos productivos de la sociedad, hacia el rico. Esto ya no sucede del todo en ciertas sociedades más modernas. En éstas una parte muy importante de los ingresos gubernamentales proviene de un impuesto sobre la renta progresivo, mientras que, por otro lado, la mayor parte de los bonos representativos de la deuda está en poder de pequeños inversionistas o de instituciones que realizan un servicio social cuyos beneficios van a toda la comunidad, como instituciones educativas, etcétera. Una gran proporción de los valores gubernamentales, en Estados Unidos, está en poder de tales individuos e instituciones.!'

La existencia de una deuda puede ser un medio para distribuir adecuadamente el ingreso, pues si el que paga los impuestos es el rico y el que recibe el interés de la deuda es el pobre, o la colectividad en su conjunto, habrá una transferencia de ingresos del rico al pobre. Pero si la distríbución de ingresos que se produce cuando hay una deuda fuese desfavorable al indivíduo con ingresos reducidos, la existencia de una deuda elevada sería un mal.

Cuando un país cuenta con un sistema impositivo progresivo y tiene una deuda interna en virtud de la cual se produce una transferencia de ingresos del rico al pobre, el consumo del país será mayor que si el sistema impositivo fuese regresivo y la transferencia de ingresos, en virtud de la deuda, fuese del pobre al rico. Por consiguiente, al examinarse la distribución de ingresos deben tenerse en cuenta todos los problemas que esta distribución lleva consigo, especialmente sobre el consumo y el volumen de ahorros de la comunidad. Además, deben considerarse estos problemas para el caso de un país determinado y en cierto momento histórico.

La política fiscal debe vigilar también la distribución de los gastos públícos, pues en virtud de éstos la colectividad en conjunto puede quedar beneficiada, mejorando en forma inmediata o futura el nivel de vida de su población.

Existe en la actualidad un campo muy amplio para los gastos públicos en inversiones que contribuyen al bienestar colectivo y a la mayor capacidad de producción de la sociedad, inversiones que no interfieren con la esfera de la economía privada. Las inversiones serían en: mejoría en los transportes y vías de comunicación, desenvolvimiento económico en las cuencas de los ríos, obras de irrigación, obras de defensa contra inundaciones, conservación del suelo, reforestación, electrificación, casas de costo reducido, etcétera, además de educación, salubridad, nutrición, seguro social, etcétera. El primer tipo de inversiones aumentan la productividad y el nivel de vida de las zonas corres-

pondientes, además de abrir nuevas fuentes para la inversión privada. El segundo tipo contribuye a elevar la productividad de la comunidad y su bienestar económico que es la meta de toda política económica.

Al planearse las inversiones públicas deberían tenerse en cuenta diversos puntos de vista, además del beneficio colectivo derivado de la inversión misma."

Uno de los más importantes es el de la flexibilidad de la inversión, o sea la posibilidad de dar comienzo a la inversión rápidamente y la de poder terminarla de inmediato. La flexibilidad es un elemento muy importante si se pretende contrabalancear el ciclo, ya que, considerando inclusive la mejor planeación y previsión posibles, habrá tiempos en que sea deseable o necesario aumentar rápidamente la inversión y otros en que sea indispensable contraer rápidamente el gasto público, especialmente cuando haya una recuperación de la inversión y ocupación privadas.

Lo anterior no quiere decir que la flexibilidad de la inversión publica sea un objetivo en si. Más bien el objetivo es conocer el grado de flexibilidad de las distintas obras públicas para tener todas las clases posibles y seleccionar de entre ellas las más convenientes.

Al planearse obras públicas debe considerarse además que a través de éstas pueden favorecerse ciertas industrias y regiones más que otras y ciertos grupos sociales más que otros, según quien sea y donde se halle el que reciba como ingreso las sumas que gasta el gobierno.

Notas

'En un próximo artículo examinaremos otros objetivos de la finanza ortodoxa.

2E.f. Schuruacher, "Public Finance Its Relation to Full Employrnent", *The Economics of Ful/ Employment,* The Oxford University Institute of Statistics, Oxford, 1945, pp. 8655.

3Esto no excluye, desde luego, el uso de la política fiscal con fines de desenvolvimiento económico.

4A. H. Hansen y H.S. Perloff calculan que Estados Unidos dejó de producir 400,000 millones de dólares por no haber alcanzado la ocupación plena, solamente en la década pasada de este siglo. *State and Local Finance in the National Economy*, Nueva York, 1944, p.I88.

sWilliam H. Beveridge, *Full Employrnent in a Free society.* Nueva York, 1945, p. 148.

6R. A. Musgrave y Benjamín Higgins, "Deficit finance: the Case Examined", *Public Policy,* Cambridge, 1941, p. 188.

"ver Erik Lindahl, *Studies in the Theory 01 Money and Capital,* Londres, 1939; y Gunnar Myrdal, "Swedish budget", *Fortune,* sept. 1938 y "Fiscal Policy in the Business Cycle", *American Economic Review,* suplemento, marzo de 1939.

8Se gastan en un bien autoliquidable cuando se produce un bien duradero cuyos servicios pueden ser vendidos a un precio tal que permita cubrir los pagos del interés del capital y su amortización.

"Ver Lionel Robbins. Thc economic Basis of Class Conflicr and Other Essays in Political Ecónomy, Londres, 1939, p.249.

[10]Hansen y PerlotT, Op. cit., p.214.

"National Planning Association, *National Budgets for FullEmployment,* marzo de 1945, p. 5.

12Ver Nicholas Kaldor, "The quantitative aspects ofthe full ernploynent problem in Britain", en *FuI! Emp/oyment in a Free Socíety,* de Beveridge, pp. 344-401.

"Jolm H. Willliams, *Postwar Monetory Plans and Other Essays,* Nueva York, 1945, pp. 7955. También en *Reading in Business Cycle Theory,* Filadelfia, 1944, pp. 284ss.

14A. H. Hansen y Guy Greer, "The Federal debt and the future", *Harpers Magazine,* abril de 1942, pp. 489-500.

15Ver J. K. Galbraith, *The Economic Effects ofthe Federal Public Works Ependitures. 1933-1938,* Washington, *1940.*

Tomado de *El Trimestre Económico,* vol. XII, No. 48, enero-marzo 1976.

Raúl Ortiz Mena

Nació en la Ciudad de México.

Actividades Académicas

Licenciado en Economia, por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorifica por su tesis "La Moneda Mexicana" (1942).

Postgrado en las Universidades de Harvard y Chicago, e investigador en el Banco de la Reserva Federal y en el Departamento de Comercio de Washington (1943-1945).

Actividades Profesionales

Economista y Jefe de Ingreso Nacional del Banco de México (1942-1943) (1945-1946).

Jefe de Estudios Financieros y Director de Investigaciones Económicas de Nacional Financiera, S.A. (1946- J952).

Director General de Crédito Público de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (1952-1958).

Vocal de la Comisión Nacional de Valores y Consejero de varias instituciones nacionales de crédito (1952-1958).

Subsecretario de la Secretaría de la Presidencia, (1959-1968).

Ha representado a México en diez conferencias y reuniones internacionales como delegado, asesor y consejero.

Publicaciones

Diversos libros y artículos sobre asuntos económicos, monetarios y financieros, publicados en México y el extranjero.

La Conferencia Internacional Sobre el Ingreso y la Riqueza Nacionales

La Asociación para el Estudio del Ingreso y la Riqueza Nacionales celebró en agosto de 1951 una conferencia internacional en la Abadía de Royaumont, **Francia, con asistencia de un** nutrido grupo de especialistas en la materia.' El carácter de esta Asociación, que agrupa en su seno a varios destacados investigadores en este campo, la seriedad de sus estudios y el temario de esta conferencia, que incluía diversas ponencias sobre problemas de desarrollo económico, el ingreso y el producto nacionales de las áreas de escaso desarrollo y el discutido tema de la comparabilidad internacional, representaban así puntos de indudable interés para paises como México, dado que ésta era la primera vez que en dicha Asociación se iba a dedicar una de sus sesiones al estudio de los problemas teóricos que plantean las estimaciones del ingreso, el producto y la riqueza nacionales en los países infradesarrollados.

El interés que han despertado los instru**mentos de análisis** macroeconómico **ha** sido hasta ahora una función del grado de desarrollo económico de las diversas economías nacionales, habiéndose pasado en su proceso de desenvolvimiento por diversas etapas hasta llegar a las **"cuentas** nacionales".

No obstante, ba sido apenas en últimas fechas cuando se han comenzado a estudiar las distintas características, definiciones y formas de presentación que deberian asumir esta clase de estimaciones en función de la estructura económica y social de los países poco desarrollados.

Cabría anotar a este respecto que, no obstante el carácter de las ponencias, la asistencia de los representantes de los países de escaso desarrollo fue bastante reducida, mostrando poco interés en ese tema que debia ser objeto de especial atención por aquellos países que están aún en las primeras etapas de las estimaciones de los grandes agregados nacionales.

Entre los puntos más importantes tratados en esta conferencia se destacan los siguientes:

1. La estructura económica y las estimaciones del ingreso nacional.

11. El ingreso real en los países industrializados y en los infradesarrollados.

III. La comparabilidad y el problema de los índices.

IV. Necesidad de obtener estadísticas complementarias para fines de comparabilidad internacional.

V. El material estadístico: necesidad de uniformar conceptos, definiciones y formas de presentación.

VI. Necesidad de publicar los métodos empleados a fin de poder conocer las diferencias que se derivan de éstos o del uso de diversas fuentes y formas de presentación.

I. La estructura económica y las estimaciones del ingreso nacional

Hasta ahora han sido bastante usuales las comparaciones del ingreso nacional de los países poco desarrollados con el de los grandes países industriales, aunque por desgracia, sin haberse estudiado con cierto cuidado los problemas que se derivan de esta clase de relaciones.

Las comparaciones entre una economia dominada por un sistema de grandes empresas en las cuales se hace uso de técnicas industriales avanzadas y con una gran parte de su población habitando en grandes ciudades y, en el otro extremo, una economía con gran parte de su producción dentro de la actividad familíar y comunidades rurales, con una parte reducída de sus recursos dedicada a la producción industrial avanzada y una población agrupada en pequeñas comunidades muchas veces fuera de la economía de mercado monetario, presentan arduos problemas que apenas han empezado a analizar los estudiosos de esta materia.

El problema así planteado, que por cier to es el enfoque más común, podría parecer puramente el resultado de diferentes métodos de organización, es decír, por un lado grandes empresas comerciales e industríales dentro del marco de una economía de mercado y por el otro una economía donde la actividad productiva tiene lugar en gran medida en un marco de subsistencia y producción familiar. No obstante, las soluciones habría que buscarlas también en los diferentes objetivos e ideales que consciente o inconscientemente dominan en los individuos y en las actividades sociales de aquellas comunidades cuyas economías son comparadas.

En última instancia estos factores históricos y tradicionales y no meramente el estado de la técnica y la organización serán las causas principales de diferencia en la naturaleza y forma del ingreso generado en los diversos países. La generación del ingreso tiene lugar dentro de un marco económico y de una situación social determinados, es decir, lo

que es ingreso y cómo se valúa estará dado por las circunstancias y por el medio en el cual se mueven esos individuos.

Las estimaciones de Colin Clark, que han sido constantemente repetidas en diversas publicaciones, muestran que la mayor parte de la población en los paises subdesarrollados recibían un ingreso *per capita* inferior a 40 dólares. Ante afirmaciones de esta naturaleza habría que preguntarse si seria posible, por ejemplo, que la gente en los Estados Unidos hubiera podido vivir en el período de 1925-34 con un ingreso anual inferior a 40 dólares *per capita.* La conclusión sería sin lugar a dudas que esa poblacíón no hubiera podido subsistir, de lo cual se podría inferir que las estimaciones, aun después de ciertos ajustes necesarios para su comparabilidad con las de los países infradesarrollados, incurren en importantes omisiones de bienes y servicios producidos en estos últimos países, o que el conjunto total de bienes y servicios producidos y consumidos por dos sociedades de diferente estructura económica y social son tan disímbolos que no se puede establecer una equivalencia del tipo presentado por Colin Clark.

En la base de todas estas comparaciones existe la dicotomía, aún no resuelta, de cuáles son el significado y los propósitos que animan estas estimaciones del ingreso nacional, ya que muy bien podría afirmarse que aunque el procedimiento de estimación del ingreso y el gasto nacional tiene una base contable, los agregados así obtenidos se usan por lo regular para propósitos que trascienden dichas relaciones contables.

Producto de estas circunstancias son las complejas y numerosas dificultades en las cuales se ven envueltos todos aquellos que tratan de obtener una directriz de dichas relaciones contables, especialmente en relación con ciertos asuntos que no pueden ser expresados en esos términos y cuando se íntenta comparar comunidades de estructuras económicas y sociales completamente diferentes.

En la actualidad se podría decir que, a pesar de esas diferencias estructurales, existen sólo dos grandes corrientes de investigación en el campo del ingreso nacional cuya metodología es por definición diferente, y éstas son las que siguen la tradición angloamericana y la de la escuela soviética.

Ambas incluyen el ingreso que se genera en el proceso productivo, aunque las estimaciones soviéticas excluyen aquel ingreso que se deriva de la redistribución de éste entre los individuos. La diferencia estriba en que la producción se define en términos un tanto estrechos en la escuela soviética y se asocia, por lo general, aunque en cíerta forma erróneamente, con la producción

de bienes físicos, excluyendo la prestación de servicios.

Ante estas consideraciones basadas en las diferentes estructuras, se podría apuntar que tal vez la definición angloamericana no sea la más adecuada para todos los paises, a pesar de la actual tendencia a estructurar esta clase de estimaciones dentro de ese esquema en la mayoría de las naciones, bastando mencionar para ello el sístema simplificado propuesto por los organismos internacionales.

Las estimaciones del ingreso nacional en los países poco desarrollados son generalmente de tal naturaleza que rara vez están de acuerdo con los propósítos que sirven de base a esta clase de estimaciones en otros países.

La razón es bien conocida: las estadisticas de producción, inventarios, precios y ventas, así como su oportuna disponibilidad, están estrechamente relacionadas con la integración económica del país con vistas a una producción de mercado y no de autoconsumidores o hacia individuos que se intercambian mercancías en condiciones de competencia imperfecta en las áreas circunvecinas. Además, el gran número de empresas en las cuales impera el trabajo manual o taller casero para cuya dirección se requiere un mínimo de información sobre costos y condiciones de mercado, proporcionan una base estadística endeble en estos países. Estas condiciones no sólo dificultan las estimaciones de los agregados nacionales en los países infradesarrollados, sino que incluso afectan su significado, ya que las estimaciones de estos instrumentos de análisis macroeconómico descansan en una economía de mercado, lo cual no es el caso en muchos de estos países, donde una parte de su producción no es objeto de mercado sino que se consume directamente en las zonas de producción.

En algunos países poco desarrollados se estima que la parte de la producción agrícola que no fluye al mercado y es por tanto consumida en las zonas de producción representa alrededor de un 40%. La necesidad de aplicar valores imputados a este importante volumen hace que su comparación con los sectores del ingreso monetario sea extremadamente difícil y esté sujeta a grandes errores, reduciendo por tanto en forma notable la utilidad de estos grandes agregados nacionales para fines de análisis económico y su aplicación en estudios de política monetaria y fiscal.

La carencia de series estadísticas de este tipo es, pues, un reflejo del grado de desarrollo de sus economías nacionales, pero al mismo tiempo, su esfuer-

zo por superar su tasa de progreso requiere la obtención de ciertos datos que hasta ahora esos sistemas no han producido de manera normal y que son necesarios para la planificación y por tanto para un mejor uso de sus recursos naturales y humanos.

n. El ingreso real en los paises industrializados y en los infradesarrollados

La Oficina de Estadística de Naciones Unidas publicó hace tiempo dos informes acerca del ingreso nacional de treinta y dos países y recientemente uno relativo al volumen y distribución del ingreso nacional en los países infradesarrollados, en el cual se afirma: "Asia, con la mitad de la población del mundo, tiene únicamente una décima parte del ingreso nacional mundial. Por otra parte, Estados Unídos, con menos del 10% de la población mundial, tiene cerca del 45% del ingreso nacional de todo el mundo. Asia, Africa y Américadel Sur, que en conjunto suman más del 65% de la población mundial, reciben un poco más del 15% del ingreso nacional, mientras que el resto de los países, que representan el 35% de la población mundial, perciben alrededor del 85% del ingreso nacional de todos los países del mundo".

Afirmaciones de este tipo, que ya van **siendo comunes, son las que se de**ben calificar, ya que cuando se trata de comparar el ingreso real de diferentes individuos es indudable que surgirán innumerables dificultades tanto conceptuales como de índole estadística. y si esto es cierto aun para aquellos individuos que viven en el mismo país y tienen más o menos las mismas concepciones en relación con un estándar de vida, lo es aun más en el caso de individuos que viven en diferentes países.

En primer lugar, no todas las actividades que conducen a la satisfacción de necesidades se clasifican como actividades económicas. Más allá de cierto punto, la distinción entre actividad de producción y actividad de consumo se diluye en el aire y son la convención y la estructura social más bien que la lógica las que deciden la categoría en la cual deban clasificarse.

Además, no todo lo que se llama actividad económíca conduce a la producción de bienes y servicios que serán objeto de mercado, y son aquí nuevamente la convención, la estructura social y el grado de desarrollo los que determinarán su clasíficacíón.

Finalmente, existe el problema de las diferencias de valuación y la difícil cuestión de la convertibilidad en términos reales de las diferentes unidades monetarias.

Se podría pensar, como primera consideración, en aquellos renglones que se

excluyen de esta clase de cómputos. Kuznets afirmó, por ejemplo, que la exclusión de los productos de la economía familiar, la cual es una característica de casi todas las estimaciones del ingreso nacional en los diversos países, limita seriamente la validez de éstas como medida de todos los bienes escasos y disponibles producidos en un país en un período dado. La relativa importancia de las categorías omitidas varía de país a país y, por tanto, es también variable el porciento efectivo de la producción total que se capta a través de las cifras del ingreso nacional. En las comparaciones del ingreso real sería conveniente preguntarse, por tanto, hasta qué punto los productos de lo que se llama economía familiar han sido excluídos de esta clase de cálculos, así como su importancia relativa.

Por lo general, se ha dicho que el ingreso nacional de los países poco desarrollados excluye una porción mayor de las actividades que contribuyen al bienestar económico que en el caso de los países altamente industrializados. Así el informe de Naciones Unidas da los siguientes tipos de exclusiones más generalizadas: a) servicios no retribuidos de las amas de casa; b) valor de las rentas netas de propietarios que viven en sus propias casas; e) servicios de los bienes duraderos de consumo; d) autoconsumo de los agricultores, y e) pagos en especie. De ello derivan que el hecho de que no todos los renglones no monetarios se incluyan da una impresión falsa, sobre todo cuando se trata de efectuar comparaciones entre los países. Esto será particularmente cierto cuando se efectúen comparaciones entre países industrializados y poco desarrollados, ya que en estos últimos el ingreso de subsistencia forma una parte importante de la producción total y ello trae consigo el problema de englobar el total de dicho producto en las estimaciones del ingreso nacional y valorarlo.

Parecen concluir de todo esto que los productos de la economía familiar son excluidos totalmente de los cómputos del ingreso nacional de los paises poco desarrollados. Las alternativas son entonces que: a) los productos de la economía familiar que se incluyen en el ingreso nacional de los países industrializados no se incluyen en el de los países infradesarrollados; b) los productos de la economía familiar que se excluyen de los 'paises industrializados son menos importantes comparados con renglones similares de los países poco desarrollados.

No obstante, el hecho es que el ingreso nacional de los países poco desarrollados incluye: a) el valor de las rentas netas de los propietarios que habitan sus propias casas; b) autoconsumo agrícola; e) actividades involucradas en la agricultura, mercado y servicios de

transporte desempeñadosper el agricultor, y d) pagos en especie a trabajadores urbanos y rurales, al ejército y a los servidores públicos.

Por supuesto que de 10 anterior se deriva una serie de problemas tales como la imputación y valoración de estos servicios que no concurren a un mercado, y habrá toda una gama de diferencias de opinión respecto al camino a seguir, pero ello no significa de ninguna manera que no estén incluidos. Los ingresos de subsistencia están comprendidos, por tanto, en el ingreso nacional de los países poco desarrollados, y se incluyen todos los servicios que engloban estos mismos agregados en los países industriales.

La afirmación de que ciertos servicios que no concurren a un mercado, como los servicios de las amas de casa, que se excluyen en los cómputos de ambos países, conducen a una subestimación del ingreso real de los países poco desarrollados es bastante discutible. En Estados Unidos, de acuerdo con las estimaciones de Kuznets, los servicios de las amas de casa montaron en 1929 a cerca de Dls. 23,000 millones, o sea alrededor de una cuarta parte del ingreso nacional de 1929. No es muy probable que las proporciones sean muy diferentes en otros países. Los servicios no serán idénticos, pero también constituyen una buena parte de la actividad productora de los hogares en los países desarrollados, por ejemplo: el lavado, desmanchado, cocina, costura y actividades similares que son realizados por las amas de casa en los Estados Unidos; en cambio, en los países poco desarrollados y con cierta estructura feudal está aún muy generalizado el uso de sirvientes domésticos entre la gente de ingresos medios y elevados.

Existe, sin embargo, un renglón importante de servicios que se excluye de las estimaciones del ingreso nacional de ambas clases de países, pero cuya exclusión, produce definitivamente una subestimación mayor en el ingreso real en un caso que en otro, y éste es el de los servicios de los bienes de consumo duraderos. No existe duda alguna de que los bienes duraderos de consumo proporcionan una corriente de satisfacción y, por tanto, una legítima diferencia en el bienestar económico y en el ingreso real. En los países industriales, su producción forma una parte importante del producto nacional y el acervo de tales bienes en manos de los consumidores está constantemente en ascenso. Así, la diferencia será positiva e importante, aun tomando en cuenta la depreciación y reparación al considerarse como equipo de capital. Es curioso que se haya notado el efecto de la no inclusión de los servicios de las amas de casa en las comparaciones del ingreso real y no se haya prestado suficiente atención al significado de la no inclu-

sión de los servicios de los bienes duraderos, conduciendo asi a una subestimación en el ingreso real, aun entre los países desarrollados y los que pudieran llamarse altamente industrializados.

Un efecto similar en las comparaciones se deriva de la no inclusión del valor de las rentas netas de los edificios públicos. El valor imputado de sus servicios no está cubierto por su costo de mantenimiento y no hay duda alguna de que el ingreso atribuible a ellos escapa a su inclusión en los cómputos corrientes del ingreso nacional. Se excluye en ambos cálculos, pero es más importante en el caso de los paises industriales.

A continuación se hará un breve análisis de los renglones que se incluyen, para lo cual tal vez sería conveniente principiar con la siguiente pregunta: ¿en qué medida el conjunto de bienes y servicios que se incluyen en los países industriales y no industriales representa cantidades netas y no cantidades brutas? Las depreciaciones no son uniformes para todos los paises, ya sea por los renglones sobre los cuales se va a estimar una depreciación, ya por las tasas o bases sobre las cuales se calculan, aunque tal vez esto no implique grandes diferencias en el ingreso real. Existe también la cuestión de deducciones por agotamiento de los recursos naturales. No se efectúan deducciones por este concepto, pero esto no significa que su efecto en la cifra neta de los países industriales y no industriales sea el mismo; todo dependerá de la importancia de actividades de explotación tales como la minería y el petróleo.

Hay además un renglón que se incluye en los cálculos del ingreso nacional de algunos países, pero que no encuentra lugar en otros, y éste es el de cambios en el volumen y valor de los inventa**rios.**

La mayor importancia de los servicios es una de las características de un país industrial y la inclusión de todos los servicios en los cálculos del ingreso nacional en ambos países es necesaria para determinar las diferencias en sus ingresos nacionales reales. Cabría preguntar a este respecto si todos estos servicios representan una adición al ingreso real o si en realidad una parte de ellos representa un elemento de costo de la generación del ingreso de los países industrializados. Fijados estos límites, sería importante ligar los bienes o servicios íncluidos en el ingreso nacional de un país con las necesidades que se trata de satisfacer, y preguntarse: a) si existen necesidades similares en el otro país; b) en caso afirmativo, si su satisfacción requiere una cantidad o calidad similar de bienes.

Las necesidades humanas son parcialmente el resultado de factores geográficos, climáticos y otros propios del medio fisico, así como de su historia,

cultura, convenciones y otros factores del medio social, a los cuales cabría agregar las necesidades inducidas por los comerciantes, fenómeno particular de las sociedades industriales y urbanas. Las necesidaes generales de comida, vestido y abrigo son comunes e independientes del medio geográfico, pero la cantidad y calidad necesarias para satisfacer estas necesidades no son independientes de estas diferencias. Asi, por ejemplo, las necesidades alimenticias en los climas fríos requieren para su satisfacción una mayor cantidad de grasas y carbohidratos que en un clima tropical. Por tanto, es posible para dos paises, dadas ciertas diferencias de clima, tener niveles idénticos de bienestar económico en términos de su consumo alimenticio, aun cuando la cantidad y calidad de alimentos consumidos en un caso puedan ser absolutamente mayores que en el otro. Lo mismo se podria decir de las necesidades de vestido y abrigo. Un estudio del presupuesto de los trabajadores en Estados Unidos mostró que el factor principal que explica las diversas diferencias entre las ciudades norteamericanas era el costo de las casas-habitación, el cual dependia de circunstancias locales. De modo similar, los vestidos son el grupo más importante después de la habitación que refleja las diferencias en el costo debido a las condiciones de clima. Así las comparaciones en términos del producto nacional entre países como México y Estados Unidos llevarían a un elemento de sobreestimación en términos reales para este último país debido a dicho factor.

Es indudable que surgirán también innumerables dificultades en las comparaciones del ingreso real dadas las amplias diferencias culturales, de costumbres y convenciones. Las necesidades que se derivan del medio social son por tanto diferentes y esto es particularmente importante en el caso de comparaciones entre paises industriales y poco desarrollados. Así, muchos de los bienes que forman parte del producto nacional de los Estados Unidos no se usan en los paises latinoamericanos. Esto no significa en modo alguno, sin embargo, que las condiciones sean peores, son simplemente diferentes. En general, la conclusión podría Ser que las diferencias en el ingreso nacional real entre un país industrializado y otro infradesarrollado son menores que las diferencias en sus conjuntos de bienes y servicios representados por su producto nacional.

Otro punto importante a destacar en estas comparaciones es el siguiente: el ingreso nacional, tanto de un pais

industrial como de otro poco desarrollado, incluye valores imputados por aquella parte de la producción que no fluye al mercado, el valor de los servicios gubernamentales, de los servicios profesionales y de los servicios domésticos. En vista de que la valoración de estos renglones no está determinada estrictamente por los principios de la economía de mercado, creará indudablemente dificultades de interpretación en relación con el bienestar económico cuando se le compare con otros elementos constitutivos del producto nacional cuyos precios si están regidos por una economía de mercado.

No obstante, la mayor dificultad en el campo de la comparabilidad del ingreso real entre los países industrializados y los países poco desarrollados está en el ámbito del tipo de cambio entre monedas. Este problema también persiste, por supuesto, en las comparaciones entre los países industriales mismo, pero es mayor entre los países industrializados y los infradesarrollados. Para empezar, los bienes y servicios que forman parte del producto nacional no son idénticos en los dos tipos de países, de hecho son más numerosos y variados en los países desarrollados que en los no desarrollados. Cualquier intento de deflación en el espacio sobre la base de un índice de precios para categorías amplias de bienes y servicios es insatisfactorio, porque necesariamente deja de cubrir renglones importantes del consumo entre las categorías. Aunque no se cuenta con datos estadísticos, es dable suponer que después de considerar las diferencias en calidad, un gran número de los bienes que entran en el ingreso nacional de los países poco desarrollados están valuados a tasas más bajas que su equivalencia en la moneda de los países desarrollados y esto es a todas luces más cierto en el caso de los servicios. La conclusión que se podria derivar de todo esto es que si trasladamos el ingreso nacional de los países poco desarrollados a la moneda de los países industrializados, existe un elemento considerable de subestimación en su ingreso real en comparación con el de los países industrializados. La proporción de subestimación será diferente para diversos centros y para diferentes grupos de ingreso si es que se piensa comparar ingresos reales *per capita.*

En resumen, los países industriales están sobreestimando su ingreso real en sus comparaciones con el de los países poco desarrollados. En otras palabras, los países industriales no están tan bien en comparación con los países poco desarrollados, como puede parecer por la simple comparación de las magnitudes de sus ingresos nacionales.

III. La comparabilidad y el problema de los índices

Es frecuente considerar las estimaciones del ingreso nacional como una medida del bienestar económico y una guía importante de la política económica del estado. No obstante, el bienestar de una persona no es fácilmente comparable con el de otra y es por esto que se ha derivado hacia el uso de las conocidas curvas de indiferencia. Se podría decir así que las estimaciones con algún significado cesan en el punto en que una persona adquiere ciertos bienes y servicios; ir más allá es entrar en el campo de la especulación. Lo que se puede apuntar es lo que la familia promedio consume abora, comparado con lo que consumía antes; esto es un hecho objetivo.

Existe, por supuesto, una dificultad técnica en esta clase de comparaciones donde los hábitos de consumo difieren considerablemente. Lo que se podría hacer es valuar los bienes y servicios consumidos a los precios corrientes y suplernentarlos con otra información que demuestre la medida en 'que los cambios en el consumo a través del tiempo fueron debidos a cambios en la producción, a cambios en los términos de comercio, a cambios en los préstamos y regalos recibidos o pagados a otros países o a cambios relativos en la inversión. No obstante, al valorar los **bienes y servicios corrientes, meramente** se pasa del problema de la comparabílidad a la cuestión relativa a los indices de precios. La práctica más general es deducir los impuestos indirectos de los precios de mercado, eliminando así una causa de diferencia en los índices de precios, y después convertir al tipo de cambio corriente entre los dos países.

Pero después de haber superado la primera cuestión, queda el problema, aún más dificil, de expresar el ingreso nacional de un país en las unidades monetarias de otro. Por ejemplo, al tratar de valorar el ingreso nacional de los países europeos en términos de dólares, se quiso expresar la formación de capital como una parte del ingreso nacional. Para ello se agruparon en dos sectores: 1) productores de bienes, y 2) productores de servicios. Inmediatamente se notó que el tipo de cambio aplicable a los dos sectores no era el mismo y que de hecho la diferencia entre ellos mostraba una correlación estrecha con la productividad industrial o elestándar de vida. Los precios de los servicios son relativamente más bajos en los países menos desarrollados. Así, al convertir el ingreso nacional de los países menos desarrollados en términos de dólares y más tarde relacíonarlo con la formación de capital (la cual consiste. únicamente en bienes) se obtuvo una cifra relativa-

mente baja en relación con el esfuerzo de inversión efectuado en muchos de esos países.

Otro factor que hizo abandonar esta clase de comparaciones fue el ingreso nacional de un pais dado en términos de dólares con respecto a un año base; se movió de año en año de modo diferente en relación con los números índices del ingreso real. La razón es obvia, pues se estaban comparando dos números índices que tienen dos diferentes sistemas de ponderación, es decir, los precios de dólar y los precios nacionales.

Al hacer esta clase de comparaciones es importante recordar las diferencias estructurales en los precios que pueden invalidar el análisis del ingreso nacional en cierta forma. Por ejemplo, el comercio multilateral tiende a conseguir cierto grado de uniformidad en los precios relativos de ciertas mercancias sujetas desde luego a la influencia del costo de transporte, prácticas monopólicas, etcétera, pero esto no es asi para el resto de la actividad económica. Además, la estructura de precios puede ser alterada por el gobierno a través de ciertas restricciones, medidas fiscales, etcétera.

En cuanto a las comparaciones internacionales de la inversión, sería bueno recordar que el concepto de formación bruta de capital es claramente arbitrario, ya que bíen puede incluir una porción variable de renglones de mantenimiento. Generalmente, en el caso de comparaciones internacionales se hace uso del concepto de inversión neta, que es la aceptable teóricamente y expresa las tendencias a largo plazo de la actividad económica. Además, es necesario conocer la edad promedio del equipo, ya que en algunos paises con equipo idéntico éste se puede usar por períodos más largos que en otros.

En el caso de la construcción, el que un país dedique una parte considerable de su ingreso a la construcción de casas puede sólo expresar el costo relativamente elevado de la construcción en ese país, más bien que un alto volumen de éste.

Además, la interpretación de los datos relativos a la formación de capital como porciento del ingreso nacional es excesivamente dificil, ya que el nuevo capital creado no es valorado con referencia al valor deducido de la futura corriente de ingreso que se espera de él, sino como parte de la producción actual.

En relación con el problema de los impuestos, se podría decir que hasta ahora se ha dedicado una gran parte de los esfuerzos en este campo al problema de la incidencia. Sin embargo, éstos parecen haberse ignorado en el campo del ingreso nacional, y a menos que se distingan los impuestos directos de los indirectos, sobre la base de su incidencia,

no existe ningún motivo para separarlos estadísticamente. La validez de ciertas afirmaciones, tal como qué parte del ingreso nacional está representado por sueldos y salarios, dependerá en mucho de la correcta distinción entre impuestos directos e indirectos.

Se podría apuntar así la necesidad de que en cada país se elabore un estudio detallado de sus impuestos, ya que no existe razón alguna para suponer que impuestos con el mismo nombre tengan el mismo efecto en diferentes países.

IV. Necesidad de obtener estadísticas complementarias para fines de comparabilidad internacional

Producto de los desarrollos en el campo de los grandes agregados parece ser la tendencia a convertir todo a una cifra, por ejemplo, el ingreso real *per capita.* Sin embargo, es necesario complementar toda afirmación de esta naturaleza con otra serie de datos importantes para la comparación en términos de bienestar económico.

Por ejemplo, los habitantes de Malaya tenían un ingreso *nacionalpercapita* en 1949 de 60 libras esterlinas, mucho más elevado que las naciones vecinas. No obstante, el costo de la vida era mucho más alto en Malaya que en esos otros países. Así, el estándar de vida es substancialmente más alto en Malaya que en las naciones circunvecinas, pero la diferencia es menor que la indicada por la mera comparación aritmética del ingreso nacional *per capita.*

Otra diferencia a apuntar sería las horas de trabajo, las condiciones de éste y la proporción de mujeres trabajando por salario.

En conclusión, se podría afirmar que esta clase de estimaciones debería ser completamente con otras, sobre todo cuando se desee efectuar comparaciones económicas entre países o en el mismo país a lo largo del tiempo.

V. El material estadístico: necesidad de uniformar conceptos, definiciones y formas de presentación

Las secciones de estadística de Naciones Unidas y de la Organización Europea de Cooperación Económica se han dedicado a la elaboración de las cuentas nacionales de diversos países teniendo como meta obtener la uniformidad de éstas, no por su ajuste en el exterior, sino mediante la persuasión de las autoridades nacionales, a fin de lograr un **acuerdo en cuanto a sistemas comunes.**

La Administración de Cooperación Económica (de Estados Unidos) está interesada en introducir sistemas de cuentas nacionales uniformes y ha preparado ya diversos cuadros bajo supuestas bases de uniformidad, habiendo

tenido que acudir con frecuencia a ciertas arbitrariedades en este proceso de ajuste.

La Comisión Económica Pan-Europea de Naciones Unidas ha elaborado o reeelaborado una serie de cuentas nacionales necesarias para el análisis económico y para el cual es indispensable cierto grado de uniformidad y la existencia de ciertos componentes tales como la formación doméstica de capital y datos sobre finanzas públicas. Estos trabajos han seguido hasta ahora los lineamientos esbozados por Ruggles.

La Comisión de Estadística de Naciones Unidas, reconociendo la necesidad de una mayor información a este respecto, requirió de la Secretaría General preparar un informe sobre los diversos métodos para estimar el ingreso nacional. Asimismo se pidió preparar un manual sobre las formas de recoger y presentar las estadísticas del ingreso nacional. Con este motivo, la Oficina de Estadística de Naciones Unidas sugirió que se adopte por todos los países la clasificación internacional estándar de las actividades económicas, como una base para la clasificación del producto nacíonal neto y bruto por origen industrial. El siguiente paso consistirá en definir la contribución de cada uno al ingreso nacional. Existe, desde luego, la necesidad de una mayor uniformidad en la definición del ingreso aportado por la agricultura. Por ejemplo, al definir el ingreso agrícola en los países poco desarrollados se incluyen ciertas actividades que en los países altamente desarrollados se efectúan en otra clase de empresas.

Para las estimaciones de los grandes agregados, la Oficina de Estadística de Naciones Unidas sugirió los siguientes grandes grupos: a) empresas; b) intermediarios financieros; e) consumidores finales; d) gobiernos, incluyendo estatales y locales, y e) resto del mundo. Dada la importancia de los intermediarios financieros, se sugiere así su separación.

Por lo general, las cuentas del seguro social y los fondos de pensiones se deben consolidar con las del gobierno y no con las de los intermediarios financieros. La contribución de los empresarios al seguro social se considera como un elemento de ingreso del factor trabajo y, por tanto, como un impuesto directo.

Sería conveniente, siempre que sea posible, registrar esta clase de estimaciones en forma de ingresos por recibir más bien que en forma de pagos en efectivo. Esto es particularmente importante en la definición del ingreso agricola y en las industrias sujetas a un largo período, tales como las de construcción.

En el sector gobierno se deberá hacer una división entre las transacciones

corrientes y las transacciones de capital.

En el caso de las utilidades no distribuidas de las empresas extranjeras, éstas se deberán incluir en el ingreso nacional del país donde trabaje esta empresa subsidiaria.

La definición de los renglones a deducir a fin de obtener el producto nacional neto es de importancia, ya que éstos afectarán el valor del ingreso nacional o su distribución por industrias. Por ejemplo, ¿cuál es el límite entre los gastos corrientes de las empresas, los gastos de reposición y los de adquisición de capital nuevo? La distinción entre los gastos corrientes de las empresas y los gastos de reposición afectará el producto nacional bruto, pero no el producto nacional neto.

Al darse el valor bruto de la producción de una industria, se requiere contestar preguntas tales como el precio usado como base para la valoración, particularmente de aquellos bienes que irán a incrementar los inventarios, así como el valor de los bienes y materias primas en proceso, lo cual será más importante sobre todo para ciertas industrias.

En la mayoría de los países, la depreciación se basa en los costos históricos más bien que en el valor de reposición, que es al menos el más adecuado para finps de ingreso nacional.

VI, Necesidad de publicar los métodos empleados a fin de poder conocer las diferencias que se derivan de éstos o del uso de diversas fuentes y formas de presentación

Hasta ahora se ha puesto gran atención a cuestiones de concepto, definiciones y formas de presentación. Este trabajo, aunque necesario, ha llevado a una etapa en la cual es preciso obtener una mayor comparabilidad internacional de esta clase de estimaciones, o mejor dicho, mayor similitud más bien que comparabilidad.

Es necesario así dedicar una mayor atención a las diferencias existentes en las estimaciones de los diversos países que tienen su orígen en el uso de diferentes fuentes y métodos, habiéndose sugerido, por tanto, un cambio de énfasis en este sentido, el cual podría ser de gran utilidad práctica para aquellos países que aún están en las primeras etapas en materia de cuentas nacionales. Es de reconocerse así la importancia de ampliar este campo y discutir la posible utilización de fuentes alternativas, para lo cual las contribuciones de personas de diferentes paises es esencial.

Es necesario entender las diferencias de concepto que surgen y están implícitas en el uso de diferentes métodos y fuentes. Por desgracia, hasta ahora la explicación detallada de los métodos usados

y el grado de exactitud que poseen es bastante limitada. Ciertamente que éste es un trabajo tedioso y expuesto a la crítica; sin embargo, es el más urgente en la actualidad y es un error asumir responsabilidades por fallas en los cálculos debidos a la falta de estadísticas para trabajar en esta clase de estimaciones. El problema se reduce a efectuar el mejor uso de los datos disponibles y quizás a apuntar las fallas en las fuentes, para esos propósitos.

Debe aclararse que el grado de exactitud es más bien una cuestión de fuentes y que el verdadero esfuerzo para mejorar las cuentas nacionales debe empezar por llenar ciertas lagunas estadísticas. El objetivo más importante debería ser indicar el grado de confianza de las estimaciones y revelar el estado de las estadísticas y si son o no adecuadas para esos propósitos.

En cuanto al grado de error de estas estimaciones, todo lo que se puede decir al respecto estaría dado por una revisión crítica de lo que se ha hecho y cómo fueron obtenidas, para lo cual sería conveniente establecer: a) las diferencias de concepto de los componentes del ingreso y el producto nacionales; b) calidades de los registros de aquellas unidades económicas de las cuales se obtuvieron los datos básicos; e) la clase de sistema que se usó para esta clase de elaboraciones; d) el proceso de estimación por el cual se pasó de los datos de las fuentes básicas a las estimaciones finales, y e) el cambio en el tiempo de la fuente de los datos.

Por ejemplo, en Estados Unidos el 80% del total de sueldos y salarios está basado en datos del seguro social y el 15% en registro de pagos efectuados por el gobierno. Además, el 98% de los datos del seguro social comesponde a informes directos y sólo el 15% a estimaciones. En el caso del consumo, éste ha sido obtenido a través de tres fuentes distintas: presupuesto de gastos familiares, censos de distribución y censos de producción. Cada una de estas fuentes tiene un grado diferente de exactitud.

En resumen, a fin de mejorar las estadísticas nacionales sería necesario contar con los siguientes elementos:

1) Una oficina que se encargue de supervisar la planeación de las estadísticas del gobierno y las empresas descentralizadas del estado.

2) Mejoramiento y extensión de las estadísticas administrativas:

a) datos sobre sueldos, salarios y ocupación relacionados con el seguro social, incluyendo: total de sueldos, salarios y ocupación en las industrias que cubre, grado de cobertura, clasificación, confianza en la clase de informe, prontitud en la publicación de los datos, etcétera. Estos datos de las em-

presas se debían verificar con los de la Dirección de Estadísticas;

b) datos del impuesto sobre la renta.

3) Los datos sobre las actividades gubernamentales son por lo general poco adecuados desde el punto de vista del análisis económico, razón por la cual es necesario elaborar un informe separado de los sueldos y salarios pagados, así como del nivel de ocupación.

4) Las licencias para construir han sido hasta ahora unas de las principales fuentes para las estimaciones de la construcción, pero como éstas establecen una relación más bien con las intenciones de construir, se podría mejorar esto estableciendo la relación entre dichas licencias y la actividad real de construción.

5) Por último cabría destacar la importancia de mejorar los métodos de muestreo, ya que ahora es bastante común el uso de estos métodos en el caso de las cuentas nacionales, sobre todo en estimaciones de ventas al menudeo, ventas al mayoreo, inventarios, gastos de capital, utilidades de las empresas, sueldos y otros datos de los gobiernos estatales y locales.

Nota

[1] El autor, que es miembro de la Asociación, asistió a esta Conferencia bajo el patrocinio del Banco de México, por cortesía del cual se publica el presente informe preliminar.

Tomado de *El Trimestre Económico*, Vol. XIX, no. 74, abril-junio 1952.

Rafael Urrutia Millán

Nació en la Ciudad de México, el 2 de marzo de 1918.

Actividades Académicas

Terminó sus estudios en la Escuela Nacional de Economia de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1945.

Colegio de México. Becario del Centro de Estudios Sociales 1943-1945 (Diploma).

Universidad de Harvard (Beca del Banco de México. 1947-1949) Titulo: Master en Economía.

Estudios en la División del Ingreso Nacional del Departamento de Comercio de Estados Unidos. Verano 1948.

Estudios en la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal de Estados Unidos. Verano 1948.

Estudios en la Oficina Central de Planeación de Holanda (Beca de las Naciones Unidas). Septiembre-diciembre 1951.

Actividades Profesionales

Jefe del Sector Gobierno en la Oficina del Ingreso Nacional del Banco de México, 1945-1947.

Ayudante técnico del Subdirector del Banco de México, 1950-1951.

Profesor Adjunto de Teoría de las Finanzas Públicas en la Escuela Nacional de Economia. 1951-1954.

Profesor Adjunto de Finanzas Públicas de México en la Escuela Nacional de Economía, 1951-1954.

Profesor de Bancos y Moneda en la Escuela Nacional de Agricultura, 1950-1951.

Profesor de Comercio Internacional en la Escuela Nacional de Agricultura, 1950-1952.

Profesor del Seminario del Ingreso Nacional, Escuela Nacional de Economía, 1956.

Profesor de la Oficina de Finanzas Públicas del Departamento de Estudios Económicos del Banco de México, 1952.

Director de Estudios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1954-1966.

Coordinador General de Política Fiscal, en 1967.

Profesor de la Oficina de Finanzas Públicas del Departamento de Estudios Económicos del Banco de México, 1952.

Comisiones

Ha sido delegado en diversos congresos internacionales en América Latina, Estados Unidos, Europa y Japón y es autor de diversos articulas técnicos.

Es miembro del Instituto Internacional sobre Estudios del Ingreso Nacional.

El Tratado de Comercio México Americano

Antecedentes

Desde el principio de su vida independiente, México reconoció como fuente de ingresos de singular importancia la que proviene del comercio exterior.

El arancel del 22 de enero de 1822 gravaba con un 25% "sobre la tarifa, la entrada de todos los géneros, frutos o efectos de todas las naciones".

En enero de 1824, el Secretario de Hacienda proclamaba que el arancel debía tener fines de protección a la activídad económica del país: "debe combinar un comercio exterior el más franco, con el aumento de la agricultura, de la industria y de la población interior, y debe fomentar en todos los sentidos la mayor **riqueza nacional".**

Este propósito, correcto en su aspecto teórico, al ser aplicado no dio los frutos esperados. En su *Historia de los Aranceles Aduanales Mexicanos,* el ingeniero Carlos Arroyo C. afirma que el arancel de 1827 fue nefasto para el desenvolvimiento de la agricultura y de la industria nacionales. En cuanto a la agricultura, se impidió la entrada de instrumentos de labranza, y en cuanto a la industria, la prohibición se extendió al equipo.

En los sucesivos aranceles de 1842, de 1856, de 1880 y de 1884, el monto total de los derechos a la importación asciende de un modo sostenido.

La tarifa de 1911 señala un cambio de politica. Aquel criterio nocivo de impedir la entrada de bienes de producción se vuelve un criterio saludable que reduce los derechos de las materias primas para la industria y de los alimentos indispensables. Ese mismo sano criterio tiene su contrapartida en el aumento de las cuotas para todos aquellos artículos que México empieza a producir.

Es en 1920 cuando el arancel ya se vuelve clara e inteligentemente proteccionista del desenvolvimiento de la industria nacional.

En la Conferencia de Buenos Aires, celebrada en 1936, México suscribió la tesis que afirmaba "el principio de la igualdad de tratamiento es, y debe seguir siendo, la base de toda politica comercial aceptable".

Durante la Conferencia de Panamá, efectuada en octubre de 1939, la misma recomendación no se hizo esperar:

"adoptar un principio uniforme de igualdad de tratamiento, suprimiendo cualesquiera medidas discriminatorias".

Todavía en julio de 1940, cuando la Conferencia de La Habana, se volvió a **proclamar; lilas naciones americanas** mantienen su adhesión a los principios liberales del comercio internacional con fines pacificos, basados en igualdad de tratamiento y procedimientos justos y equitativos en el intercambio".

Este principio es el fundamento de la doctrina que México sigue en materia de comercio exterior.

El 22 de diciembre de 1942, Francisco Castillo Nájera, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, estampó su firma al lado de la de Cordell Hull, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América.

Se trataba de legalizar, a nombre de los presidentes de México y de Estados Unidos, el Tratado de Comercio celebrado entre los dos paises en la ciudad de Washington, D. C.

Después de haber sido aprobado por la Cámara de Senadores, el decreto respectivo fue promulgado en la Ciudad de México por el Gral. Manuel Avila Camacho, Presidente de la República, con fecha 29 de diciembre de 1942.

Sus antecedentes en México se cifran en la expropiación de los bienes de las compañías petroleras y en la pérdida de los mercados extranjeros para el petróleo mexicano y sus derivados.

En 1937, México exportó petróleo y sus derivados por valor de 160 millones de pesos y en 1939, apenas logró exportar 77 millones yeso, en gran parte, a base de trueque con los paises del Eje.

Los derechos de importación con que Estados Unidos gravó el petróleo mexicano eran del doble de los que pagaba el petróleo sudamericano y holandés.

En diciembre de 1939, un año después de la expropiación petrolera, Estados Unidos firmó un convenio comercial con Venezuela, donde el capital norteamericano controla las empresas petroleras, en virtud del cual el impuesto que prevalecía de medio centavo de dólar por galón fue reducido a un cuarto de centavo.

Junto con esa medida, se tomó la de fijar un contingente a la importación de petróleo. La cuota no podía superar el 5% del total de la producción interior norteamericana. A su vez, el monto de la importación se distribuyó concediendo un 71.9% a Venezuela; un 20.3% a Holanda y sus colonias, y un 4.0% a Colombia. En el 3.8% restante México tenía su participación.

Para ilustrar estas proporciones basta y sobra el ejemplo siguiente:

En 1940, entraron a los Estados Unidos, bajo la tarifa reducida de un cuarto de centavo de dólar, 28 714 936 barriles exportados por Venezuela y 1 335 633 barriles exportados por México. Bajo la tarifa plena de medio centavo, Venezuela envió tan sólo 130359 barriles y en cambio México elevó su exportación a 10 925 033.

Mientras Venezuela remitió la mayor parte de su petróleo con un gravamen de 13.8% sobre el valor del producto, México tuvo que aceptar el gravamen de 28% para una gran parte de su aceite.

Como México acababa de iniciar la exportación y administración de su petróleo, esta situación tan desfavorable **repercutió en toda su economía.**

Por otra parte, Japón lleno de astucia, se preparaba para una guerra con los Estados Unidos sirviéndose de los mismos materiales estratégicos de este país. Cuando los norteamericanos advirtieron la treta, llevaron al cabo un bloqueo económico contra los japoneses. Con el embargo de sus importaciones de metales estratégicos, Japón se vio obligado a aumentar sus compras de esos metales a México. Hasta se pretendió formalizar una compra de gran cantidad de chatarra perteneciente a la industria ferrocarrilera y a la industria petrolera.

Las medidas que había tomado Estados Unidos carecían de valor sin la colaboración de México. **En esa circunstancia,** el gobierno norteamericano solicitó su cooperación al mexicano y nuestro país prohibió la exportación de materias bélicas a países nazifascistas.

De ese modo, México no sólo sintió mermados sus ingresos por concepto del petróleo, sino que la disminución en las ventas de los minerales inorgánicos contribuyó a hacer más desesperada la **situación.**

México pagaba muy cara su colaboración a la causa de las naciones democráticas.

Estados Unidos advirtió el sacrificio que tal medida significaba para nuestro país y se buscó, de común acuerdo, la **manera de compensar este esfuerzo,** mediante un tratado de comercio.

Con motivo de la Primera Guerra Mundial, Estados Unídos se sumó a la política que mayores adeptos tenía en materia de comercio exterior: restringír las importaciones para estimular la producción interior.

La política indicada para Estados Unidos, pais que habia resultado acreedor, era la de extender sus mercados exteriores. Contaba con excedentes tanto en su producción industrial como en su producción agrícola. Le convenía no elevar sus aranceles para evitar represalias.

Pero la política fue imprudente. Desde 1921 se empezaron a elevar los derechos de importación. Con la revisión arancelaria de 1930, no se corrigió la imprudencia, sino se llevó al extremo en muchos renglones. Contribuyó a acentuar el error, el desencadenamiento de la crisis de 1929.

La lucha se enconó. Ante las murallas arancelarias que habían erigido para no quedar inermes ante medidas semejantes, los países trataron de ser autosuficientes. No se detenían a pensar en el costo de producción de determinado artículo. Lo que importaba era obtenerlo con sus propios recursos.

Con esta clase de medidas nacionalistas, el comercio del mundo víno a menos. En cinco años, de 1929 a 1934, se había contraído a la tercera parte de su valor de antes de la crisis.

En un principio se pretendió que el arancel Hawley Smoot sirviera de defensa contra la crisis. Pero resultó contraproducente, Contribuyó a propagarla por todas partes. Las represalias se multiplicaron. Treinta y tres países elevaron su clamor de protesta para que Washington cambiara su criterio. Los principales países Inglaterra, Italia, Francia y España, al proteger sus fronteras con medidas arancelarias, retardaron la recuperación de Estados Unidos.

Por su parte, México no quedó ajeno a este desbarajuste general. Perdió en distintos grados el mercado norteamericano de diversos vegetales y diversos minerales.

A manera de ejemplo, se cita el del jitomate. En 1929, la cuota era de medio centavo por libra; con el arancel de 1930, se elevó seis tantos.

En 1929, nuestras exportaciones a los Estados Unidos tenían un valor de 175 millones de pesos y en 1932, se habían contraido a 73 millones.

Gracias a la fuerza que la población rural de los Estados Unidos ha logrado en su Congreso Legislativo, los derechos de algunos artículos agrícolas llegaron a ser, allá por 1940, de la importancia que a continuación se expresa.

Jitomate	103.0%
Limones	120.4%
Mangos	164.6%

Estas proporciones tan exageradas se refieren a los derechos de importación con respecto al valor de los productos señalados.

La situación se había agravado con las medidas que Alemania tomó para resolver el problema de la escasez de dólares. Resucitó el más primitivo modo de comercio que conoció el hombre: el trueque. El Reich no podía detenerse ante los obstáculos que los Estados Unidos levantaban en su contra. El sistema

de compensación se consagró muy pronto.

Hamburgo y Bremen, por su posición estratégica, eran los puertos naturales para el abastecimiento de productos de ultramar destinados al centro, este y sureste de Europa.

Su red eficiente de bancos y su red no **menos eficiente de transportes marítimos**, unidas a la colaboración estrecha del gobierno con los organismos privados, determinaron no sólo un equilibrio entre las importaciones y las exportaciones, sino un remanente favorable al Reich.

En el caso de México, las importaciones procedentes de Alemania pasaron de 30.7 millones de pesos en 1929 a 80.2 en 1939. Yeso que de este último año sólo fueron efectivos ocho meses, a causa de la ruptura de relaciones entre Alemania y los demás países.

En 1929, el saldo era favorable para México en 14.1 milloens de pesos y ya para 1939, el saldo había subido a 29.1 milloens y quedaba a favor de Alemanra.

El marco llamado "áski" era la unidad que servía para las operaciones de compensación. Pero era un marco controlado que servía para los fines nocivos de Alemania y en lugar de tener una gran demanda por nuestra parte en 1939, se cotizaba con un descuento que llegó a ser hasta de la cuarta parte de su valor.

Los resultados nefastos que para México tuvieron las manipulaciones del go**bierno alemán fueron ennumeradas por** el Banco Nacional de Comercio Ex**terior;**

1°, **nos obligaron, a veces, a compras no** deseables;

2°, fue México, en realidad, quien refaccionó el comercio alemán de exporta**ción;**

3°, se produjo en México una escasez de divisas de otros países al disminuir exportaciones a ellos, por canalizar mayo**res a Alemania".**

Alemania, con sus métodos agresivos, había desencadenado al mundo en su **contra.**

Roosevelt, desde su llegada al poder en 1933, se propuso cambiar la políticа del **comercio exterior norteamericano.**

En el período 1926-30, el promedio anual de exportaciones de Estados Unidos era de 4 777 millones de dólares y el de importaciones, se fijaba en 4 033 millones. Para el lapso 1931-35, el promedio de exportaciones bajó a 2 025 millones y al 713, el de importaciones.

La situación era desesperada.

Cordell Hull estaba convencido de que sólo quien vende, puede comprar, y que este principio era siempre válido a largo plazo, ya que de inmediato se puede

Antes de que a México le tocara el turno, Estados Unidos habia firmado convenios con Cuba, Bélgica, Haití, Suecia, Brasil, Canadá, Holanda, Suiza,

Concepto	Proporción
Con paíes ligados por tales convenios	61.8%
Con paises que en ese año negociaban convenios similares	12%
Con la ".'.SS. bajo condicíones especiales	5%
Con paises no ligados por convenios recíprocos	35.5%
TOTAL	IOO 0%

echar mano de otros recursos, tales **como pedir dinero prestado o consumir** todas las reservas.

Este sencillo y sensato principio sirvió de fundamento al "Trade Agreements Act" que Roosevelt, ese gran hombre en el principio de su fama, promulgó allá por el 12 de junio de 1934, Estados Unidos no podia conquistar mercados extranjeros si no concedia oportunidades equivalentes a los demás paises.

Con fundamento en la cláusula de la nación más favorecida; en un plazo de vigencia de tres años para cada tratado, yen el límite de un 50% de rebaja en los aranceles, los Estados Unidos se pusieron a celebrar convenios bilatera**les con veinticinco países.**

Se trataba de detener primero, y de hacer retroceder después, el auge del nacionalismo económico.

Honduras, Colombia, Guatemala, Francia, Nicaragua, Finlandia, El Salvador, Costa Rica, Checoslovaquia, Ecuador, Inglaterra, Turquía, Venezuela, Argentina, Perú, Uruguay y Bolivia. De estos veinticinco paises, sólo nueve eran del Viejo Mundo y el resto de dieciséis pertenece al Nuevo.

Con cifras de 1939, se llega a estimar la importancia del sistema de con**venios.**

El comercio exterior norteamericano se distribuía en la siguiente forma:

Con ese motivo, la recaudación de los Estados Unidos por concepto de derechos de importación con respecto al valor de los articulas gravados bajó desde un 59.1% que alcanzó en 1932 hasta un 36.0% que registró en 1939.

Estados Unidos sacrificaba sus ingresos derivados del comercio exterior,

pero resolvía la crisis interna que lo aquejaba.

Más tarde, Estados Unidos sustituyó los tratados bilaterales por los tratados múltiples. El que celebró en Ginebra en 1947 abarcaba a veintidós países.

Sea como sea, en el fondo, Estados Unidos no ha abandonado su política proteccionista.

El Convenio

Estados Unidos, país de fórmulas técnicas, tiene consagrada la que se refiere a la concertación de un convenio comercial.

En primer lugar, se reúne el Comité de Convenios Comerciales, que se integra por delegados de los Departamentos de Estado, de Agrícultura y de Comercio. Por su parte, la Tesorería y la Comisión de Aranceles también envían su respectiva delegación. El Comité así formado lleva al cabo estudios preliminares para determinar la conveniencia y posibilidad de un convenio concreto.

En segundo lugar, los representantes diplomáticos de los dos países interesados estudian todos los aspectos de las relaciones comerciales entre ambos países. Si no hay ningún problema irresoluble, las negociaciones se formalizan.

En tercer lugar, el Secretario de Estado da a conocer oficialmente la intención de firmar un convenio comercial con determinado país. Se trata de que todos los interesados conozcan la lista pormenorizada de todos aquellos artículos acerca de los cuales el Gobierno está dispuesto a otorgar concesiones.

En cuarto lugar, interviene el Comité de Información sobre Reciprocidad, integrado de modo semejante al de Convenios Comerciales. Todas las organizaciones interesadas industriales, comerciales, profesionales tienen ocasión de exponer a ese Comité sus opiniones. La versión taquigráfica de esas audiencias se hace llegar a todos los funcionarios vinculados al asunto.

En quinto lugar, pero aprovechando el periodo de audiencia, la Comisión de Aranceles encarga a un economista, que se asesora con un experto en cada producto, la formulación de un estudio sobre todos los artículos que aparecen en las listas.

En sexto lugar, el estudio se discute por otro grupo de expertos.

En séptimo, pasa a un subcomité.

En octavo, se turna a un comité de la Comisión de Aranceles dedicado a tratar todos los asuntos relativos al pais en cuestión. Este comité establece toda una serie de conclusiones preliminares. El estudio abarca:

10 un resumen de todos los factores económicos respectivos;

2º información acerca de las restricciones impuestas por el otro país y que merecen la atención de Estados Unidos;

3º información minuciosa acerca de cada producto que amerite el otorgamiento o la solicitud de concesiones.

En noveno lugar, el Comité de Convenios Comerciales recibe el estudio anteríor y formula, previa discusión, sus propias conclusiones.

En décimo lugar, interviene el Secretario de Estado y el propio Presidente de Estados Unidos para hacer un ajuste definitivo y presentar la base de las negociaciones.

En undécimo lugar, se inician las negociaciones, que traen consigo una avalancha de nuevos estudios y de nuevas conclusiones.

En duodécimo lugar, el convenio negociado se eleva a la consideración del Presidente para su aprobación definitiva.

En decimotercer lugar, lo finna el Secretario de Estado, en representación del Gobierno.

En decimocuarto y último lugar, el convenio entra en vígor por medio de una proclama del Presidente de los Estados Unidos, invocando para ello las facultades que le concede el "Trade Agreements Act" de 1934.

Conforme a este procedimiento riguroso que garantiza debidamente los intereses del gobierno norteamericano, se inició en 1940 el estudio del convenio que se había de verificar con México.

Fue en mayo de 1942 que se iniciaron las audiencias públicas para la discusión con los interesados norteamericanos.

En abril de 1942, México ya había dado a conocer la lista de productos objeto del convenio.

La delegación mexicana llegó a Washington en mayo y las proposiciones norteamericanas iniciales fueron las siguientes:

1º consolidación de algunas fracciones del arancel mexicano y reducción de todas las demás de la lista en un 50% de los derechos vigentes;

2º reducción equivalente en el monto total del arancel norteamericano.

Estas proposiciones fueron rechazadas por la delegación mexicana. Sus argumentos fueron los que siguen:

1º La reducción a ese grado no protegía debidamente a las industrias en desenvolvimiento, o ponía en peligro el equilibrio de la balanza de pagos, o atentaba contra el fisco.

2° El sacrificio de México no podia ser equivalente al de Estados Unidos en números absolutos, sino en proporción

de la potencia económica de las dos **naciones.**

En noviembre de 1942 se llegó a un acuerdo definitivo y el 23 de diciembre se firmó el convenio. Se aprobó por el Senado de México y el 29 y el 31 se promulgó, para entrar en vigor el primero de enero de 1943.

En su estructura, el Tratado presenta varias cláusulas que merecen ser analizadas.

En primer término, aparece el tratamiento de la nación más favorecida. En virtud de este principio, no se puede otorgar a un tercer país ninguna ventaja o facilidad sobre un artículo de los previstos que no quede automátíca e incondicionalmente concedida al otro país que firma el convenio.

Esta cláusula, más bien que una realidad, era una fórmula y una prevención contra medidas futuras. México no hacía distinción en el tratamiento que daba a las diversas naciones con quienes tenía relaciones de comercio. Por otra parte, Estados Unidos, antes del convenio, y con fundamento en el "Trade Agreements Act", aplicaba los mismos privilegios a los derechos de importación que figuran en convenios recíprocos de comercio, a los articulas obtenidos en todos los países.

En segundo término, queda una cláusula por la cual se considera igual el artículo nacional al artículo importado.

En sus últimas consecuencias, esta cláusula exige que no se haga dístinción alguna entre los impuestos internos o cargas con que se graven los productos extranjeros, por ejemplo, registros de salubridad o patentes de marcas.

En tercer término, viene una cláusula acerca de contingentes o cuotas que limiten la importación o exportación de artículos. Se trata de que ningún contingente sea impuesto sin el consentimiento del país que figura en el convenio, **para no lesionar sus intereses.**

En cuarto término, se establece el mismo tratamiento de la nación más favorecida, aun en el caso de que el otro país fije cualquier forma de control de pagos internacionales. Esta medida tampoco tenía aplicación inmediata, pero era una buena precaución para lo futuro.

En quinto término, aparece otra variante del tratamiento de la nación más favorecida para el caso concreto de que se creen agencias estatales para el control o distribución de determinado artículo, como el íxtle o el henequén.

En sexto término, se pretende que se dé amplia y oportuna publicidad a la clasificación de artículos con fines aduanales. También dispone que no tengan efectos retroactivos las nuevas medidas

que se tomen. Especial interés para México reviste el inciso que estipula que se creará un Comité de Expertos Técnicos, integrado por representantes de ambos paises, para estudiar todo lo relativo a restricciones que se esgriman con el fin de proteger la vida o la salud de personas, animales o vegetales. Con frecuencia, Estados Unidos se sirve de disposiciones sanitarias para impedir la entrada de artículos agropecuarios a su territorio.

En séptimo término, se presenta una cláusula que beneficia más a Estados Unidos que a México. Es la relativa al libre tránsito de las mercancias por las **rutas más convenientes. México es,** para los Estados Unidos, en virtud del comercio que tenemos con Canadá, no tiene tanta importancia para nosotros.

En octavo y último término, tiene importancia lo previsto en el artículo XI. Se refiere a las medidas que uno de los dos gobiernos se vea obligado a tomar con motivo de la invasión de un producto y del desequilibrio que traiga consigo. En ese caso, el gobierno interesado comunicará oportunamente y por escrito su decisión. Si existe desacuerdo, el otro gobierno queda en libertad, en un plazo de treinta dias, de dar por terminado el convenio en forma total o parcial. Esta medida desde luego es favorable para México, ya que lo pone a salvo de contingencias futuras.

En esa forma queda glosado el convenio en su aspecto medular.

Forman parte del convenio, además, tres listas. En la primera aparecen las fracciones del arancel mexicano afectadas por el tratado de comercio; en la segunda y tercera las del arancel norteamericano.

Las listas americanas son dos, porque las trece fracciones de la lista número **llT contienen una "cláusula de escape",** por así decirlo, en virtud de la cual el gobierno americano "se reserva el derecho de retirar o modificar la concesión en cualquier tiempo posterior a la terminación de la limitada emergencia nacional" proclamada el 27 de mayo de 1941. Esta lista contiene artículos como azulejos y baldosas, botellas, redomas, frascos, artículos de plata, muebles de madera curvada, pescado, coco y copra, piña preparada, muñecas, juguetes y artículos de joyería barata.

Por lo que a México se refiere, de las 6000 fracciones que, en números redondos, abarca su arancel, el tratado afecta a 203. De esta suma 126 quedan consolidadas y 76 sufren una reducción en sus derechos. Las reducciones hechas por México no sólo se refieren a las importaciones de Estados Unidos, sino a todas las demás, no importa el país de que procedan.

Según un estudio del Departamento de Estado norteamericano, las fracciones

que experimentaron reducción significaron, para 1939, 23 413 000 dólares, lo que equivale al 29% del total de las importaciones mexicanas que provenían de los Estados Unidos. A su vez, las fracciones consolidadas representaron un 15.3% del total, o sea 2 300 mil dólares. En suma, los compromisos de México, según esas cifras, ascienden al 44.3% del monto de sus importaciones de origen norteamericano. Según estudios mexicanos, las fracciones a que se refiere el Tratado valían el 25.34% del total de las importaciones hechas por México, esto es, de todos los paises.

pesos y 32 millones la concedida por Estados Unidos.

Durante 1939, la importación que los Estados Unidos llevaron al cabo de artículos mexicanos ascendió a 54 432 mil dólares. De este total, el 25.9%, esto es, 14 082 000 dólares, era el valor de los productos gravados con derechos, y el 74.1%,40350000 dólares, era el de los no gravados.

Las concesiones, así como la ímportancia de las mismas, otorgadas por Estados Unidos se expresan en el siguiente cuadro.

EXPORTACIONES EN 1939 A ESTADOS UNIDOS

Concepto	Proporción	Valor en miles de dólares
Reducción de derechos	16.1%	8737
Reducción durante el período de emergencia	0.3%	192
Consolidación de tarifa para productos que entran a Estados. unidos libres de gravamen	$1.5%	22581

En cuanto a Estados Unidos, sus compromisos sólo afectan 103 de las 1815 fracciones que tiene su arancel. De esa cantidad, 46 son consolidaciones y 57 experimentan reducción.

De acuerdo con las estadísticas fiscales de 1939, la reducción de derechos otorgada por México significa 4 millones de

Para México, la principal ventaja se refiere a la concesión hecha para el petróleo de ser gravado con la cuota más baja y de no tener límite de cantidad.

En 1940, Estados Unidos admitió 61 892 000 barriles de petróleo crudo y combustible al amparo de la tarifa redu-

cida, y de esa cantidad, México sólo suministró l 335 633 barriles.

El Tratado y los Comerciantes

La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, en su magnífico estudio titulado "Tratado de Comercio MéxicoEstados Unidos", que vio la luz en abril de 1943 y que sirvió de pauta para todo lo que hasta aquí queda expuesto en este trabajo, llega a las siguientes conclusiones:

"El objeto primordial de la política estadounidense de convenios comerciales recíprocos, fue reducir las barreras aduanales en el comercio exterior y hacer adoptar por el mayor número posible de naciones el principio de la igualdad de tratamiento. México toma su lugar en este sistema, al lado de 25 repúblicas y da un paso concreto más hacia la realización de la tesis repetida por sus gobernantes, de que nuestro pais quiere y debe comerciar libremente con todos los países sobre una base de igualdad. Implícitamente, México se aleja de las sugestiones de preferencia continental o latinoamericana que han sido vagamente esbozadas.

Las reducciones de derechos concedidas por México se refieren generalmente a maquinaria para la producción, materias primas, etcétera, por consiguiente, en lugar de representar un sacrificio para los productores nacionales, los favorecen al reducir sus costos. En el caso de algunos productos alimenticios, las reducciones afectan a productos similares fabricados en el país, pero en corta escala y con la compensación de que se reduce el precio de ciertos víveres beneficiando así a los consumidores. No parece que las concesiones otorgadas puedan significar la desaparición de una sola industria nacional, y más bien en algunos casos harán que se perfeccione la industria para reducir costos.

La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio tiene la satisfacción de que la mayor parte de los puntos de vista expresados en su memorándum del 8 de mayo de 1942, fueron tomados en cuenta y se ha logrado pactar en términos que armonizan con ellos.

Las concesiones obtenidas por México, sin ser tampoco gravosas para los Estados Unidos, ofrecen a los productores mexicanos de diversos ramos una oportunidad apreciable para incrementar sus exportaciones a aquel mercado. Las concesiones de la lista número UI, especialmente, brindan a numerosas industrias mexicanas la oportunidad de sustituir a fuertes competidores extranjeros que han sido eliminados por la guerra. La Confederación se ha dado cuenta, con beneplácito, de que también en las concesiones hechas por los Estados Unidos reciben satisfacción en diversos grados no pocas de las suges-

tiones hechas en el memorándum del 8 de mayo de 1942, como por ejemplo, la reducción de derechos sobre muebles de madera curvada, sobre plomo, mosaicos de arcilla, ganado, pescado, piña, **cerveza y otros productos. Si se toman** en cuenta los legítimos y fuertes intereses económicos que la delegación norteamericana tenia que defender, los resultados obtenidos no pueden menos de hacer honor al patriotísmo y la inteligencia de la delegación mexicana, asi como ponen de manifiesto la buena voluntad y la comprensión de los funcionarios **norteamericanos.**

Para mantener el equilibrio de su moneda y la estabilidad del tipo de cambio, México debe cuidar la estabilidad de su balanza de cuentas. El tratado comercial no la pone en peligro.

México otorga reducciones de derechos sobre mercancias que fueron importadas de Estados Unidos en 1939 por valor de II millones de dólares: se trata en general de bienes que sirven a la producción, como materias primas, máquinas, etcétera, y por consiguiente un aumento de la importación implicaría una expansión paralela de la producción con los consiguientes beneficios para la moneda. Pero mientras dure la guerra, estas importaciones quedan restringidas y por lo tanto no es probable el desarrollo de nuestro comercio **exterior.**

Los Estados Unidos otorgan reducciones, en la lista número Il sobre mercancías que fueron importadas de México por valor de 8 millones de dólares en 1939. Pero además, las reducciones de la lista número III ponen a nuestro alcance un mercado con capacidad de absorción de varios millones de dólares. Para ensanchar nuestra exportación en todos estos renglones, no hay limita**ciones por escasez de materiales o res**tricciones legales: el único límite efectivo al crecimiento de nuestras exportaciones de ganado, metales, tortas y harinas oleaginosas, pescado, manufacturas de fibras, objetos de plata, etcétera, está en nuestra capacidad de producción. Por consiguiente, el tratado abre posibilidades de mejorar nuestra balanza comercial, y por ende nuestra balanza de cuentas. De la energía y del espiritu de empresa de nuestros hombres de negocios, depende el grado en que se aproveche esta oportunidad mientras dure la guerra.

Los Estados Unídos reducen sus derechos sobre importaciones de México que en el mismo año tuvieron un valor de 8 millones de dólares; por lo que se refiere a la lista número n. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la lista número III reduciendo los derechos sobre una serie de productos en un 50%, abre a la exportación mexicana un vasto campo en el que la competencia casi ha desaparecido cuando menos por el

tiempo que dure la guerra. Y la importancia de este campo no se puede medir por nuestras exportaciones respectivas en 1939, ya que las condiciones de competencia de entonces y las de ahora son totalmente diferentes.

Por otra parte, el problema de la balanza de cuentas no se presenta con la excesiva acumulación de capitales extranjeros que la guerra trae a México, sino que podrá presentarse después del conflicto Y para entonces la modificación fiscal aportada por los envios de petróleo mexicano podrá significar un renglón de importancia en nuestro comercio exterior. Actualmente, el petróleo tiene poca importancia pues la escasez de barcos y la imposibilidad de enviarlo por ferrocarril o por oleoducto, lo que hace que nuestras exportaciones de aceite sean casi nulas.

Una consideración más se impone a nuestra mente en lo relativo a la balanza de cuentas, se tienen indicaciones sobre la posición de dicha balanza actualmente y mientras dure el conflicto, pero solamente se podrian hacer suposiciones aventuradas respecto a la postguerra. Los movimientos que se produzcan entonces serán probablemente de tal magnitud, que opacarán por completo las limitadas concesiones reciprocas que estipula el tratado. Desde este punto de vista se puede apreciar la prudencia del tratado que contiene numerosas "válvulas de seguridad" y limitadas modificaciones arancelarias. En esta forma, los gobernantes que tengan en sus manos el timón de la nación en los difíciles períodos del fin de la guerra y de la readaptación a las condiciones de la paz, no estarán maniatados cuando tengan que enfrentarse a desequilibrios violentos en nuestras exportaciones o importaciones, en los movimientos internacionales de capitales, etcétera.

Por lo que se refiere a la postguerra, las perspectivas son demasiado nebulosas y los cambios probables demasiado profundos para que se puedan formular hipótesis razonables. No sabemos en qué sentido fluirá la corriente de capitales a través de nuestras fronteras, después de que se haya disparado el último tiro de la guerra. No sabemos cuánto tardará Europa en reanudar su producción económica y restablecer nuestra antigua corriente de exportaciones hacia el viejo mundo. No sabemos en qué condiciones se hará en Estados Unidos la transformación de la industria bélica en industria de paz, ni cuánto tiempo durará el fenómeno. Ni siquiera sabemos cuáles serán los niveles de precios en México y en Estados Unidos al terminar el conflicto, y por lo tanto no se puede determinar desde ahora la efectividad práctica de la protección arancelaria. Por consiguiente, sería ocioso pretender ahora mismo valuar los efectos de las concesiones actuales sobre el comercio de la postguerra. Lo que si

sabemos es que estas concesiones tienen un alcance bastante limitado, en ambos aranceles, y que, por lo tanto, no serán probablemente un factor grave de desequilibrio en ningún momento.

Por otra parte, el tratado no es un documento rígido que deje al país maniatado en caso de que surja una crisis. El documento mismo prevé la posibilidad de **una acción independiente y contraria a** las estipulaciones pactadas, por parte de cualquiera de los gobiernos en caso de que surjan condiciones que hagan necesarias estas desviaciones a la letra del pacto. Para aplicar una política de salarios determinada, para poner freno a una necesidad excesiva de moneda extranjera, para muchos casos, el tratado deja en libertad a cada gobierno para cancelar cualquier concesión pactada, aun en desacuerdo con el otro Gobierno que no tiene más recurso que denunciar el convenio.

En esta época de inestabilidad y de sorpresas constantes, la prudencia de estas disposiciones es evidente.

El tratado ha sido hecho como resultado de una ley americana que plasma uno de los principios del partido demócrata: la reducción de barreras al comercio exterior. Esta ley tuvo por objeto modificar radicalmente la medida arancelaria que se promulgó en 1930 por los republicanos y que responde a uno de los principios del Partido Republicano: **fuerte protección arancelaria. Por con**siguiente, toda la política de los convenios comerciales recíprocos es materia de controversia en los Estados Unidos. La oposición de los partidos sobre este punto es tan intensa, que los republicanos, envalentonados por su éxito electoral reciente (noviembre de 1942), anunciaron como primera gran ofensiva política, un ataque en gran escala en la primavera contra la "Trade Agreements Act", que requiere cada tres años un refrendo parlamentario para que el Presidente pueda seguir negociando convenios comerciales. El próximo refrendo parlamentario debe precisamente obtenerse antes de junio de 1943.

El pacto con México ha sido firmado por tres años, como mínimum. Cualquiera que sea el resultado de la lucha parlamentaria en Washington acerca del refrendo de la ley, el convenio quedará en vigor. Pero en noviembre de 1944 habrá elecciones parlamentarias y elecciones presidenciales en los Estados Unidos, y existe la posibilidad de una victoria republicana. En tal caso, aun los convenios firmados entre los Estados Unidos y los otros 26 paises correrían el riesgo de ser denunciados cuando los plazos pactados lo permitan.

El tratado suscrito con los Estados Unidos representa una reducción aproximada de 4 millones de pesos anuales en **las recaudaciones fiscales mexicanas.** El presupuesto federal de ingresos para

el año 1943 es mayor de 700 millones de pesos, y en los últimos años, los ingresos efectivamente recaudados han superado a las estimaciones en cantidades del orden de 30 a 40 millones. Por consiguiente, una reducción de 4 millones de pesos en los ingresos anuales, pasará prácticamente inadvertida.

En numerosos casos, la primera reacción del público al hablar del tratado consiste en preguntar: ¿Cuál de los dos países ganó?, implicando con ello que lo que uno ganó lo perdió forzosamente elotro.

Este punto de vista es erróneo. El análisis de las concesiones otorgadas por ambas partes, comprueba que cada pais procuró satisfacer las peticiones del otro en forma tal que beneficiase simultáneamente a su propia economía. Cuando México otorga reducciones sobre materias primas y maquinaria, por ejemplo, no son únicamente los respectivos exportadores americanos quienes obtienen una ventaja, las industrias mexicanas que utilizan estas materias primas o máquinas reciben también un beneficio en la forma de una reducción en sus costos, y pueden así pasar el beneficio al público consumidor por la baja de precios de sus productos. Cuando los Estados Unidos otorgan a México rebajas en los derechos sobre ganado, metales y otros productos cuya demanda supera a la oferta, no se puede decir que México se beneficie y que los Estados Unidos se perjudiquen: la ventaja es para ambos.

Sólo unos cuantos puntos no ofrecen ventaja bilateral. Por ejemplo, el tratado da satisfacción a algunas viejas peticiones americanas, como la del plazo para la aplicación de las modificaciones arancelarias, o como la de igualdad de gravámenes interiores a los productos medicinales y comestibles nacionales e importados. Pero concesiones como éstas se encuentran compensadas por otras, como el compromiso de nombrar un comité de expertos que estudie e informe sobre cualquier queja relativa a la aplicación de los reglamentos sanitarios a productos importados. Y es bien sabido que este punto ha sido uno de los que México ha considerado siempre como de resolución necesaria.

El tratado responde realmente a la definición que dio Lew B. Clark de la política de los convenios comerciales recíprocos: facilitar el comercio internacional y dar oportunidades iguales a todos. Así es en teoría. Confiémos en que la práctica por ambas partes no desmentirá tan equitativos y benéficos propósitos".

El Tratado y los Industriales

En febrero de 1947, varios años después de que el Convenio fue aprobado y se hallaba en plena vigencia, la Cámara Nacional de la Industria de Transfor-

mación, bajo la firma de su Presidente y Secretario de esa época, dio a conocer sus opiniones acerca del Tratado.

En esa época se estudiaba la posibilidad de modificar el Tratado. Para la Cámara, al Tratado "no puede darse mayor significación que la de demostrar, por parte de México la buena voluntad y la colaboración efectiva con que estaba ayudando a los Estados Unidos y a los hombres de su Gobierno en la situación internacional del momento".

Después de establecer que Estados Unidos y México, a la luz de la geología, presentan minerales de igual calidad y abundancia, por tratarse de fonnaciones uniformes, la Cámara escoge el caso de la plata para poner de manifiesto que nuestro pais se ha visto obligado a entregar a Estados Unidos su plata a un precio inferior al del mercado norteamericano, y ha perdido importantes reservas de bienes irrenovables.

En cuanto a los productos agrícolas, la Cámara hace una división entre los Estados del norte y los tropicales. Para los primeros, la similitud de producción entre el norte de México y el sur de Estados Unidos hace que el intercambio no sea provechoso para nuestro país por tratarse de productos de la misma naturaleza. Para los tropicales, la expansión **económica norteamericana a sus posesiones** de Puerto Rico, Hawai y Filipinas, hace que nuestras posibilidades se reduzcan en materia de plátano, café, cacao, vainilla.

En el caso del henequén, cita el fomento de su plantación en África, Filipinas, Cuba y demás naciones del Caribe, que dependen de las importaciones norteamericanas.

Con respecto al tomate, la cebolla y los cítricos, entre otros productos, hay el inconveniente de que con frecuencia se usan medidas restrictivas de salubridad para impedir su entrada a los Estados Unidos cuando su cosecha promete ser buena.

Todas estas observaciones se enderezan como prueba de que no favorece a México el intercambio de productos agrícolas.

Viene después el capítulo de las exportaciones mexicanas de animales, ganado o pesca.

Para el ganado también hay el impedimento de las enfermedades que lo aquejan para impedir su importación a los Estados Unidos.

La única coyuntura, según la Cámara, en que México tiene ventaja es en materia de pesca, ya que son más cálidas nuestras costas y están menos explotadas.

Si se torna en cuenta nuestro atraso industrial, se vuelve muy dificil la venta

a Estados Unidos de productos manufacturados de origen mineral.

Señala la Cámara, también, la diferencia existente entre los bajos precios de las materias primas que exportamos y los precios tan elevados que se pagan por los equipos de producción de toda clase.

Como causas fundamentales de la situación desventajosa en que se halla nuestro país, la Cámara anota el eficaz y rápido desenvolvimiento de la economía norteamericana y su atinada organización política que ha traído consigo una protección provechosa de su Gobierno, en contraste con la desatención que México ha tenido para sus problemas económicos y los errores que ha cometido en ese terreno.

Arguye la Cámara que si el ritmo de crecimiento de México hubiera sido igual al de los Estados Unidos, el comercio entre las dos naciones estaría lleno de beneficios recíprocos. La realidad es que el comercio entre dos naciones de tan diferente nivel económico no puede reducirse a un tratado comercial, sino "a base de compensación para los distintos estados de desarrollo económico de los dos países".

Tras de hacer notar que la Cámara Legislativa aprobó el Tratado en un simple decreto, sin que hubiera discusión alguna, analiza las listas del documento.

El comentario a la primera lista empieza por afirmar que en ella "se incluyó a todos los productos manufacturados de **las princípales industrias mexicanas",** como pueden ser la textil, la siderúrgica, la del papel, la de productos alimenticios y medicinales y la de pinturas y barnices.

El arancel para los artículos de la lista quedó reducido a la mitad "por rebaja directa, sujeto a avisos previos y a negociaciones para poderse modificar y con circunstancias desastrosas para **nuestra economía".**

Pronostica un aniquilamiento de "toda la industria nacional tan luego como la producción norteamericana tome su ritmo y una vez que las condiciones excepcionales de la postguerra desapa**rezcan".**

Observa que el consumidor, en lugar de comprar láminas de acero, no comprendidas en el Tratado, adquiere muebles y artefactos metálicos, que quedaron mal protegidos.

"De este modo sentencia la Cámara en el Tratado se contiene la planificación más completa para destruir la industria de transformación del hierro en México y después dejar sin mercado a la indus**tria siderúrgica".**

A conclusiones semejantes llega con los textiles, la artisela, el calzado, la

maquinaria, las conservas y los muebles de madera.

Más tarde, la Cámara censura el impuesto especifico consagrado por México y alaba el puesto "ad valorem" practicado por Estados Unidos, aunque lamenta su repercusión para nosotros.

En un cuadro que va desde el 13 de mayo de 1933 hasta el 24 de enero de 1941, anota minuciosamente los aranceles en dólares para quince artículos mexicanos y llega a la conclusión que la protección que el arancel representa, descendió en ese lapso a 67% y sólo por la depreciación de nuestra moneda.

En la enumeración de los artículos en que Estados Unidos otorga concesiones a México, la cámara concluye que tales concesiones fueron "en sentido de estimular el envío de materias primas y que los productos manufacturados que se congelaron son los de la industria casera mexicana típica".

Por su importancia, y de la misma manera que se procedió con respecto a las conclusiones de la Confederación de Cámaras de Comercio, en seguida se transcriben textualmente las de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación.

Conclusión

Durante las condiciones de peligrosidad y de guerra, los industriales mexicanos no quisimos hacer ningún comentario al Tratado: lo veíamos como una excesiva muestra de la cordialidad mexicana en los momentos de peligro internacional para los Estados Unidos y pospusimos toda crítica en espera de que en la hora del triunfo tendríamos más derechos para ser atendidos en una revisión de cláusulas tan onerosas.

Era inútil pensar que durante la guerra pudiéramos obtener más, pero es justo pensar que después de la victoria las condiciones del Tratado deben ser totalmente modificadas.

Si hemos pedido algunas veces la derogación del Tratado, es porque por más esfuerzos que hemos hecho no podemos concebir cuál es la ventaja para ninguno de los dos países. Y deseamos que alguien nos demuestre lo contrario.

Si como hemos demostrado arriba, el Tratado tiende a mantener a México en su estado de nación económicamente débil, con un nivel de vida para sus pobladores como el que es bien conocido aun en los mismos Estados Unidos y es evidente que estas son las últimas resultantes del Tratado, entonces este Tratado es perjudicial para el pueblo y para el gobierno de Estados Unidos y sólo beneficia a los detentadores del actual comercio internacional entre las dos naciones, pero el interés de ellos, nunca debe anteponerse al interés de elevar el nivel de vida del pueblo de

México, porque en esta elevación no es sólo México el que justamente recibe beneficio, sino son también los Estados Unidos, ya que nuestros progresos significaría un aumento de nuevos cauces en el comercio internacional y una mayor compra de bienes útiles y constructivos desde México a la industria americana.

Claro está que nosotros defendemos primeramente el punto de vista de México, pero el punto de vista de México es concordante con el interés real del pueblo y del gobierno americano.

Volvemos a hacernos la pregunta:

¿Es que no hay ninguna solución para mejorar las condiciones actuales de desastre consagradas en el Tratado para el comercio entre México y Estados Unidos?

Nosotros afirmamos que sí: México debe obtener reducciones en la tarifa arancelaria de los Estados Unidos para productos industriales terminados, que permitan vender en aquel gran mercado, artículos con contenido de mano de obra yesos artículos deben ser preferentemente todos los que se puedan manufacturar con las materias primas que exportamos.

México debe poder vender en los Estados Unidos productos agrícolas manufacturados, como el azúcar y los dulces en las mismas condiciones que cualquier país que tenga Tratados con los Estados Unidos y que se permita en esa forma el amplio desarrollo de una industria que ocupa gran cantidad de población campesina y obrera y a la cual podríamos dar gran impulso si contáramos con mercados.

México debe poder vender en los Estados Unidos los productos químicos que pueda manufacturar con sus materias primas (independientemente de las condiciones de crisis como las actuales que no son permanentes), completando la necesidad americana, pero en productos terminados y no exclusivamente en materias primas.

México debe vender además en los Estados unidos con facilidad todos los minerales crudos o semielaborados que complementen las producciones escasas de los Estados Unidos, atendiendo principalmente a las condiciones de abastecimiento a través de las largas distancias que existen entre las distintas zonas consumidoras de los Estados Unidos, sus lugares de producción y los nuestros.

México debe tener asegurada la posibilidad de un consumo fijo de productos tropicales, como está asegurado el consumo de una cierta cantidad de café, para que pueda organizar la producción de sus trópicos, sin perjuicio de las economías de otras repúblicas que tienen esta misma clase de producciones. Pero

México debe poder proteger todas sus industrias básicas y de transformación, sin las cuales sumirá en la miseria a su pueblo, por la falta de ocupación.

Por su parte, México debe suprimir todos los aranceles de tipo fiscal que obstaculizan la entrada de bienes de producción que debemos comprar a los Estados Unidos.

México debe favorecer la importación de todos los artículos americanos epecializados que sirven para el mejoramiento y comodidad en el hogar, e igualmente todos los artículos alimenticios elaborados con características que no pueden ser llenadas en nuestra economía.

Méxíco debe tener todas las facilídades para importar equipos de transporte, de aviación, industriales, automóviles y maquinaría agrícola que requiere para fomentar su agricultura y su industria y las materias primas e intermedios que **necesita.**

Los Estados Unidos al tratar con México deberán colocarse en su posición de pueblo avanzado para ayudar al desarrollo de México, pues en gran parte la diferencia del estado económico de sus pueblos proviene de beneficios anteriores obtenidos por los Estados Unidos en su comercio con México, a base de la acción de los trusts que perseguidos en el interior de las fronteras de los Estados Unidos y lo hacen siempre en detrimento de los pueblos atrasados.

Es decir, nosotros queremos que las relaciones que corresponden al estado económico de los dos pueblos y las únicas que significan la posibilidad de sostener una política de buen vecino, y el cumplimiento de la principal promesa con la que todos los pueblos entraron a la alianza con los Estados Unidos en la última guerrra, promesa que consistió en que la organización mundial trabajaría después de la guerra principalmente para aumentar el nivel de vida de todas las poblaciones del mundo y especialmente de las atrasadas.

Confiamos en que el Gobierno de México, hará todos los esfuerzos posibles por salvarnos del funesto resultado de un Tratado de Comercio tan inconsulto que por fortuna contiene, con el asentimiento de los Estados Unidos, las normas para su modificación o denuncia.

Articulo tornado de *Investigación Económica,* vol. 10, 3er. **trimestre, UNAM, 1950.**

José Attolini

Licenciado en Economía pOl' la Escuela de Economía de la Universidad Autónoma ele México.

Colaboró estrechamente con el Lic. Adolfo Ruiz Cortinez durante su gestión como gobernador del Estado de Veracruz.

Durante ese tiempo escribió una importante monografía sobre el Desarrollo Económico del Estado de Veraeruz.

También fue entusiasta colaborador de la Revista de Economía dirigida en aquella época por el maestro Gustavo Martínez Cabañas.

Administración Pública: Papel en 1995 de la Banca de Fomento en México

La experiencia histórica nos muestra que, independientemente del régimen político que tenga un determinado pais: **imperio, monarquía, parlamentarismo,** presidencialismo o, en términos actualmente más debatidos, democracia o dictadura el problema central de la Administración Pública es el mismo. Es decir, consiste en la fijación de metas, en la selección de medios para lograrlas y en la adecuada calendarización para su realización. Lo anterior requiere poner en marcha todo un proceso de planeación, organización, búsqueda de personal, y directivos, coordinación de las tareas y, por supuesto, concretarlas en presupuestos y en un sistema de información veraz. que permita el seguimiento de la acción gubernamental. Resulta, en consecuencia, fundamental tener una Administración Pública eficaz.y eficiente, centrada en la consecución de los objetivos fijados por el poder político.

En el caso de México, la Constitución vigente de 1917, en su artículo 3 fracción I inciso a), indica que el régimen "será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado EN EL CONSTANTE MEJORAMIENTO ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL DEL PUEBLO". El principal objetivo del Estado mexicano contemporáneo, por lo tanto, es hacer que todos sus ciudadanos participen en una sociedad más rica y no más pobre.

Las ideas heredadas del siglo XIX de un Estado limitado a dar protección y seguridad a la sociedad civil y ciertos servicios públicos a la población (agua potable, drenaje, recolección de basura) y en ser sobre todo el guardián de las fronteras nacionales ante ataques del exterior y mantener el orden en el interior del país, eran y son claramente inadecuadas para llevar a cabo las nuevas tareas fijadas por la Constitución. Los **gobernantes mexicanos en consecuencia,** fueron desde un principio directamente al fondo del problema: trataron de allegarse los recursos necesarios, organiz.ando un sistema de captación dual. Uno, de recaudación fiscal, y el otro principalmente mediante la creación de un sistema bancario nacional.

Para comenzar, en 1924 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y se constituyó la Comisión Nacional Bancaria. En agosto de 1925 se fundó el banco central, el Banco de México. Subsiguientemente, surge en 1926 el Banco Nacional de Crédito Agricola para promover las actividades de la agricultura; en 1933, para financiar los programas de obras públicas, se crea el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, y se corona este esfuerzo con la creación, en 1934, de Nacional Financiera para impulsar el desarrollo económico en general y el crecimiento industrial en particular. La tarea era formidable: darle forma y contenido económico y social al futuro de la República.

A estos bancos oficiales se añade, en 1937, el Banco Nacional de Comercio Exterior, y el conjunto (Banagrícola, Banobras, Nafin y Bancomext) constituye lo que se denomina banca de fomento. Con la finalidad totalmente diferente existe la banca privada, cuyo objetivo primordial es captar fondos y prestarlos para obtener utilidades.

Los periodos presidenciales de seis años se inician en 1934. Toca al régimen del presidente Lázaro Cárdenas inaugurarlos con acciones que dan bases sólidas para el desarrollo económico de la Nación. Además de promover la agricultura con los créditos y asistencia técnica que proporciona el Banagricola, entrega la tierra a los campesinos mediante la Reforma Agraria, dando paz y tranquilidad para el esfuerzo productivo a las comunidades y pueblos que habían sido despojados de ella durante el porfiriato. El 18 de marzo de 1938, Cárdenas expropia los recursos petroleros en manos de compañías extranjeras y así recupera para la Nación los energéticos clave: petróleo y gas. En 1937 ya había nacionalizado los ferrocarriles, que también estaban en poder de empresas extranjeras. La iniciación en 1939 de la Segunda Guerra Mundial motíva que los países avanzados, proveedores de manufacturas, se dediquen a producir material bélico. Un doble efecto favorable se produce para México: en primer lugar, la demanda por sus materias primas crece tanto en volumen como en precio, lo que le reditúa abundantes divisas, y en segundo lugar los productos manufacturados que se importaban de industrias extranjeras comíenzan a ser producidos localmente. Esta industrialización índucida se estimuló adicionalmente con la adopción por el presidente Miguel Alemán, en 1947, de una declarada política de medidas proteccionistas y de incentivos para el fomento de nuevas actividades manufactureras. Los regímenes posteriores de los presidentes Ruíz Cortines, López Mareos, Díaz Ordaz, Echeverría Alvarez y López Portillo continuaron con esta politica de promoción agricola

e industrial, desarrollando a la par la infraestructura productiva: transportes, comunicaciones, electrificación, instalaciones portuarias y abastecimiento de combustibles. En suma, fueron gobier**nos que promovieron activa, directa**mente el desarrollo económico del país y no dejaron la tarea a los caprichos del "mercado libre". El producto bruto doméstico creció continuadamente a un promedio de 6% anual durante el periodo 1934-1981 .junto con el empleo y los salarios reales. Sin embargo, la estabilidad relativa de precios lograda durante las décadas de los cincuenta y sesenta -3% promedio anual de aumento- se desborda a partir de 1976, coincidiendo con la devaluación del peso (en 1954 era de 4.85 pesos por un dólar y pasó a 12.50). En 1982, al comenzar su gobierno el presidente De la Madrid Hurtado, hay una aguda crisis en la balanza de pagos internacionales por el derrumbe de los precios de exportación de petróleo y se llega a la insolvencia para servir la gigantesca deuda pública externa. Se inicia entonces un cambio radical de política económica: se abandona la política promocional de crecimiento de la producción nacional de bienes y servicios de los regímenes anteriores, se combate la inflación como prioridad, y se privatiza la propiedad de empresas públicas -patrimonio nacional- a través de su "desincorporación" y venta a particulares. La banca privada nacionalizada por el presidente López Portillo es bien pagada, indemnizándose así a sus antiguos dueños. Durante la administración del presidente Salinas de Gortari, que se inicia en 1988, se intensifica el proceso privatizador de empresas estatales, se regresa la banca a particulares y se contrae la inversión pública, con el resultado de un estancamiento económico, desocupación y la existencia de 40 millones de pobres al lado de 24 supermillonarios en dólares, con fortunas personales, de más de mil millones de dólares, según revela la revista *Forbes* en 1994. Por otra parte, la inflación dism inuye de 160% anual en 1987 a sólo un dígito (8%) en 1993 y las finanzas públicas en vez de déficit muestran un superávit. La macroeconomía se considera estable, pero a costa de una peligrosa desindustrialización (cierre de empresas) y una desnacionalización creciente por la compra de negocios de mexicanos por capitales extranjeros. México está sumido, después de doce años de "liberalismo social" en el subdesarrollo económico, la subcapitalización de su industria y agricultura, así como en el subempleo y desocupación de su abundante mano de obra. La Confederación de Trabajadores de México calcula que hay 10 millones de desempleados. Esta situación ha generado una explosiva pasión ciudadana contra la injusticia y la desigualdad. Existe, con razón, una marcada impaciencia por lo mal que se ha manejado a la sociedad mexicana en estos

dos últimos sexenios. La politica económica del "liberalismo social" ha resultado demasiado costosa para el pueblo, y esta politica equivocada, seguida desde 1982 a la fecha, es desgraciadamente el resultado de una teoría también errónea: cree que el "mercado libre" es autocorrector y alcanza ineludible y espontáneamente un nivel de producción e ingresos de pleno empleo para su fuerza de trabajo. Pero esta teoría clásica del equilibrio económico, se ve permanentemente refutada en la realidad por los continuos problemas de desequilibrios: baja de ventas, de inventarios, retracción de la producción y caida de los ingresos y la ocupación. Es más, estas fluctuaciones de auge y recesión dentro de ciclos económicos se ven ahora amenazadas por tendencias de más largo plazo, que hacen indispensable una intervención gubernamental para superar el estancamiento económico y la creciente desocupación en todas las economías de "mercado libre". Y con el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, que entró en vígor el lo. de enero de 1994, sencillamente la mayoría de empresas mexicanas no pueden competir ni en costos de producción ni en facilidades de financiamiento. Por eso la economía de México ya no crece a las tasa históricas, las tasas de interés no bajan, la producción de bienes y servicios no da prioridad al mercado interno sino al extranjero y tampoco se crean nuevos empleos necesarios para una población creciente. En suma, las politicas económicas aplicadas NO FUNCIONAN. Consecuentemente, el gobierno que asumió el poder a fines de 1994 tendrá que cambiarlas. Pero, ¿en qué sentido, en qué dirección?

Por principio de cuentas el objetivo prioritario debe dejar de ser el de liquidar la inflación y cambiarse por el de RECUPERAR un crecimiento satisfactorio, es decir, mayor de 4% anual en el producto bruto doméstico, con una inflación estable equivalente. Es obvio que la elasticidad-precio de un aumento de la producción nacional es necesariamente mayor a la unidad, por dos razones: una, porque el costo de incrementar la productividad via capacitación de la mano de obra y mejorar la tecnología en los equipos e instalaciones de producción entraña un mayor costo, y dos, porque existe una mejora en la CALIDAD de los productos, que hay que pagar.

La acusación de que retomar la meta del crecimiento de la producción constituye una "vuelta al pasado" no debe asustarnos. Ser "moderno" como está de moda, no convence a nadie si equivale a quedarse sin trabajo y sufrir hambrunas. Por el contrario, el satanizado gasto público debe ser de nuevo el detonador de una mayor inversión pública, privada y extranjera que sea la base del progreso y bienestar del pueblo mexicano.

Hay que cuidar por lo tanto en QUE se gasta, más que CUANTO se gasta. Las economías contemporáneas se mueven a base de DEMANDA efectiva y no por la falsa creencia de que la OFERTA crea su propia demanda a nivel de pleno empleo, lo que justificaría que el gobierno no haga NADA. Y esto no es así. Lo vemos claramente en los propios Estados Unidos, cuya recuperación económica es débil (2-3% en su PNB), con una desocupación de su fuerza de trabajo de 7%. En Europa Occidental la desocupación es aún mayor, 10-12%, y hasta en Japón, en donde no existía la desocupación, ya registra 4-5%. En conclusión, la prioridad en 1995 para la BANCA de FOMENTO en México, debe ser recobrar su genuina naturaleza y razón de ser, que es promover directamente el desarrollo económico y la creación de empleos, y no estar desvirtuada, como ahora, en un mero BANCO de SEGUNDO PISO, sujeta a los propósitos y caprichos de la banca privada a la que da facilidades de REDESCUENTO casi automáticas. Esto ha dado lugar ya a prácticas deshonestas como la del grupo financiero privado Havre y la de los bancos privados Unión y CREMI, que obtuvieron fraudulentamente grandes créditos de Nacional Financiera y del Banco Nacional de Comercio Exterior. Un ejemplo adicional de la funesta supeditación de la banca de fomento a los designios de la privada -que sólo busca utilidades y entre más rápido las logre, mejor- lo vemos en la operación diseñada por Nafinsa de los Bonos Cupón Cero para la redocumentación de adeudos que alivien el grave problema de la cartera VENCIDA que tienen las instituciones financieras por la crisis de las empresas mexicanas, y la actitud del banco privado Banamex de sabotearla exigiendo una comisión no considerada de 5% por el monto del contrato de redocumentación, ¡a pesar de que los recursos son de Nacional Financiera! La banca de fomento debe volver a realizar operaciones de PRIMER PISO, es decir de atención directa al público.

El nuevo gobierno mexicano a partir del 10. de diciembre de 1994, requiere contar con un Estado fuerte y VISIONARIO, para corregir los problemas ya mencionados de subproducción, subconsumo, subempleo, y subcapitalización, labor que ninguna empresa privada puede llevar a cabo por la naturaleza misma de su objetivo: primordialmente generar utilidades para sus accionistas. Toca al Estado, en consecuencia, **crear el entorno de expansión** económica mediante programas ampliados de gasto público en infraestructura, en la producción de bienes básicos de consumo popular, y en gasto social que mejore el capital humano: educación, salud, vivienda y capacitación mejorada permanentemente. Dicha política estatal induce a una actividad

AMPLIADA del sector privado de negocios, mediante la retroalimentación que existe entre ambos, de modo que se genera un ritmo combinado de crecimiento fortalecido y una mejora en la distribución de los beneficios entre todos los sectores. No es deseable ni sano **tener un gobierno rico, junto con un** pequeño grupo de empresarios súbitamente enriquecidos, frente a una masa de población pobre, sumida en la miseria, la insalubridad y la ignorancia.

Debemos forjar un México civilizado, próspero por la riqueza de sus recursos naturales, por su mano de obra abundante, laboriosa y disciplinada. Contamos con los medios antiinf1acionarios para financiar este desarrollo, tanto mediante un equitativo sistema de recaudación fiscal como de un amplio sistema de crédito y promoción y capacitación a través de la banca de fomento.

Conviene CAPITALIZAR la experiencia obtenida por la banca de fomento mexicana en más de sesenta años de trabajo en el campo del desarrollo económico. Hemos aprendido que el subdesarrollo no es un destino natural para nuestro país, sino que es un legado del pasado colonial que hay que transformar. Para sociedades secularmente empobrecidas, como la nuestra, no conviene la filosofta de "dejar hacer-dejar pasar" lo que mejor convenga al **"mercado libre" de las empresas priva**das que buscan sólo el lucro, sino que el Estado adopte un liderazgo que conduzca al progreso y bienestar económico, social, cultural y politico de toda la población. Nuestra principal institución de fomento, Nacional Financiera está bien posicionada para ello. Cuenta con una red internacional de oficinas en el extranjero: en Buenos Aires, en Tokio, en Washington, D.C. yen Milán; además, recientemente le aprobaron las autoridades del Banco de Inglaterra operar como sucursal en el mercado financiero de Londres, y la Junta de la Reserva Federal, operar como subsidiaria en el mercado de capitales de Nueva York. Para promover la industria ha establecido ocho direcciones regionales (Bajío, Centro, Noreste, Noroeste, Norte, Occidente, Oriente y Sureste). También cuenta con treinta y un representaciones estata les y desde luego tiene su oficina central matriz en el Distrito Federal. Con el fin de promover el desarrollo empresarial en el interíor del país ha establecido cinco Negocentros en Morelia, Oaxaca, Tlalnepantla, Guadalajara y San Luis Potosí, que ya aplican esquemas innovadores de comercialización en las empresas industriales localizadas en dichas ciudades. Para complementar el crédito que otorga Naftn a las empresas

industriales se han establecido las Sociedades de Inversión de Capitales (Sincas), que aportan capital de riesgo a los proyectos viables de nuevas empresas o ampliación de las existentes.

Asimismo, maneja ya en forma directa los fideicomisos del Estado diseñados para operaciones especiales, como el Fonep (Fondo Nacional de Estudios de Pre-inversión); el Fidein (Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales) y el Fogain (Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Pequeña y Mediana), aunque muy disminuidas sus operaciones sino es que desaparecidas. Finalmente, lleva establecidos cuatro Centros-Nafin en Toluca, Tijuana, Oaxaca y en la Cd. de México para dar atención especializada a las industrias en materia de obtención de créditos, líneas de crédito exterior, garantías, avales, capital de riesgo, asistencia técnica y capacitación. Habría que agregar a las actividades de los Centros Nafin las relativas al establecimiento de una Gerencia de Calidad Total en las empresas mexicanas, utilizando la técnica del llamado BENCHMARKING, o sea el continuo y sistemático proceso de evaluación de los productos, servicios y métodos de trabajo en las organizaciones reconocidas como las MEJORES del mundo para fin de implantarlas en las empresas mexicanas. Se requiere implantar este sistema de estándares específicos de medición en áreas tales como: costos de producción, ciclos de tiempo, costos fijos, precios de venta al menudeo, identificación de las características de los productos, y la operatividad calificada en rangos de relación con los principales rivales en el mercado. Así podrá mejorarse la fabricación, la ingeniería, el mercadeo, el financiamiento y el servicio del producto industrial de que se trate.

Respecto a los sistemas de financiamiento no inflacionario del desarroJlo no debemos privilegiar ni uno ni otro. Tanto el fiscal como el crediticio y bursátil deben contribuir en armonía de intereses al desarrollo equilibrado de los sectores privado, público y social de la economía nacional. Tenemos que recurrir a lo mejor de la inteligencia del hombre y su poder creativo, pero ciertamente ésta no puede florecer en sociedades colapsantes, decadentes. Tenemos que entender el carácter volátil, inestable, impredecible, de una economia de "mercado libre" y la resultante social catastrófica de un sistema que hace de la manera de vivir y la ocupación de su población, un simple subproducto de las actividades especulativas, propias de un casino o de un mercado de valores no regulado ni vigilado por las autoridades gubernamentales. Debemos estar convencidos, después de doce años (1982-1994) de estancamiento económico, de que no

hay autocorrección del "mercado libre" que nos saque de la atonía, sino que es indispensable una intervención externa que restaure el vigor de la economía. La exaltación de la utilidad como finalidad última de la actividad económica hace que se le busque sin freno alguno de carácter moral o ético y con prisa compulsiva. Debemos cambiar esta idea por el concepto de que el trabajo, bien hecho, conduce a la búsqueda natural de la excelencia individual en un marco donde se reconozca el deber con la sociedad. Sólo así se reconcilia el deber hacia uno mismo con el deber hacia los demás.

El marco estratégico para la banca de fomento en 1995 y en adelante puede concebirse como sigue:

1) integración creciente de la economía nacional; 2) énfasis en el fortalecimiento y crecimiento del mercado INTERNO Y no sólo en las exportaciones; 3) privilegiar el crecimiento del ahorro INTERNO, que ahora tiene niveles bajísimos (de 10-12% del PIB, cuando llegó a ser del 24-27%), en vez de depender excesivamente del ahorro externo como ahora. ¡Necesitamos un ingreso anual de capital externo de 25,000 millones de dólares simplemente para seguir como estamos! Necesitamos menos cursos y seminarios para aprender a ser mejores empresarios, y más proyectos e inversión directa con financiamiento de la banca de fomento para la producción de bienes y servicios, y no para sólo vestir las cifras contables del balance. Este impulso a la agricultura y a la industria rendirá más si se enfoca por ramas de producción INTEGRADAS, independientemente de que sean empresas grandes, pequeñas o medianas. Así se formarían cadenas de producción hacia adelante y hacia atrás con un mercado asegurado, lo que derivaría en una garantia o en un flujo financiero que sirva como colateral para financiamientos ampliados secuenciales.

Si logramos consolidar una economia interna creciente y sustentable, podremos insertarnos en la economía internacional globalizada sin merma de nuestra soberanía, entendiendo ésta como la capacidad de conservar el poder de DECISIONES en México, para el uso de nuestros recursos humanos, naturales y financieros en beneficio propio. El enfoque deseable, al Tratado de Libre Comercio es inclinarlo a favor de un trato de SOCIOS para beneficio mutuo y no el de COMPETENCIA, en la que llevamos la de perder por la enorme desigualdad de situaciones económicas y sociales entre México, por un lado, y el Canadá y los Estados Unidos, por el otro.

La Administración Pública y su brazo coadyuvante para el desarrollo econó-

mico, la banca de fomento, deben iniciar en 1995 este nuevo tramo de la historia de México haciendo que la VERDAD prevalezca, y no que se la oculte; para que la realidad se conforme en un futuro de bienestar efectivo para todo el pueblo mexicano y no sólo del gobierno y unos cuantos privilegiados. Debemos trascender los velos ilusorios de las finanzas especulativas y modificar las realidades insatisfactorias e injustas. Para ello buscaremos agrandar el corazón de nuestros hombres y mujeres y ampliar la instrucción de nuestras mentes, como medios de disipar los odios y rencores que corroen la unidad nacional que no es indispensable para salir adelante en este complejo y delicado mundo actual.

Nuestra lealtad patriótica en medio de la globalización internacional estará asegurada, a un México que nos ofrezca oportunidades, justicia y bienestar. Nuestra solidaridad con otros paises en el proceso veloz de globalización que dia a día atestiguamos será creciente, al paso y medida que respeten nuestra independencia y sea en una relación benéfica y digna. Sólo así habremos honrado a los héroes que nos dieron patria y habremos cumplido con nuestro deber hacia las nuevas generaciones de mexicanos.

Alfredo Navarrete Romero

Nació en la Ciudad de México, el 24 de julio de 1923.

Actividades Académicas

Licenciado en Economia. Escuela Nacional de Economía, en la Universidad Nacional Autónoma de México de 1940 a 1944.

Maestría en Economia y Administración Pública. Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusets 1947.

Doctorado en Economia. Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusets 1950.

Titular de la Cátedra "Teoria Económica Avanzada", en la Escuela Nacional de Economía.

Conferencista en las Universidades de Yale, E. U.; York, Canadá; San Francisco y London School of Economics, Inglaterra.

Actividades Profesionales

Jefe de Estudios Financieros de Nacional Financiera. (1953).

Subgerente de Estudios Financieros e Investigaciones Económicas, de Nacional Financiera (1954- I955).

Gerente de Promoción Industrial, de Nacional Financiera, (1956-1960).

Subdirector de Nacional Financiera (1961-1965).

Director de Nacional Financiera (1966-1968).

Director Adjunto, de Nacional Financiera (1968-1970).

Ayudante Especial del Secretario de Hacienda y Crédito Público, (1953- I976).

Director General de Financiera Nacional Azucarera (1970-1972 y 1976-1978).

Subdirector de Finanzas de Petróleos Mexicanos (1972- I9769).

Formó parte del personal técnico de la Organización de las Naciones Unidas. (1950).

También del Fondo Monetario Internacional (1950-1952) y de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1957).

Ha presidido la Comisión Interamericana de Desarrollo Indnstrial de la OEA. (1963).

Miembro del grupo de expertos gubernamentales del Consejo Interamericano Económico y Social (1968).

Gobernador Alterno de México a las XIII, XIV, XV, Y XX reuniones anuales de la junta de Gobernadores del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, de la Corporación Financiera Internacional y del Fondo Monetario Internacional.

Formó parte del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, en representación de México, Panamá, Haití y República Dominicana (1969-1970).

Diputado Federal en la Ll Legislatura al Congreso de la Unión (1979-1981).

Reconocimientos

Premio Nacional de Economia, 1951, otorgado por el Banco de México.

Caballero de la Legión de Honor, Francia (1968).

Orden de mérito -Gran Cruz Roja- República Socialista Yugoslava (1963).

Oficial de la Legión de Honor (1968).

Miembro de la Academia Mexicana de Economía Política (1986 a la fecha).

La Nueva Organización del Tribunal Fiscal de la Federación

Prácticamente superados la mayoría de los obstáculos o contratiempos propios de toda nueva organización; insuficiencia de elementos materiales y humanos, discusión y aprobación de normas generales reglamentarias para el buen funcionamiento, así de la Sala Superior como de las Salas Regionales, preparación del personal de nuevo ingreso y del que ya prestaba sus servicios en el Tribunal (que en muchos casos pasó a desempeñar funciones distintas de las que tenía asignadas con anterioridad), se inició el año al que corresponde este informe con un serio problema. el de las obras de adaptación de este edificio que hubo de remodelarse completamente para hacer frente a las necesidades de acomodo del personal, que registró un aumento considerable.

Se continuaron las labores de adaptación de los locales y aprovisionamiento de mobiliario y equipo para la instalación de las Salas Regionales del Noreste, del Norte Centro y Occidente; y en sesión celebrada el 6 de díciembre se designó para representante a esta Sala en las ceremonias de inauguración de aquéllas, a los Señores Magistrados Alfonso Cortina Gutiérrez, Francisco Ponce Gómez, Mariano Azuela Guitrón, Margarita Lomelí Cerezo y Francisco Xavier Cárdenas Durán; y Edmundo Plascencia Gutiérrez, José Antonio Quintero Becerra y Alfonso Nava Negrete, respectivamente.

El señor Presidente de la República tuvo a bien designar Magistrados de Salas Regionales a los Señores Licenciados Silvia Eugenia Díaz Vega, María Antonieta Márquez Acevedo, Alberto Moreno Villanueva, María Guadalupe González de Uresti, Sergio Martínez Rosaslanda, Fernando Lugo Verduzco, Arturo de la Rosa Santoscoy, Guillermo Macouzet Manjarréz y José Mata Rodríguez y Magistrada Supernumeraria a la Señorita Licenciada María Guadalupe Aguírre Soria.

El 2 de enero del presente, primer día hábil del año, iniciaron sus labores las Salas Regionales de referencia y el día 12 del mismo mes, con la presencia de los Señores Magistrados de esta Sala designados para representarla y con asistencia de autoridades locales, representantes de la iniciativa privada y de organizaciones de profesionales, se celebraron sendas ceremonias de inauguración de dichas Salas.

Estamos aún en una etapa de adaptación a una nueva organización del Tribunal Fiscal de la Federación que requiere ajustes en los procedimientos tradicionales y un régimen reglamentario acorde a las modalidades que le imprimió su Ley Orgánica en vigor. Se ha redactado un proyecto de Reglamento Interior en el que se han tomado en cuenta los puntos de vista de los Señores Magistrados de las Salas Regionales, cuyo estudio y discusión ya se ha iniciado pero que aun no se aprueba porque, dada su trascendencia, no se desea festinar y se ha considerado que tampoco es conveniente que interfiera con las decisiones jurisdiccionales de la Sala Superior, que se estima tienen prioridad o preeminencia.

Quedó instalada la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, habiéndose publicado el aviso respectivo en el Diario Oficial del día 29 de agosto.

Estamos conscientes de la importancia que tiene la reforma administrativa de la que el Señor Presidente de la República, Licenciado Don José López Portillo, con profundo sentido patriótico, ha sido iniciador, impulsor y artífice. Parte importante de esta reforma es la preparación y capacitación del personal y su superación intelectual y cultural, pero, sobre todo, nos parece fundamental imbuir en el ánimo de todos el indeclinable deber y la mística del servicio a la comunidad, de superación personal y proscribir de nuestro léxico y de nuestra mente el nefasto "ai se va".

Hemos iniciado esta labor a través de cursos y conferencias, tareas que esperamos incrementar en la medida de nuestras posibilidades. También hemos participado y colaborado en los trabajos y estudios que realiza la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, especialmente en el área de impartición de justicia.

A gestión del Colegio de Secretarios de este Tribunal se otorgaron tres medias becas para que un número igual de Secretarios de Estudio y Cuenta asistieran a un curso de posgrado de la especialidad en Derecho Fiscal que impartió la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana.

Igualmente se han otorgado becas para mejorar la preparación del personal, se han impartido cursos con el mismo objeto y se ha brindado apoyo al mismo Colegio de Secretarios para labores de difusión y para el curso de Finanzas Públicas y Derecho Fiscal que imparte el Colegio de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C.

Se nos entregó en el mes de octubre próximo pasado y de inmediato fue distribuido, un tomo de la *Revista* de este Tribunal, que comprende los núme-

ros 478-480 correspondientes al cuarto trimestre de 1976.

En el mes de septiembre se entregó a los Talleres de Impresiones, Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un primer tomo de la *Revista* en su segunda época, que comprende 6 números bimestrales, o sea del lo. de agosto de 1978 al 31de julio de 1979.

También se ha entregado ya el contenido del que será el número 7 de la misma *Revista* y está listo para ser entregado, tan pronto se publiquen los anteriores, el número 8.

Se continúa la preparación y distribución de la hoja informativa, por considerar que es de gran utilidad este avance o anticipo de las tesis más importantes que se publicarán en la *Revista.*

Se terminó la instalación de la Biblioteca, cuyo mobiliario fue renovado en su totalidad. Se adquirieron 263 obras de consulta y se recibieron diversas publicaciones periódicas.

También se terminó el acondicionamiento e instalación de los privados de los Magistrados Supernumerarios.

Se hicieron 39 requisiciones ante la Dirección de Adquisiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la obtención de Mobiliario y Equipo, papelería, artículos de escritorio, formas impresas, vestuario y uniformes deportivos, el mobiliario principalmente para el cambio programado del existente en las Salas Regionales Metropolitanas.

Está autorizado el sistema de intercomunicación para las Salas Regionales Metropolitanas, que será instalado en corto tiempo.

Se establecieron los controles administrativos para el manejo y suministro de papelería y artículos de oficina, para el manejo y suministro de mobiliario y equipo, para el uso de la copiadora y el mimeógrafo, para el mantenimiento y reparación de máquinas de oficina y para las salidas de bienes del edificio.

Según se podrá apreciar por la información que damos más adelante, el trabajo de las Salas Regionales se ha incrementado notablemente; sin embargo, creemos que está dentro de sus posibilidades hacer frente a este aumento en vírtud de que se crearon nuevas plazas, el personal profesional aumentó de 54 que habia antes de la creación de dichas Salas, a 113 y la planta de empleados administrativos y de intendencia que era de 176, subió a 325; se instalaron las tres nuevas Salas Regionales a que hemos hecho referencia, se ha solicitado del señor Presidente de la República que dicte acuerdo de iniciación de actividades de las Salas Regionales del Noroeste, del Centro, y del Golfo Centro y en tanto que con anterioridad sólo ex-

cepcionalmente se laboraba el turno vespertino, actualmente todo el personal lo hace, con lo cual prácticamente se ha duplicado la capacidad de trabajo.

Del lo. de diciembre de 1978 al30 de noviembre pasado se presentaron 12,196 demandas con un incremento en relación con el mismo período anterior de 1,521 demandas. En 1,792 demandas no se especifica el interés fiscal; en el resto asciende a $5'823,156,764.70. En las Salas Regionales se terminaron 14,014 expedientes y quedan en trámite 9,144.

Los Magistrados visitadores realizan sus visitas a las Salas Regionales, como está provisto en la fracción XII del artículo 16 de **la** Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en el Reglamento respectivo, de cuyo resultado se dio cuenta oportunamente a ustedes, habiendo sido aprobados los informes correspondientes.

En cumplimiento a lo ordenado en la fracción VII del artículo 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, los Señores Magistrados Presidentes de las Salas Regionales rindieron oportunamente a esta Presidencia el informe anual de las labores de la Sala respectiva, enviando las tesis de las principales resoluciones dictadas por ellas, de las cuales se seleccionaron las que consideramos más interesantes para darlas a conocer en este informe.

En la Sala Superior ha habido amplias discusiones, que muchas veces se han prolongado durante varias sesiones, para resolver con pleno conocimiento de los pormenores del caso y de las cuestiones involucradas en el mismo, los problemas novedosos o complejos que con frecuencia se le plantean, posiblemente por las características propias del Derecho Fiscal, en constante evolución y renovación. Hemos considerado indispensables estas discusiones para poder llegar a la convicción plena de **la** razón de nuestro voto.

Es revelador de la profundidad del estudio de los asuntos, para llegar a la conclusión más apegada a la ley, el hecho de que numerosos proyectos (117) hayan sido retirados por los ponentes y que otros (64) hayan sido devueltos, para que se examinaran otros aspectos del negocio o para mejorar su contenido.

Con anterioridad a la promulgación de la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de las últimas Reformas al Código Fiscal de la Federación, el sistema de fijación de jurisprudencia mediante la contradicción de sentencias o al resolver el recurso de queja por violación de la misma, cuando el Pleno decidia modificar su jurisprudencia, limitó considerablemente esta importantísima forma de integración del derecho, lo que tuvo como resultado que el número de jurispruden-

cias adoptadas por el Pleno, fuera muy reducido.

La nueva legislación introdujo otra forma de establecer la jurisprudencia del Tribunal, cuando al resolver los recursos **de revisión, sustente la misma tesis** en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario.

A partir del mes de agosto de 1978 se han detectado, discutido y aprobado 47 tesis de jurisprudencia.

Es nuestro propósito seguir esforzándonos por superarnos en todos los órdenes; pero pensamos que el número creciente de asuntos que demandan nuestra resolución y el deseo de lograr una justicia pronta y expedita colocan a la Sala Superior en la disyuntiva: más o mejores sentencias. Hasta ahora hemos podido conciliar esta alternativa dictando el mayor número de sentencias sin sacrificio de la calidad de las mismas, pero pensamos que no es la solución más satisfactoria.

A través de los años el número de demandas se ha incrementado, pero el aumento de los recursos de revisión ha sido desproporcionado. Mientras que el número de demandas en 1971 fue de 5192, en 1976 de 7680 y en 1979 de 12196, las revisiones interpuestas pasaron de 363 en 1971 a 690 en 1976 y a 1542 en 1979. Las demandas aumentaron de 1971 a 1979 en un 134.90%; las revisiones en 342.98%.

Consideramos necesidad imperiosa que se reduzca el número de revisiones que se plantean ante la Sala Superior porque, independientemente de que los números expuestos, **por sí solos no** justificarian esta exigencia aunque si revelan el abrumador trabajo que pesa sobre la Sala Superior, en cambio los asuntos que se le plantean no justifican (en un gran número de casos) la importancia y trascendencia que la ley exige para la procedencia del recurso. Por ello estimamos nuestro deber señalar que a pesar del esfuerzo desarrollado (que a todos consta) la Sala Superior no ha podido ni siquiera resolver el mismo número de instancias que le fueron planteadas: 1,608 asuntos nuevos contra 1,590 resueltos.

Creemos sinceramente que el sistema del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal dela Federación es bueno, pero perfectible; no ha fallado, pero requiere ajustes, que el criterio de que el recurso de revisión debe restringirse a los asuntos de importancia y trascendencia, esjusto y correcto.

Es por ello que, siguiendo los lineamientos marcados desde la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1966, el recurso debe limitarse a los

asuntos de importancia: porque su cuantía así lo justifique o porque afecten aspectos sustanciales del procedimiento; o de trascendencia; cuando **existan numerosos casos semejantes,** que en conjunto alcancen un monto importante, o cuando ese conjunto de casos pueda afectar seriamente las funciones esenciales de la dependencia respectiva, normas que deben incorporarse a la legislación positiva para que resulten operantes; y deben señalarse también expresamente los casos en que el recurso es improcedente v.g. cuando exista jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido en que se pronuncia la sentencia, cuando se ordene reponer el procedimiento o cuando la autoridad al contestar la demanda no hubiere refutado conceptos de anulación expresados por la actora.

Las relaciones con el Sindicato y con los trabajadores han sido cordiales. Se discutió y aprobó, inclusive por la Asamblea General del Sindicato, un convenio para regularizar la situación de los trabajadores, encausar las labores de las Comisiones de Escalafón y otros aspectos de las relaciones laborales, en tanto se expide el Reglamento de Condiciones de Trabajo. Desgraciadamente a última hora los representantes sindicales se negaron a ratificarlo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En ese convenio ambas partes pusimos especial cuidado de que no se causara perjuicio económico alguno al personal y en la reestructuración llevada a cabo la casi totalidad del personal obtendría beneficios y sólo en casos aislados algunos trabajadores quedaron en igual situación a la en que se encontraban. Se respetaban los derechos de los trabajadores y tan es así, que no se nos ha señalado el nombre de algún trabajador a quien se le hubiere causado perjuicio económico o se le hubieren vulnerado sus derechos.

Afortunadamente esa cordialidad no se ha alterado ni se ha interrumpido el diálogo, a pesar de que la diferencia de criterio y de interpretación de algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal han sido planteadas porel Sindicato a través de una demanda que se ventila en el referido Tribunal Federal.

El personal profesional yadministrativo ha colaborado ampliamente y con dedicación y entusiasmo en nuestras tareas. Para ellos nuestro reconoci-**miento.**

Para todos los Señores Magistrados que han puesto empeño en acrecentar el prestigio de nuestro Tribunal y que se han esforzado en mantener un ritmo de trabajo acorde con el cúmulo de asuntos

que se nos plantean, también nuestro agradecimiento.

El texto fue tomado del Informe de Labores realizado por el entonces Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, sobre el período comprendido entre el lo. de diciembre de 1978 y el 30 de noviembre de 1979.

Mario Cordera Pastor

Nació en la ciudad de Jalapa, Veracruz, el 26 de septiembre de 1917.

Actividades Académicas

Presidente de la Federación Estudiantil Veracruzana..

Delegado de los Congresos Nacionales Estudiantiles (1936-1937).

Licenciado en Derecho, Escuela de Derecho del Estado de Jalapa.

Profesor del primer curso de Derecho Mercantil y de Derecho Internacional (1940).

Profesor de Derecho Internacional Privado, Facultad Jurídica Veracruzana.

Actividades Profesionales

Abogado Postulante de los Tribunales del Estado de Veracruz (1938-1950).

Defensor de oficio adscrito al H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. (1941- 1944).

Abogado Consultor de la H. Legislatura del Estado de Veracruz. (1944-1949).

Abogado B. Supernumerario de la Secretaría de Gobernación (1951).

Delegado adscrito a la Dirección de Investigaciones Politicas y Sociales de la Secretaría de Gobernación.

Comisionado de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación (1953).

Director General Técnico de Organización de la Secretaría de Bienes Nacionales (1953-1954).

Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación (1955-1965)

Presidente del Comité Consultivo de Importación de Automóviles de la Secretaría de Economía. (1955-1958).

Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación (1963-1964).

Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1965-1970)

Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación (1971).

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (1978-1984)

Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación (1978-1984)

Primer Tesorero del ahora Instituto Nacional de Administración Pública.

Miembro de **la** Comisión Redactora del Proyecto del Código Fiscal de la Federación. (1962-1965).

Tendencias de la Administración Pública Contemporánea

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

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

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

Es natural que en nuestro medio fuera esta la primera cuestión que debió presentarse a los integrantes del Instituto, pues no puede ignorarse que la tendencia predominante de los estudios sobre Administración Pública en México ha estado determinada por la tradición formada en buena parte por la influencia de la cultura de la Europa Continental, que ha dado una supremacía completa a la orientación jurídica.

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

Si a lo anterior se agrega que la Administración como integrante del Gobierno es un gobierno de hombres, y como tal, según la acertada expresión de Wilson, "no es mejor que los hombres que

lo forman" y, como según lo afirma el distinguido miembro de este Instituto, señor don Rafael Mancera, "la calidad de una administración se determina en gran parte por la devoción, habilidad y honestidad de sus funcionarios y empleados" (La Administración Pública en los planes de desarrollo económico, Revista Núm. 2), y que además, la extensión de las funciones administrativas como consecuencia de la amplitud desmesurada de las atribuciones del Estado moderno, después de las dos últimas guerras mundiales, ha hecho que la Administración penetre hondamente en la vida de la comunidad, teniendo que atender problemas para cuya comprensión y resolución se requiere una competencia técnica especializada, es necesario admitir que los estudios sobre la Administración Pública han tomado otra orientación, que es predominante, sobre todo en la doctrina norteamericana, y que consiste principalmente en considerar la influencia del ambiente político, psicológico y social en que se desenvuelve la Administración y en preconizar los medios técnicos más adecuados para obtener el mejor rendimiento de la actividad administrativa, tratando de adaptar a la Administración Pública los principios que regulan el manejo de las empresas privadas.

A propósito de estos diversos aspectos que pueden servir para apreciar el funcionamiento de la Administración, con ocasión del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrada en Madrid del 3 al 8 de septiembre de 1956, tuvo lugar una interesante discusión entre los profesores de derecho administrativo y los profesores de ciencias administrativas y, aunque se eludió la definición de ciencia administrativa, se produjo un clara separación entre los "juristas", **por una parte, y los** "administradores" por la otra, sosteniendo los primeros que las ciencias administrativas engloban, o por lo menos se complementan y coordinan con el derecho administrativo, en tanto que los segundos "los administradores" "insisten sobre aspectos prácticos y no jurídicos de las ciencias administrativas, aspectos a los cuales conceden la primacia, ya se trate de los principios generales de organización y de métodos administrativos o de las relaciones que existen entre las ciencias políticas, la sociología y la psicología social y las ciencias administrativas, en el concepto de que éstas no están confinadas solamente a la Administración Pública, sino representan, igualmente, aspectos técnicos de práctica de negocios y de gestión de empresas" (Chronique del Institut. Rev. lnt. des Sciences Ad. 1956. Núm. 3, pág. 253).

Ante todas estas tendencias, el Instituto sin una declaración expresa al respecto, y en esto creo interpretar el sentir de todos sus miembros, ha sustentado la

convicción de que el criterio que debe mantener cuando se trata de fijar el contenido de los estudios sobre la Administración Pública, es el de conservar en perfecto equilibrio y simetría los tres elementos que se han examinado, es decir, el aspecto jurídico, el aspecto político y el aspecto técnico.

Hecha esta aclaración paso a informar a ustedes los diversos momentos en el desarrollo del Instituto, las actividades principales que ha llevado a cabo y las que se propone desarrollar en una forma inmediata.

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

A partir de su constitución, los miembros del Consejo Directivo han celebrado diversas reuniones (los días 12 de julio de 1955, 16 Y 26 de abril, 5 de julio, II de septiembre y 17 de diciembre de 1956) y en ellas se ha ido estudiando, con todo cuidado, el programa de acción que ha de seguir el Instituto.

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

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

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

e) La organización y celebración de un Congreso Nacional de Administración Pública, tan pronto como el Instituto haya adquirido todas las conexiones necesarias con los organismos federales, locales y municipales, y estudiosos de la Administración, en toda la extensión de la República.

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

Sin perjuicio de la labor de preparación de Jos temas anteriores, se adoptaron como tareas concretas a real izar durante el presente año de 1957, las siguientes:

l. Formular un estudio lo más completo posible sobre los diversos aspectos que presenta la organización actual del

Poder Ejecutivo Federal para concluir con las criticas de valor constructivo que de dicho estudio han de desprenderse.

2. Realizar el estudio cualitativo y cuantitativo del personal integrante de la Administración Federal.

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

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

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

En primer término la publicación trimestral, que se inició en el año de 1956, de la *Revista de Administración Pública* bajo la dirección del señor Lic. Antonio Martinez Báez, y la subdirección de la señora Catalina Sierra.

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

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

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

Deseo llamar especialmente la atención sobre un problema que ha ocupado las páginas editoriales de la *Revista* (Núm.3), y que se relaciona con lo que parece ser una exigencia del momento

actual, o sea la de establecer la enseñanza para la capacitación adecuada del personal en las técnicas y en la ciencia administrativa. La señora Catalina Sierra, autora de esta página editorial, después de preguntarse si para formar expertos en Administración Pública es necesario la existencia de una escuela, o bastaría incluir dentro de las enseñanzas de otras carreras las especialidades respectivas, manifiesta:

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

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

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

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

La primerísima importancia que ha tomado ese organismo se revela señalando los siguientes hechos que aparecen en el último informe que obra en nuestro poder: El Instituto ha incorporado a 27 estados miembros, a 27 secciones nacionales, a una sección internacional que agrupa funcionarios de 7 grandes organizaciones internacionales, y en el último Congreso celebrado en Madrid, en septiembre de 1956, hubo una asistencia de 450 delegados y congresistas provenientes de 60 países, entre los que se contaban los de Rusia y de Polonia.

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

Tuve oportunidad de asistir como representante de México y del Instituto a la mesa redonda celebrada en Oxford dell! al!5 dejulio de 1955. En ella se trataron los siguientes asuntos, todos ellos de singular importancia: a) elementos comunes a la gestión de las empresas públicas y a las empresas privadas; b) el control administrativo de ejecución del presupuesto; c) la apreciación de la noción del "Administrative Staff College"; d) los aspectos de la preparación universitaria a las funciones administrativas del sector privado que presentan un interés especial para la formación de funcionarios; y e) los contratos de la Administración.

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

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

En el mismo sentido, nuestro Instituto estuvo dignamente representado por su consejero señor Lic. Daniel Escalante en el Seminario Internacional de Adrni-

nistración Pública, que bajo el patrocinio del Gobierno de Uruguay y de la Organización de las Naciones Unidas, se reunió en Montevideo del 17 al 29 de octubre de 1955, con la asistencia de representantes de dieciséis países del continente, además de los de las Naciones Unidas.

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

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

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

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

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

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

Texto tomado de la *Revista de Administración Pública,* No. 4.

Gabino Fraga Magaña

Nació en la ciudad de Morelia, Michoacán.

Actividades Académicas

Titulo de abogado en la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 23 de junio de 1920.

En 1950 la misma Universidad le otorgó el grado de Doctor en Derecho.

En 1953 la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, le confiere el grado de Doctor Honoris Causa.

Principales Publicaciones

La Sociedad Extranjera en México.

La Hacienda del Municipio.

Las Facultades Quasi Judiciales de la Administración.

Síntesis del Derecho Administrativo Mexicano.

Actividades Profesionales

Abogado consultor de Petróleos Mexicanos.

Abogado consultor: Jefe del Departamento Consultivo y Oficial Mayor de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Presidente de la Comisión Nacional Bancaria.

Miembro de la Suprema Corte de Justicia.

Subsecretario de Relaciones Exteriores.

Durante 16 años fue miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México, en cuya Facultad de Derecho desempeñó la cátedra de Derecho Administrativo.

Perteneció a la Academia de Jurisprudencia y Legislación correspondiente de la de España; al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con residencia en Bruselas.

Sustentó conferencias en la Facultad de Derecho y Escuela de Ciencias Politicas y Administrativas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en las universidades de Michoacán, Nuevo León, La Habana, Santiago de Chile y Querétaro.

Fue designado miembro de la Corte Permanente de Arbitraje con sede en La Haya el z? de octubre de 1966.

En 1968 por aclamación, fue Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Crisis del Pensamiento Político

Este Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, de largo historial y rancio abolengo, me ha honrado hoy extraordinariamente, designándome Director de la Sección de Derecho Constitucional de su AcademiaJurídica y toca a mi deber, por imperativo del Estatuto, elaborar el plan de trabajos en el presente año.

El tema por mi elegido y que la Junta Menor ha tenido a bien aprobar, se refiere a la crisis del pensamiento político. Este problema, complejo de suyo, excede a no dudarlo, a mi capacidad y alcanza un relieve especial en estos días aciagos que hoy vivimos. Por mi parte me limitaré, abusando de la benevolencia del auditorio, a exponer las reflexiones, las inquietudes y las dudas que me impulsaron a plantearlo, a fin de que colegas de mayor preparación que yo y de conocimientos profundos, estudien la cuestión detalladamente en subsecuentes conferencias.

Para ilustrar el pensamiento básico de **mi exposición, permítaseme recordar** una anécdota relatada hace ya dos lustros por Etienne Fourlon en la Asociación de ex Alumnos y Alumnos de la Escuela Libre de Ciencias Politicas de Paris. Se refiere a Minos, Rey de Creta y Juez de los Infiernos, de quien el mito griego hizo el representante del legislador ideal.

En el año de 1792, Francia carecía de gobierno y cons.itución. Reunida la Convención Nacional en Constituyente, designó a Herault de Séchelles para que elaborase el proyecto de estatuto fundamental. Este hombre culto y bri**llante, consciente de su enorme res**ponsabilidad, buscó cuantas fuentes se hallaban a su alcance para cumplir tan alta misión y perdido en el dédalo de las doctrinas hasta entonces expuestas, ocurrió al extremo de encargar a su secretario que le llevase un informe completo de las leyes de Minos, cuya sabiduría fue tanta que el mito afirmó que recíbía la inspiración divina de Júpiter en la gruta sagrada. Nadie sabe lo que el secretario pudo informar, porque la guillotina cegó la vida del constituyente. Un siglo después Sir Arthur Evans se dio a la tarea de encontrar los vestigios del Rey Minos y lo hizo con fe tan inquebrantable que se hallaba dispuesto, si menester fuere, **a localizarlo en los mismos infiernos.** La tozudez propia de su raza perm itió que descubriera en Cnosos de Creta el palacio del monarca. Pudieron así reconstruirse la vida y las costumbres de la época hasta en sus menores detalles;

todo apareció a los ojos de la investigación, todo, menos las leyes de Minos, aquellas leyes perfectas que habían dado a su autor proporciones mitológicas.

La enseñanza de esta historia es bien sencilla. Mientras no encontremos la maravillosa legislación del Rey Minos, no habrá ley perfecta.

Nunca ha existido paralelismo entre el progreso de las ciencias naturales y el **conocimiento de las cuestiones socia**les. En la antigüedad la investigación de estas últimas se hallaba considerablemente más adelantada que la fisica o la biología. Mientras la lógica, la estética, la política y la psicología de Aristóteles se aceptaron como indiscutibles autoridades, en épocas subsecuentes, sus nociones de astronomia, de física y biología fueron arrojadas una tras otra al basurero de las antiguas supersticiones.

En cambio, el mundo registra hoy un adelanto sorprendente y maravilloso en el campo de la técnica y de las ciencias exactas y naturales, en tajante contraste con la impotencia parcial de las ciencias sociales, para resolver los más apremiantes problemas de la vida de los pueblos.

Mientras la sabiduría del hombre arranca cada día más secretos a las fuerzas naturales y logra aprisionadas o desatarlas, la Ciencia Política, necesario es confesarlo sin reservas, no ha podido, especialmente en la compleja vida presente, elaborar una teoría del Estado o crear una estructura del mismo, que pueda presentarse como la solución definitiva del problema.

Esta adaptación imperfecta de la teoría del Estado a las exigencias de la vida, ha producido el efecto de que las ideas y la acción políticas se desarrollen en un fluir constante, en una renovación permanente, pero sin ritmo fijo y sin compás preciso y definido.

La historia del pensamiento político revela grandes períodos de simple evolución o pacífica transformación, en tanto que hay épocas en que el cambio de ideas se presenta bruscamente, con fiebre de carrera y ansias de imposición, sintomáticas de la intensidad de las causas que mantienen y agitan los elementos vitales del problema. Estos elementos son, por una parte, los sucesos que ocurren en el mundo exterior, las grandes guerras, las revoluciones sociales y por la otra el pensamiento y la palabra que utilizamos para moldear la vida social, ese pensamiento capaz de disgregar las costumbres, de socavar la fe, de provocar el escepticismo y parcialmente impotente de realizar la felícidad del hombre en sus relaciones de Derecho Público y esa palabra que al decir del Justicia Holmes, no es un cristal transparente e inmutable, sino la piel del pensamiento vivo.

Sufrimos hoy un periodo de dolor y de quebrantamiento de principios; contemplarnos un mundo semiaturdido por los reclamos de los credos en pugna. La guerra, esta terrible guerra inhumana y sin piedad, cuyos ecos todavía no se apagan, ha engendrado, sigue engendrando la desconfianza general respecto a la validez de las ideas que se habían considerado como verdades absolutas, universales y eternas. El clima mental de ahora ha echado todos los valores tradicionales a un hervidero. Por instinto atribuimos al fracaso de la ideología politica la causa de este conflicto que ha conmovido desde sus cimientos a la sociedad y quedarnos naturalmente invitados para hacer un examen más profundo y para penetrar con mayor hondura en las relaciones que existen entre las ideas y la realidad de la vida politica.

Si reaccionamos valientemente y con ánimos esforzados, esta desconfianza no debe ser causa de escepticismo ni desesperanza. Por el contrario, constituirá una benéfica influencia que servirá de acicate a la investigación para que encuentre un desarrollo nuevo y fructifero. "Los períodos fecundos de especulación política, dice el profesor Tawney, son aquellos en que una erupción destroza a los hombres y a sus sueños. En esos momentos se resuelven los viejos enigmas no porque se quiera resolverlos, sino porque es necesario hacerlo. Los trabajos que recopilan sus respuestas tienen aún cierto olor a humo"! **¡Es entonces,** señores, **cuando** la Humanidad se yergue dispuesta a contestar el nuevo reto del destino!

Pero si el momento parece obligado, el lugar resulta propicio para intentar una revisión de los principios políticos. El dogmatismo teológico primero y la intolerancia del Estado después, frenaron los impulsos de la investigación social. Sin embargo en México yespecialmente en el seno del 1. y N. Colegio de Abogados, no existen hoy "pensamientos peligrosos" del tipo de los creados por el Japón como tabú, inaccesibles al estudio del hombre. No, aqui no sólo se respeta, sino se alienta la libertad de pensamiento, que en su realidad tangible es libertad de expresión. ¡Lástima grande que vivamos la dramática paradoja consistente en que la libertad de pensamiento engendra la pereza intelectual! Mas si es cierto que la prohibición suscita el deseo, ¿será verdad que la prohibición de hablar suscita el deseo de expresarse?

No vaya abusar de la paciencia del auditorio, exponiendo grandes crisis que registra la historia del pensamiento político. Inútil es hablar de las enconadas disputas de la Edad Media en las que los poderes temporal y espiritual pugnaban por el dominio del mundo. Innecesario resulta exponer ahora la querella entablada en los siglos XVII Y

XVIII entre la monarquia y las formas democráticas de gobierno. Partamos tan sólo de la situación real en que nos encontrábamos antes de estallar el conflicto mundial.

La guerra de 1914-1918 produjo como arquetipo del Estado, al nacional, o sea aquel que se basaba en la unidad étnica y geográfica. Sin embargo, "los paises fueron sumiendo paulatinamente su espiritu nacionalista en una difusa conciencia internacional". Las utopias de Wilson encubrian un fondo engañoso y la verdad es que en el fervor nacionalista de los pueblos latía una convulsión agónica.

De esta manera al desatarse la contienda que afectó a la humanidad entera, nos encontramos con que en 1939 el mundo no estaba dividido, como soñara el profesor Wilson, en nacionalidades, sino obedeciendo a principios políticos divergentes. La humanidad se hallaba unida en sus necesidades esenciales, pero dividida en su fe.

Coexistian las más variadas filosofías de la vida y éstas trascendian esencialmente en el pensamiento político. Asi ocurrió que la civilización moderna quedara profundamente dividida en tres campos: de una parte el liberalismo y la democracia, con sus aspiraciones de libertad, de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo y de abstencionismo del Estado; de otra parte el comunismo que estimaba la justicia social, la economia planificada y la socialización de los instrumentos de producción como el desiderátum de nuestra época y por una tercera parte, el totalitarismo, que veia en la idealización del Estado encarnado en el caudillo carismático, en la fertilidad de la raza, en la obediencia pasiva y en el militarismo férreo, los factores determinantes del progreso.

En todo ello habia bruma y confusión de valores. Para las dictaduras fascistas, democracia y comunismo eran una sola y misma cosa, porque ambos reclamaban para si el titulo de "verdadera de**mocracia". Para los comunistas la** democracia y el fascismo eran una misma cosa, porque en los dos priva el régimen capitalista expoliador de la clase trabajadora. Y por último, para las democracias occidentales, el fascismo y **el comunismo eran una misma cosa** también, porque ambos sustentan la dictadura totalitaria, destructora de la libertad y del libre juego de las leyes **económicas.**

De esta manera la guerra debió haber sido triangular. Mas la fuerza de los hechos alteró toda previsión y la URSS, única representativa del comunismo, jugó un extraño papel en la contienda. Fue el comodín de la baraja que se apiñaba, alternativamente, al calor del más fuerte o del que mejores perspectivas le ofrecia. Quizás por esta razón el

mundo siente con horror que aún hoy la **guerra está sin terminar.**

Es indudable que la filosofía política y social de Rusia no puede ser más opuesta a la que impera en las Naciones Unidas. Por eso no puede creerse en la sinceridad de su alianza con éstas. Lenin, el marxista ortodoxo, calificó la guerra de 1914-1918 como un conflicto esencialmente capitalista por el reparto del botín, en el cual el proletariado de cualquier pais no tenía interés vital. ''Es evidente, afirmaba, que los trabajadores rusos no tenían ningún interés en quitar el botín a un bandido joven-Alemania- para dárselo a los bandidos viejos -Inglaterra y Francia-".

y si Stalin apoya todos sus actos en *la ipisissinaverba* de Lenin deificado, ¿no es de pensarse que reaccionará idénticamente en este conflicto, ¿aceptará quitar el botín a los "bandidos" totalitarios para entregárselo a las Naciones Unidas? No, señores, el conflicto está en pie.

De las tres doctrinas imperantes, la del liberalismo pretendía privar en la vida occidental. Tenía ya el prestigio de los **años. Había nacido como un reto a in**tereses considerados como sagrados por la tradición de medio millar de años.

La revolución y la guerra lo presidieron desde su entraña. El pensamiento y la filosofía lo engendraron e iluminaron con su saber. Combatió en el campo ideológico y sufrió controversias reales. Resistió el embate de filosofías contrarias y se sometió a la ruda prueba de la aplicación de sus principios.

Su prestigio era enorme. Fue el profeta del industrialismo y el exponente del libre cambio. Creó un mercado mundial que rompió el aislamiento aun de los pueblos más distantes. Era el defensor de la tolerancia religiosa, del sufragio universal, del respeto a la dignidad del hombre, de la libre competencia, de la iniciativa individual, de los derechos del hombre. Su concepción permeaba aún a los que más pudieran perder con su victoria. Durante todo el siglo XIX y hasta la primera gran guerra no existió doctrina alguna que hablara con tanta autoridad, ni que tuviera mayor fuerza expansiva. Ideológicamente era una verdad indiscutida e indiscutible, ''porque la discusión termina generalmente, mostrando que la libertad es mejor que la sujeción; que la autodeterminación es mejor que la dictadura y la cultura espontánea mejor que la censura de la propia expresión.'

Además, ante el deslumbrante progreso económico, coíncídente con la organización liberal de la mayor parte del mundo, parecia que el hombre habia resuelto la incógnita de su problema políticO.

Sin embargo el liberalismo es tan sólo una doctrina y no una ley científica. ''La

ciencia no puede ser ni socialista ni liberal, afirma Henri Noyelle, porque el socialismo y el liberalismo no son sino doctrinas, es decir, concepciones intelectuales preñadas de finalismo, marcadas por las preferencias, las pasiones y los sentimientos, aspiraciones ilusorias que deben ser tenidas como tales".'

Ahora bien, las doctrinas sociales presentan como necesarios, efectos que tan sólo son deseables y mientras no se señale este error fundamental aparecerán a nuestra vista fracasos de las doctrinas que si se miden en su justo valor no deben estimarse como tales. Si consideramos el liberalismo como la expresión de la verdad definitiva o como una ley cientifica, minaremos sus propios cimientos, porque han sido y serán muchas las ocasiones en las cuales no podrá resolver las exigencias de la vida. Es indispensable entender la doctrina en su verdadero alcance: profesar una opinión y prescribe una regla de conducta. Pero es arbitraria por definición y empírica por naturaleza.

El liberalismo nació, creció y vivió entre inquietudes y violencias. Como hemos expresado antes;' su triunfo como hecho y como doctrina no fue fácil. Pronto habría de encontrar el pensamiento político su error fundamental. Tan preocupado estaba de las formas politicas creadas bajo su sistema, que había dejado en el olvido grandes problemas económicos. Escéptico por tendencia, había recomendado una actitud negativa del Estado ante la cuestión social. Para Adam Smith y sus secuaces, una alquimia misteriosa transformaba en bien social el torrente de acciones espontáneas que los hombres realizaban en su beneficio particular.

La doctrina estaba en jaque. Frente a ella afirmaban su audacia hechos nuevos que abrian impetuosamente el campo a pensamientos distintos. La concepción liberal ofrecía, entre sus caracteristicas fundamentales, la igualdad y la revolución industrial, su coetánea, produjo la más violenta desigualdad de situaciones sociales y de poder económico que registra la historia. Se resucitaron así las concepciones comunistas que aparecieron primero bajo una forma utópica y más tarde con la tendencia científica y política de las doctrinas de Carlos Marx.

El primer ataque hondo y sistemático que sufriera la filosofia política del liberalismo, está representado por la reacción en contra de la Revolución Francesa que culminó en el pensamiento de Hegel. "En Hegel, dice Sabine, esa reacción contenía dos elementos principales: su idealización del estado nacional y su concepción del desarrollo histórico necesario de la sociedad bajo la ley de la dialéctica. La unión de esos dos elementos en Hegel fue un accidente histórico ... En la historia posterior de la filosofía política estos dos elementos

se han separado. De la concepción del Estado como encarnación de los intereses ideales de una nación, se sigue su derecho de organizar y controlar toda la vida nacional, económica, educativa y cnltural, incluyendo todos los intereses privados de los ciudadanos. Esto constituye la justificación ética más fuerte que se ha alegado en favor de la dictadura fascista. Por otra parte, la dialéctica, modificada por Carlos Marx, se convirtió en uno de los principios fundamentales de la filosofía social de todas aquellas ramas del socialismo, derivados de él... Así, pues, la filosofia política ha seguido dos líneas principales que parten de Hegel: el idealismo nacionalista que ha desembocado en el fascismo y el materialismo dialéctico que ha desembocado en el cornunismo".'

Abusaría demasiado de la atención del auditorio si expusiera ahora las doctrinas de Carlos Marx. Conocidos son sus principios fundamentales: la teoría de la plusvalía, el materialismo histórico, la lucha de clases; su convicción profunda de que la sociedad camina inexorablemente hacia la dictadura del proletariado como "fase natural de la evolución", la que a su vez se desarrolla movida por el impulso interno de la dialéctica.

Su filosofia es un llamado a la acción, a un nuevo tipo de alzamiento revolucionario, radicalmente distinto, en su contenido, de lo que fuera el liberalismo nacido del Siglo de las Luces y de la Revolución Francesa. Mientras éste constituyó la filosofía política de la cla**se media, el marxismo se presentó** como doctrina de lucha del proletariado. En tanto que el primero significó un **movimiento estrictamente político, el** segundo aspiraba a realizaciones fundamentalmente económicas, como que anuncia la desaparición de las causas subyacentes de la desigualdad social.

La concepción marxista del Estado es también opuesta a la del liberalismo. Este como reacción típica contra el absolutismo, identificó "la mayor perfección del Estado con el menor gobierno posible", en tanto que aquél vaticinó, que merced a exclusivos factores económicos vendría, en los pueblos de gran concentración capitalista, la dictadura del proletariado, el Estado obrero, que gozaría de omnimodas. Las facultades para socializar los remedios de producción y suprimir la lucha de clases. Además, para el liberalismo el Estado es un instrumento de protección, un órgano de sostenimiento de la paz y del orden y por el contrario, para el marxismo, es un medio de coerción, de extorsión, de explotación que sufre la clase obrera. Para el liberalismo es el Estado una institución permanente, para el comu**nismo un organismo transitorio: tan** pronto como se realice el desiderátum de una sociedad sin clases y cesen las

colisiones entre ellas, no habrá necesidad de un poder especial de represión. "En lugar del gobierno sobre las personas aparecerá, dijo Engels, la administración de las cosas... El Estado, agregó, no se suprime, se muere él mismo".'

Del marxismo se desprendieron las más variadas doctrinas, pero que con el tiempo se alejaron tanto de la fuente original, que el propio Carlos Marx, aludiendo a la diversidad de conclusiones sacadas de su filosofia, dijo una vez de sí mismo que no era marxista.

No obstante Lenin reivindicó, o pretendió reivindicar para sí, la ortodoxia del marxismo. Su libro, *La Revolución y el Estado,* se presenta como el fruto maduro de las enseñanzas del maestro y en apariencia contiene tan sólo un examen cronológico de los principales tópicos del comunismo marxista. Sin embargo, Lenin creó una doctrina propia, considerada como el marxismo interpretado conforme a las ideas y condiciones del Siglo xx. Empero, hay momentos en que las adaptaciones hechas por Lenin, se acercan notoriamente al abandono de la fuente original.

El marxismo había negado a los medios políticos la capacidad de transformar con éxito las sociedades y Lenin, por el contrario, desarrolló un programa para engrandecer las funciones del Partido Comunista. Para Carlos Marx era la economía y no la política la determinante de nuestro destino: "Frente a las puntas económicas, decía, se rompen como fósforos podridos las puntas de las bayonetas". Sin embargo Lenin ocurrió a las bayonetas, porque su convicción fue siempre que era menester reducir al mínimo la creación espontánea de la ideología socialista; dejarla tan sólo al vaivén de las relaciones económicas de la producción.

Las ideas de Lenin respecto al Estado, son de inspiración marxista. "El Estado, dijo, es un producto de la sociedad en un cierto momento de su desarrollo. Es una admisión de que esa sociedad se ha enredado en una contradicción insoluble consigo mísma; de que está escindido en antagonismos irreconciliables que es incapaz de disipar; pero para que esos antagonismos de clases que tienen intereses económicos contrapuestos, no se agoten y no agoten a la sociedad en una lucha estéril, se hizo necesario, con el objeto de moderar el conjunto y mantenerlo dentro de los límites del orden, un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y este poder que surge de la sociedad pero se coloca por encima de ella y se aleja cada vez más de ella, es el Estado".'

Además, éste constituye, para Lenin, un instrumento de explotación en manos de los capitalistas que gobiernan mediante él a la mayoría del pueblo.

Estas premisas: el Estado producto de la irreconciliabilidad del antagonismo de clases; el Estado instrumento de explotación, llevarían lógicamente a la conclusión de abolirlo. Sin embargo, Lenin y Stalin no aspiran a destruirlo de un golpe. Su lema es: ''El máximo desarrollo del Estado, con el objeto de preparar su completa desaparición".

Esta aparente contradicción deja de serlo, cuando se explican las etapas por las que ha de pasar la sociedad para alcanzar la meta final: la sociedad sin clases.

La primera etapa se caracteriza como régimen de transición politica entre la sociedad capitalista y la comunista. Durante ella el Estado omnipotente no es otra cosa que la dictadura del proletariado. Su propósito fundamental es aplastar la burguesia, anular la explotación del hombre por el hombre y hacer triunfar el socialismo. En esta fase, denominada primer período de la política económica, el poder soviet, al decir de Stalin, "permitió cierta animación del capitalismo", al mismo tiempo que hizo todo lo posible por acabar con la propiedad privada de la tierra y nacionalizar los instrumentos de producción como paso inicial hacia la conversión de la propiedad del Estado.

La meta del segundo período (comprendido oficialmente entre 1924 y 1936) es la victoria completa del socialismo o sea para usar de la expresión del propio Stalin, ''la fase inferior del comunismo". Supone la liquidación total del capitalismo, la socialización de los medios de producción, la abolición de la propiedad privada, transformada en propiedad estatal, o sea patrimonio del pueblo en su conjunto y la supresión de la explotación del hombre por el hombre. Su principio fundamental según reza el artículo 12 de la Constitución de 1936, es ''de cada uno según sus capacidades, a cada uno según su trabajo".

A partir de este asunto la función del Estado será ''la realización del comunismo en su fase superior", bajo el principio dominante de ''a cada uno según sus capacidades, a cada uno según sus necesidades" y será entonces cuando el Estado morirá para dar paso a una sociedad sin clases y voluntariamente cooperativa.

Hoy, la URSS se encuentra, según enfática declaración oficial, en el periodo transitorio entre el socialismo y el comunismo en su fase superior. Por consecuencia, sus pasos debieran encaminarse hacia la abolición total de clases para realizar la extraña muerte de un Estado cada día más fuerte.

Esta explicación permite entender cómo en las primeras Constituciones del soviet se abandonaron todos los principios de la Ciencia Politica. En ellas no hay vestigio siquiera de la división de poderes; no hay garantías pro-

piamente dichas; sólo vemos por doquier la organización jurídica de la dictadura del proletariado. En cambio en la Constitución de 1936, ahora en vigor, se advierte la resurrección de algunos postulados fundamentales; pero todo ello es vana apariencia, porque en realidad existe un sistema dual de gobierno. AlIado del Soviet Supremo de la URSS, que dividido en sus dos cámaras: (Soviet de la Unión y Soviet de las Nacionalidades) ejerce el poder legislativo y que elige un presidium que interpreta las leyes y realiza las funciones del Soviet Supremo en sus recesos; junto con el Consejo de Comisarios del Pueblo de la URSS que es el órgano ejecutivo y administrativo superior del Estado y por último, a la vez que se crea el Tribunal Supremo de la URSS, se reconoce constitucionalmente la existencia del Partido Comunista (artículo 141), que en su vida real se confunde con todos los órganos del poder y absorbe íntegramente sus funciones.

"Los que pretendan establecer distinciones entre el Estado Soviético y el Partido Comunista, dijo Stalin en 1925, son contrarrevolucionarios y, por tanto, enemigos de los trabajadores", y en 1936, cuando presentó el proyecto de la nueva Constitución, agregó: "Debo reconocer que el proyecto desde luego deja en vigor el régimen de la dictadura de la clase obrera, así como deja íntacta la actual posición dirigente del Partido Comunista de la URSS".

Para Stalin no puede existir más de un partirlo, porque en Rusia no hay oficialmente antagonismo de clases, cuyos intereses sean hostiles y como un partido, según él, es tan sólo la vanguardia de una clase y la campesina y la obrera no luchan entre sí, desaparece la razón que justifique la existencia de varios organismos políticos que las representen. De aquí el partido único, monolítico, a través de cuya oficina política llamada comúnmente "Polítburó", resuelve todas las medidas políticas, económicas, ejecutivas y legislativas de la URSS y que es en una palabra, el verdadero gobierno de Rusia.

Es así como las doctrinas del comunismo han constituido una verdadera revolución en el campo de las ideas políticas. "No se trata de un retoque a la ideología jurídica tradicional, ni de un cambio menudo en los métodos de producir y aplicar el Derecho; se trata de una revolución en el sentido de hondura y ansia de superación que evoca".' Conforme a ella, se ha sustituido la idea del ciudadano, que nada dice en el sentir proletario, por la de trabajador. El comunismo constituye, para usar la expresión de M. Fourlon, una revolución mayor que ha pretendido cambiar al hombre y al mundo. Esta doctrina presenta un tipo de Estado sin antecedente

en la historia. Un Estado que intenta ser exclusivamente económico; que divide al hombre en clases y no en nacionalidades y que, por lo tanto, espera ser internacional. Un Estado en el que se excluye toda idea moral y que trata tan sólo de asegurar la igualdad del hombre sobre la tierra; pero cuyo resultado tangible no ha sido otro que el de concentrar el poder político y los privilegios, en manos de una casta burocrática, que apoya a un autócrata más cruel de lo que habían sido los zares.

Digamos ahora, a guisa de exorcismo, unas cuantas palabras del fascismo, la tercera doctrina que dividía al mundo al estallar la gran guerra de 1939.

Si el comunismo tenía ya largo hístorial en el pensamiento político, el totalitarismo implantado en Italia y Alemania, nació rápidamente, como una rotura repentina del proceso histórico y como producto de la guerra, la crisis y la' revolución. ‘‘Fue en un acceso de rabia y de furia, alimentado por una acumulación de calamidades, espoleado por la presión exterior o por el tumulto interno, como aquellas dictaduras destruyeron el orden antiguo y en su lugar **establecieron uno** nuevo"."

Su doctrina se forjó primero bajo una concepción negativa; empieza siendo polémica y crítica. Intenta primero destruir los príncipios del liberalismo, cuya filosofía calificó de abstracta, atomística y mecánica. Allí donde la tesis clásica veía libertad, la nueva doctrina ponía autoridad y disciplina; donde aquélla veía igualdad, se establecía la jerarquía; en lugar de felicidad, deber y sacrificio y en vez de número calidad. Pero donde ensaña su crítica dramática, es en contra de la libertad individual; la juzga como equivalente del capricho; y la condena por mezquina y egoísta, por lo que anhela destruir lo esencial del liberalismo, aquello que llama el símbolo y Supremo mito de la omnímoda libertad individual".

El totalitarismo combatió también al marxismo. Si éste se había declarado materialista, el fascismo debía defender una forma exaltada de idealismo político. "Como los marxistas habían considerado que toda forma política era reflejo de relaciones económicas, el fascismo tenía que considerar al Estado como caudillo y director del sistema industrial y, como los marxistas consideraban el antagonismo entre las clases económicas como factor permanente e ineludible de una sociedad capitalista, el fascismo tenía que afirmar la conciliación de los intereses de clase en la totalidad orgánica de Nación y Estado’’.[9]

De esta manera se idealiza la nación como concepto contrario al individualismo y al marxismo y dentro de la "psiquiatría aplicada" de Thorstein Veblen, se crea el mito del poder del

Estado y de su encamación en el caudillo carismático. Para Italia el mito fue la continuidad nacional del Imperio Romano; para Alemania la hegemonia natural de la raza aria, estimada como creadora de todos los elementos valiosos de la cultura en todos los períodos de la historia.

Este sistema, cuyos principios medulares son el liderazgo dictatorial; la autoridad de arriba a abajo y la responsabilidad de abajo a arriba y que se nutre con ideas cuya virtud es, para usar de la expresión de Hitler, "vencer la piedad y acerar la voluntad para la lucha", estaba destinado a una vida breve. Su apotegma: "Todo dentro del Estado; nada fuera del Estado; nada contra el Estado", parecía completarse con las palabras dantescas: *Lasciate ogni speranza.* Sín embargo, los signos de su temporalidad eran evídentes. El despotísmo por su misma naturaleza es inestable. La dependencia de la personalidad del caudillo y la ausencia de un sistema constitucional de sucesión pronosticaban, como aconteció, lo transitorio del régimen.

Pero transitorio y todo, desencadenó las más inhumanas fuerzas destructoras que conoce la historia del mundo y que felizmente hoy han quedado destruidas junto con el sistema cruel que las engendrara. Ojalá y la paz que se imponga a los totalitarios sea benévola, para evitar que se restablezcan las fuerzas del mal pues Renan afirma que "toda época pasada, condenada por una sentencia excesiva, engendra el principio de su **propio renacimiento".**

De esta manera, late ahora el problema de la lucha entre el liberalismo y el comunismo. La contienda se ha reducido y se ha limitado en la vida y en el pensamiento. Ha dejado de ser triangular para asumir la posición natural de sólo dos contendientes con ideas opuestas y encontradas.

Presentado en esta forma superficial el panorama general del pensamiento politico, observemos cómo no estamos enfrentándonos con un malestar pasajero, sino con una verdadera crisis, con una fase de desintegración que puede llevamos a nuevas soluciones.

Las dos doctrinas que pretenden establecer su hegemonía en el mundo, se presentan en forma coherente y en términos irreductibles. La intolerancia nutre su propia vida; ambas reducen las alternativas del pensamiento y de la acción humanos a dos extremos polares: el que ellas representan y la herejía opuesta y condenable. Producen una dicotomía funesta que somete al hombre a una estricta elección. Es preciso elegir entre el cielo de una doctrina o el infierno de la opuesta.

"Si no sois proletario sois burgués con todas sus consecuencias -afirma MacIver. Si no sois fascista tenéis, que ser

esa cosa siniestra que llaman comunista. Si no sois comunista sois hijo de un capitalismo igualmente siniestro. Todo el terreno intermedio ha desaparecido bajo vuestros pies. Toda la rica variedad de la experiencia humana, toda la diversidad experimental del progreso humano, todas las cumbres y valles inexplorados del pensamiento humano, quedan reducidos a esta triste elección. Todos los ángeles están de un lado y todos los demonios del otro"."

Esta trágica dicotomía hizo exclamar a Ortega y Gasset al hablar de la misión del intelectual en este mundo que hoy vivimos: "Ser de la izquierda, es como ser de la derecha, una de las infinitas maneras que el hombre puede elegir para ser imbécil: ambas, en efecto, son formas de hemiplejía moral"."

Semejante postura de los credos hoy en pugna, revela la soberbia de sus creadores. Significa que la doctrina que sustentan es perfecta, en tanto que la opuesta no tiene posibilidades de redención. Implica que aquélla no ha menester de reforma alguna, siendo que ésta es incapaz de ella. Esto contribuye extraordinariamente a falsear la realidad del presente, ya falsa de por si. Y falsear la vida es la mejor manera de crear o sostener doctrinas desafortunadas. Es indispensable que el pensamiento se enraice en el conocimiento concreto de la sociedad. Urge abrir el horizonte del pensamiento politico. Debemos dilatar los herméticos confines de las doctrinas tradicionales en pugna, rejuvenecer las ideas caducas e injertarlas en la vida misma de los pueblos y si es posible, fundirlas dentro del espíritu de la evolución creadora.

Debemos prepararnos para aceptar **como valederas, razones que antes se** veían como herejías; es indispensable **que seamos sinceros con nosotros** mismos; que abandonemos Incubraciones necias que pretendan justificar forzadamente principios que no corresponden a ningún valor cierto. Resolvámonos a tomar del pasado lo que es bueno, tengamos el valor de rechazar de él lo utópico y lo falso, afrontémonos a aceptar el reto del destino imbuidos de sinceridad y sin ánimo de engañamos a **nosotros mismos.**

También debemos aclarar que este vocerío en pugna existe tan sólo en el pensamiento político occidental. Es dentro de nuestra civilización donde tenemos el derecho a elegir, porque en la URSS, bajo la mano férrea de Stalin, el hombre tan sólo puede escoger entre el comunismo y la deportación, y entre el stalinismo y la muerte. Como el marxismo aspira a cambios profundos, sólo respeta a los que han nacido después de la revolución y que por desconocimiento de regímenes diferentes no corren peligro de convertirse en herejes. Por esto han desaparecido los viejos, los **inaccesibles a convertirse en soviéticos**

puros. Stalin habrá intentado asesinar la libertad de pensamiento; pero sólo ha logrado expulsarla de sus dominios. Porque la libertad podrá cambiar de lugar, de pueblo y de alma, pero no muere jamás. En ocasiones descansa, pero en el sitial augusto donde reposan los dioses inmortales.

Además, esta querella ideológica de que he venido hablando, es propia de todos los tiempos. Siempre han existido principios políticos antagónicos que han luchado por la hegemonia del mundo. Lo nuevo, lo especifico de estos tiempos, lo que produce la gran tragedia del pensamiento contemporáneo, es que ninguna de las dos doctrinas satisface completamente al pensamiento, porque las dos, en mayor o menor escala, con mayor o menor intensidad, se hallan en crisis.

Sí, señores, el comunismoestá en crisis. En la URSS han ocurrido fenómenos que parecen desmentir la bondad de la doctrina. En sus vastos y dilatados dominios no ha podido establecerse ni la igualdad ni la justicia social. La Revolución Rusa, como la revolución industrial de Occidente, ha llevado al poder no al proletariado que presta sus músculos y sus nervios en el proceso de la producción. sino a una nueva casta privilegiada, a un nuevo estrato social, que goza si no de las mismas, si de mayores prerrogativas que de las que disfrutan los acomodados de nuestra civilización.

Bajo la "remuneración diferencial", se han creado las más siniestras desigualdades. Los directores de empresa ganan 80 o 100 veces más que los obreros a su servicio. Los intelectuales perciben sueldos 20 o 25 veces mayores que los salarios correspondientes a un obrero **tipo. Los "stajanovistas" se encuentran** en proporción semejante respecto a las categorias más bajas de los trabajadores. En general, puede afirmarse que existe una nueva clase privilegiada, compuesta principalmente de funcionarios, de ingenieros, directores de empresa, burócratas, oficiales del ejército rojo y hombres de toda clase de profesiones liberales.

Por otra parte, el socialismo en realídad ha creado tan sólo un capitalísmo de Estado; éste ha sustituido a los antiguos patrones. Los trabajadores en cuyo nombre se ejerce la dictadura, viven en condiciones materialmente menos favorables que en los paises occidentales. Se han colectivizado los instrumentos de producción, pero las relaciones entre obrero y empresario son prácticamente peores que entre nosotros. Las uniones de trabajadores, los sindicatos, son instrumento del Estado, no son órganos de mejoramiento de sus agremiados.

Marx y Lenin dijeron que la dictadura era sólo un estado de transición que desapareceria luego que se asentara la nueva sociedad y lo cierto es que ni la dictadura ni el Estado totalitario pare-

cen dimitir. Por el partido Comunista, el partido monolítico, más fuerte, cada día extiende con mayor fuerza sus tentáculos de opresión; cada día cierra con mayor impenetrabilidad el camino de la liberación. La verdad es que en Rusia, la dictadura se ejerce sin piedad. El gobierno dual unce a su carro el pensamiento, la cultura, la economía, la existencia toda del hombre, el cual vive sumergido en un medio hipnótico obscuro y cruel, víctima del magnetismo que le proporciona la esperanza de que algún día vendrá la aurora venturosa de una sociedad sin clases y la igualdad entre los hombres.

No olvidemos que la función del actual Estado del Soviet, debe ser preparar la **realización del comunismo en su fase** superior, y ¿cómo va a alcanzar el objetivo de la desaparición total de clases, si con su polílteca ha creado una casta privilegiada que además tiene derecho constitucional al ahorro? (artículo 10). ¿Cómo va a preparar la muerte del Estado para dar paso a una sociedad voluntariamente cooperativa, si el Partido Comunista y los órganos del poder ejercen la más cruel dictadura de todos los tiempos?

Es que ha llegado el momento de declarar **que el marxismo no es científico;** que el comunismo, al menos en su fase **superior, constituye una utopía, un sue**ño, una quimera. El marxismo predijo como apoteosis, el advenimiento espontáneo, **con "férrea necesidad", de** una sociedad sin clases y la desaparición completa del Estado. Y los hombres, impulsados no por factores **económicos pero sí políticos, llevan a Rusia a una meta, a una aspiración dis**tinta.

Max Eastman, de antecedentes comunistas, declara angustiosamente que "la dificultad principal con que tropieza la izquierda, es la de que los radicales que tienen a la vez cerebro y honradez intelectual no tienen programa. Se dan cuenta de que el sistema teórico marxista no es científico; se dan cuenta de que la aplicación de los principios marxistas prácticos hasido en Rusia un fracaso significativo. Pero no se dan cuenta de que estos dos hechos plantean de nuevo y fundamentalmente la cuestión que Lenin se planteara al fundar el Partido Bolchevique: "¿Qué hacer?" y agrega, para defender sus teorías extremis**tas: "La crisis del socialismo es en parte** verbal; el problema inseguro de su nombre. Pero ha de resolver los proble**mas sustanciales que consisten en sus**tituir la filosofía por la ciencia, juzgar el stalinismo como resultado de una experiencia preliminar y revisar un plan de acción para evitar otro resultado **como éste"** .12

Pero también el liberalismo está en crisis. Si no todo él, cuando menos parte muy importante de su construcción doctrinal. Los conceptos de soberania

popular, de separación de poderes, de los derechos del hombre, etcétera, sufren hoy una enérgica revisión.

Mas donde es clara y evidente la rectificación de los principios, es en el apotegma del abstencionismo del Estado.

El liberalismo floreció como reacción contra el absolutismo. Por eso su doctrina identificó "la mayor perfección del Estado con el menor gobierno posible". Confió valientemente en el desarrollo de las fuerzas naturales, en cuyo proceso, creia, radicaba exclusivamente la resolución de todos los problemas sociales. Alejó la intromisión del Estado. Estableció el principio de que éste debe limitarse al sostenimiento de la paz y del orden y de ese liberalismo poJitico se pasó al económico, a la doctrina del *laisser faire;* según la cual la industria y el comercio, la economia toda de un pueblo alcanzan su mayor progreso cuando el gobierno se abstiene de intervenir en ellos.

Este principio doctrinario se petrificó, se fosilizó, como una modalidad vital extinguida, destinada a ocupar una posición inerte frente a la corriente de hechos nuevos que parecen cambiar la psica logia de los hombres y la estructura de la sociedad.

El dato positivo, evidente, es que dia a **día, constantemente, crece con sed in**saciable, la actividad del Estado.

Los teóricos, los hombres todos que siguen apasionadamente las doctrinas ortodoxas, que mutilan el espiritu, piensan en términos del liberalismo clásico mientras las instituciones, las reglas efectivas de vida, los ordenamientos, desmienten el principio de *laisser faire.* "El Estado se ha convertido otra vez en **Leviatán, dice MacIver, un Leviatán,** o más bien, dos Leviatanes nuevos y muy diferentes. Uno de ellos es el Estado dictatorial totalitario. Otro es la democracia moderna. Porque también la democracia ha adquirido las dimensiones del Leviatán, aunque sin terror"." Para Noyelle, el abstencionismo del Estado ha sido una mera utopia. Considera que jamás hemos tenido un régimen de reglamentación automática de la producción; que los salarios no se han fijado lisa y llanamente por las leyes naturales; que la moneda, el crédito y el comercio internacional, siempre han sido dirigidos por el Estado. En una palabra, juzga que los hechos fundamentales de la vida de los pueblos, no se han regido por el principio de *laisser faire.*

La guerra, igual que las guerras de todos los tiempos, exigió la centralización de las fuerzas económicas de los paises beligerantes, como parte integrante de las medidas militares de emergencia. Antes de ella, durante ella y después de ella, se observa un incremento considerable en la acción económica del Es-

tado. Es entonces cuando el principio del abstencionismo se rompe sin límites morales. Pero el carácter catastrófico y transitorio de estas situaciones hace pensar que no se trata de un régimen durable. "Durante una tormenta los hombres buscan refugio en una cueva, pero de eso no se sigue que continuarán **viviendo en** ella"."

Durante esta crisis el hombre puede estar dispuesto en aras del patriotismo, a renunciar a su libertad normal; pero ello no es motivo para suponer que aceptará su supresión definitiva.

No. Yo quiero referirme al hecho permanente y no extraordinario en el que se destaca, a no dudarlo, el rompimiento del principio de *laisser faire.* Este hecho consiste en que en la actualidad ha cambiado la psicología del hombre y la estructura de la sociedad en forma tal, que la tesis clásica no se adapta a las nuevas formas de vida.

Para Ortega y Gasset, la característica de nuestro tiempo es la masa, la aglo**meración, el** ''lleno''. ''Las **ciudades,** dice, están llenas de gente. Las casas llenas de inquilinos. Los hoteles llenos de huéspedes. Los trenes llenos de viajeros. Las salas de los médicos famosos llenas de enfermos. Los espectáculos, como no sean muy extemporáneos, llenos de espectadores. Las playas llenas **de bañistas"** ,15

La muchedumbre, como tal, está posesionado de los locales y de los utensilios creados por la civilización. En la hora presente no hay protagonistas: sólo hay coro.

Este imperio de las masas presenta a juicio del pensador español, una vertiente favorable, en cuanto significa una subida de todo el nivel histórico y revela que la vida media se mueve hoy en altura superior a la que ayer pisaba. Pero la masa por definición no puede ni debe dirigir su propia existencia. "Ha venido al mundo, dice, para ser dirigida, influida, representada, organizada". **"Cuando la masa actúa por sí misma, lo** hace sólo de una manera, porque no **tiene otra:** lincha"."

De aqui la estatificación de la vida. "Cuando la masa siente alguna desventura o simplemente algún fuerte apetito, es una gran tentación para ella esa terminante y segura posición de conseguirlo todo -sin esfuerzo, lucha, duda, ni riesgo-, sin más que tocar el resorte y hacer funcionar la portentosa máquina del Estado"."

Karl Mannheim acepta en principio la tesis de Ortega y Gasse!. Opina que "los cambios fundamentales de que somos testigos, pueden imputarse en último extremo, al hecho de que estamos viviendo una sociedad de masas". De donde colige que el gobierno de ellas no puede lograrse sin una serie de inven-

ciones, de mejoras en el campo de las técnicas sociales, económicas y políticas, con el grave peligro de que esas técnicas tiendan a fomentar la centralización y, por tanto, la dominación minoritaria y la dictadura.

De cualquier manera, para este autor "los procesos y los acontecimientos no son ya el resultado del juego natural entre unidades pequeñas y autolimitadas. Los individuos y sus empresas no alcanzan ya el equilibrio por la competencia y el ajuste mutuo. En diversas ramas de la vida social y económica se dan combinaciones gigantescas, unidades sociales complejas que son demasiado rigidas para que puedan reorganizarse por sí mismas y deben gobernarse por eso, desde un centro determinado"."

De aquí concluye en la necesidad ineludible de la planificación que puede realizarse sobre la base del Consejo Democrático y satisfaciendo las exigencias de la justicia social. Estima que la planificación no necesita apoyarse en la dictadura y sostiene la teoría de que es posible su existencia dejando un ámbito de libertad.

Frondizi, en su obra *El Estado Moderno,* juzga que la crisis del estado liberal tiene su causa en la estructura de la sociedad moderna que produjo una estrecha interdependencia entre los individuos como entre las naciones. Dicha interdependencia, afirma, no puede coexistir con el individualismo, que priva tanto en las relaciones nacionales como internacionales."

Para mí el hecho fundamental consiste en que la igualdad de derechos civiles y políticos que constituyen la esencia del liberalísmo, no se reconcilia con la violenta desigualdad de situaciones sociales y económicas que privan en la civilización occidental. Los sujetos que sufren más despiadadamente las durezas de la desigualdad, se convierten en mantenedores sociológicos de las ideas que acechan y pretenden destruir el liberalismo. Asi es que todos aquellos que viven de la fuerza de su trabajo, no sólo se asocian en defensa de sus derechos, sino que buscan la protección del Estado. Mas **como "los votos no se pesan, sino se** cuentan" los órganos del poder de extracción democrática, por propia conveniencia y sobre todo en busca del apoyo del número, no desoyen las quejas de los oprimidos. Es entonces cuando el Estado extiende su autoridad desde el sistema político al económico; es entonces cuando abandona su actitud de Estado gendarme; es entonces cuando sin sistema y consciente de que está rompiendo el principio doctrinario Iíberal, el Estado implanta remedios empíricos, hace correcciones parciales e introduce adiciones incompletas. Es entonces, por último, cuando los viejos principios no se aplican ya fielmente y aun cuando han perdido su valor, no han abierto paso a **otros nuevos.**

De esta manera, la sociedad va cambiando, con más o menos lentitud, en tanto que la doctrina permanece petrificada o estacionaria. El neo-liberalismo y la doctrina del rescate de Chamberlain responden a esta situación. Pero se trata de modificaciones demasiado alejadas de la solución integral del problema. Por eso creo que urge superar el liberalismo para evitar que el comunismo ideológico sea el ariete implacable que lo destruya para siempre.

Sin embargo, no todo es escepticismo y desesperanza. A pesar de la crisis del pensamiento político, existe hoy una conquista de la ciencia del Estado que parece adquirir la dimensión portentosa de una verdad definitiva. Me refiero al constitucionalismo, fruto magnifico del siglo XIX, con raíces profundas en la lenta evolución histórica del pueblo inglés.

Ya el maestro Rabasa, con el sortilegio de su prosa impecable, nos ha expuesto magistralmente cómo vinieron definiéndose, arrancados de la realidad **misma, los principios constitucionales; cómo se operaron las transacciones en**tre el poder absoluto y los representantes del pueblo para evitar la tiranía; Cómo se pactaba con el Leviatán para resolver la antinomia entre la libertad y el orden y cómo todos estos fenómenos fueron la savia que nutriera el pensamiento de los hacedores de la Ley Fundamental de Filadelfia.

Llegó el momento en que era urgente definir de manera precisa, de manera indubitable, en forma terminante, los principios constitucionales y aparecieron las constituciones escritas que los contienen. El sistema se difundió por todo el mundo y de él se ha derivado lo que podríamos llamar constitucionalismo que "encarna la sencilla proposición de que el Gobierno es un conjunto de actividades organizadas por el pueblo que funcionan en su provecho; pero sometidas a una serie de restricciones que tienen por fin impedir que los encargados del ejercicio de ese poder, abusen de su autoridad"."

Es entonces cuando se afirma, para usar del elegante giro de mi dilecto amigo Felipe Tena Ramírez, es entonces, repi**to, "cuando se afirma con inquebranta**ble certidumbre, que el derecho debe permear la actividad toda del Estado". Es entonces cuando el derecho y no la arbitrariedad, fija las normas del gobierno, tanto del monárquico como del republicano. Es entonces cuando una ley fundamental y suprema consigna en lenguaje sobrio, preciso y terminante, la norma de conducta de los órganos estatales, señalando las facultades del poder y sus propios límites. Es entonces, en una palabra, cuando se echan en la sociedad los cimientos de la vida institucional.

Decía yo que el constitucionalismo parece asumir las gigantescas proporciones de una verdad definitiva, porque a mi

JUICIO, su sistema permite combinarse con cualquier doctrina politica, menos con la del absolutismo, para el cual no es menester la Ciencia Politica. Dentro del constituc ionalismo pueden caber las más diferentes soluciones: el liberalismo ortodoxo, el neoliberalismo, la doctrina del rescate, la economía planificada, la justicia social. Sólo el comunismo, en su fase superior, es incompatible con él, porque ese comunismo implica la destrucción, el aniquilamiento, la muerte del Estado.

Ojalá que el nuevo pensamiento pueda conjugar, dentro del constitucionalismo y en armonía magnifica y sorprendente, los dos *desiderata* de la Humanidad que hasta ahora parecen irreconciliables: la libertad y la igualdad.

Notas

1 J. P. MAYER, Trayectoria del Pensamiento Político, Introducción de R. H. Tawney. pág. 9.

2 KARL MANNHEIM. Libertad y Planificación -versión española de Rubén Landa-Fondo de Cultura Económica, pág. 14.

3 HENRI NOYELLE. Utopie Libérale, Chimere Socialiste, *Economíe Dirigée*, Librairie du Recueil Sirey, p. 4.

4 GEORGE H. SABINE. Historia de la Teoría Política.,Traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, p. 646.

5 Cita de HERMAN HELLER. Las Ideas Políticas Contemporáneas- Traducción de Manuel Pedroso, Labor, pág. 163.

6 Cita tornada de las *Selected Works 01 Lenín*, (Obras Escogidas de Lenin). Lawrence & Wesharto Londres. Vol. VII P, p. 11. Mayer, *Obra citada*, pág. 386.

7 HORACIO DE CASTRO. Principios del Derecho Soviético, Reus, 1934.

8 R. M. Maclver. El mounstruo del Estado. Versión espafíola de R. L. Fondo de Cultura Económica, pág. 15.

9 George H. Sabine, Obra citada, pág. 708.

10 R. M. MacIver. Obra citada, p. 38.

11 JOSE ORTEGA y GASSET. La Rebelión de las Masas, Colección Austral, p. 31.

12 MAX EASTMAN. LA Rusia de Stalinista, pp. 249 Y250.

13 R. M. MAC IVER. *Obra citada*, p. 13.

14 R. M. MAC IVER. *Obra citada*, p. 24.

15 R. M. MAC IVER. *Obra citada*, p.46.

16 JOSE ORTEGA y GASSET. Obra citada, pp. 150y 151.

17 JOSE ORTEGA y GASSET. Obra citada. pág. 155.

18 KARL MANNHEIM. Diagnóstico de nuestro tiempo, Fondo de Cultura Económica.

19 SILVIO FRONDIZI. El Estado Moderno, Losada, S.A., p. 124.

20 CARL J. FRIEDRICHZ, Teoria y Realidad de la Organización Constitucional Democrática. Versión española de Vicente Herrero. Fondo de Cultura Económica, p. 41.

Tomado del libro *La crisis del pensamiento político*, Editorial Porrúa, México, 1956.

F. Jorge Gaxiola

Nació en Toluca, Estado de México. En 1927 obtuvo el titulo de Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho.

Académico distinguido, gran estudio del Derecho Constitucional, jurista y catedrático.

Ejerció su profesión en el bufete familiar y cuando su hijo se recibió de abogado, se separó para fundar uno nuevo.

En 1946 fue designado Director de la Sección de Derecho Constitucional de la Academia Jurídica del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

Fue discípulo de don Emilio Rabasa, ilustre constitucionalista mexicano.

"Perteneció a una estirpe a la que los progenitores habían transmitido a su vez sus propias características y su estilo. El jurista don Francisco Jorge Gaxiola era todo un caballero, de natural y no buscado señorío al que la bonhomía agregaba sus notas de redentor humanismo; sabia de ciencia y de experiencia y en él la experiencia de la vida daba vida a la ciencia de los libros. La señora Blanca Zendejas de Gaxiola ha presidido desde lajuventud los altos días de su ancianidad, con lucida abnegación y con ejemplo indeclinable, el hogar donde la rectitud, la inteligencia, el don de gente la lealtad identifican en un solo conjunto, de sorprendente uniformidad en las virtudes, a los hijos y a las hijas, a los nietos que veneran la memoria del abuelo cuya efigie en bronce decora las casa de la gens Patricia" (Tena Ramirez.)

Jurista completo por su brillante carrera profesional y por su conocimiento de todas las ramas del Derecho, F. Jorge Gaxiola sobresalió en Derecho Constitucional. Entre otros frutos de su talento están las obras tituladas *Mariano Otero (Creador de Juicio de Amparo)*, que vio la luz pública en 1937; y *Algunos Problemas del Estado Federal*, editado en 1941.

La Administración Pública Durante la Administración Santanista

Como se sabe, de cuantas veces Antonio López de Santa Anna estuvo al frente del Poder Ejecutivo, su más larga estancia en la presidencia fue la última, la undécima, en la cual consolidó su dictadura durante dos años y tres meses y medio, o sea en el lapso comprendido entre el 20 de abril de 1853 y el II de agosto de 1855, día éste en que lo desplazó definitivamente del poder política la triunfante Revolución de Ayutla.

Y, tal como suelen obrar los regímenes que reposan en la fuerza. Santa Anna quiso justificar la mano dura de su gobierno mediante un reajuste o reforma de la Administración Pública que prestase mayor eficiencia para desarrollar materialmente el país, el cual se hallaba en trance progresivo de involución en este aspecto material merced a la guerra intestina recurrente desde que treinta y dos años atrás México alcanzara su independencia del dominio español.

Es decir, Santa Anna -al igual que Porfirio Díaz lo hiciera un cuarto de siglo más tarde- quiso mostrar y contrastar la eficacia de un orden administrativo basado en un régimen de fuerza, frente a los gobiernos de inspiración liberal cuya sabiduría administrativa permaneció casi inédita por la falta de estabilidad política y de continuidad pacífica en el mando. No había surgido aún esa síntesis de dos elementos aparentemente antitéticos que sólo los gobiernos posteriores a la Carta de 1917 han hecho posible: la estabilidad política por un lado, y, por el otro, las libertades públicas y la promoción del desarrollo material del país mediante reformas a la Administración Pública, no siempre inspiradas -hay que reconocerlo así- en planes de tecnificación del aparato administrativo. Antes de la Revolución tal parecía que el precio que la Nación debía pagar por su paz interior y una Administración Pública propiciatoria de nuestro desarrollo económico, consistía en acatar un gobierno de fuerza y antilibertario.

Más, sea ello lo que fuere, lo cierto es que Antonio López de Santa Anna, siguiendo puntualmente los consejos de Lucas Alamán, a los dos días de haber iniciado su último gobierno, o sea el 22 de abril de 1853, fraguó desde luego unas *Bases para la Administración de la República,* mientras promulgaba el decreto que estableció las *Bases para la Administración de la*

República, el cual en su articulo primero decía que para el despacho de los negocíos habría cinco secretarias de Estado, a saber: la de Relaciones Exteriores; la de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; la de Guerra y Marina; la de Hacienda, y una de nueva creación, la Secretaria de Fomento, Colonización, Industria y Comercío, subrayando asi Santa Anna su intención de cargar el acento de su régimen en el desarrollo material del país.

Y, reservando para después la fijacíón de atribuciones de las primeras cuatro secretarías de Estado citadas, se precisaba desde luego en las *Bases* las funcíones que habría de tener la nueva dependencia del Ejecutivo, funciones éstas que muestran mejor todavía el afán que abrigaba Santa Anna de modernizar el país en su estructura material, bien que en otros órdenes, como es sabido, el dictador hubo de hacer recular el país hacia formas de vida social propias del virreinato.

La jurisdicción del nuevo ministerio de Fomento comprendía los siguientes ramos: formación anual de la estadística general del pais, tanto la industrial y agrícola, como la minera y mercantil; colonización, fomento de todos los ramos mercantiles e industriales; expedición de patentes y privilegios o concesiones; organización de exposicíones industriales, agrícolas o mineras; construcción de caminos, canales y otras formas de comunicaciones; las obras de desagüe del Valle de México, y las obras públicas de utilidad y de ornato.

Como fácilmente se advierte, Santa Anna se proponía significarse como un buen administrador a fin de asentarse vitaliciamente en el poder, propósito este que evidenció el 17 de diciembre de 1853 al darse a si mismo facultades omnímodas, prolongación indefinida de su estancia en el mando y derecho a nombrar un sucesor.

Más, para comprender mejor el afán de reforma administrativa que prohijaba Santa Anna, conviene ofrecer íntegro el decreto de 22 de abril de 1853 ya que dicho documento constituye un episodio importante para la historia de nuestra Administración Pública.

He aqui, pues, el aludido decreto:

Antonio López de Santa Anna, benemérito de la patria, general de división, presidente de la República, a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución

Sección Primera

Gobierno Supremo

Artículo 10. Para despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado con los nombres siguientes:

De relaciones exteriores.

De relaciones interiores.justicia, **negocios** eclesiásticos e instrucción pública.

De fomento, colonización, industria y **comercio.**

De guerra y marina.

De hacienda.

Artículo 20. Se hará una distribución conveniente de los negocios entre estas secretarías, para el más pronto despacho de ellos.

Artículo 30. Los asuntos de que debe ocuparse el nuevo ministerio de fomen**to, colonización, industria y comercio,** son los siguientes:

- Formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan.

- La colonización.

- Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas líneas.

- La expedición de las patentes y privilegios.

— Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril.

- Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la Repúblíca.

- El desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo.

Todas las obras públicas de utilidad y ornato que hagan con fondos públicos.

Artículo 40. En consecuencia de la creación de este ministerio, queda suprimida la dirección de industria y colonización, y todas las direcciones particulares de los diversos ramos que las atribuciones de dicho ministerio abrazan. Los empleados en esta oficina **serán considerados según sus méritos.**

Artículo 50. Con el fin de que haya la regularidad necesaria en el despacbo de los negocios, todos aquellos que importen alguna medida general, que causen gravamen a la hacienda pública o que su gravedad lo requiera a juicio del gobierno, se tratará en junta de ministros, por informe escrito que presentarán los ministros del ramo; y adoptado por el presidente el parecer de la junta, quedará encargado de la ejecución de lo

que se acuerde el ministerio respectivo bajo su responsabilidad.

Artículo 60. Al efecto, se tendrá un libro de acuerdos de la junta de ministros, que llevará el oficial mayor del ministerio de relaciones, y otro particular en cada ministerio, en que se anotarán los asuntos acordados por el mismo ministerio.

Artículo 70. Se revisarán las plantas y reglamentos actuales de las secretarias del despacho, de la contaduría mayor, de la tesoreria general y demás oficinas, para hacer en ellas las variaciones y mejoras que parezcan convenientes.

Artículo 80. Se formará un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que se examinará en la junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él o que se decrete con las mismas formalidades.

Artículo 90. Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con **los conocimientos necesarios en puntos** de derecho, se nombrará un procurador general de nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de corte suprema de justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores será recibido como parte por la nación, en los inferiores cuando lo disponga asi el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.

Artículo ID. Se dictarán las medidas conducentes para que a la mayor brevedad puedan formarse y publicarse los códigos civil, criminal, mercantil y de procedimientos, y todas las demás que sean convenientes para la mejora de la administración de justicia.

Artículo 11. Se tomarán en consideración todas las disposiciones y medidas que se hayan dictado por los individuos que ejercieron el poder ejecutivo desde la disolución del congreso, para resolver lo que más convenga al mejor servicio de la nación.

Sección Segunda

Consejo de Estado

Artículo lo. Debiendo procederse al establecimiento del consejo de Estado, se nombrarán las veintiuna personas que deben componerlo, que estén adornadas de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo.

Artículo 20. Este cuerpo se distribuirá **en cinco secciones, correspondientes a**

cada una de las secretarías de Estado, las cuales evacuarán por sí todos los dictámenes que les pidan en los ramos **respectivos, como consejo particular de cada ministerio; reuniéndose todas las** secciones para formar el consejo pleno cuando se tengan que discutir en él los puntos que a juicio del gobierno lo requieran por su gravedad e importancia, o por ser de aquellos en que el gobierno tiene que proceder de acuerdo con el conseJo.

Artículo 30. Además de los veintiún individuos que han de componer el consejo, se nombraran otros diez que reem**placen a los primeros en ausencias o** enfermedades, para que este cuerpo tenga siempre el número requerido. El **gobierno proveerá las vacantes que ocurrieren.**

Artículo 40. El presidente y vicepresidentes del consejo, así como los de las **secciones, serán nombrados por el pre**sidente de la República, e igualmente el secretario, que será de fuera de aquel cuerpo. El consejo tendrá sus sesiones en el salón destinado al senado.

Sección Tercera

Gobierno Interior

Artículo lo. Para poder ejercer la amplia facultad que la nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la Administración Pública, entrarán en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y te**rritorios.**

Artículo 20. Se formará y publicará un reglamento para la manera en que Jos gobernantes deberán ejercer sus funciones hasta la publicación de la constitu**ción.**

Artículo 30. Los distritos, ciudades y pueblos que se han separado de los Estados y departamentos a que pertenecen, y los que se hayan constituido bajo una nueva fórmula política, volverán a su antiguo ser y demarcación, hasta que el gobierno tomando en consideración las razones que alegaren para su segregación, provea lo que convenga al bienestar de la República. Se exceptúa de la anterior disposición al pueblo de Aguascalientes.

Artículo 40. Para la defensa de los distritos invadídos por las tribus bárbaras, seguridad de los caminos y de las poblaciones, y que los habitantes todos disfruten de una manera efectiva las garantias sociales, se tomarán las medidas necesarias para evitar los desórdenes y para el castigo de los malhechores.

Artículo 50. Los cuatro secretarios del despacho firmarán este decreto, y comunicarán a quien corresponda las órdenes convenientes para la ejecución de todo lo prevenido en estas bases, según los ramos que a cada uno pertenecen.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional de México, a 22 de abril de *1853.-Antonio López de Santa Anna.-Lucas A!amán.-Teodosio Lares-José Maria Torne!.-Antonio Haro y Tamariz.*

Como se nota de estas firmas que calzan el decreto anterior, éste se halla refrendado por Alamán, que ocupó la cartera de Relaciones Exteriores; por Lares, que ocupó la cartera de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; por Tornel, quien desempeñó el ministerio de Guerra y Marina, y por Haro y Tamariz, a quien se le confió el ministerio de Hacienda.

La Secretaría de Fomento la encargó Santa Anna desde luego a un hombre idóneo, Joaquin Velázquez de León, quien a los quince dias de haberse creado la nueva dependencia ya había organizado diligentemente la planta de empleados y el presupuesto respectivo, y el decreto que detalla nna y otro constituye no sólo una mera curiosidad historiográfica, sino un motivo de reflexión que nos conduce a advertir -independientemente de la hipertrofia burocrática actual- en qué medida se ha desarrollado el país durante un siglo, cuando hace cien años era manejada tan sólo por seis funcionarios y diez y nueve empleados una dependencia del Poder Ejecutivo que abarcaba los ramos adminístrativos que hoy comprenden la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Comu.. nicaciones y parte de las secretarías de Recursos Hidráulicos y Gobernación, en cuanto a estas dos últimas manejan ahora, respectivamente, el desagüe del Valle de México y el Archivo General de la Nación.

Ofrezcamos, pues, el decreto de 7 de mayo de 1853 en virtud del cual se fija la planta de empleados y el presupuesto de la nueva Secretaría de Fomento. Helo aquí:

Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. El Exmo. Sr. presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto siguiente:

Antonio López de Santa Arma, benémerito de la patria, general de división, caballero gran cruz de la real y distinguida orden de Carlos lIJ, y presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente:

La planta de empleados y sueldos del nuevo Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, será la **que a continuación se expresa:**

PLANTA

Oficial mayor con	$4,000

Sección Primera. Estadística general de la República.

Un jefe de sección	$2,500
Dos escribientes de a 800 pesos	1,600
Total por sección	4,100

Sección Segunda. Industria agrícola, minera y fabril o manufacturera.- Exposiciones.- Patentes .-Privilegios.

Un jefe de sección	$2,500
Tres escribientes de a 800 pesos	2,400
Total por sección	4,900

Sección Tercera. Comercio interior y **exterior.**

Un jefe de sección	$2,500
Dos escribientes de a 800 pesos	1,600
Total por sección	4,100

Sección Cuarta. Colonización.- Terrenos baldíos.

Un jefe de sección	$2,500
Un escribiente que posea el inglés y el francés	$1,200
Otro ídem	$800
Total por sección	4,500

Sección Quinta. Caminos, canales y toda clase de vías de comunicación.- Desagüe del Valle de México.- Toda clase de obras de utilidad u ornato que se hagan con fondos públicos.

Un jefe de sección	$2,500
Tres escribientes de a 800 pesos	2,400
Total por sección	4,900
Dos facultativos a	$1,200
Total por sección	2,400

Archivo e Intendente

Archivero	$1,200
Dos escribientes de a 400 pesos	800
Portero	600
Mozo de oficios	300
Total por sección	2,900
Suma	$31,800

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional en México, a 7 de mayo de 1853.-*Antonio López de Santa Anna-A.D. Joaquín Velázquez de León.*

Cabe repetir: es ciertamente un dato en extremo interesante para la historia de nuestra Administración Pública saber que veinticinco personas, además del Titular, manejaban hace cien años un ministerio que hoy comprende las atri-

buciones de tres secretarías de Estado y parcialmente las de otras dos, todo ello con una erogación de sueldos de $37,800.00 -incluyendo los 6 mil anuales- que cobraba el Titular, don Joaquin Velázquez de León. Y, aun cuando calculáramos el poder adquisitivo del peso actual como treinta veces menor que el de hace un siglo, de todas suertes resulta reducida la cifra de $1,400,000.00 correlativamente a los 26 funcionarios y empleados que manejaban la Secretaría de Fomento hace **una centuria.**

Y por ello, por ser reducida la cifra presupuestal y ser raquíticas las partidas asignadas a las otras cuatro secretarías existentes hace un siglo, como reducidas eran también sus respectivas plantas de empleados -tal como lo veremos en artículos posteriores-, es por lo que resulta un tanto cómica la estampa de *empleomanía* que sabrosamente describe una carta aparecida en *El Universal,* el diario conservador que reflejaba el pensamiento de Lucas Alamán.

En efecto, siendo tan reducido el presupuesto con que Santa Anna habría de iniciar su último gobierno, resultaba absurdo cómo un nutrido —o desnutrido– haz de pretendientes de empleos o de cazadores de chambas se hubiese trasladado violentamente en pos de Santa Anna a Veracruz, cuando aún no habia ferrocarril, un poco como ocurre en nuestros dias durante las giras electorales de los candidatos presidenciales triunfantes.

Mas transcribamos esa carta anónima procedente de Jalapa publicada el 5 de abril de 1853 en El Universal, en cuyo texto está descrito ese síndrome sociológico tan nuestro, que Francisco Bulnes se complacía en llamar *empleomania:*

"Lástima señores redactores, que no pueden ustedes, ya por las muchas ocupaciones que les ocasionan las malas aventuras de nuestra pobre patria, ya por los pocos asientos vacios que deben ofrecer las diligencias que dejan ese manantial de charreteras, galones, empleo y miserias, para correr a escape entre las nubes de polvo, los hoyos inmensos y el míedo de ser atacados por las innumerables cuadrillas de mañosos que infestan el camino que les conduce a nuestro Estado..."

"Son tantos los grupos que en cada calle, en cada esquina y en cada puerta se nos presentan a la vista, que no podemos menos de dirígirnos unos a otros infinidad de preguntas. ¿Quién es ese bigotudo? ¿y ese señor seco? ¿y aquel chato? ¿y el,otro, y el de más allá? .."

"¿Pero no temen todos estos señores que el general Santa Arma, que no es nada lerdo y que los conoce bien a todos, los mande muy enhoramala? -
No señor, ¿no ve usted que le vienen a

dar enhorabuena? Pero él sabe todo lo acaecido y ...- Precisamente vienen con el intento de hablar de sí mismos y de la parte que han tomado en aporrear al caído (Mariano Arista) del modo que **más les convenga; pero esperamos que** no logren su intento y que se queden con un palmo de narices, pues de algo deben servir seis años de emigración y otros tantos de desengaños. "

"Nos vemos acosados por tantas fajas, tantos galones y tantos trajes de diplomático, se ha desarrollado entre cierta clase de nuestra juventud una fiebre *empleitis* que sepa Dios hasta dónde irá a parar. Suéñanse charreteras, administraciones de aduanas, ídem de correos, e idem de otras cosas; y no faltan aspirantes a carteras ... No parece sino que basta con gritar viva Santa Anna para que caigan como llovidos los medios para satisfacer su ambición, y en muchos de los gritones se nota lo áspero que les puede dar semejante viva. ¡Lo que puede un pronunciamiento! Los de México van a Puebla, donde parece que empujan a los pacíficos habitantes, quienes llegando a esta ciudad (de Jalapa) empujan a su vez a los que aquí **encuentren, y estos últimos, como sin** poderlo remediar, siguen el empuje hacia abajo, y ahi tienen ustedes que ya deben estar en Veracruz, cuyos habitantes, si es que siguen el orden del empuje, estarán nadando en el Golfo para dejarles espacio y adelantárseles según les corresponde. Si es que las poblaciones a la espalda de México han seguido el **mismo sistema de avanzar, creemos** que los pueblos de la costa del Sur se habrán quedado sin gente, y no podrían desear mejor ocasión los contrabandistas, especialmente si los administradores de aduana son los únicos que han quedado. "

En la propia carta del corresponsal anónimo jalapeño publicada en El Universal, se transcribia una parodia de la conocida fábula de Iriarte, que iba muy a cuento a la *empleítis* de aquella época:

"A un panal de patria miel
pretendientes acudieron;
más al fin les conocieron
y nada sacaron de él.

Harto en el patrio pastel
cebaron su sed dorada;
la máscara está quitada,
y aunque las manos extienden,
conocen los que pretenden
que al fin no han de sacar nada. "

Texto tomado de la Revista de Administración Pública núm. 3, julio-septiembre 1956, pp. 7-15.

José Iturríaga Sauco

Nació en la Ciudad de México.

Actividades Académicas

Se desarrolla en el mundo de la Filosofía y el Derecho.

Principales Publicaciones

"Estructura Social y Cultural de México".

"Pensamiento Político del Presidente Juárez".

‘‘El Tirano de América Latina".

"México en el Congreso de los Estados Unidos".

"Refranero Religioso".

Escribió varios artículos, ensayos e impartió innumerables conferencias.

Actividades Profesionales

Tuvo una larga e importante Carrera Profesional en Nacional Financiera donde llegó a ser Director Adjunto.

Actividades Diplomáticas muy destacadas.

Embajador de México en la Unión Soviética.

Durante 30 años se dedicó al rescate del México Colonial; a él se le debe la denominación de "Centro Histórico de la Ciudad de México".

Reconocimientos

Recibe 2 preseas y reconocimientos por su interés en la conservación de la Ciudad dc México.

Recibe la Presea Ciudad de México.

Recibe la Presea al Mérito Ciudadano.

El Ejecutivo y su Gabinete

Mis primeras palabras en esta noche habrán de estar dedicadas a agradecer al señor Director de la Facultad su amable invitación para que como el más antiguo profesor de Derecho Constitucional en esta ilustre casa de estudios, tomara parte en un grupo de conferencias sobre un tema importante de dicha disciplina jurídica, y para agradecer a mis colegas en este pequeño curso colectivo el haber elegido para mi un asunto de gran interés doctrinal o teórico, aunque lleno de dificultades, ninguna de ellas disminuida por la circunstancia de que quien ocupa hoy esta Cátedra forma parte del Gabinete del Ejecutivo, ya que la experiencia personal del objeto estudiado no es factor de conocimiento válido en el campo de la investigación, a semejanza de la tesis sentada en aquella sentencia: el cangrejo es un crustáceo; esto lo sabe el zoólogo, pero aquéllo ignora.

El título señalado a esta conferencia, que forma parte del curso colectivo "El **Régimen Presidencial Mexicano" se**gún la sentencia condenatoria pronunciada por mis distinguidos colegas en **un juicio sumarísimo que se llevó a cabo sin ser yo oído, así se enuncia: "El** Ejecutivo y su gabinete", y de esta manera han echado sobre mis espaldas la carga excesiva y desproporcionada de tratar de los múltiples temas que constituyen precisamente la caracterización total de nuestro régimen gubernativo, y mis amigos se han atribuido para sus respectivas conferencias los motivos de mayor lucimiento, como si no les fueran ya suficientes para vencerme sus grandes capacidades.

En virtud de que cuanto más se limita o circunscribe un asunto para ser estudiado, tanto más se requiere profundizar en el tema, el tiempo que debe ocupar una conferencia no es suficiente para agotar su tratamiento cabal y sistemático; por lo que anticipadamente hago la advertencia de que sólo me ocuparé de algunas de las cuestiones que abarca el título que me fue asignado, de aquellas que presentan la mayor atracción para tan distinguido auditorio; no sin reconocer que muchas de las cuestiones omitidas lo serán también, o por ser de sobra conocidas por ustedes, o por ser profundamente ignoradas por mí.

A pesar de que la opinión dominante de la doctrina moderna del Estado, señala que la distinción actual entre las formas de gobierno ya no radica en la oposición de Monarquía y República, sino en la de Régimen Parlamentario y Régimen Presidencial, tal distinción sufre muy serias derogaciones y temperamentos en la realidad de la organización guber-

nativa de México, en cuanto se refiere precisamente a la estructura interna del Poder Ejecutivo y a las relaciones con el Poder Legislativo; sin que tales matices que desdibujan la clara diferenciación teórica entre las dos formas de gobierno, sea imputable a una invención caprichosa y arbitraria de nuestra convulsiva historia constitucional, sino que esa manera peculiar de organizar el ejecutivo y de señalar sus relaciones con la Legislatura, se encuentra establecida de modo constante y reiterado a través de las diversas leyes fundamentales, y lo que es también muy digno de señalarse, no resulta ser extravagante por original, pues que no corresponde a un solo pais, sino que podemos encontrarla con iguales caracteristicas de permanencia en toda la América española, bajo la influencia de factores históricos y politicos semejantes o comunes.

No obstante que al nacer a la vida independiente, las antiguas colonias españolas tuvieron el ejemplo admirable de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, y en ella se inspiraron al dictar sus respectivas Leyes Supremas, siguiéndolas con grande y, en ocasiones, excesiva fidelidad en muchas de sus instituciones juridico-políticas; tratándose de la estructura y funciones del Poder Ejecutivo y de las relaciones de éste con el Legislativo, las nuevas naciones hispanoamericanas se apartaron de tan valioso y seductor modelo para seguir otras corrientes que correspondian a su propia y reciente historia, que tuvieron una mayor fuerza que la simple imitación extralógica de una forma de gobierno como la norteamericana, concebida novedosamente, pero incomprensible para las nuevas naciones latinoamericanas por su fórmula incompleta y lacónica.

Como lo expresa el profesor Russell H. Fitzgibbon en su estudio sintético acerca de la evolución constitucional en la América Latina, la deuda principal que ésta tiene para con Francia, corresponde al reino intangible de la filosofía, y "Rousseau, Voltaire y Montesquieu eran más familiares y ejercian mayor influencia sobre los primeros dirigentes latinoamericanos, que Jefferson, Paine, Locke y otros pensadores norteamericanos e ingleses. La lógica finamente desarrollada de las primeras Constituciones Francesas y la artística simetría de sus instituciones políticas, produjeron un fuerte efecto cuando los latinoamericanos ensayaron a dar sus primeros pasos en esas direcciones."[1] Entre los puntos concretos que demuestran la influencia francesa sobre las constituciones latinoamericanas, el profesor Fitzgibbon señala el requisito del refrendo ministerial para autenticar los actos de los presidentes.

Antes de considerar los problemas que suscita el refrendo de los Secretarios de

Estado, cuestión que constituye el punto central de nuestras reflexiones y que define la función del gabinete dentro de nuestro régimen presidencial, conviene hacer notar que el modelo del Ejecutivo Norteamericano dista mucho de tener las características de una institución gubernativa que pueda presentarse con bien claros perfiles a la consideración de los teóricos y prácticos de la política.

Es precisamente a propósito del Gabinete, donde se encuentran las más serias deficiencias del régimen presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, particularmente en cuanto a la colaboración que el Ejecutivo ha de mantener con el Congreso Federal; deficiencias que no han podido ser subsanadas por la costumbre constitucional, ni por medidas del orden legislativo.

La Constitución de Filadelfia no se ocupa de los Secretarios o integrantes del Gabinete Presidencial, sino que en el Artículo Il, Sección 2 y entre las funciones del Presidente, sólo hace una ligera e incompleta referencia a sus colaboradores, al expresar que "podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos **empleos",**

El aislamiento o separación de los poderes ejecutivo y legislativo conducen **necesariamente a una falta de cooperación** entre los órganos encargados de la vida política activa de la nación, según lo ha advertido reiteradamente la doctrina y la práctica de los Estados Unidos de Norteamérica, y la forma de establecer la colaboración entre el Presidente y el Congreso, ha sido proyectada recurriéndose a la utilización de aquellos métodos y procedimientos que se encuentran consignados en las Constituciones políticas de Hispanoamérica y de México en particular.

En los últimos años ha sido en los Estados Unidos de Norteamérica un movimiento que pugna por establecer la responsabilidad del gobierno ante el Congreso, con la implantación casi total de un régimen parlamentario del tipo británico; pero sus campeones se inspiran en motivos de orden de doctrina de partido o en una determinada filosofia en materia de las limitaciones del gobierno en la vida económica.

Es, en cambio, digna de ser recordada, la proposición que inició desde el mes de febrero de 1864, el diputado Pendleton, y que reiteró él mismo en su carácter de Senador en el año de 1881, para que los miembros del gabinete pudieran concurrir a las Cámaras, ya como derecho a asistir a los debates en que se discutan problemas correspondientes a sus departamentos, ya como obligación de recurrir a las Cámaras a efecto de contestar interpelaciones.

El Presidente Taft resucitó la proposición de Pendleton, pero ni entonces, ni después en los años de 1921 y 1924, tuvo éxito tal iniciativa, y tal resistencia cree el profesor Harold J. Laski, no se ha debido "a la inercia, sino más bien, como sugiere acertadamente el profesor Cushman, a la creencia vagamente molesta de que el plan trastornaría en forma poco prudente las relaciones tradicionales entre los poderes ejecutivo y legislativo, con consecuencias que no es posible prever y estimar en forma adecuada".

La defensa de la proposición de Pendleton recibió una formulación muy acertada por parte del presidente Taft. "Sin modificar en nada la Constitución escribió Taft, el Congreso podría resolver que los jefes de los departamentos, miembros del gabinete del presidente, tuvieran acceso al recinto de ambas cámaras para proponer medidas, abogar por su aprobación, responder a las preguntas que se les formulasen e intervenir en los debates como si fueran miembros, aunque sin tener, desde luego, el derecho de votar. Esto exigiría del presidente una mayor atención en la selección de su gabinete y lo llevaría a designar hombres de experiencia legislativa que hayan demostrado su capacidad para desempeñarse con acierto en los debates parlamentarios. El temor a una interpelación pública y directa estimularía a los jefes de departamentos a familiarizarse más íntimamente con las actividades de sus secciones y a ejercer una vigilancia más estrecha sobre su funcionamiento. Por otra parte, tal sistema daría al presidente cierta iniciativa directa en materia legislativa y la oportunidad de informar a cada cámara del verdadero desarrollo de sus actividades de gobierno, merced a la presencia de sus representantes autorizados en el Congreso. El tiempo que pierde el Congreso en discusiones ociosas de problemas que podrían ser aclarados por una simple declaración del jefe de un departamento, sólo podrá ser apreciado por aquel que haya ocupado una banca parlamentaria."[2]

En cambio, resulta muy ilustrativa de nuestra natural actitud favorable a la colaboración de los poderes ejecutivo y legislativo, lo que se expresa en el Dictamen de la Segunda comisión de Constitución presentado en el Congreso de Querétaro, en la sesión del día 16 de enero de 1917, como fundamento de la segunda parte del Artículo 93 Constitucional, la que no se encontraba en el Artículo 89 de la Constitución Política Federal de 1857, o sea la facultad de cualquiera de las Cámaras de "citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relatívo a su Secretaría".

Según el dictamen mencionado, el Artículo 93, "establece la obligación ex-

presa de los Secretarios de Estado, de presentarse a la Cámara para informar cuando fueren llamados por ésta, caso que en la Constitución de 1857 había quedado sin una aclaración expresa y que contiene la satisfacción de una verdadera necesidad en el sistema de relaciones de las Cámaras con el Ejecutivo".' Con dicha adición, México incluyó un texto vigente en otros paises latinoamericanos.

No obstante la falta de esa "aclaración expresa" en el texto de 1857, la obligación de los Secretarios de Estado de responder a las interpelaciones de las Cámaras, es algo bien establecido en la práctica parlamentaria, según aparece en el discurso pronunciado el día 13 de abril de 1881 en la Cámara de Diputados por el maestro Don Ignacio Manuel Altamirano, y que en su parte conducente es como sigue:

Ni por un momento he dudado yo de la plenísima facultad que tiene un representante del pueblo, sea de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, para dirigir interpelaciones a los miembros del Poder Ejecutivo, a quienes la Constitución comete el deber de informar sobre los diferentes ramos de la administración.

Los Secretarios del Despacho, denominación que, según más adelante veremos procede directamente de la Constitución Española de 1812, carecen de competencia propia pues la ejercen dentro de sus respectivo ramo por delegación y representación del titular unipersonal del Poder Ejecutivo. En tal virtud, las relaciones y contactos que el Presidente de la República y sus inmediatos colaboradores mantienen con el Congreso de la Unión, no pueden variar la naturaleza presidencia! de nuestro régimen gubernativo.

Buscando los orígenes de las disposiciones constitucionales referentes a las funciones de los Secretarios de Estado y del Despacho, según la forma peculiar de nuestro régimen político y de nuestras hermanas repúblicas de Hispanoamérica, habremos de remontamos no sólo hasta la Constitución Española de 1812, promulgada en Cádiz, sino llegar hasta la Constitución Francesa de 3 de septiembre de 1791, la que sirvió de modelo a aquella primera ley fundamenta! vigente en México.

De conformidad con la Sección 4, Capítulo II del Título III de la Ley Constitucional de la Monarquía Francesa, aprobada por la Asamblea Nacional, el Rey no gobierna solo, sino que comparte el gobierno con sus ministros, a quienes únicamente él los elige y puede revocarlos, y por lo tanto, sólo de él dependen. Los Ministros no pueden ser escogidos de entre los diputados a la Asamblea Nacional actual, ni de las siguientes legislaturas; disposición que demuestra un gran alejamiento del régi-

men parlamentario, y que se adoptó, no por virtud de una teoria cualquiera, hostil al parlamentarismo, sino porque la Asamblea Constituyente quiso impedir a Mirabeau, de quien se afirmaba que estaba vendido al Rey, llegase a ser Ministro. El genio político de la Revolución, que efectivamente deseaba obtener para sí una cartera, pronunció su discurso del 7 de noviembre de 1789 en favor del régimen parlamentario, pero no obtuvo el triunfo para su causa, del cual sólo fue su profeta, a pesar de que concluyó su intervención con estas tristes palabras; "Señores, he aquí la enmienda que os propongo: que se limite la exclusión que se ha pedido, únicamente al señor de Mirabeau, diputado por las Comunas de Aix",

Dispone el Articulo 4 de dicha parte de la Constitución de 1791, que "ninguna orden del Rey podrá ser ejecutada, si no está firmada por él y refrendada por el Ministro o el ordenador del departamento", y los tres articulas siguientes declaran: la responsabilidad penal de los ministros; que en ningún caso, la orden del Rey, verbal o por escrito, puede substraer a un ministro de responsabilidad, y la obligación de presentar cada año al cuerpo legislativo, al abrirse las sesiones, el presupuesto de gastos de su departamento, asi como la rendición de cuentas de las sumas destinadas.

Pasando a nuestra Constitución de 1812, cabe citar al profesor Mirkine-Guetzevitch, cuyas son estas palabras; "La Constitución de Cádiz ha creado el mismo tipo político, la misma estructura, la misma "Monarquía Republicana" de Mably, igual primacía del Legislativo, igual debilitamiento del Ejecutivo.

Diferentes articulas son una simple traducción o una paráfrasis del texto francés, Plan general, instituciones, reparto de competencia, todo ha sido tomado de la obra de la Constituyente. En lo que concierne al problema del gobierno, en Cádiz como en Paris, se ha rechazado el régimen parlamentario; de esta manera se preparaba la catástrofe que se abatió, a pesar de las advertencias de Mirabeau, sobre los hombres de 1789."S

El Capitulo VI del Titulo IV de la Constitución Española de 1812, contiene los articulas del 222 al 230, bajo el rubro "De los Secretarios de Estado y del Despacho", y de tales preceptos sólo nos ocuparemos de los que son pertinentes a estas fatigosas reflexiones.

El articulo 225 previene que "todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda" lenguaje cuyo eco lo encontramos en las últimas palabras de la primera parte del articulo 92 de la Constitución de Querétaro), y se agrega el siguiente apartado: "Ningún tribunal ni persona pública dará

cumplimiento a la orden que carezca de **este requisito".**

En el articulo 226, se establece, que "los Secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey", según lo dispone el articulo 168, "la persona del Reyes sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad."

En cuanto a la presencia de los Secretarios del Despacho en las sesiones del Legislativo, el Artículo 125 dispone, que "en Jos casos en que hagan a las Cortes algunas propuestas a nombre del Rey, asistirán a las discusiones cuando y del modo que las Cortes determinen, y hablarán en ellas; pero no podrán **estar presentes a la votación."**

En su obra *Orígenes del Régimen Constitucional en España,* Fernández Almagro, estudia la evolución del Gabinete, a partir de la división en dos de la Secretaría del Despacho Universal ordenada por el Rey D. Felipe V, en el año de 1705, y asi se expresa: "De suerte que una razón puramente administrativa, de división del trabajo, preside el desarrollo del Gabinete, hasta que las Cortes de Cádiz , conservando el nombre recibido, caracterizan los Secretarios del Despacho como verdaderos Ministros Constitucionales caducando en consecuencia, la figura histórica del "Secretario del Rey", trazada en libro clásico por Francisco Bermúdez de Pedraza. Bien entendido que se trata de suplir con una moción política la administrativa tradicional, no de eliminar ésta. Como el concepto burocrático continuaba pesando, es natural que los legisladores de 1812 dispusieran que los Secretarios del Despacho, sólo asistieran a las Sesiones de Cortes en el caso previsto por el Artículo 125".'

El mismo autor español dice más adelante: "Consideración especial merece la responsabilidad de los Secretarios del Despacho. 'Organos inmediatos del Rey' por utilizar las palabras del 'Discurso preliminar', son responsables de cuantos actos refrenden. El refrendo, pues, es un endoso instantáneo de posibles culpas. Y no cabe alegar la 'obediencia debida'. El articulo 226 no exime al Secretario que sirva mandatos del Rey. No hay otra salida lícita para la discrepancia que la dimisión fulminante. En otro caso, la responsabilidad descargará sobre el Ministro...",

El Presbitero D. Félix Varela y Morales, catedrático del Filosofia y de Constitución en el Seminario de San Carlos de La Habana, publicó en 1821 sus *Observaciones sobre la Constitución Política de la Monarquía Española,* y en brillante forma y con claro entendimiento de la estructura del poder ejecutivo, se ocupa del tema de esta manera:

"El poder ejecutivo se halla de algún modo dividido entre el rey y los ministros, pues a éstos se les impone responsabilidad, y se les concede que ninguna orden valga en el reino sin su aprobación, lo cual es darle un poder. De aquí se infiere, que atendiendo el espíritu de la Constitución, hay un poder ejecutivo real y otro ejecutivo ministerial, distintos en sus funciones, pero no en su naturaleza, pues ambos conspiran a establecer las leyes y gobierno de la monarquía.

Esta división del poder ejecutivo es muy conveniente, porque la dignidad real exige que esté exenta de toda responsabilidad, y como sería un abuso conceder, un poder sin ella, se ha tratado de conciliar estas cosas, haciendo el homenaje al rey de que no tenga responsabilidad, y evitando los funestos efectos de un poder semejante por medio del **ministerio, que es como un contrapeso** para conservar en equilibrio la balanza política.

El poder ejecutivo ministerial se halla igualmente contenido por el representativo, que puede hacer efectiva su responsabilidad, y por el real, pues el ministro nada puede mandar sin orden **del** rey."?

Ese régimen de organización del Poder Ejecutivo y de sus relaciones con el Legislativo, no se ha cambiado en el curso de nuestra agitada existencia, y así la Constitución de Apatzingán, de 24 de octubre de 1814, "Año quinto de la independencia Mexicana", declara en su artículo 145 que "los Secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este Decreto o contra las Leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaren". Y en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, ya encontramos bastante semejanza con la fórmula que nos es familiar, al disponer su artículo 17: "Todos los decretos y órdenes del Supremo poder ejecutivo deberán ir firmados del Secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Finalmente, en la Constitución de 4 de octubre del mismo año los artículos del 117 al 122, ya se desarrolla plenamente la institución en la forma que después se repite en la Constitución Política de la República Mexicana, de 5 de febrero de 1857 y llega hasta la Constitución vigente de 1917, con sólo pequeños cambios de lenguaje o ligeros detalles de arquitectura política.

Toda vez que con mucho desorden se ha reunído un materíal históríco y comparativo sobre el tema que se me asignó, creo, y ustedes conmigo en forma premiosa, que es ya hora de empezar a poner claridad en el fatigoso estudio que hemos emprendido; pero antes de recurrir a la doctrina nacional, solicito

la paciencia de tan respetable auditorio, para ocurrir a la doctrina de un gran país sudamericano que cuenta con idéntico régimen político al de México y en el que se ha suscitado una intensa discusión teórica y práctica sobre nuestro difícil tema.

Debo a mi querido amigo y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de la Plata, doctor Segundo V. Linares Quintana, la oportunidad que me ofrece su magnifica obra *Gobierno y Administración de la República Argentina,* pues al estudiar el carácter del Ministerio de la Constitución Argentina, hace un completo resumen de las encontradas opiniones de diversos autores, y únicamente me permito discrepar de su sentimiento de extrañeza, con que inicia su resumen.

"¿Cuál sistema de organización ministerial ha adoptado la Constitución argentina? Contrariamente a (os que pudiera creerse, teniendo en cuenta la claridad del articulado constitucional pertinente, hanse expuesto diversas opiniones al respecto. Así, Barraquero, entiende que los 'ministros son participes de las funciones ejecutivas' y dentro de la misma corriente de ideas, Naón piensa que 'la responsabilidad política que la Carta Fundamental prescribe sólo para los funcionarios que forman parte integrante de un poder, la ha establecido también para los ministros', razón por la que 'mientras esa responsabilidad política exista en contra de un funcionario de la Constitución, ese funcionario ejerce un poder'. Para Joaquín V. González, nuestra ley suprema ha consagrado un sistema ministerial mixto, que participa de los caracteres comunes a los regímenes parlamentario y presidencial. Matienzo ha llegado a sostener que el ministro argentino es parlamentario y que reconoce como fuente a la Constitución francesa de 1791. Sin embargo, una fuerte corriente de opinión apoya la doctrina a nuestro modo de ver verdadera de que el Poder Ejecutivo argentino es unipersonal y desempeñado solamente por el Presidente y que los ministros no integran dicho poder. La Constitución Argentina ha imitado a la de los Estados Unidos, estableciendo un Poder Ejecutivo unipersonal. ¿Puede decirse que contradice esa idea la doctrina que ha admitido sobre la necesidad de que los actos del Presidente sean legalizados por sus ministros? se pregunta Estrada, y responde: 'En la apariencia así podria creerse: pero otra cosa es en la realidad; porque como el ministro es amovible y nombrado por el Presidente, puede éste remover cualquier obstáculo que le pongan los ministros, conservando íntegra su iniciativa y su responsabilídad'. El Poder Ejecutivo argentino es, pues, unipersonal (Constitución Nacional, arto 74|, y por consiguiente, los ministros no lo integran. No obsta a ello el hecho de que los actos del Presidente

carecen de eficacia si no son refrendados y legalizados con la firma de los ministros (art. 87), así como tampoco la responsabilidad índividual y solidaria de estos últimos (art. 88), ya que siempre y en todos los casos, prevalece la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, el que, por sí solo nombra y remueve a sus ministros (art. 86, inc. 10). Y el hecho de que la responsabilidad de los ministros se haga efectiva por el juicio político ante el Congreso, tampoco puede apoyar ningún argumento en contra de lo que sostenemos, como que nadie ha pretendido que los secretarios de los departamentos norteamericanos formen parte del Ejecutivo por el hecho de que, como el Presidente, puedan ser sometidos al *impeachment* ante el Congreso, Tampoco puede ser invocado en contra de nuestra doctrina, el hecho de la firma refrendaría a que alude el artículo 87, ya que como observa acertadamente González Calderón 'el objeto de este requisito no es que el acto ejecutivo sea efecto de dos voluntades concordantes, cada una con derecho para prevalecer, porque esto también implicaría una flagrante contradicción con la doctrina auténtica de la unidad del Poder Ejecutivo'. La voluntad o criterio del Presidente es lo que debe privar, puesto que él es el solo depositario constitucional del Poder Ejecutivo, como lo dice enfáticamente el artículo 74".'

Ocurriendo a la doctrina nacional conviene reducirnuestro estudio, por lo que toca a la Constitución de 57 a un autor que en forma sencilla y compendiosa toca los principales problemas que nos ocupan. D. Mariano Coronado en sus *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano* trata el tema en los siguientes términos: "En realidad puede decirse que los Secretarios del Despacho forman parte en cierto modo, del Poder ejecutivo; supuesto que necesitan autorizar las disposiciones del Presidente, sin el cual requisito no son obedecidas. **Pero no se consideran, como en las mo**narquias constitucionales, una especie de intermediarios entre las Cámaras y la Corona; ni tiene el Jefe de la Nación que escogerlos en la mayoría de los cuerpos legislativos. No obstante eso, los Secretarios no son meros instrumentos o empleados ciegos del Presidente; ayúdanlo en todos los ramos de su incumbencia ... Son consejeros a la vez que servidores, y aún pueden resistir al Jefe del Ejecutivo, pues con él comparten las responsabilidades.

Para saberse, pues, la responsabilidad que cada cual asume al dictarse una medida, y para dar solemne autenticidad a los actos del Presidente, es requisito esencial de la validez de sus disposiciones que vayan firmadas por el **Secretario respectivo.**"[9]

Ocupándose ya de nuestra actual Constitución Política Federal, mi maestro en esta Facultad D. Miguel Lanz Duret, hace 20 años escribía lo siguíente:

Pero cualquiera que sea la denominación que corresponda a estos colaboradores del Presidente de la República, debe reconocerse que la Constitución ha querido elevarlos a un rango mayor que el de simples amanuenses o empleados de segunda categoría y para ese fin los ha puesto en relaciones con las Cámaras de la Unión, las que de acuerdo con el artículo 93 pueden citarlos para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría. Además, los Secretarios tienen la obligación de dar cuenta al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivos ramos luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias de aquél. Estos deberes que los someten a una dependencia indirecta pero real del Poder Legislativo, demuestran claramente que la Constitución no ha querido hacer de esos funcionarios simples instrumentos pasivos de la voluntad del Jefe del Estado. y la mejor comprobación de todo esto la encontramos en las prevenciones de los artículos 92 y 108 del Código Político Federal, pues el primero les otorga una facultad de tan magna importancia que los equipara casi en personalidad al Presidente por lo que se refiere al despacho de los asuntos administrativos confiados a su dirección; y el segundo les impone las mismas responsabilidades que a otros verdaderos representantes de la soberanía nacional por lo que atañe a determinadas funciones, como los senadores y diputados y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello implica que la Constitución no ha considerado a los Ministros como ejecutores pasivos, irresponsables y carentes de toda competencia política propia, sino como verdaderos órganos con capacidad y autonomía relativa para el desempeño de las funciones de administración y **como intermediarios entre el Ejecutivo** y el Congreso, con carácter de informantes, en el desempeño de actos propiamente ejecutivos del Jefe del Estado.

La Facultad que tienen los Secretarios del Despacho de firmar todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relacionados con el ramo administrativo de que se les encargó, es tan categórica y tan indispensable que sin ese requisito no deberán ser obedecidos aquéllos. Por lo mismo, se ve claramente que la Constitución ha querido establecer verdaderos colaboradores del Jefe del Estado en sus funciones gubernamentales, que tengan el control y la responsabilídad de los actos administrativos que ejecuten y ordenen, siendo mayor la importancia y el alcance de su facultad controladora por el

hecho de que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden **común, pero no, como ocurre con los** Secretarios de Despacho, por los delitos, faltas y omisiones de carácter oficial cometidos en el ejercicio de su cargo. En tal virtud, los Secretarios del Despacho son funcionarios ejecutivos que en teoria dirigen verdaderamente los asuntos administrativos del país, y que en la práctica, por la imposibilidad material del Jefe del Ejecutivo para **atender los numerosos, variados e im**portantísimos asuntos que reclama la gobernación política y la administración técnica del Estado, tienen también la libre y oportuna gestión de esas altas funciones como encargados del despacho de cada uno de los ramos de gobierno.!"?

Como la cuestión medular que impríme sellos de naturaleza a las funciones de los Secretarios de Estado en la organización politica de México, está en el valor y el sentido del refrendo ministerial, para definir tal cuestión .debo expresar que me adhiero plenamente y sin reservas a la exposición magnífica e insuperable que en su tratado de *Derecho Administrativo* realiza mi amigo, coterráneo, antiguo jefe y compañero, el ilustre maestro D. Gabino Fraga.

"A primera vista parece que, dada la adaptación de un régimen presidencial, el refrendo de los actos del Presidente por sus ministros no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que de aquél emanan, sin que substancialmente se distinga de otras formalidades certificantes que existen en la actuación administrativa, o aún en la vida civil en que la intervención notarial viene a tener esos efectos.

Para considerar dentro de dicho régimen presidencial, que el refrendo pueda constituir una limitación material de la voluntad del Presidente, hay dos circunstancias que parecen impedirlo; por una parte, la de que el Presidente es el titular, que no sólo tiene el goce sino también el ejercicio de todas las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo, y por la otra, la de que el mismo Presidente tiene la más amplia facultad de seleccionar, nombrar y remover libremente a sus ministros.

"Sin embargo, para adoptar una tesis contraria son bastante poderosos otros argumentos derivados de los antecedentes y de la estructura misma que presenta la organización legal del Poder Ejecutivo.

En primer lugar y según lo indicamos **anteriormente, la intervención de los** Secretarios de Estado mediante el refrendo parece obedecer a la adopción que hizo la primera Constitución Mexicana del sistema que sobre el particular

consignó la Constitución española de 1812 que estableció el régimen parlamentario con la asociación necesaria de los ministros en los actos del Monarca. Esta circunstancia parece que puede servir de base para pensar que la idea de los Constituyentes ha sido limitar, como se hizo para el Monarca, el poder del Jefe del Estado.

"Otro argumento de gran validez se desprende de la coexistencia, en el régimen legal, de Secretarios de Estado y de Jefes de Departamentos Administrativos, pues estos últimos, a diferencia de los primeros no tienen la facultad de refrendo ni se les reconoce ninguna situación politica, que los primeros sí tienen. Si el refrendo del Secretario de Estado no cumpliera más que una función certificante, no se ve por qué él había de dar, como en efecto da, al propio Secretario una situación política, ni tampoco se explica por qué el propio refrendo no puede ser ejercido por un Jefe de Departamento Administrativo.

"En tercer Jugar, es de notar que la Constitución mexicana establece prácticamente la irresponsabilidad del Presidente de la República, pues en su artículo 108 dispone que ese funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Ahora bien, dada la organización, teórica por Jo menos, del régimen constitucional resulta hasta cierto punto incongruente que se pretenda considerar que el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo puede hacerse sin el control y la garantía que representa un sistema organizado de responsabilidades. Sin embargo, si por el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo se hace recaer la responsabilidad en los Secretarios de Estado, como lo determina el mismo articulo 108, parece que resuelve esa incongruencía, la que por otra parte se explica por la necesidad de evitar que el Jefe del Poder Ejecutivo se vea acosado por constantes acusaciones fundadas o infundadas.

"La responsabilidad constitucional del Secretario de Estado por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de su cargo, viene a ser al mismo tiempo un elemento para afirmar que tal funcionario no es un órgano que se limite a cumplir ciegamente las resoluciones del Presidente de la República, sino que por el contrario, debe reconocérsele la posibilidad de una decisión libre y espontánea que puede llegar precisamente para evitar esa responsabilidad, hasta rehusar solidarizarse con los actos del Presidente.

"Finalmente, en nuestro sistema existe un principio de responsabilidad política, pues de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen la obligación de informar al Congreso al principiar cada período

ordinario de sesiones, acerca del estado que guardan sus respectivos ramos y las Cámaras tienen facultad de citar a los mismos Secretarios para que les informen cuando se discute una ley o se estudia un negocio relativo a su Secretaría, pero falta dentro de nuestro régimen 'el voto de censura', que es el medio más eficaz de hacer valer la responsabilidad politica ministerial.

"Los antecedentes expuestos sobre el sistema de la legislación mexicana, nos autorizan para concluir que dentro de ella el refrendo puede analizarse en los dos elementos que anteriormente quedaron señalados, es decir, en un elemento interno constituido por la decisión libre del Secretario de colaborar en el acto presidencial y en un elemento externo que consiste en la formalidad de suscribir el documento en que aquel acto se consigna.

"La existencia del elemento interno que convierte al Secretario en coautor del acto parece indiscutible pues de otro modo no podría fundarse la responsabilidad constitucional que afecta al Secretario por razón de los actos que realiza en el ejercicio de su cargo. Igualmente parece indiscutible la posibilidad legal de que el Secretario rehúse su refrendo, ya que si no fuera así estaría en condiciones de que el cumplimiento de una obligación acarreara una responsabilidad, lo cual resultaría sencillamente absurdo. Finalmente, como la sanción establecida por el artículo 92 constitucional, para el caso en que falte el refrendo es la de que la resolución del Presidente no sea obedecida, es posible afirmar que el Secretario de Estado no solamente da con su refrendo autenticidad a dicha resolución sino que propiamente concurre a la formación del acto integrado con el Presidente la competencia necesaria para la realización del **mismo.**

Así pues, las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación materíal a la voluntad del Presidente es la base de la responsabilidad ministerial.

Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un Secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus Secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar.

Por otra parte, aunque con el refrendo el Secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente negatoria porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para exigirla sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el Presidente y el Secretario, que es precisamente el caso en que no existe el refrendo.[1]

Sin embargo de la claridad y solidez de la argumentación del Maestro Fraga, otro distinguido autor D. Felipe Tena Ramírez, colega en esta Facultad y en este Curso Colectivo, amigo muy dilecto, también michoacano como Fraga y actualmente Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratar del refrendo de los Secretarios del Despacho concluye que dicha institución carece en nuestro sistema de las finalidades que lo caracterizan dentro del régimen parlamentario, y la califica de simple práctica burocrática que únicamente formaliza la responsabilidad del Secretario de Estado frente al Ejecutivo,12 y tal conclusión resulta de que se limita a estudiar el refrendo ministerial dentro del Capítulo de las relaciones entre si de los Poderes Federales.

Por muy diversas causas, una de ellas, la limitación del tiempo que impone una sola conferencia, no he de ocuparme de temas de tan grande interés juridico-político, como aquellos que se refieren a si además de los Secretarios del Despacho, otros funcionarios administrativos tienen el derecho del "refrendo ministerial"; asi el Consejo de Ministros que de conformidad con el articulo 29 constitucional debe aprobar la suspensión de las garantias individuales, está integrado por otros funcionarios además de los Secretarios, y así **en consecuencia son inconstitucionales** varias de las disposiciones de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En vez de dichos temas soslayados, de fácil resolución, he de concluir esta dilatada y caótica disertación con algunas reflexiones sugeridas por varias tesis sentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que se refieren al refrendo del Decreto de Promulgación de las Leyes del Congreso.

Al recibir del Congreso de la Unión una ley o decreto que han aprobado ambas Cámaras en sus deliberaciones respectivas, el Presidente de la República, si no tiene observaciones que hacerle, deberá publicarlo inmediatamente, según lo dispone el inciso a) del artículon constitucional. Si el Ejecutivo formula observaciones y las Cámaras, por la mayoría calificada de los dos tercios del número total de votos, desecha tales observaciones, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Entonces, el decreto de promulgación se expide bien porque el Ejecutivo no **tiene** observaciones, **o porque éstas fue**ron superadas por el Legislativo y como el Presidente mantiene sus relaciones con las Cámaras del Congreso de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación, a quien corresponde también la publicación de las leyes y decretos, así como administrar y publicar el *Diario Oficial* de la Federación,

el decreto promulgatorio, que en sí mismo sólo se refiere a certificar el texto auténtico de la ley o decreto, y que en su aprobación por las Cámaras se siguieron los trámites y formalidades del proceso legislativo, requiere únicamente ser refrendado por el Secretario de Gobernación.

Cuestión interna de la organización del Ejecutivo y de gran interés práctico es la necesidad de que al recibirse una resolución del Congreso, ley o decreto en la Secretaría de Gobernación, ésta consulte a las demás que resulten afectadas en sus respectivos ramos, para conocer si existen observaciones que hayan de formularse oportunamente, esto es dentro del plazo de diez días que fija el inciso b) del artículo 72 constitucional.

La aprobación tácita del Presidente a los acuerdos del Congreso, o la obligatoria publicación de éstos cuando el veto suspensivo de aquél ha sido rechazado, no pueden, además, comprometer la responsabilidad de los Secretarios de Estado, pues se refieren a actividades del Poder Legislativo.

Es en virtud de este razonamiento, que no puedo, en mi calidad de Profesor de Derecho Constitucional, aceptar la validez de la siguiente tesis sustentada en el amparo Federico Deschamps, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en su acuerdo de 3 de noviembre de 1943.

"El sexto agravio es fundado, ya que, efectivamente, al articulo 15 de la Ley General de Bienes Nacionales, no deroga, ni modifica el artículo 126 de la Ley Minera. El artículo 92 constitucional establece en su primer párrafo lo siguiente: 'Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos'. **El** requisito prevenido por este estatuto constitucional no quedó satisfecho, por lo que toca al citado artículo 15, al expedirse la Ley General de Bienes Nacionales. En efecto, este precepto al facultar al ejecutivo para negar las concesiones sobre bienes de dominio cuyo otorgamiento autorice el artículo 27 constitucional, regula una materia que corresponde al ramo de minería. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60. fracciones II y IV, de la Ley de Secretarías de Estado, es de la incumbencia del Secretario de Economía Nacional, todo lo relacionado con las concesiones de los minerales y salinas a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, por formar parte del ramo de minería. En consecuencia, para que el artículo 15 de la Ley General de Bienes Nacionales tuviera validez constitucional, y, por lo mismo, no debe ser obedecido. Si, pues constitucionalmente no existe el precepto de que se trata, la **conclusión necesaria que se impone es**

que no reformó el artículo 126 de la Ley Minera, según el cual sólo pueden incorporarse a las reservas nacionales los **terrenos no libres".**

En otra sentencia de la misma Sala Administrativa dictada en el año de 1951, en el amparo Ital Mex, S.A., ya se hace algún distingo cuantitativo y por tanto, insuficiente en el fondo, según se ve en el informe rendido por el Presidente de dicha Segunda Sala al concluir el último período próximo anterior.

Refrendo: Articulo 92 constitucional. El requisito que este precepto y la Ley de Secretarías de Estado en consonancia con el, establecen en el sentido de que las Leyes o Decretos para que sean obedecidos deben ser refrendados por el Secretario del Ramo a que el asunto corresponda, ha sido muy debatido, porque en muchos casos la materia que reglamenta una ley no es de tal manera exclusiva que pueda determinarse con claridad a qué Secretario corresponde el refrendo. La Sociedad Ital Mex, S.A., y coagraviados pidió amparo porque tal precepto de la Ley de Secretarías de Estado al establecer dicha obligación habia sido infringido por el Decreto de 31 de diciembre de 1949, que modificó el diverso artículo 33 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que es de carácter fiscal y que sin embargo impone un requisito previo para que sea convocado el Consejo Directivo de la Sociedad, modificando así la Ley de Sociedades Mercantiles que no contiene aquel requisito. Este caso dio motivo a que la Sala estableciera un criterio bastante aproximado a la precisión que es de desearse con la siguiente tesis (Amparo número 330,450, promovido por Ital Mex, S.A., y coagraviados): Refrendo de los decretos del ejecutivo, por los Secretarios de Estado respectivos.Esta Segunda Sala ha sustentado el criterio de que el refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal. Pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un Secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, sólo de manera incidental o accesoria, alguna materia. No es jurídico considerar que el decreto publicado el 31 de diciembre de 1949, reformatorio de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, al introducir modificaciones al artículo 33 de dicha ley, prescribiendo que las sociedades por acciones no podrán convocar a asambleas ordinarias de accionistas, sin que las declaraciones de ingresos correspondientes al ejercicio social hayan sido aprobadas por el **administrador, los administradores o, en** su caso, el consejo, cae dentro de los artículos 80. de la Ley de Secretarías de Estado y 60. fracciones II y XII de su

Reglamento, según los cuales corresponde a la Secretaría de Economía todo lo relativo al comercio del país y a la intervención del Estado en las sociedades mercantiles; y no puede admitirse tal criterio, porque la medida tendiente a impedir la celebración netamente fiscal, no tiene en realidad el carácter de una intervención del Estado en el comercio o en las sociedades sino en el de causantes de un impuesto que gravita lo mismo sobre sociedades que sobre particulares, para cuyo cobro oportuno se ve en la necesidad de aplicar sanciones y medios corercitivos que, por serlo, naturalmente traen consigo limitaciones en el ejercicio de actividades y derechos de los causantes."

Como se ve, hay una gran distancia en las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aquella que en forma sencilla y con gran temor he venido esta noche a sostener a tan ilustrados oyentes; pero mi actitud no obedece a demostrar valor al oponerme a la doctrina del más alto Tribunal de la República; sino a propósito que me ha animado de que ustedes ejerciten las facultades de la inteligencia y no sólo la paciencia que mucho les agradezco.

Notas

'Russell H. Fitzgibbon. *Constitucional Development in Latín Ameríca: A Svnthesis. The American Political Science Review.* Junio 1945, p. 5[6.

2H. 1. Laski. *El sistema Presidencial Norteamericano.* trad. esp. Buenos Aires, 1948, pp. 78 Y ss.

3 *Diario de los debates del Congreso Constituyente,* 1917, tomo n, p. 246, Col.!.

4 Obras completas de Ignacio Manuel Altamirano. 1. Discursos, 1949, p. 225.

s8. MirkineGuetzevitch. *La Constitution de Cadix, Revue d'Hístorie Politique el Constítutíone-U«* 1939, no. t, p. 51.

60p. cit., pp. 117 Y ss.

70p. Ctt., Editorial de la Universidad de la Habana. [944, pp. *30* Y 31.

"Op. Cit., Tomo 1, pp. 364 Y ss.

"Op. cit., p. 145.

"Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política Mexicana. 1931, pp. 228 Y ss.

"Gabino Fraga. *Derecho Administrativo.* 4a. ed., A [948, p. 3[7 Y ss.)

"Felipe Tena Ramirez. Derecho Constitucional Mexicano, 1944, pp. 222 Y ss.

Artículo tomado de la *Revista de la Facultad de Derecho,* UNAM, tomo 1, Núm. 6, abril-junio [952

Antonio Martinez Báez

Nació en Morelia, Michoacán, el 18 de julio de 1901.

Actividades Académicas

Licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana.

Termina sus estudios en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de México.

Imparte la Cátedra de Derecho Constitucional en la misma Escuela.

Obtiene el grado de Doctor en Derecho

Profesor del Doctorado en la Facultad de Derecho.

Profesor Emérito.

Miembro de las Juntas de Gobierno de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1963-1964).

Secretaría Permanente de la UNAM (1945-1956).

Secretaria Permanente del Colegio de México (1961).

Actividades Profesionales

Vocal del Consejo Directivo, Vicepresidente y Presidente de la Barra Mexicana.

Secretario de Economía (1948-1952).

Delegado de México a la Conferencia Internacional de Derechos Humanos (1968).

Presidente de CEPAL (1951-1953).

Miembro de la Subcomisión de la Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías.

Miembro del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya.

Arbitro para la solución de disputas de la ALALC.

Los Derechos Sociales

Capítulo 1

En páginas anteriores he intentado precisar un hecho de particular importancia: la tajante separación que el Estado liberal provocó entre la sociedad y el Estado y la consecuente presión de las fuerzas sociales frente al Estado.

Así pues, la sociedad ejercía una acción coercitiva sobre el Estado, obligada a ello porque por sí misma no podría resolver los graves conflictos existenciales que albergaban en su seno. Dicho en otras palabras, la sociedad debía autorregularse. Ante el definitivo fracaso de esta autorregulación debió, necesariamente, buscar una acción reguladora de la que carecía. Y, en esta situación, los grupos sociales, cualquiera que fuera su estatus económico, pero en especial los más débiles, postularon **enérgicamente la intervención activa,]a** acción del Estado, para dar a la sociedad el orden que ésta era incapaz de darse.

Por lo tanto el problema se planteó en términos estructurales, puesto que si el Estado estructura y reestructura la sociedad, consecuentemente afecta los intereses concretos de los grupos y estratos en general, los cuales a su vez estan interesados no tanto por razones **políticas, cuanto por sus intereses a influir** en la política de Estado y en participar en los centros de decisión.

En este contexto he intentado, asimismo, precisar que el Estado social necesariamente está vinculado con el influjo de los grandes grupos de intereses, o de las grandes organizaciones destinadas a la defensa de los intereses parciales o sectoriales en el sistema político.

Asimismo, como antecendente necesario del tema central de este ensayo me referí al entrecruzamiento de sociedad y Estado, de que manera inexorable influyó en el sentido y naturaleza de los derechos fundamentales.

De un modo natural el entrecruzamiento cada vez mayor de sociedad y Estado tuvo la consecuencia de hacer surgir una nueva situación para el aseguramiento de la libertad personal, tanto más cuanto que entre líbertad y seguridad, derechos fundamentales y conformación social, se produce una tensión insuperable.

En el entrecruzamiento de Estado y sociedad existe sin duda el peligro de que las fuerzas sociales empleen su influencia en el Estado para robustecer relaciones sociales libres en los moldes del derecho público y reducir, de esta ma-

nera, más y más las posibilidades de maniobra de la libertad individual.

Pero este peligro no aparece en el primer plano del moderno entendimiento de los derechos fundamentales. Es más bien la presión del Estado social la que pesa sobre la estructura de Estado de Derecho de algunos países, como la República Federal de Alemania.

Un hecho extraordinario se produjo en esta evolución de los derechos fundamentales: se descubrió la función social de estos derechos, y se la confrontó con **otras interpretaciones individualistas** que no alcanzaban ya el sentido de los modernos derechos fundamentales.

Pero para poder atribuir a tales derechos una función social era necesario prescindir del modo de entenderlos hasta entonces. Este modo de entender los derechos fundamentales, como limitación del Estado, como protección jurídica del individuo frente a las intervenciones estatales, no ofrecía en la práctica ningún puente lógico para su interpretación social, no ofrecía la ansiada posibilidad de hermanar Estado de Derecho y Estado social, sobre la base común de los derechos fundamentales, porque para ello se precisaba transformar en positivos unos derechos que se habían formulado a la defensiva y, por ello, negativamente.

Esto había sucedido mediante el rechazo terminante del llamado "pensamiento interventor", acogiéndose al Estado social que estaba prestando servicios, pero sin intervenir en la libertad del individuo.

De todo esto resultó la necesidad de entender los derechos fundamentales como unos principios positivos, lo que dio lugar a concebir los derechos fundamentales como positivación de valores y la totalidad de los derechos fundamentales, como un sistema de valores inherentes a la Constitución.

En esta situación, se fueron acentuando los componentes sociales atribuidos al orden de valores que representan los derechos fundamentales.

Con estos ingredientes, predominio de los valores sociales, se impuso la convicción de la necesaria intervención del Estado para ordenar a la sociedad, y de esta manera se fueron configurando los *derechos sociales.*

Pero al configurarse estos nuevos derechos sociales, la multiplicidad de niveles funcionales hizo que los derechos fundamentales se transformaran esencialmente para adquirir, en primer término, el carácter propio de conferir estatus, determinar, limitar o asegurar la situación jurídica del individuo, como las bases de su situación jurídica **respecto o en relación con otros individuos.**

Este estatus jurídico-constitucional del individuo es, antes que todo basado en los derechos fundamentales y garantizado por ellos y por su propia naturaleza **un estatus jurídico-material, es decir, un estatus con un contenido concreto** del que no puede disponer ilimitadamente ni el individuo ni el Estado.

Este estatus jurídico-constitucional constituye el núcleo de la posiciónjurídica general que viene determinada, junto a los derechos fundamentales, por las leyes.

Los derechos fundamentales, como conferidores de estatus, incluyen, al mismo tiempo, los derechos fundamentales jurídico-constitucionales de la persona individual, tanto como hombre como ciudadano.

A los derechos humanos garantizados constitucionalmente pertenecen aquellos que valen para todo hombre y no estan reducidos a un determinado circulo de personas.

Como es fácil percibir, la radical transformación de los derechos fundamentales, al surgir e imponerse los derechos sociales, ha venido a influir en las teorías mismas respecto de la naturaleza de estos derechos.

Hoy en día se habla de los derechos fundamentales *como un conjunto de valores supratemporales* con validez absoluta sustraida a la discusión pluralista de opiniones, de ordenación de esferas de la vida social, que se han manifestado como especialmente propensas a ser intervenidas por el Estado, y por ello se **han manifestado como muy necesitadas** de protección.

Así, por ejemplo, se garantiza la libertad de opinión como un derecho subjetivo de defensa frente al Estado porque los poderes predominantes tienden, según muestra la experiencia, a contrarrestar opiniones incómodas, sobre todo cuando amenazan con poner en peligro la propia posición del poder. Por motivos semejantes se protege también la libertad de reunión y asociación para la seguridad de una libre formación de voluntad política como foco de **"oxígeno de la democracia", contra las** injerencias estatales. La ciencia y el arte son libres porque están sujetos a sus propias leyes, sobre las que el Estado no puede influir si no quiere destruir.

Por último, el matrimonio y la familia, la profesión y otros sectores de la esfera privada están sustraídos a la injerencia del poder público o a una reglamentación estatal total para dejar al hombre a un ámbito de desarrollo espontáneo de la personalidad, al que puede retirarse sin ningún control, y donde posee, como expresión de su dignidad humana, **un derecho a la** "privacidad", **Un** Estado que niega o desprecia las actuaciones fundamentales de estas esferas de la vida social, en generala en casos

particulares, difícilmente podría caracterizarse como un Estado constitucional democrático.'

A continuación preciso el aspecto histórico y técnico del proceso que propició la aparición de los derechos sociales:

Como consecuencia de una larga lucha en defensa de la libertad del hombre éste conquistó el reconocimiento de sus derechos naturales que se consignaron, con valor universal, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, declaración que pasó a formar parte de la Constitución Francesa de 1791 y después de la de 1793, y persiste en la vigente.

El texto y el contenido de este catálogo de derechos del hombre fue copiado y adoptado desde entonces por las constituciones políticas del mundo.

Desde 1789 *en todas las legislaciones constitucionales se consignaron estos derechos, que la doctrina política l/amó "derechos* ***autonomía", es decir,*** *ámbitos de libertad, pertenecientes a los hombres, que se encontraban vedado a la intervención o interferencia de los poderes políticos.*

Pero en el curso del tiempo, los cambios estructurales en la sociedad, la aparición del capitalismo, y con ello de las clases sociales, produjeron una verdadera crisis en la vigencia y eficacia de los derechos del hombre, considerados como libertades-autonomía.

La Revolución Industrial vino a poner de manifiesto la ineficacia de las concepciones liberales clásicas. Efectivamente, la libertad pertenecía a todos los hombres, como seres iguales, pero resultó que no todos podían hacer uso de su libertad. La libertad de trabajo, entre hombres iguales teóricamente, propició la explotación sin freno de la nueva clase socíal, la de los trabajadores; **como consecuencia natural apareció la** miseria social y el desamparo total de los obreros que no tenían sino su fuerza de trabajo convertida en una mercancia, que se cotizaba en el mercado de trabajo, sujeta a la concurrencia y a la explotación.

Dos movimientos de ideas levantaron **sus voces en contra de este sistema de** explotación y ante la actitud de mero espectador de un Estado policía, que dejaba la vida social en manos del libre juego de las leyes naturales. Estos mo**vimientos fueron: las corrientes socia**listas, en especial de Marx y Engels y las doctrinas de la Iglesia Católica por voz del papa León XIII en su encíclica *Rerum Novarum.*

Se insistió y con razón en el carácter abstracto y formal de las libertades conquistadas en 1789, ya que los derechos del hombre no podían ser utilizados y menos hechos valer sino por el reducido

grupo de individuos que detentaban los medios de producción. "La burguesia se dijo en el Manifiesto Comunista ha hecho suyas todas las libertades tan dolorosamente conquistadas y ha colocado una, con carácter supremo: la libertad de comercio..."

Esta situación ha tenido muy importantes consecuencias: es un hecho notorio que el mundo moderno ha sufrido extensas y profundas modificaciones en el transcurso del siglo XX, y muy especialmente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. A la primera gran Revolución Industrial de fines del siglo XVIIJ que dio al traste con el antiguo régimen artesanal y corporativo, sucedió la segunda, a fines del siglo XIX que, con la extracción del petróleo y sus derivados, de la electricidad y los nuevos inventos, abrió una nueva era de expansión de los grandes paises industrializados. Ahora, al correr del siglo XX, en sus últimas décadas, el mundo experimenta los consecuencias de la tercera revolución, la que con su aplicación de la energia nuclear a fines específicos debe modificar profundamente los modos de producción y ya está dando origen a relaciones humanas y formas de vida que difieren mucho de las conocidas anteriormente.

El Estado, como estructura politica de la sociedad, podía permanecer ajeno a estas transformaciones socioeconómicas que, inevitablemente, tenían que incidir en lo jurídico y en lo político. Desaparecidos todos o casi todos los valores del antiguo Estado liberal-burgués, preocupado preferentemente por los derechos índividuales, muy pronto vinieron nuevas formas de comportamiento estatal, con un indice más o menos elevado de preocupación por los problemas sociales.

Se llegó a la conclusión de que si las clásicas libertades fundamentales deberian ser, para cumplir sus finalidades, algo más que libertades sin posibilidad de realización, se imponía la necesidad de que su contenido debíera ser, también, algo más que una simp le prohibición, una veda en contra de las intervenciones del Estado. Y para lograr esta nueva función se concluyó, asimismo, que estos derechos formales y abstractos deberían transformarse en derechos que tuvieran un contenido, y con ello se convirtieran, abandonando su actitud pasiva y expectante de verdadero "gendarme", en una actividad positiva y francamente intervencionista.

De esta manera, en un principio aparecieron en la teoría y en la realidad de las legislaciones, la concesión de derechos de crédito, enfrente del Estado, derechos a prestaciones en favor de las clases sociales marginadas y económicamente débiles: los obreros, los campesinos, los burócratas, etcétera. Pero en el desenvolvim iento de la nueva concepción de los derechos fundamentales

se fue ampliando su contenido para convertirse en un verdadero sistema de protección general de los intereses sociales y económicos, por medio de medidas planificadoras, impulsoras y resguardadoras, propias de la política social y económica, y al mismo tiempo cultural y aun de política sanitaria y familiar; aspectos de interés general que, de manera especial, forman parte de los derechos sociales que postulan las más recientes constituciones, como expresión del Estado social y democrático.

Para concluir este tema relativo a las características de los derechos sociales, considero muy ilustrativo formular, de una manera concreta, cuáles son las notas esenciales de los dos conceptos fundamentales: los derechos llamados **"clásicos", los derechos individuales** heredados de la Declaración Francesa de 1789; en fin, los derechos-autonomía y, en segundo lugar, los derechos subjetivos de crédito frente al Estado, frente a los demás poderes políticos o frente a otros particulares.

Derechos-autonomía. Son aquellos que crean un ámbito de libre desarrollo del titular del derecho garantizado por el Estado frente a interferencias o intromisiones de los poderes públicos, de los grupos sociales o de los demás individuos. la función del derecho es garantizar y defender ese ámbito de libertad y de represión frente a los que intentan violarlo. Estos derechos-autonomía se encuentran en los derechos personalísimos, como el derecho a la vida, a la libertad de pensamiento y de conciencia.

Derechos subjetivos de créditofrente al Estado, frente a los demás poderes políticos ofrente a otrosparticulares. Son aquellos derechos en virtud de los cuales el titular puede exigir un determinado comportamiento o que se le facilite determinada prestación por quien esté obligado a ello. Se encuentra también en todos los derechos clasificados por su contenido, y no es cierta la creencia sostenida por algunos autores y que yo mismo he sustentado de que son una forma de ejercicio existente sólo en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

En este momento cuando surge, con vida propia, el llamado Estado social, que adopta diversas expresiones: el Estado del neoliberalismo, el Estado comunista, el Estado socialdemocráta y, con distintas orientaciones, la democracia social cristiana...

De esta manera insisto en ello se ha llegado en nuestros días a un verdadero Estado social que substituye, casi por completo, al viejo Estado individualista y liberal-burgués, aunque mantiene invariable el esquema formal del Estado de Derecho democrático.

Muchos son los países avanzados del mundo -técnica, cultural y democráticamente que han entrado por el camino del Estado social, aun cuando por diferentes vías, según sus tradiciones, su capacidad y su idiosincrasia. El movimiento se había iniciado ya desde la primera posguerra. México insisto en ello se había adelantado, con su Constitución de 1917, de inspiración netamente social, en los artículos 27 y 123, relativos a la reforma agraria y obrera, respectivamente.

Otros países europeos habían seguido el ejemplo con sus nuevas constituciones políticas inspiradas en un neoliberalismo reformista. Estados Unidos había entrado por el sendero social con el *New Deal* del presidente Roosevelt. Inglaterra había iniciado sus reformas sociales y económicas en la línea laborista.

Pero es partir de la segunda posguerra, o sea, de 1945 en adelante, cuando el Estado social democrático ha cobrado verdadero ange.

El hecho fundamental es que el viejo Estado de Derecho liberal-burgués trató de salvaguardar los derechos del hombre y del ciudadano frente al absolutismo. Estos derechos eran, básicamente, el derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y la resistencia a la opresión. Se quería, en verdad, crear un régimen de seguridad para la clase burguesa, triunfante con la revolución, para que la burguesía pudiera, con mayor facilídad, desarrollar plenamente sus capacidades y ambiciones y colmar su avidez de dinero y poder. Y así fue, en efecto, hasta la Primera Guerra Mundial, como se inició la quiebra del Estado de Derecho liberal-burgués, con toda la estructura social y política que implicaba.

De una manera natural aparecieron nuevas necesidades urgentes y perentorias; la antigua estratificación social y los procesos capitalistas y burgueses de producción y distribución de la riqueza tuvieron que cambiar y, con ello, también, las formas de organización política.

Yana se busca defender los derechos de la clase burguesa, sino de extender los beneficíos económícos y culturales a todas las clases sociales, y en especial, a las más necesitadas.

Junto con las fórmulas tradicionales de lajusticia conmutativa y distributiva se hace hincapié en la urgencia de una auténtica justicia social, que busca la "atención **preferente del bien general".** Ya no se habla exclusivamente de derecho **a la "vida", a la "libertad" o a la** "propiedad de derechos-autonomía" así en abstracto sino de derechos muy concretos al trabajo, a la seguridad social y **económica, a la educación, a la propie**dad, a un patrimonio familiar, o al disfrute de los demás bienes de la cultura.

Frente a la filosofía indivídualista del viejo Estado líberal-burgués se levanta el solidarismo democrático del nuevo Estado social.

Pero esta real y positiva evolución hacia un Estado social, ¿qué influencia ha tenido en la doctrina y en la práctica de los derechos públicos subjetivos? La ha tenído de la mayor y más amplia importancia: el'esquema antiguo de los derechos del hombre y del ciudadano, que fueron la base de las constituciones liberales-burguesas, con sus correspondientes garantías individuales, ha debido ser complementado y perfeccionado con un nuevo esquema de derechos de la persona humana, adaptado a las necesídades de los nuevos tiempos, en una sociedad que sufre rápidos y profundos cambios.

Así, los derechos sociales y las garantías sociales aparecen, en mi opinión, con la finalidad de completar, o bien de perfeccionar los clásicos derechos individuales, y con ello, las garantías individuales.

Así pues, los carácteres esenciales de estos derechos se pueden compendiar en estas notas: 1°)son derechos'concretos, con un contenido específico; 2°) **exigen, por su propia naturaleza, una** intervención activa del Estado para realizarlos; 3°) se conceden a los hombres (no olvidemos que el hombre es la medida de las cosas), en tanto que forman parte de un grupo social determinado, y 4°) implican una limitación de las libertades individuales en bien de la comunidad nacional o de los intereses personales.

Sobre esta base conceptual, es evidente que los derechos contenidos en los artículos 27 y 123 de nuestra Constitución son verdaderos derechos sociales. Efectivamente, si bien es cierto que los constituyentes mexicanos jamás pensaron deliberadamente crear derechos socia**les, sí es necesario reconocer que no** llegaron a ellos por casualidad, no se tropezaron con ellos; sino que su creación obedeció a las ideas sociales y económicas bien definidas que los justifican.

Desde luego, resulta obvio destacar que al formular los artículos 27 y 123, los constituyentes tuvieron la intención y el propósito de declarar los derechos que correspondían a los obreros y a los cam**pesinos; es decir, crearon** normas **jurí**dico-constitucionales declarando los derechos de los integrantes de las clases sociales también definidas expresamente.

En un apretado compendio, imperfecto por tal motivo, consigno mis conclu**siones:**

a) *Derechos-autonomía.* Son aquellos, conquistados en J789, que crean un ámbito de libre desarrollo del titular del derecho garantizado por el Estado,

frente a las intervenciones o intromisiones del poder público. La función del derecho en este campo es de garantía y defensa de ese ámbito de libertad declarado y reconocido; la función del Estado es de abstención y de vigilancia de que no se invadan esos campos de libertad.

b) *Derechos sociales* o *de crédito frente al Estado.* Son aquellos derechos en virtud de los cuales el titular puede exigir un determinado comportamiento o bien una prestación por parte del Estado, que asume una actitud activa y debe intervenir en favor del titular, al servicio de los intereses sociales, del bien general.

Capítulo n.
Filosofía de la Revolución Mexicana

1

Desde que en 1884 Porfirio Díaz reasumió la presidencia, puso de manifiesto que la finalidad esencial de su política era restablecer el orden en el país,

En ejecución de esta política integró su cuerpo de colaboradores más Cercanos con grandes problemas, por cierto, porque Díaz había sido un feliz caudillo militar que se enorgullecía de sus múltiples victorias contra nacionales y extranjeros, ciertas unas de ellas y magnificadas otras por la propaganda oficial, pero no tenía un grupo importante de políticos partidarios y adictos a su persona de los que pudiera servirse para integrar su "gabinete", razón por la cual se vio obligado a llamar a conocidos juaristas y lerdistas. Esta actitud lo llevó al extremo de designar al padre de su esposa, señora Romero Rubío, secretario de Gobernación. El problema más grave para Díaz fue el relativo al control de los estados, que resolvió con su peculiar habilidad, nombrando gobernadores de las entidades federativas más importantes, a los caciques locales, quienes le expresaron a lo largo del tiempo su agradecimiento con una fidelidad completa.

Resuelto este problema, fijó su atención, con el carácter de un buen padre de familia, que así se sintió siempre, en la atención de las cuestiones económi-**cas internacionales,**

En el desevolvimiento de su política, Porfirio Diaz se separó de los viejos liberales, sus antiguos compañeros, y con mayor prepotencia siguió su propio y personal camino, de tal manera que propició la formación de un grupo de simpatizantes, miembros de la nueva burguesía que se formó con el carácter que he precisado en páginas anteriores, recordando a Justo Sierra.

Esta burguesía aprovechó la política de Diaz respecto del desarrollo del pais

para hacer suyos todos los aspectos de la economía; pero destacó un pequeño grupo que el pueblo calificó como los "científicos", quienes adoptaron el papel de grandes directores del desarrollo.

Especial atención puso el dictador en sus relaciones con los Estados Unidos, y ante la muy posible situación de una nueva invasión en nuestro territorio se decidió por negociar en materia económica con nuestros vecinos.

Los historiadores mejor informados nos dicen que nuestros vecinos del norte nos propusieron un plan económico designado con el nombre de Plan Hawai, cuyos términos fueron estudiados, por instrucciones de Díaz, por un joven y brillante profesional, José Ives Limantour, quien impresionó por su talento a su jefe y fue designado secretario de Hacienda, convirtiéndose de esta manera en el mago financiero del régimen y a la vez jefe del grupo de los "científicos", quienes así se convirtieron en los directores de nuestra economía y beneficiarios preferenciales de las riquezas nacionales.

Por aquel entonces se descubrió la extraordinaria importancia del petróleo y la riqueza que existía en nuestro territorio con la abundancia de este hidrocarburo. Porfirio Díaz, en su relación con los Estados Unidos, como arma de defensa o bien para acreditar su independencia, negoció grandes concesiones petroleras con Inglaterra. Así, México propició económicamente.en forma ostensible la política de favorecer las inversiones extranjeras, política que dio buenos resultados , sin duda alguna.

Porfirio Díaz, el "padre común" y bondadoso de los mexicanos, era el apóstol de la paz, el salvador de México; de héroe militar se convirtió en un extraordinario estadista adorado por los mexicanos, admirado por los extranjeros.

Esta situación culminó en 1910 con los festejos del centenario de nuestra emancipación política.

Pero los nubarrones precursores de la tormenta eran ominosos. La desigualdad social y económica era lacerante. Tanto los campesinos, sujetos al peonismo, víctimas de evidente explotación, como los obreros, en idénticas condiciones, acumulaban resentimientos y frustraciones. Algunos espíritus lúcidos habían señalado con claridad los errores del porfiriato, la naturaleza de los grandes problemas nacionales. A la cabeza de estos escritores estaban Andrés Malina Enríquez y Luis Cabrera.

El viejo y hábil dictador cometió graves errores. Malina Enríquez, con gran calidad, señaló lo que él llamó "los grandes errores de la dictadura", y al efecto consigna en primer lugar la presencia de los nuevos políticos (aun cuando fuera quizá más exacto, en mi opinión,

consignar primero los errores de la nueva burguesía, que fue la autora y beneficiaria del auge económico).

Molina Enríquez señala textualmente: "La estúpida enajenación de la mine-**ría", y explica que en la minería se** repitió el error cometido en el caso de los ferrocarriles, y al efecto dice:

Llegarán a convencerse que el ejemplo fatal de los ferrocarriles que mostraron cuanto había de riqueza por desarro llar en nuestro **territorio a impulsos del capital, sin que** pudiera verse todavia lo perjudicial que te-**nía que ser para la economía nacional que** ese capital fuera extranjero y los alardes de **la ciencia económica de los criollos nuevos, tomada a la carrera de los muchos libros escritos a la sazón para cubrir con la justifi-cación de la ciencia; los avances imperialis-tas de los capitales europeos hicieron que en México los políticos de todos los colores** llegaran a convencerse de que las inversio-**nes de capitales extranjeros en negocios interiores del país cualesquiera que pudie-ran ser las condiciones interiores del país tenían que ser benéficas para todos.**

Pero en realidad nadie parecía comprender que esos capitales no eran el resultado de nuestra propia capitalización, que no eran nuestros; que por el hecho de establecerse en el pais no se **sumarían al patrimonionacional; que se** lIevarian al patrimonio de sus países respectivos los provechos de la explotación de nuestros recursos; que la salida de esos provechos tendría que ser para nosotros una hemorragia incontenible y dolorosa de dinero que hacia imposible el equilibrio futuro de nuestra economía.

Desgraciadamente, ésta fue precisamente la situación que existió en México, como consecuencia de esta politica desbordada de protección a las inversiones extranjeras.

Todos nuestros recursos mineros y petroleros estaban en poder de empresas inglesas, holandesas y norteamericanas, y los provechos de la explotación eran llevados cuidadosamente para acrecentar el patrimonio de las grandes empresas trasnacionales.

Pero a esta muy delicada situación que amenazaba la estabilidad del régimen de Porfirio Diaz se agregaron otros hechos que alteraron aún más la paz porfiriana y despertaron reacciones muy **serias.**

En primer lugar el dictador, por razones no esclarecidas por la historia, concedió una entrevista especial al periodista norteamericano Creelman en la que declaró que México estaba en posibil idad de continuar su vida democrática escogiendo a un presidente de la República que lo sucediera porque había tomado la decisión de no aceptar una nueva reelección, razón por la cual la existencia de un partido de oposición seria bienvenida.

Estas declaraciones agitaron a los partidos mexicanos, tanto a los adictos a Diaz como a sus opositores: es decir, como diría en lenguaje vemáculo el viejo dictador, "le agitaron la caballada".

Por otra parte, en el campo el gobierno debió hacer frente a muy graves conflictos raciales en Yucatán y en Sonora, aplastando al resto de los mayas y diezmando a los yaquis.

Aún más, una absurda ley de baldios y de deslinde dio motivos a enormes injusticias, haciendo víctimas de despo**jos ostensibles a los campesinos;** subsistiendo por otra parte el sistema de peonismo, el pago de salarios con "fichas" y "vales", las tiendas de raya, las cárceles particulares de los hacendados y el despojo de ejidos y en general de tierras.

En el campo de las relaciones obreras dos hechos vinieron a constituir verdaderos detonadores de la agitación de los trabajadores. Efectivamente, son bien conocidos los acontecimientos que ocurrieron a finales del porfiriato: las huelgas de Cananea y de Rio Blanco, ambos movimientos reprimidos de la manera más violenta, desconociendo los derechos de los trabajadores y segando muchas vidas de los huelguistas, con la ayuda como el caso de Cananea de mercenarios norteamericanos que llegaron a territorio nacional para dar fin al movimiento de huelga.

En consecuencia, cuando Porfirio Diaz preparaba su última reelección su régimen estaba minado y casi era imposible que pudiera subsistir en el campo político.

La entrevista Diaz-Creelman, los juegos políticos frustrados para hacer presidente a Bernardo Reyes, la exaltación de Limantour, habian logrado la oportuna aparición de un hombre dotado de caracteres de apóstol, don Francisco 1. Madero, quien publicó su célebre estudio *La sucesión presidencial en 1910* y provocó la aparición del Partido Antireeleccionista. De esta manera se preparaba una operación fundamental y necesariamente previa: derrocar el poder politico del presidente Díaz bajo el lema "Sufragio efectivo. No reelec**ción."**

Pero al lado del problema politico la agitación en el campo y entre los trabajadores era manifiesta.

En esta caldera de desigualdades, de frustraciones, se fue formando con caracteres firmes y seguros lo que en 1910 estalló: la Revolución social y politica que transformó a México y comenzó a descubrirle su verdadera identidad.

Las ideas-fuerza que dieron contenido **a este movimiento encontraron en su** mayor parte, eco en la obra de los constituyentes de 1917, de tal manera que es justo y legitimo aceptar que las grandes **innovaciones revolucionarias jurídico-**

políticas que se consignaron en la ley fundamental de esa fecha, en especial las contenidas en el artículo 27 de la Constitución, y en general la consagración de los derechos sociales y, aún más, un intento de creación de un Estado social de derecho, fueron obra directa de la Revolución Mexicana de 1910.

11

El muy distinguido investigador alemán Bernardo Groethuysen en la introducción de su magnifica obra rotulada *Lafilosofia de la Revolución Francesa,* dice:

...la filosofia de la Revolución Francesa no **tiene como objeto propio por lo menos en** el sentido propio de las palabras los descu**brimientos filosóficos de nuevos sistemas. La Revolución provocó la evolución de ciertas ideas ya concebidas; su tarea consistió en demostrar cómo ciertas ideas abstractas al concretarse, se** transformaron, **por así decirlo, en imágenes vivientes que corres**pondieron a los impulsos de la voluntad y per**sonificaron de alguna manera los fines a los** cuales aspiraban los hombres de la época. **La Revolución, por tanto, debió cultivar ciertos principios del momento actuando en la vida real sin importarle las reacciones que con ello se pudieran provocar.**
Así pues, de una parte es la lógica inmanente, y por otra la forma **que estas ideas revistieron en la realidad provocando nuevos problemas que aparecieron al ponerse en contacto los principios con la vida.**

Las anteriores consideraciones del ge**nial autor que he recordado, estimo se** pueden aplicar a la Revolución Mexicana de 1910.

Efectivamente, la Revolución Mexicana como la Francesa no produjo nuevos principios filosóficos, ni tampoco nuevas ideas sociales, políticas y económicas, pero si es evidente que provocó la adopción de ideas y principios que ya habían sido concebidas, y lo hizo con auténtico sentido revolucionario, poniendo de esta manera de manifiesto que algunos principios abstractos, al ponerse en contacto con la realidad, en virtud de su propia lógica inmanente, así como por la forma que revistieron al ser incorporados en el texto mismo de la ley fundamental, se transformaron en **imágenes vivientes, en ideas-fuerza,** personificaron y siguen personificando en ideas y convicciones de los hombres, no únicamente de la Revolución, sino de sus herederos y continuadores.

En estas condiciones, es evidente que el pensamiento de los constituyentes de 19¡6-1917, en primer lugar, recogió con fidelidad los anhelos y aspiraciones que dieron contenido a la Revolución de 1910, que a su vez, en gran parte provenían de una larga y fecunda tradición nacional, calificada, como lo he **dicho en varias ocasiones, por Jesús** Reyes Heroles, como el *Liberalismo Social Mexicano.*

Así pues, el pensamiento de los constituyentes y con ello de la Constitución de 1917, es auténticamente revolucionario por haber nacido de una oposición elemental e irreductible a un orden existente. No hay manera de conciliar lo que es o con lo que debe ser, no hay manera de hacer simples reformas que salvaguardando lo adquirido permitan hacerlo revolucionar hacia un estado de cosas donde hay tesis y antítesis.

En el orden existente hay, por decirlo así, errores de principio que lo hacen fundamentalmente malo y no permiten fijarse en lo que es para transformarlo en algo mejor y más justo.

La Revolución de 1910, y con ello los constituyentes de 1916-1917, plantearon una critica y una oposición total al conjunto de la sociedad y exigieron sin duda alguna un cambio total de las condiciones morales de vida, probablemente inspirados por la realidad social, política y por las opiniones y juicios de los críticos y opositores al régimen que se pretendía hacer desaparecer.

Un problema muy grave al mismo tiempo que muy importante es el de precisar si la Revolución Mexicana de 1910 estuvo inspirada o bien tuvo antecedentes teóricos en las tesis y doctrinas de los grandes criticas del régimen capitalista, con Marx a la cabeza. En mi personal opinión, las teorias extranjeras no obtuvieron ninguna influencia directa en el pensamiento de los hombres que hicieron la revolución, ni en los constituyentes de Querétaro. La Revolución de 1910 se alimentó y formó su contenido ideológico inspirada en la realídad histórica de México, y en la preocupación por mostrar esa realidad por algunos de los grandes críticos del porfirismo como Malina Enríquez y Luis Cabrera, ideas que se expresaron en forma más o menos sistemática en el programa del Partido Liberal de 1906, en los discursos de Luis Cabrera y en las páginas del periódico *Regeneración* de Flores Magón, y que encontraron forma revolucionaria en el Plan de San Luis y en el Plan de Ayala.

Por tanto, es perfectamente lógico concluir que los revolucionarios de 1910 y los constituyentes de 1917 pretendieron y postularon un cambio total de la sociedad, un cambio total de las condiciones morales de la vida que prevalecían bajo el régimen porfirista, es decir, una verdadera revolución.

Las revoluciones, por su propia naturaleza, con su contenido de ideas políticasociales y económicas no surgen de pronto, no brotan de improviso, sino que van germinando, y cuando el fruto está maduro aparecen vivas y activas para transformar los sistemas, rectificar los anteriores y realizar los anhelos, las aspiraciones y los nuevos ideales.

Estos cambios se realizaron fielmente en nuestra patría con motivo de la Revolución de 1910, y con la determinación del acervo de ideas sociales, políticas y económicas que fueron patrimonio de este movimiento social y que sin duda alguna se cristalizaron en gran parte en la Constitución Política de 1917, puede seguirse y precisarse en el desenvolvimiento de nuestra historia.

Tratar de reconstruir el proceso revolucionario necesariamente nos lleva al origen del movimiento de emancipación política de 1810. En efecto, la lucha por la independencia puso de manifiesto los sentimientos de los mexicanos, quienes interpretados o traducidos por alguno de los jefes de la insurgencia, mostraron aspiraciones y aun angustias por un cambio. En mi opinión, el ejemplo más importante de los espíritus visionarios de aquella época, en este sentido, es don José María **MOTeJos, quien en sus Bandos, en sus** reclamos y en especial en ese documento de valor extraordinario como programa de acción política y social que es *Los Sentimientos de la Nación,* en el discurso de Chilpancingo y en especial en la Constitución de Apatzingán, nos legó testimonios magistrales de crítica social y de aspiraciones por reformas y cambios.

Como seguidores de la huella del gran Morelos se deben recordar obras como la de Francisco Severo Maldonado, a quien me ha parecido correcto llamar **"el precursor", por sus agudas e inteli**gentes críticas de un verdadero sociólogo de la realidad nacional que señaló con precisión indudable las angustias de los grandes problemas nacionales, como el militarismo, la influencia del clero en la política de la nación y sobre todo las críticas sobre el problema de la propiedad de la tierra y de la distribución de la misma. De su estirpe fueron más tarde los hombres de la Reforma y, entre ellos figuras señeras como Ponciano Arriaga, Olvera, Castillo Velazco e Ignacio Vallarta.

Tal como he precisado en otra parte de este ensayo y como es ostensible, la Revolución de 1910 comenzó con toda **razón por ser un movimiento de carác**ter eminentemente político que tenía como finalidad acabar con el régimen dictatorial de Porfirio Diaz, y fue fiel expresión de este designio el lema acuñado por Madero: "Sufragio efectivo. No reelección"; pero bien pronto al calor de la lucha armada afloraron las ideas sociales, políticas y económicas que dieron contenido a la Revolución y la transformaron en una verdadera y auténtica Revolución Social.

La naturaleza propia de estas ideas sociales derivó de los anhelos y aspiraciones que con propósitos de reforma y carácter de creación fueron el patrimonio conceptual de la Revolución de 1910.

Este conjunto de ideas sociales y económicas tenía como antecedente esa larga lucha a la que me he referido y que se inició desde 1810 Y que se debe reconocer tiene un carácter propio que informa el pensamiento de México, tal y como lo descubrió en el recto sentido del vocablo Jesús Reyes Heroles al estudiar y precisar la existencia en México de una línea de pensamiento constante y persistente que denominó "el liberalismo **social mexicano".**

Teniendo como transfondo este liberalismo social algunos problemas sociales que se habían agudizado durante el porfiriato hicieron acto de presencia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y en definitiva en la Constitución de 1917.

La comprobación de estas afirmaciones que nos llevan a reconocer que los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución son creación de la Revolución de 1910, encuentra una más completa demostración en un hecho histórico de la historia de dicha Revolución que desgraciadamente casi no se ha estudiado, por lo menos con la importancia que merece, por nuestros historiadores: me refiero a la Convención Revolucionaria que tuvo su realización más importante entre 1914-1916 y culmínó en la ciudad de Aguascalíentes. Felizmente el joven y brillante investigador Federico Reyes Heroles González Garza, como miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, está próximo a publicar un serio y documentado estudio sobre este hecho que, insisto en ello, considero de particular importancia en la historia de nuestras ideas políticas.

Por lo pronto yo, en un apretado compendio, consigno a continuación los hechos relativos a dicha Convención de Aguascalientes.

Triunfante la revolución constitucionalista jefaturada por don Venustiano Ca**rranza, quien ostentaba el título de** Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, quedaba por reducir la plaza de Zacatecas, último reducto del huertismo. A la vez, a principios de 1914 se efectuó la desgraciada invasión de Veracruz con los infantes de marina de Estados Unidos. El Primer Jefe protestó enérgicamente en contra de esta invasión y exigió la evacuación inmediata del puerto de Veracruz.

En esta situación, Francisco Villa, quien era el jefe de la División del Norte del Ejército Constitucionalista, por estrategia o bien por hostilidad al primer jefe, hizo declaraciones a la prensa norteamericana lamentando la actitud de Carranza, lo que provocó una nueva fricción entre el guerrillero norteño y el jefe del Ejército Constitucionalista. Este hecho vino a agravar el distanciamiento entre los dos personajes men-

cionados, tanto más que Villa nunca aceptó de buen grado la jefatura de Carranza. El distanciamiento estuvo a punto de hacer crisis con motivo de la Batalla de Zacatecas, circunstancia que Villa aprovechó para desobedecer las **instrucciones de Carranza y formar para** sus designios posteriores un grupo de generales simpatizantes dispuestos a dar batalla en contra de Carranza.

Para evitar una ruptura definitiva de la unidad revolucionaria, la División del Norte de la que en teoría dependía la División del Noreste invitó a los disidentes a unas pláticas de avenimiento que se habrían de efectuar en la ciudad de Torreón, entre representantes de los dos cuerpos del ejército revolucionario. Villa aceptó.

Las conferencias se iniciaron el 4 de julio de 1914, bajo la presidencia del doctor Miguel Silva, delegado villista. Los otros representantes de la División del Norte fueron el ingeniero Manuel Bonilla y el general José Isabel Robles, siendo el secretario de la delegación el coronel Roque González Garza. Por parte de la División del Noreste asistieron los generales Antonio I. VilIarreal, Luis Caballero y Cesáreo Castro, con su secretario el señor Ernesto Meade F.

Las pláticas se desarrollaron en un ambiente de respetuosa camaradería, y los acuerdos ajustados revistieron extraordinaria importancia. En primer lugar, la División del Norte declaró reconocer como jefe supremo del constitucionalismo al señor Carranza, al que reiteró su adhesión. En reciprocidad, Villa debería continuar al frente de la División del Norte. El acuerdo número tres fue que el Primer Jefe debería proporcionar a las divisiones del Ejército Constitucionalista los elementos necesarios para sus campañas, y dejar "a la iniciativa de sus respectivos jefes libertad de acción en el orden administrativo y militar cuando las circunstancias lo exijan..." Los referidos jefes darían después cuenta de sus actos a la primera jefatura, para su ratificación o rectificación.

A petición de los delegados de la División del Norte se aprobó, aunque únicamente a titulo de sugerencia, que se presentara al señor Carranza una lista de candidatos para que integrara su gabinete con personas que merecieran la confianza de todos los revolucionarios. En la nómina figuraban los nombres de Fernando Iglesias Calderón, Luis Cabrera, Antonio Villarreal, Miguel Silva, Manuel Bonilla, José Vasconcelos, Miguel Diaz Lombardo, Federico González Garza, Alberto Pani y algunos más. Villarreal, Silva y Bonilla objetaron su inclusión en tallista, pero los delegados restantes rechazaron cortésmente sus objecciones.

El acuerdo que más parecía importar a los delegados villistas fue el de acondi-

cionar el Plan de Guadalupe con nuevos artículos, entre ellos uno que expresaba que, al tomar posesión de la presidencia provisional de la República, el Primer Jefe deberia convocar a una Convención, que tendría por objeto "discutir y fijar la fecha en que se verifiquen las elecciones, el programa de gobiemo que deberán poner en práctica los funcionarios que resulten electos y los demás asuntos de interés general". El acuerdo, repetimos, se tomó a petición de los representantes villistas que especificaban que la Convención debía integrarse con "delegados del Ejército Constitucionalista nombrados en juntas de jefes militares, a razón de un delegado por cada mil hombres de tropa".

El último acuerdo de los conferenciantes fue en realidad una expresión de fe revolucionaría. Lo propuso la delegación de la División del Noreste, y parece obvio que lo redactó el general Villarreal. Decía textualmente:

Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los absurdos de los poderosos, y comprendiendo que la causa de las desgracias que afligen al país emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, las Divisiones del Norte y del Noreste **se comprometen solemnemente a com**batir hasta que desaparezca por completo el **Ejército ex Federal, el que será sustituido** por el EjércitoConstitucionalista; a implan**tar en nuestra nación el régimen democrático; a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa** de las tierraso por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario; y a **corregir, castigar y exigir las debidas responsabilidades** a los miembros del elero **católico romano que material e intelectual**mente hayan ayudado al usurpador Victo**riano Huerta.**

Capítulo III. Los Derechos Socíales, Realización Institucional de la Revolución De **1910**

1

El movimiento social de 1910 fue una verdadera Revolución.

1°) Durante el siglo XIX, más precísamente desde que se consumó nuestra independencia política, México debió sufrir una demoledora serie de movimientos sociales y políticos, militares y aun religiosos, que se expresaron por diversos hechos de rebelión armada que la historia califica como "pronuncia**mientos", "levantamientos", "cuartelazos", "asonadas" y "motines".**

Fueron movimientos armados, la mayor parte de los cuales carecían de contenido ideológico y en verdad constituían meros actos de protesta, por diferentes causas, o bien, únicamente implicaron oportunidades propi-

cias para medrar, politica y económicamente, "ideales supremos "que impulsaban a muchos mexicanos sin posición social y sin recursos, que se afiliaban a la "bola", como calificó más tarde a este fenómeno con mano maestra de novelista, quien fue, por derecho propio, el más distinguido constitucionalista mexicano, Don Emilio Rabasa.

2°) Pero por sus caracteres propios, el movimiento social que inició don Francisco I. Madero en 1910 debe ser reconocido y considerado como una verdadera Revolución, con su contenido bien definido de creencias y aspiraciones, su lucha por realizarlas y sus logros sociales, económicos y politicos ostensibles consagrados en una ley fundamental.

Ahora bien, en este capítulo de mi ensayo declaro como postulado fundamental, que *los derechos consagrados en los artículos* 27 *y* 123 *de la Constitución de* 1917, *así como su sentido generalprogramático podríamos decir de toda ley fundamental son la realización institucional jurídico-constitucional de las creencias y aspiraciones de la Revolución Mexicana de 1910 Y esta afirmación trataré de probarla.*

3') En las teorías del derecho público, los politólogos están de acuerdo en que el término de "movimiento social" se aplica a una amplia gama de intentos colectivos con la finalidad de efectuar cambios en determinadas instituciones sociales, o bien crear un orden enteramente nuevo. Por otra parte, se precisa que el término se utiliza para distinguir este tipo de movimientos de los que se podrían calificar de "religiosos" o "políticos", así como los creados por grupos especificos, como los movimientos feministas y juveniles.

El término "movimiento social" se comenzó a usar en el siglo XIX y se aplicó, especificamente al movimiento de la nueva clase obrera industrial en especial de tendencias socialistas. El distinguido tratadista Lorenz von Stein fue el primero en reconocer que el verdadero significado politico del socialismo y del comunismo no estribaba en su valor como formas de pensamiento social, sino en el hecho de que servían de expresión y cauce a los esfuerzos del proletariado industrial, para implantar un nuevo orden social que aboliría la explotación económica, y con ello dar a los trabajadores la oportunidad de conseguir un desarrollo completo de su personalidad"

En la actualidad esta regida significación del concepto "movimiento social" ya no es válida, la hizo perder eficacia la aparición de movimientos de campesinos y de granjeros, por una parte y, por otra, el surgimiento de los movimientos fascistas y nacionalsocialistas y, aún más, el brote de los movimientos de independencia de las antiguas colonias,

como consecuencia de la lucha en contra del colonialismo.

Además, es necesario diferenciar el **concepto "movimiento social" de "mo**vimiento político" aun cuando en la realidad todos los movimientos sociales tienen implicaciones políticas. Los movimientos sociales derivan de un tipo específico de grupos de acción concertada; tienen una duración mayor y están más vinculados que los de las turbas, las masas y las multitudes.

4°) En conclusión, el concepto clásico de *movimiento social implica la creación de un orden socioeconómico y político totalmente nuevo, en especial en todo lo que se refiere a las instituciones de la propiedad y la distribución del poder,* según lo define Rudolf'Heberle.'

Para justificar estos fines, los principales movimientos tienden o elaboran una serie de ideas más o menos complejas, más o menos coherentes, de las que participan sus miembros, y de estas ideologías ideologías fundamentales, se derivan los programas de acción de naturaleza variable.

Los movimientos aspíran a un orden social radicalmente distinto, y para realizar sus programas surgen diferentes estrategias y tácticas. En política, la distinción entre estos dos conceptos no es tan clara como en el arte militar, pero es muy ímportante: en las sociedades en que existe libertad de opinión, los movimientos sociales entran en conflicto con el gobierno, generalmente más por cuestiones de táctica que de estrategia, en especial si los miembros del movimiento practican la acción directa, como el sabotaje, la huelga general, el boicot, el terror o la violencia, o preparan un golpe de Estado.

Cuando falla la acción política legal, se recurre, a menudo, a la acción directa y, en circunstancias extremas, el movimiento puede culminar *en una revolución.*

5°) Así pues, *la revolución, en el sentido más preciso del término, es un intento de realizar un cambio radical en el sistema de gobierno, por medio de la acción directa, por la violencia.*

En mi opinión, fundado en los datos de la historia, la causa más general de las tensiones revolucionarias es la intranquilidad social que tiene su origen fundamental en el agravamiento de las desigualdades sociales y económicas; como enseñó Rosseau, la causa de los conflictos es la desigualdad, el hecho de que unos pocos disfruten de los bienes y beneficios y una mayoría carezca de lo necesario. En estas situaciones como, necesariamente, surge la protesta, el deseo de reivindicación ante la oposición de estructuras rígidas o bien de oligarquías, con la esperanza de lograr un cambio radical, con la convicción de que únicamente con la destrucción del

orden existente se podrá obtener la igualdad apetecida.

Desde la *secessio plebs* y Marco, en la Roma clásica, hasta las revoluciones francesa (1789), rusa (1917) Ymexicana (1910), se trata de procesos sociales largamente incubados, y por ningún motivo de brotes bruscos e inesperados de insatisfacción. Se trata de procesos de larga, muy larga duración y fermento.

La Revolución Mexicana de 1910

6°) La Revolución Mexicana fue consecuencia de un largo y penoso proceso de incubación, y estalló cuando, como resultado de la pugna de los descontentos con quienes detentaban el poder, surgió una chispa, un detonador, que provocó el incendio de los materiales, fuertemente inflamables, que existian en la República.

Pero la Revolución Mexicana no fue porque no podia haber sido un estallido, una erupción momentánea; fue un largo proceso de incubación, de maduración, de lucha y, con ello, de triunfo y conquista del poder.

Don Jesús Silva Herzog, venerable escritor y maestro, quien ha calado muy hondo en el estudio de la Revolución, ha afirmado con insistencia esclarecedora que la Revolución Mexicana puede dividirse en cuatro etapas: la *maderista,* la *constitucionalista,* la que puede denominarse *lucha de facciones* (la cual termina con la promulgación de la Constitución de 1917), y la de los *gobiernos revolucionarios,* que se prolonga hasta nuestros dias. Inútil, y aún **más, iterativo, sería, sin duda, en un** trabajo como el presente, hacer una recordación pormenorizada de los hechos históricos que se desenvolvieron durante, por lo menos, las tres primeras etapas señaladas por el maestro Silva Herzog. En las muy documentadas obras de este escritor se ha hecho no únicamente la descripción detallada de los hechos, sino, también y, de mano nuestra, la valoración y enjuiciamiento de los mismos. Así pues, prescindiré de este aspecto y me concretaré a formular una serie de modestas reflexiones sobre la esencia del movimiento revolucionario mexicano y, con ello, sobre la naturaleza del repertorio de ideas y creencias que sobre todo en materia socioeconómica propugnaron los hombres que hicieron y realizaron el movimiento.

En primer lugar, se debe tener en cuenta la situación económica, social y política de México durante el largo período del porfiriato.

Como un hecho importante debe destacarse que en esa época se realizó una notable expansión y maduración del capitalismo en el mundo, factor que necesariamente se reflejó en México, y que es pertinente ubicar en el contexto internacional, puesto que, como sostuvo

Lenin, "el capitalismo, al alcanzar la hegemonia mundial, al surgimiento de la concentración y centralización del capital y con ello la aparición del capital monopolista, se constituyeron los elementos que identifican el imperialismo como fase superior del capitalismo".

En este marco, es decir, establecidas las condiciones subjetivas (ideológicas y jurídicas) y objetivas (politicas y económicas) para dar lugar a la integración nacional al sistema dominante, con todas las implicaciones del sistema, don Porfirio Díaz se preocupó por el desarrollo económico y material del país sobre la base de la idea de que nuestras múltiples posibilidades derivadas de nuestros recursos naturales únicamente podían ser aprovechadas mediante la ayuda de capitales extranjeros, a los que abrió generosamente *las* puertas en forma irrestricta.

En este sentido, la politicaeconómica del porfiriato se limitó al fomento de la producción, favoreciendo a una minoría privilegiada: capitalistas norteamericanos, ingleses, grandes terratenientes del grupo porfirista tuxtepecano; comerciantes españoles y franceses, industriales extranjeros, sabios en la industria textil de antigua tradición en México.

En el campo, el capitalismo monopolizador hincó sus garras; en grandes latifundios, concentrando la propiedad rural, bajo el sistema de las haciendas y del peonismo, con sus instrumentos de explotación: bajos salarios, vinculación con el propietario, pago por medio de fichas o vales, tiendas de raya y... cárceles particulares.

En este régimen latifundundista privilegiado se entronizó el derecho de propiedad con sus elementos clásicos del derecho romano: derecho a tener, usar, disfrutar y aun abusar. Así, durante el porfiriato se consideró que era un verdadero atentado discutir a los propietaríos de la tierra el derecho a apropiarse de los productos del subsuelo, como el carbón y el petróleo, y para evitar estos supuestos atentados, el Código de Minería de 22 de noviembre de 1884 se declaró solemnemente, que el carbón de piedra, así como las aguas puras y saladas, las sales superficiales y el petróleo, eran propiedad exclusiva de los propietarios del suelo, estando facultado el Ejecutivo para conceder permisos de exploración y explotación de los terrenos nacionales.

Al amparo de estas leyes, varias compañías extranjeras obtuvieron contratos de concesión especial, como la compañía "El Águila", a la que se le concedió el derecho de explotar yacimientos petroliferos del subsuelo "en lagos, lagunas, albuferas y terrenos baldíos nacionales". Asimismo, en mayo de 1907 se celebró un contrato con el señor Harold Walder, en representación de la HuastecaPetroleum Company, para ex-

plorar y explotar creaderos de petróleo y gas natural, en los terrenos de su propiedad, en los cinco cantones del monte del estado de Veracruz y partidos colindantes de los estados de Tamaulipas y San Luis Potosí; de esta manera, esas dos compañías adquirieron el monopolio de una de las zonas petrolíferas más ricas del mundo.

Por último, la situación política era ominosa: continuismo prolongado del presidente, burla del voto popular, caciquismo criminal y, además, olvido y desprecio de los trabajadores industriales y de los campesinos. Esta situación se agravó superlativamente con motivo de dos hechos desgraciados que conmovieron a la nación: las huelgas obreras de Cananea en 1906, en contra de la empresa norteamericana Cananea Consolidated Cooper Company, y, siete meses depués, la huelga de los trabajadores de la industria de hilados y tejidos de Rio Blanco, movimientos obreros que fueron sangrientamente reprimidos.

7°) Tengo para mí que el cuadro esquemático e incompleto que he presentado, en virtud del espacio que dispongo, permite llegar a las siguientes conclusiones:

a) La Revolución de 1910 fue la consecuencia directa de la acción recíproca de la economía y de los factores socíales sobre la vida política. Sucesivamente fueron apareciendo los protagonistas: primero, las clases privilegiadas, la burguesía porfirista, dueña y señora de la riqueza y el poder; luego, aparece el predicador de la reforma política y, detrás de ellos, las masas populares de las ciudades y, finalmente, los campesinos.

b) Sin desdeñar los acontecimientos políticos, elementos integrantes de la historia, pero considerándolos "la parte externa de la historia" (porque debemos tener en cuenta las relaciones que precisamente explican esos hechos, o sea la evolución social y económica), se debe llegar a la conclusión de que la Revolución tuvo su origen y causa en **motivos** socioeconórnicos **fácilmente** identificables.

Por otra parte, en el campo de las ideas, asl como en el de los planteamientos políticos, existió un caudal de antecedentes que dieron, al mismo tempo, contenído a los programas revolucionarios, alma y espíritu al movimiento. Es necesario tener en cuenta, con profundo respeto político e intelectual, los siguientes documentos que como dice **Silva Herzog "exteriorizaron las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano"**: El Plan del Partido Liberal, de 1° de julio de 1910; el Plan de Ayala, de 25 de noviembre de 1911; el Plan orozquista, llamado también Pacto de la Empacadora, de 25 de marzo de 1912; las adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914; y la Ley de 6

de enero de 1915. Además, deben recordarse algunos de los trabajos del gran jurista de la Revolución don Luis Cabrera, autor de la última ley mencionada, como entre otros muchos su artículo de abril de 1911, en el *Diario del Hogar,* titulado *"La solución del conflicto y su sabio",* brillante y educativo discurso que dijo, como diputado, en la Cámara respectiva el 3 de diciembre de 1912. En este espléndido discurso se encuentra clara y precisa la doctrina sobre el problema agrario que fue bandera de la Revolución y quedó consagrado en la Ley de 6 de enero de 1915 y en el artículo 27 constitucional. ¡Honor y gloria al gran jurista poblano!

Algunos críticos del movimiento de 1910 Y con ello de la Constitución de 1917, entre ellos el muy distinguido jurista y político don Jorge Vera Estañol, han negado a dicho movimiento su carácter de una verdadera revolución social y económica y se aprovechan de los planteamientos del señor Madero sobre el sufragio efectivo y la no reelección para afirmar de manera contundente que el movimiento de 1910 fue exclusivamente un movimiento político, con fines políticos, provocado por la sucesión presídencial de esa misma fecha y la ineludible, al parecer, reelección de Porfirio Díaz.

En mi opinión, el movimiento de 1910 fue en inicio sin duda alguna, un movimiento político, con fines políticos, pero no exclusivamente, sino que debe ser considerado como el necesario inicio del movimiento revolucionario que se desenvolvió después.

Una opinión luminosa sobre esta cuestión la formuló el recién fallecido maestro Jesús Reyes Heroles, en un discurso que dijo como presidente del Partido Revolucionario Institucional sobre el tema "Revolución y Desarrollo Político".

Efectivamente, Reyes Heroles, como presupuesto de su opinión, declara que en la decisión política se concentran o resumen todas las actividades concernientes al hombre y derivadas, en parte, de la naturaleza humana. Sabemos que la política es economía concentrada, pero también en ella se resume la sociología, los problemas que trascienden al hombre como tal; la cultura, con la cual emparienta el pensar y el actuar político. La decisión política abarca todo aquello que influye en la configuración de una sociedad.

Después de establecer este presupuesto, Reyes Heroles continúa:

Hacemos esta advertencia en virtud de que los problemas de una sociedad en su conjunto se agudizan, adquieren mayor gravedad y tensión en el aspecto político. Si la **Revolución Mexicana se inicia fundamentalmente como una revolución** política; **esto no significa que haya sido en sus orígenes** puramente política, sino que en la política

se concentraban o agudizaban todos los problemas del antiguo régimen, del régi**men** porfirísta, **y era, por consiguiente, me**diante la acción política como podía romperse el círculo de hierro de la impuesta y **artificial paz porfiriana.**

A continuación el politólogo Reyes Heroles sigue afirmando que antes del 20 de noviembre de 1910 se habían presentado huelgas y movimientos claramente agrarios, expresando ideas socíales que ponían al descubierto la crisis social que afectaba al antiguo régimen y el carácter social de la próxima revolución. Los precursores e iniciadores estaban conscientes de la cuestión social, pero sabían o intuían también que los baluartes que defendían el antiguo régimen tenían que derribarse mediante la acción política. Decisión y agallas se requerían para enfrentarse al porfirismo y cargar con la responsabilidad de romper la aparente paz porfiriana, que tantas alabanzas suscitaba entonces.

Formulado este planteamiento de una manera tan clara y esclarecedora, Reyes Heroles nos informa que el libro de José María Iglesias, *La sucesión presidencial en* 1876, que tenía en su poder, había pertenecido a Don Francisco 1. Madero, y afirma que el propio iniciador del movimiento revolucionario había subrayado algunos parráfos, cuyo contenido era necesario destacar.

Dichos parráfos son, textualmente, los siguientes:

Si la paz ha de estimarse como el bien supremo de las sociedades, mal hicieron **entonces las colonias que han formado después parte de los Estados Unidos, en levantarse contra la Inglaterra, para conquistar su autonomía: mal hicieron en oponerse a la** separación de los Estados que organizaban **una nueva asociación con el nombre de confederados; mal hicieron en limpiarse de** la lepra de la esclavitud.

Si la paz es el bien supremo de las sociedades, mal hicieron también nuestros padres **en luchar doce años para hacer a México** independiente de la Metrópoli. Mal han he**cho nuestros contemporáneos en levantarse contra la dictadura militar, en sostener las** conquistas de la Reforma, en sacudir el yugo de las clases privilegiadas, en oponer**se a la intervención francesa.**

Después de esta transcripción Reyes Heroles afirma:

Un sano criterio no puede. pasar **semejantes** absurdos. Los beneficios inapreciables de la paz, **hay casos en que se sacrifican, prefiriéndose la guerra; la guerra extranjera, en** defensa de la independencia; la guerra civil, **en defensa de las instituciones.**

Se ve con claridad y lo confirman conceptos de *La sucesión presidencial de 1910* la **conciencia que el iniciador de nuestra Re**volución tenía de la gravedad de la situación a que se enfrentaba, la previsión de saber **que iba a una guerra civil para restaurar las instituciones violadas o abatidas; el** con-

vencimiento de que no había otro camino para el progreso del país, para quebrar en su columna vertebral la díctadura porfiriana, y el hecho de que en la decisión política que a la contienda llevaba, se concentraba toda la crisis, toda la degeneración del porfirismo, que habia dado marcha atrás en el proceso político mexícano del siglo XIX.[4]

8°) La Revolución Mexicana comenzó por tener un propósito fundamental; dar fin a la dictadura de Porfirio Díaz, prohibir legalmente la posibilidad de reelección del presidente de la República y establecer sobre bases firmes de hecho y jurídicamente el ejercicio libre y la eficacia del sufragio. Recuérdese que la invocación maderista consignada en su famosa obra *La sucesión presidencial* yen el Plan de San Luis, era lisa y llanamente "Sufragio efectivo. No reelección". Pero al calor de la lucha armada, viejos resentimientos y dolorosas carencias hicieron aflorar un conjunto de aspiraciones y demandas en favor de la igualdad y la libertad que mostraron, **en** forma **quemante, una serie de reivin**dicaciones y de exigencias socioeconómicas relacionadas con las desigualdades existentes.

Por ello la Revolución Mexicana fue, por derecho propio, una lucha por la conquista y vigencia de libertades y derechos negados o conculcados; fue una lucha por alcanzar un Estado de Derecho justo, libre e igualitario.

Es incuestionable porque la historia, como testigo insobornable lo demuestra que un movimiento social que lucha por un verdadero Estado de Derecho es ante todo representante de los sentimientos de aspiración a la libertad y la igualdad, como valor supremo, aspiración que, en un momento dado, arrastra al pais entero, gobierno y ciudadanos, y esto obedece en lugar preeminente al hecho de que, cuando se trata de un movimiento social animado por un conjunto de ideas compartidas por las mayorías, se imponen tales ideas **necesariamente, por encontrar que di**chas mayorías comulgan con su finalidad. Recuérdese que en los primeros meses de la Revolución Francesa se decretó por la Convención la supresión de los antiguos privilegios feudales, al mismo tiempo que se estableció la Constitución, sin encontrar gran resistencia de parte de los privilegíados ni del gobierno, porque los espíritus habían sido preparados y aun fincados en al campo de las ideas, por la obra de los pensadores del siglo XVIIl.

Es evidente que esta circunstancia explica que el conjunto de ideas y creencias morales que se hacen patrimonio común, es porque descubren una verdadera crisis politico-constitucional, y determinan la aspiración necesaria de las reformas, y con ello la intervención del *poder constituyente,* legislador-reformador.

En esta situación, surgen dos hipótesis: la organización de este poder puede estar regulada, en primer lugar, por las normas aplicables, contenidas en una Constitución anterior; es decir, por normas preestablecidas; o bien, segunda posibilidad, la creación del poder constituyente tiene su origen en un movimiento revolucionario, y que desde 1789, en que el Tercer Estado, en forma revolucionaria, se constituyó en poder constituyente y elaboró la Constitución de 1791, la casi totalidad de las constituciones que se han promulgado en los diversos países han sido consecuencia de movimientos revolucionarios. Este es un caso evidente de la capacidad creadora de derecho que tienen las revoluciones.

9°) Tengo la certeza de que el esquema anterior es aplicable, precisamente, al **caso del movimiento revolucionario** que vivió Mexicoen 1910y 1917. Efectivamente, muy pobre y casi mezquino sería, en mi opinión, atribuir a la Revolución, que costó tantas vidas y tantos daños materiales, como ideología exclusiva, el logro del sufragio efectivo y la no reelección, que exaltó, con justicia, el señor Madero. El movimiento social de 1910 fue una verdadera revolución, que tuvo un repertorio, muy **rico, de aspiraciones sociales y econó**micas que reflejaban problemas vitales para la existencia y desarrollo de nuestra patria.

La desigualdad, el abandono, la opresión política y económica, habían lacerado en su cuerpo y en su espíritu a sectores mayoritarios de la nación. Estas carencias y estos sufrimientos populares, a lo largo de los años, desde 1810, habían ido produciendo en el subconsciente nacional una serie de exigencias de cambio, que se traducían en creencias y aspiraciones, que compartían las clases sociales marginadas y que como consecuencia de la conmoción provocada por el señor Madero, salieron a la superficie y se transformaron en exigencias, en demandas que, naturalmente, se incorporaron al programa de la Revolución.

Bien pronto se definieron tales aspiraciones: reconocimiento de los derechos de los trabajadores, una justa y adecuada distribución de la tierra, de la propiedad, defensa y protección de nuestros recursos naturales.

10°) Pero la presencia de estas ideas y su incorporación al programa de la Revolución no se realizó, de pronto, durante la lucha, sino que, como ya se ha afirmado, estas ideas se fueron incubando y decantando en años anteriores.

El movimiento social iniciado en noviembre de 1910 ha tenido en nuestra historia el carácter auténtico de una verdadera revolución social, y como tal fue incubada por largo tiempo, de acuerdo con una lucha popular que tuvo como

finalidad principal corregir las muy serias y lacerantes desigualdades existentes en la sociedad mexicana.

Precisamente por ello la Revolución de 1910 no fue, por ningún motivo, un simple movimiento armado, sino un conjunto de ideas y de postulados que encontraron su realización en la Constitución de 1917.

Esta ley fundamental fue la creación jurídicopolítica de la Revolución de 1910.

Capítulo IV. La creación de los Derechos Sociales en la Constitución Mexicana de 1917

Sin posibilidad de error o equivocación, de acuerdo con los hechos históricos y el más elemental análisis de los mismos, se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política Mexicana de 1917 son la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos, que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución Mexicana de 1910 y, con ello, fueron la bandera que inspiró y animó a los hombres que participaron en ella.

Así pues, intentaré reseñar el proceso constituyente, como consecuencia del cual se plantearon, se discutieron y se aprobaron las normas constitucionales que plasmaron en la ley fundamental, que fue la obra legislativa de la ordenación de los poderes gubernamentales y la consagración de las reformas sociales, económicas y políticas pugnadas por la Revolución.

1°. Después de largos años de detentar en forma absoluta y dictatorial el poder, Porfirio Díaz había realizado una muy importante labor en favor del progreso material de la nación, apoyada desde su personal punto de vista en la irrestricta aceptación de una muy importante inversión de capitales venidos del extranjero, a la cual se concedieron las mayores facilidades posibles.

Desde 1876, en que conquistó el poder, hasta 1911, en que renunció, Díaz logró, sin duda alguna, un progreso ostensible y, asimismo, mantuvo ese largo período de paz.

Desgraciadamente tanto el progreso como la paz carecían de cimientos sólidos, toda vez que, en la realidad, no se habian logrado corregir el evidente desequilibrio social y la inestabilidad económica que existían en México al restaurarse la República, desequilibrio e inestabilidad que se agravaron muy seriamente al hacerse cada vez más honda la separación que existía entre una clase social que, como una auténtica oligarquia, acaparaba el poder y la

riqueza, y la mayoría absoluta de la población que estaba constituida por verdaderos proletarios. El ingeniero Pastor Rouaix, con sobra de conocimiento de la situación de la República, afirma con precisión:

Pero si la inestabilidad social necesariamentehabíacreado malestar y una verdadera agitación en las conciencias, la prolongada y al parecer inacabable permanencia en el poder del presidente Díaz, con**secuencia de repetidas y sucesivas reelecciones, así como la continuidad y pre**potencia del grupo que rodeaba al dictador, a la manera de corte real, que el pueblo con **gran perspicacia llamó los científicos, cortesanos, asesores intelectuales pero; en especial los usufructuarios de canonjías politicas, concesiones y asociaciones con inversores extranjeros, provocaba reacciones** de patriotas que deseaban un gobierno **realmente democrático, fruto de elecciones** libres y honorables.

Un hombre, procedente de la burguesía mexicana, desconocido en el mundo de la política, con verdadero espíritu de iluminado y con el más puro aliento de patriotismo y desinterés, se lanzó al campo de lucha y logró la reacción favorable de las grandes mayorías que, víctimas de la opresión y aun de la explotación, abrigaban hondos resentimientos y rencores. Don Francisco I. Madero encendió a la República con su prédica que se resumía en una consigna: "Sufragio efectivo. No Reelección".

Triunfador de las elecciones presidenciales y habiendo abandonado el país el señor Díaz, Madero intentó gobernar con la discreción, mesura y buena fe **que le eran peculiares; pero maquinaciones aviesas consumaron su asesinato** para ascender al poder, como un usurpador, Victoriano Huerta.

El espíritu de la Revolución ya había sido sembrado en la República y tenia una bandera en el Plan de San Luis, pero la muerte del presidente constitucional y la existencia de un gobierno espurio provocaron una protesta casi general, por lo cual el gobernador del estado de Coahuila, **don Venustiano Carranza,** desconoció al gobierno de Huerta y se insurreccionó en nombre de la vigencia de la Constitución y se organizó el Ejército Constitucionalista. Este movimiento encabezado por Carranza obtuvo una serie de triunfos, y el caudillo fue nombrado encargado del Poder Ejecutivo.

Con gran visión de estadista Carranza se dio cuenta que el movimiento armado triunfaría, por lo cual debería legalizar su actuación y ordenar, conforme a la ley, los poderes públicos y el régimen constitucionalista, razón por la cual el 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto convocando a la formación de un Congreso Constituyente para conocer las reformas necesarias a la Constitución de 1857.

2°. Realizadas las elecciones respectivas, el Congreso Constituyente inició sus trabajos el día 1° de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro. En la primera sesión el señor Carranza leyó y entregó el Proyecto de Constitución que habia preparado, para su discusión, aprobación y modificación.

Sin detenerme en este lugar a considerar la composición del Congreso y las fuerzas en él representadas, a continuación me referiré al nacimiento de los derechos sociales en el seno de la Asamblea.

l. Origen del Artículo 123

El dia 19 de diciembre de 1916 se presentó a la consideración del Congreso el proyecto del artículo 5° de la Constitución, el cual estaba redactado casi en los mismos términos que el artículo respectivo a la ley de 1857: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena de autoridad judicial."

Previamente los diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victario E. Góngora habían presentado un proyecto de adiciones al proyecto del articulo 5°, consignando algunas garantias en favor de los trabajadores, en lo que se refiere a la jornada de trabajo y a la resolución de los conflictos obrero-patronales, por medio de comités de conciliación y arbitraje. En el dictamen de la Comisión de Constitución (compuesta por Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga) se aceptaban algunas de las adiciones propuestas.

Puesto a discusión el dictamen sobre el artículo 5°, se suscitaron largos y apasionados debates, tanto en pro como en contra. Los opositores esgrimieron, con acopio de fundamentos jurídico-constitucionales, que las adiciones propuestas, si bien eran necesarias, como necesario era reconocer los derechos de los trabajadores, sostuvieron una tenaz y apasionada polémica donde la Constitución política violaba los principios jurídicos que definen la esencia y contenido de una ley fundamental, la cual únicamente debía organizar los poderes y distribuir las competencias, y, aún más, violaba los principios del derecho, lo más grave, porque en el texto que consagraba la libertad de trabajo se pretendía insertar los derechos de los trabajadores estableciendo una absurda combinación, tan estrafalaria dijo el diputado Lizardi como si se le pusieran a una imagen de Cristo dos pistolas.

En la Asamblea se escucharon las voces admonitorias de diputados obreros como Cayetano Andrade, Hector Victoria, Carlos L. Gracidas, de personajes de nuestra vida política posterior, como Heriberto Jara y Froylán Manjarrez.

La resolución de la cuestión planteada se vislumbró como consecuencia de un elocuente y, a mi personal juicio, profético discurso del diputado Alfonso Cravioto, quien manifestó, desde luego, su aprobación a las bases reglamentarias que la Comisión incluiria en su dictamen al articulo 5°, pero consideraba necesario hacer dos cosas: primero, quitar del artículo 5° lo relativo a los derechos de los trabajadores y, segundo, por la importancia de este reconocimiento, redactar un artículo especial que contuviera los derechos que consignaba el proyecto del artículo 5° y los demás que fueran pertinentes. Estas fueron sus palabras textuales:

...La Comisión debe retirar todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que será el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues así como Francía después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar, en la primera de sus Cartas Magnas, los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana, tendrá el orgullo legítimo de mostraral mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los trabajadores...

3°. Continuaron, sin mayor relieve, los debates, y el consejero personal de don Venustiano Carranza, el licenciado José Natividad Macias, dio, en su discurso, pie para resolver el problema. Efectivamente, el señor Macias hizo saber a los constituyentes que durante su estancia en Veracruz, el Primer Jefe habia expedido el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1916, en el que reiteró que una de las promesas que la Revolución habia hecho a la República era la de que, durante el período de lucha, se expedirian leyes necesarias a redimir a la clase obrera y que, de acuerdo con esa promesa, el señor Carranza habia comisionado al propio licenciado Macias y al licenciado Luis Manuel Rojas para formular los proyectos de leyes que fueran necesarios, en los que se tratase el problema obrero, en sus diversas manifestaciones. Y que, después de un viaje al extranjero para conocer y estudiar las más modernas legislaciones, habian elaborado unos proyectos que aprobó el Primer Jefe desde enero de 1915, no habiéndose podido poner en vigor dichos proyectos por el estado de intranquilidad que vivía la nación.

El señor Macias presentó el proyecto y lo explicó a los constituyentes, y propuso que se uniera un grupo de diputados con el ingeniero Pastor Rouaix quien era secretario de Fomento para estudiar todas las proposiciones y redactar un articulo especial que no estuviera en el capitulo de garantías individuales.

Organizada la Comisión, bajo la presidencia del ingeniero Pastor Rouaix y la colaboración directa del lícenciado José 1. Lugo, jefe de la Dirección del

Trabajo del gobierno del señor Carranza, se procedió a seleccionar del contenido de los estudios que había preparado el licenciado Macías, los postulados que se consideraban fundamentales para formar con ellos un plan preliminar que tuviera en cuenta todos los asuntos y temas "que se había expuesto en los debates, así como todos los demás que se consideraran indispensables para dar al articulo en proyecto, toda la amplitud que debería tener, con lo que se formaría en una pauta completa que facilitaría el estudio y la discusión por todos los miembros **de la Comisión."**

Como un detalle muy importante debe hacerse notar que la existencia y el funcionamiento de esta Comisión careció de todo formulismo: ninguno de sus miembros fue designado oficialmente y las sesiones se efectuaron con la concurrencia de todos los diputados y personas que quisieron hacerlo. Prácticamente, sin formalidad alguna, el presidente de dicha Comisión fue el ingeniero Pastor Rouaix, por ser el iniciador de las reuniones y por ser miembro del gabinete del señor Carranza.

Las sesiones se efectuaban por las mañanas; por las noches, después de las sesiones del Congreso, los licenciados Macías y Lugo, el diputado Rafael M. de los Ríos, y el presidente de la Comisión, daban forma a las ideas que se habían expuesto y aceptado, para que fueran aprobadas en definitíva en la sesión matutina del día siguiente.

Los trabajos de elaboración del articulo en proyecto ocuparon los diez primeros días del mes de enero de 1917, y durante el curso de los trabajos brotaban conceptos atrevidos con los que se trataba de dar mayor fuerza revolucionaria al articulo constitucional, "algunas de las cuales nos parecieron de alarmante radicalismo, en aquellos tiempos, en que se daban los primeros pasos para la socialización del país, conceptos que, después de razonamientos que se exponían en pro y en contra, se aceptaban, se rechazaban o se suavizaban, de co**mún acuerdo..."**

La exposición de motivos que precedió a la iniciativa fue redactada por ellicenciado Farías, principalmente, yaprobada por los diputados que suscribíeron el proyecto de bases constitucionales que se presentó al Congreso constítuyente.

Los trabajos concluyeron el día 13 de enero, mismo día en que fue leído el proyecto en la sesión del Congreso, así como el dictamen de la Comisión de Constitución que, en su parte esencial, decía:

...Examinado y discutido ampliamente el **Proyecto, en el seno de la Comisión, nos parece que aquél reúne en síntesis las ideas** capitales desarrolladas en el curso de los debates, asi como las que son aceptables de **las que contienen las iniciativas presentadas**

y, haciendo las modificaciones y adiciones **siguientes: Proponemos que la sección res**pectiva lleve por título: Del trabajo y de la **Previsión Social, ya que uno y otro se refieren a las disposiciones que comprende...**

A continuación se proponia que en el artículo primero se impusiera al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas **bases más, siempre que no contravinie**ran las consignadas y, además, que se prescribiera que la legislación no debería limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo a los empleados de co**mercio, artesanos y domésticos.**

El dictamen de la Comisión se planteó al Congreso el día 23 de enero y

en vista de la uniformidad **de opiniones que** ya estaba tomada y formada y el entusiasmo que envolvía a la asamblea dice Pastor **Rouaix en este caso, hizo que se aceptara con aplausos la proposición del diputado Victoria del grupo obrero, para que fueran** dispensando los trámites reglamentarios y, después de un debate sobre la supresión que se había hecho de un parráfo del artículo 5º y de una adición al texto del proyecto sobre **el trabajo y la previsión** social, **se aprobó dicho proyecto por unanimidad de los asis**tentes, que fueron 163 representantes populares.

Al reseñar el ingeniero Pastor Rouaix este momento dice con entusiasmo y verdad:

...Esta sesión de imperecedero recuerdo se levantó a las diez y quince de la noche del mismo día 23 de enero de 1917. Con ello quedó terminado uno de los debates más largos y fructíferos que tuvó el Congreso de Querétaro y, con ello quedó establecido [i.e. quedaron establecidos], por primera vez en **la Constitución Política de un país, precep**tos que garanlizaban derechos del proletariado trabajador, colocándolo en el plano de la igualdad con el capitalismo, que había **sido, hasta entonces, privilegiado...**

De esta manera, en una forma que a **veces parace tener caracteres épicos,** nació el artículo 123, y con ello los derechos sociales de los trabajadores mexicanos, modelo y ejemplo de muchas otras legislaciones, y obra fecunda de la Revolución Mexicana.

11. Génesis **del Articulo 27**

Los constituyentes no se rebelaron contra el proyecto presentado por el encargado del Poder Ejecutivo, pero tampoco fueron sumisos y dóciles aprobadores de sus iniciativas, y prueba de ello fue la formación del artículo 123; pero su resistencia a aprobar el proyecto del artículo 27 fue aún más tenaz e importante.

Desde su lectura, los constituyentes se dieron cuenta que en el proyecto de Carranza no se encaraban ni resolvían algunas cuestiones que la Revolución en sus planteamientos consideraba vitales para la existencia de la nación, algunas de las cuales eran problemas esenciales de nuestra patria, desde que obtuvimos nuestra independencia política.

Entre estos problemas destacaba el relativo, en lo general, a la propiedad y, en especial, a la propiedad rústica, que interesaba quizá a la mayoría de la población: a los campesinos, lo que, en verdad, hacía más urgente el problema agrario que el de los trabajadores.

Algunos hombres con visión muy clara de la realidad nacional, como don Luis Cabrera, digno descendiente espiritual de Francisco Severo Maldonado, Morelos, Ponciano Arriaga, Castillo Velasca, ülvera y Vallarta, con claridad luminosa habia señalado **la** ingente necesidad de legislar sobre esta cuestión y, aún más, habia redactado, con sabiduría jurídica y hondo sentido de la justicia social, la Ley del 6 de enero de 1915 que promulgó en Veracruz el señor Carranza.

El proyecto del articulo 27 declaraba que no se podía afectar la propiedad privada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, precisamente por **la** autoridad judicial.

Se prohibía a las corporaciones religiosas adquirir o administrar más bienes raíces que los edificios destinados directamente a su finalidad.

Con evidente tibieza se ordenaba que los ejidos que se hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya se les restituyeran o bien se les dieran nuevos, conforme a las leyes, **se disfrutarían en común, mientras se** repartían, conforme a una ley, que se expediría al efecto.

Por último, rindiendo pleitesía a las empresas civiles o comerciales, se estatuia que se podria poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles e industriales dentro y fuera de las poblaciones y, por supuesto, que podían poseer, también, explotaciones mineras de petróleo, o de cualquiera otra clase de sustancias que se encontraran en el subsuelo, así como vías férreas u oleoductos.

Este texto no satisfizó a los constituyentes y su discusión se fue posponiendo indefinidamente. Algunos diputados presentaron íniciatívas sobre puntos aislados, pero las comisiones dictaminadoras, por exceso de trabajo, o bien por no estar satisfechas, no presentaban dictámenes.

Pero, felizmente, estaba presente el éxito obtenido con los trabajos realizados por la comisión especial que resolvió el caso de los artículos 5° y 123 de la Constitución y, según sabemos por el

espléndido trabajo del ingeniero Pastor Rouaix, "todos los diputados agraristas le urgieron para que iniciara esta nueva labor y todos le ofrecían su contingente con la misma buena voluntad y el mismo entusiasmo que lo habian hecho ios diputados obreristas".

La tarea era muy dificil puesto que tan sólo faltaban quince días para que se concluyeran las labores del Congreso; ante esta situación, el ingeniero Pastor Rouaix, con la colaboracíón del licenciado Andrés Molina Enríquez y del grupo directo de colaboradores que tuvo en sus trabajos sobre el artículo 123, emprendió la nueva tarea.

Iba a contar dice el ingeniero con la ciencia jurfdica y el ardiente entusiasmo del licenciado J. Macías, con la ayuda, siempre eficaz, de Rafael de los Ríos, y con el **contingente revolucionario de..., reforzados** por la amplitud de conocimientos del licenciado Molina Enrfquez.

La primera junta se efectuó el 14 de enero, y ante una gran concurrencia se leyó el proyecto formulado por el licenciado Molina Enríquez que "produjo desilusión completa", por ser algo difuso y muy complicado.

Por diversas situacíones políticas del momento, **la** corriente reformista se afirmó y cobró fuerza decisiva, por lo que el ingeniero Pastor Rouaix consideró que era el momento de intentar reformas a fondo en materia agraria, y con la colaboracíón de un grupo de diputados formuló un proyecto, el cual fue discutido durante varias sesiones, en las que las discusiones, muy amplias y libres, llegaron a tener "el carácter de verdaderos tumultos".

Por fin, se redactó el proyecto del artículo 27, respecto del cual el tantas veces recordado ingeniero Pastor Pouaix dice:

...Desde luego, el propósito fundamental que tenfamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los **revolucionarios, todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecida** como principio básico, sólido e inalterable que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el **Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió** como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates pues comprendfa que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se disfruta y todo el sacrificio de la patria iba **a ser estériles porque ninguna reforma radi**cal serfa posible...

El proyecto o iniciativa se presentó al Congreso constituyente el dia 24 de enero de 1917 y después pasó a la comisión dictaminadora, la que presentó su dictamen favorable el 29 de enero y, previos los debates que se suscitaron, se

aprobó el artículo el día 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana, por unanimidad de ISO votos.

En estas circunstancias nació el artículo 27 constitucional, donde se consignan los derechos sociales de los campesinos y se consagra una nueva forma jurídica al derecho de propiedad, considerándola como una verdadera función social y despojándola de sus caracteres clásicos de tradición romana, como derecho a tener, usar y abusar de los bienes.

Asimismo estableció que, como con**secuencia de una intervención directa** del Estado, se deberían restituir a los campesinos las tierras de las que habían sido despojados y, además, en los casos en que no hubiera tierras, se les debería dotar de ellas, realizando las expropiaciones que fueren necesarias, en especial mediante el fraccionamiento y expropiación de los latifundios que existían, la mayor parte de las veces formados mediante verdaderos despojos a los ejidatarios y centros de población.

Casi resulta obvio afirmar que la obra de los constituyentes de 1916-1917 consistió precisa y expresamente en consignar en la Constitución la obligación imperiosa del Estado, del poder público de intervenir directa y activamente en la vida económica de la nación para regular y proteger los derechos de los obreros y los campesinos y, asimismo, para conferir al derecho de propiedad un nuevo sentido y diferente contenido, al poner "los derechos individuales de la propiedad bajo el valor supremo de los derechos superiores de la sociedad, representado por el Estado, para regular su repartición, su **uso y conservación**".

En esta situación, los ciudadanos, los obreros y los campesinos adquirieron una serie de derechos subjetivos para exigir del Estado la prestación de derechos positivos y de garantías de los mismos.

Así pues, los constituyentes mexicanos, al formular la Constitución de 1917 dos años antes que los alemanes de Weimar, fueron los primeros en consagrar en una Constitución auténticos derechos sociales.

Y, al imprimir al Estado mexicano, rectificando los principios liberales, una función intervencionista y la dirección de la economía, como representante de la sociedad fueron, sin duda, asimismo, precursores de un Estado social democrático de derecho. Y señalaron, con gran tino, el sentido y camino de la política social y económica de nuestra patria.

Notas

[Hans Peter Schneider. " Peculiaridad y función de los derechos **fundamentales en el Estado**

constitucional democrático", *Revista de Estudios Políticos,* enero-febrero, 1979, pp, 7 a 16.

2Yer Manuel García Pclayo. "La teoría de la sociedad en Lorenz van Stein", *Revista de Estudios Políticos,* Madrid, año IX, núm. 47, 1949.

"Heberle. Rudolf. *Social Movements. An lruroducnon to Poíítícal Sociology,* Nueva York, Appleton, 1951, pp. 245 Y 246.

"Reyes Heroles, Jesús, "La Revolución y el Desarrollo Político de México", exposición leída el 23 de noviembre de 1971 en el Teatro Insurgentes de la ciudad de México, *La historia y la acción,* México, Ediciones Oasis, 1978, pp. 211 Y ss.

Texto tomado de *Los Derechos Sociales. Creación de la Revolución de* 19*JOY de la Constitución de 1917,* UNAM, México, 1988.

Alfonso Noriega Cantó

Nació en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 21 de enero de 1907.

Actividades Académicas

En la antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia, de la Universidad Nacional, recibe el título de Licenciado en Derecho (27-XIlI-929).

Recibió los grados de Doctor ExOficio en 1950 y Doctor Honoris Causa en 1979.

Publicaciones

El Juicio de Amparo, su verdadero origen y causas de su evolución. La Crisis del Juicio de Amparo.

Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, México 1975.

Las Ideas Politicas en las Declaraciones de Derechos de las Constituciones Políticas de México (1814-1917), UNAM, México 1985.

Escribió, además un sinnúmero de ensayos y notas, asi como prólogos a varias obras.

Actividades Profesionales

Director General de Educación Superior, en la Secretaría de Educación Pública.

Director General de la Financiera Nacional Azucarera.

Director General del Fondo Nacional de Fomento de Turismo.

Gerente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretario General del H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Ocupó brevemente la Dirección de la Biblioteca Guillermo Prieto de la SHCP.

Presidente del Patronato del Nacional Monte de Piedad.

Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos de la SHCP.

Actividades Catedráticas, así como puestos de carácter administrativo.

Oficial Mayor de la UNAM, de 1939 a 1941.

Secretario General de la UNAM en 1942 y 1943.

Rector Interino en 1942.

Director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia en 1943-1944 y desde 1954 hasta 1966 fue miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM.

Miembro de la Comisión Dictaminadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM hasta su muerte.

Prímer Rector de la Uníversidad Internacíonal.

Por 48 años, ofreció la Cátedra de Garantías y Amparo en la Escuela Nacional de Jurisprudencia y Facultad de Derecho de la UNAM, y esta última materia en la Universidad Iberoamericana.

Dio Cátedra de Derecho Constitucional Superior en la División de Estudios de Posgrado en la UNAM.

Fue escritor hemerográfico del Diario *Excélsior* y de la *Revista Siempre.*

Reconocimientos

Recibió la Distinción de Maestro Emérito por la Facultad de Derecho de UNAM en 1971.

El Refrendo y la Perfección del Acto Legislativo

Con más escaso bagaje jurídico del que actualmente dispongo, mis primeras dudas sobre el refrendo de los Secretarios de Estado a los decretos promulgatorios del Presidente de la República, **surgieron con un caso que todavía en**cuentro extraño y al que nunca que yo sepa se le dio explicación oficia!.

Una de mis modestas tareas en mi primertrabajo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, era la de revisar el Diario Oficial para registrar los cambios legislativos más importantes, sobre todo los que atañían a dicha dependencia. Por eso, al aparecer publicada en el Diario Oficial de la Federación del31 dejulio de 1942, la Ley General de Bienes Nacionales que derogaba a la Ley de Inmuebles Federales de 1902, tuve especial cuidado en enterarme de ella, ya que en ese tiempo era de la competencia de la Secretaría de Hacienda la materia de bienes na**cionales.**

El nuevo ordenamiento aparecía promulgado por decreto de 31 de diciembre de 1941, refrendado sólo por el Secretario de Hacienda y Crédito PÚblico y enviado al Secretario de Gobernación.

Dos años después, sorpresivamente me encuentro con que la misma Ley de Bienes Nacionales, sin cambio alguno, volvió a ser publicada en el Diario Oficial de 26 de agosto de 1944, con los refrendos de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Marina, **Comunicaciones y Defensa Nacional,** pero con decreto promulgatorio del mismo 3I de diciembre de 1941.

Por más que busqué en esos días una explícación del asunto, no la encontré y sólo me quedó la suposición de que se había hecho esta nueva publicación con más refrendos, por cierto no de todos los miembros del gabinete presidencial, para evitara sobreseer algunos amparos que hubiera motivado la primera promulgación y publicación del ordenamiento referido con un sólo refrendo, o dos si el envio al Secretario de Gober**nación se entendía como tal.**

Si la nueva publicación se hizo por ese motivo, la verdad es que no se resolvia definitivamente el problema, pues al no refrendar todos los Secretarios todavía los Jefes de Departamento no tenían refrendo en una materia que por una u otra razón puede caer dentro de la corn-

petencia de todos ellos, podría seguirse aduciendo esta falta de firma secretarial para atacar jurídicamente la ley.

Esto me hizo pensar desde entonces, sin darle mayor profundidad a mis reflexiones, que la ley obliga a los funcionarios públicos y a los particulares, no por un requisito administrativo como el refrendo, sino por sí misma, como mandato jurídico de alcance general emitido por el órgano legislativo, representante de la nación y encargado constitucionalmente de esa función.

En un país democrático como México, esta opinión la hallo corroborada por la doctrína y la hermenéutica constitucional.

En efecto, para no citar sino al ilustre Carré de Malberg en su *Teoría General del Estado,* sostiene que la potestad legislativa consiste en el poder jurídico, atribuido por la Constitución a ciertos órganos, de imprimir a una prescripción o disposición el carácter y la fuerza imperativa propios de la ley; que para que un órgano estatal pueda ser considerado como partícipe de la potestad legislativa, no basta que tenga la facultad de iniciativa ni que sea el encargado de hacer entrar a la ley en su fase de **ejecución, que es preciso que su con**sentimiento sea necesario para la adopción de la ley.

Continúa su exposición el maestro francés al examinar el acto último para poner en ejecución la ley y que es posterior al proceso legislativo propiamente dicho. Al respecto elabora sobre tesis y autores alemanes que se refieren al derecho monárquico de la época, pero al hacer su estudio también plantea cuestiones propias de regímenes parlamentarios y algunas aplicables a sistemas presidenciales.

Discute el poder de promulgación que corresponde al Jefe del Ejecutivo en organizaciones estatales en las que la ley se reserva a las asambleas y analiza con profundidad y sutileza el carácter del acto promulgación. No tiene gran relevancia para esta pequeña nota y para el auditorio al que me dirijo, insistir en los actos sancionadores de una ley en sistemas monárquicos, obsoletos y lejanos, pero aún en ellos, sostiene Carré de Malberg, el acto de las cámaras no es sólo un ejercicio intelectual para fijar el contenido de la ley, sino un mandamiento que es un acto de potestad y de voluntad legislativas.

Donde ya la posición del autor citado corresponde a nuestra realidad jurídica, es al tratar el caso norteamericano. Aún cuando una ley aprobada porel Congreso vetada por el Presidente de los Estados Unidos, requiera para ser aprobada nuevamente una mayoría calificada, si ésta se logra, la decisión del Congreso se convierte en ley, esto es, es la decisión delas cámaras y no la firma presidenciallo que hace la ley.

¿Qué nos está diciendo todo esto? En mi opinión, que la promulgación más que una prerrogativa es una obligación del Poder Ejecutivo, que tiene que cumplir cuando ha transcurrido el plazo señalado en el inciso b) del Artículo 72 de la Constitución, o cuando su veto ha sido rebasado en los términos del inciso e) del mismo precepto.

Esmein, citado por Malberg, expresa que "la leyes realmente perfecta y definitiva cuando ha sido votada por el Poder Legislativo", con lo que da a entender que el efecto de la promulgación sólo es declarativo.

Malberg encuentra que la confusión sobre el concepto de promulgación, deriva de la supervivencia expresa o latente de viejas ideas monárquicas que atribuye el "imperium" sólo al Jefe del Ejecutivo rey, presidente, emperador.

En cambio, a partir del estado democrático, el congreso, parlamento o asamblea legislativa, representa el "creer y decidir por la nación".

Ante esto, y con un texto tan claro como el Artículo 72 de la Constitución de 1917, se concluye que la promulgación de una leyes un deber constitucional del Presidente de la República y no una facultad para perfeccionar el acto legislativo.

Nada de esto se opone a que el Ejecutivo haga uso del recurso de veto, cuando no esté de acuerdo parcíal o totalmente con un proyecto de ley.

En una magnífica tesis doctoral de Joaquín Yarela Suances-Carpegna sobre la Teoría del Estado en los Orígenes del Constítucionalismo Hispánico (Las Cortes de Cádiz), publicada en Madrid en 1983, se recuerda que aquella carta doceañista, admitía el veto suspensivo del monarca en las leyes aprobadas por el legislativo, pero que en los casos de reformas constitucionales no se requeria la sanción real, tal como acaba de recordar en un interesante artículo nuestro querido e inteligente amigo, José Francisco Ruiz Massieu, quien señala que de exigirse, se violentaría el principio de supremacía del Poder Revisor.

Señala el doctor Suances que la Constitución de Cádiz confundía a veces la promulgación con la publicación o circulación, la que tendría que hacerse "de mandato del Rey por los Secretarios de Despacho", y concluye el razonamiento diciendo que tanto la promulgación como la circulación eran "actos debidos" y cita a un autor moderno, P. Barile, en un artículo publicado en 1958, sobre el poder del Presidente de la República (italiana), en el que sostiene que son actos "de aplicación automática y de naturaleza declarativa y no discrecional".

Si todo esto es válido respecto del acto promulgatorio del propio Presidente de la República, quien no participa en la función legislativa propiamente dicha, se llega a la conclusión de que cae en el absurdo la exigencia de que en esos casos sea obligatorio para los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo, el viejo "ejercicio de decretos",

Tomado de El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo: federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

Jesús **Rodríguez y Rodríguez**

Nació en México, Distrito Federal, el 2 de marzo de 1920.

Actividades Académicas

Licenciado en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México (1942).

Profesor por oposición en "Derecho Administrativo" en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Profesor por oposición de "El Estado en la Vida Económica" en la Facultad de Economía en la UNAM.

Principales Publicaciones

Autor de diversos trabajos juridicos y económicos, entre otros:

Los Monopolios en México (Fondo de Cultura Económica)

Las Nuevas Reformas a la Ley del Seguro Social.

Bases Jurídicas para la Seguridad de las Transacciones en Bolsa.

La Reforma Bancaria 1992.

Actividades Profesionales

Ingresó al servicio público en 1942 como practicante de abogacia en la Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretario del Tribunal Fiscal de la Federación.

Vicepresidente de la Comisión Nacional de Seguros.

Secretario Particular del Director del Instituto Mexicano del Seguro Socíal.

Director Ejecutivo por México en el Banco Interamericano de Desarrollo de 1971 a 1978.

Primer Dírector General del Instituto para el Depósito de Valores (1979··1982).

Director General de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública (1982-1988).

Jefe de la Delegación Mexicana a las reuniones anuales del Consejo Interamericano Económico y Social.

Ha representado a México en varias ocasiones en diferentes Congresos Internacionales, en Sao Paulo en 1963; en Lima, en 1964; en Buenos Aires, en 1966 y 1967; en Puerto España, en 1969, y en 1970 en Caracas.

Integró la Delegación de su país a la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948.

Presidió la Delegación Mexicana de la reunión de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CELA) en Viña del Mar en 1969 y la subsiguiente realizada en Buenos Aires en 1970.

Formó parte de la Delegación de México al XIII CIES Extraordinario efectuado en Washington en 1975 y las reuniones anuales del CIES en 1976, 1977 Y 1978.

En 1971 fue designado Titular por México en el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, cuerpo que al transformarse en 1974 en Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano Económico Social y de la üEA, lo eligió primer Presidente y en el que continuó con la representación inicial hasta diciembre de 1978.

Visitas Parlamentarias a Rumania, Egipto, Francia, Italia y Gran Bretaña (1989).

En diciembre de 1984 constituyó la Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, de la que fue designado Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y en la que se integraron 32 agrupaciones estatales.

Fue Senador por el Estado de Morelos para el periodo 1988-1994 y durante el tiempo que estuvo como Senador presidió diversas Comisiones dentro del mismo.

Presidente del Grupo Parlamentario Amistad México-República de Alemania.

Miembro del Grupo Parlamentario México Federación de Rusia.

Actualmente es Diputado Federal del Partido Revolucionario Institucional por el VIII Distrito Electoral, en la LVI Legislatura y preside el Comité de Asuntos Editoriales.

Reconocimientos

Miembro Fundador de la Academia Mexicana de Derecho Bursátil.

Miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1942.

Ha sido condecorado por los gobiernos de República Federal de Alemania, Brasil y Chile.

Panorama de la Administración Pública Mexicana

Introducción

Está en el ánimo de los investigadores de esta materia, la significación que reviste el estudio de la estructura del importante órgano político administrativo que es la Administración Pública, y de la función que desarrolla, que suscita tantos y tan interesantes problemas jurídicos, económicos y técnicos.'

El incontenible crecimiento de las actividades del Estado moderno legislativas, administrativas y judiciales, ha puesto de relieve la necesidad del análisis de los principios de la teoría y de la ciencia política y, en particular, el conocimiento científico de los problemas que atañen "a la prolongación necesaria del gobierno", como es la Administración Pública.

Entre los problemas que llaman la atención de los juristas y de los técnicos expertos en administración, han de señalarse los relativos a la acción directiva de los órganos encargados de ejecutar las leyes, y los que se refieren a las doctrinas, principios y prácticas administrativas. Una Administración Pública ordenada y eficiente se traduce en una magnifica cooperación al bienestar general.[2]

La legislación administrativa tiene a su cargo, además, organizar las instituciones administrativas, precisar su funcionamiento y delimitar las relaciones con los particulares. "No es de hoy, dice el profesor F. Gazier, que los hombres se interesan por las instituciones que los rigen y hacen de la organización y del funcionamiento de los poderes un objeto de estudio." ,

Así se manifiesta nuestro interés por una organización a la que se encomienda la atención de los problemas de la vida social y política del país, corno la planificación y dirección general, la organización y reestructuración de los órganos administrativos, los problemas técnicos del Presupuesto, en partícular, las modalidades del Gasto Público, el Sistema Impositivo, la preparación de los programas administrativos de la infraestructura pública, la selección y preparación del personal administrativo, las relaciones públicas administrativas y otras análogas. "El Gobierno es un tremendo laboratorio en que se pueden y deben encontrar muchas variables en un grado que resulte imposible para

la industria privada." (Galván Escobedo, Tratado de Ad. Gen. p. 20)

Los sistemas administrativos especiales que funcionan en otros países, con sus correspondientes instituciones de dirección y ejecución, están abriendo las puertas del mundo moderno, a las extraordinarias conquistas humanas, algunas de ellas sorprenden en el campo de la Tecnología, como la NASA, el Valle de Tennessee, las organizaciones para la producción de la energía nuclear, la transformación y el aprovechamiento de las aguas de mar, del subsuelo, del espacío aéreo y otras similares.

James Burnham en su libro The Managerial Revolution, al estudiar la revolución administrativa señala a la Institución Gubernamental "Tennessee Valley Authority", como ejemplo de esa transformación administrativa, afirmación que por otra parte, no está de acuerdo el Director de dicha Institución David D. Lilienthal ("Management Responsibile or dominant", *Pub/ic Administration Review*, 1941, vol V, pp. 390 ss.)

Diversas instituciones especializadas, dedicadas entre nosotros a la investigación en el campo de las Ciencias Administrativas, han emprendido la tarea de estudiar y revisar el funcionamiento del importante órgano político que. es la Administración Pública. Esta ínvestigación no se circunscribe en forma exclusiva a las actividades del sector público, porque forman un conjunto de temas comunes que preocupan hondamente al sector privado, que también considera los problemas de organización y administración como elementos de la vida social, en partícular de la producción, indispensables para su desenvolvimiento eficaz en provecho de **la economía** nacional.'

No escapa que el trabajo que emprendemos se encamina a estudiar los complejos temas de la Administración Pública, desde un ángulo preferente**mente jurídico, con las necesarias re**ferencias, desde el punto de vista nacional e internacional, a los problemas políticos, económicos, demográficos y de técnica administrativa en general. Por ello selecciona algunos temas de implicación jurídica, necesarios para el desenvolvimiento de nuestras instituciones juridicas.

Los Problemas del Mundo Actual Intensifican la Intervención del Estado y Extienden el Campo de la Acción de la Administración Pública

Debemos comenzar con un análisis severo y general de las condiciones actuales de la sociedad moderna que nos

envuelve y domina con sus graves inquietudes, para poder afrontar el conocimiento, de las materias que en forma legal se comprenden en campo de la actividad estatal.'

En la medida que se extiende el progreso técnico y la necesidad de no soslayar indefinidamente el planteamiento y resolución de las complejas situaciones sociales que predominan, en forma correlativa surgen fines y prerrogativas y **se crean instituciones encaminadas a su** regulación jurídica por parte de los órganos públicos y las consiguientes actividades administrativas no jurídicas, que forman hoy el arte y la ciencia de la organización y de la administración en notable desarrollo. Afirma Gulick "que la Administración puede llegar a ser dominantemente cientifica en sus fines y métodos, si adopta la eficiencia como axioma",

El panorama actual, lleno de esperanzas y temores temores por la amenaza de una absurda contienda universal, esperanzas por encontrar el punto de equilibrio para una razonable y justa coexistencia pacífica, internacional y **nacional, nos ofrece situaciones alar**mantes y aceleradas que tratan de configurar la imagen precisa de una nueva sociedad, con el advenimiento de nuevos valores o el fortalecimiento de los anteriores, o inspirada en propósitos de justicia social, que puedan servir para **aliviar las tensiones sociales, o en su** defecto, para crear nuevas y difíciles situaciones.s

Las nuevas técnicas las más adelantadas en manos de los países desarrollados han complicado el desarrollo social y económico de los países débiles. El progreso técnico tal como se desenvuel**ve en sus formas superiores, no es nada** halagüeño para la humanidad, sino una amenaza. Se exploran nuevos planetas, se penetra en los secretos del átomo y de las fuerzas ocultas de la naturaleza, se supera ingeniosamente la tecnología, pero todavía hay campos en la vida del hombre, como el mundo psicológico, que son continentes por descubrir.'

Tal parece que a cada adelanto en los **cuadros de la ciencia y en la técnica, se** provocan graves desigualdades entre los Estados. Reflexionemos, por breves instantes, en el lento desarrollo de la sociología, de la ciencia politica, de la **economía, de la misma administración,** que no encuentran las bases estables de la vida socia!. Ha dicho el profesor Konrad Lorenz: "Una simple amiba es mucho más complicada que el sistema solar, millones de veces más complicada. Es necesario más cuidado en la observación y la descripción. De hecho el sistema más complicado que existe en el mundo, es el comportamiento social del hombre y también el de los animales más desarrollados." *(Express, 986* V.l70, P 66.)

Es nuestro propósito señalar algunos de esos movimientos que tanto preocupan y afectan al hombre moderno, en cualquier latitud que se les considere:

1) Una extraña mezcla de sistemas y teorías histrionismo político, incoherencia y contradicción para remendar lo que ha fracasado o ha sido superado que no han hecho más que complicar el cuadro pesimista de miseria y desorientación que existe en numerosas regiones del planeta; y otros más audaces, que en un breve término, pretenden destruir lo que penosamente ha alcanzado la sociedad; que no ven en su horizonte más que un utópico orden social, "aquellos que creen que la economía de consumo es una economía de distribución" en la frase certera de Píerre George. Aún no se encuentra la fórmula adecuada para que "todos los hombres tengan las mismas posibilidades de desarrollarse libremente"."

2) El crecimiento demográfico desorbitado América Latina es el ejemplo de este fenómeno que acentúa las grandes carencias de los núcleos de población. El proceso de masificación trae aparejado un cuadro de miseria, de angustia social y de hambre en determinadas circunscripciones del mundo. A la sociedad opulenta se viene enfrentando el cuadro de la sociedad indigente.'

3) Las estructuras económ icas inestables y muchas veces, incontrolables de los Estados, principalmente de los países subdesarrollados, amenazados constantemente por el paro, la inflación, la recesión, el alza constante de los precios, los peligrosos vaivenes de la Bolsa de Valores, que pone en peligro la industria y el comercio, las limitaciones de la producción y el difícil acceso a los mercados mundiales, siempre en la frágil situación de países de consumo y vendedores de materias primas y mezquinamente de articulas manufacturados, en un complicado comercio de monopolios y *trusts* internacionales, y **con la amenaza o incomprensión de las** grandes potencias industriales.

5) Un despertar angustioso, frenético y desorientado de los grupos sociales que alteran la paz social o crean un ambiente de inseguridad e irresponsabilidad, como la inconformidad de la juventud moderna que está desempeñando un papel crucial en nuestro tiempo, la lamentable condición del campesinado, con un nivel de vida reducido cuando no infrahumano, desorganizado y aislado de los centros de distribución, con una producción y comercio de bajo nivel en manos de inhábiles intermediarios y con una elemental capacidad adquisitiva.!'

6) La frenética lucha ideológica entre sistemas político-económicos irreconciliables, con el menoscabo de los derechos fundamentales del hombre, como

la libertad y, en particular, la libertad de pensar.

7) La constante proliferación de los fines del Estado, que extienden considerablemente la acción política, ensayando caminos que no hacen sino **robustecer las situaciones anómalas.**

8) Una Administración Pública con una inmensa labor a cuestas que no responde a las justas exigencias de una sociedad de masas, carente de elementos técnicos adecuados, despolitizada en los núcleos mayoritarios del Cuerpo Electoral y fuertemente politizada en los cuadros superiores del Gobierno.

9) El advenimiento de la era de la electrónica y de los computadores, que dan un nuevo sentido a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, con disponibilidad de tiempo y recursos indebidamente dedicados para fines antisociales."

10) El intenso crecimiento de las ciudades, creando infructuosamente la macrocefalia citadina, la carencia de grandes zonas industriales alejadas del centro, con la consiguiente despoblación del campo.

Este cuadro de situaciones complicadas y de difícil solución, no hace sino estimular las exigencias de los grupos de presión, para que el Estado intervenga en relaciones que han formado el campo de acción de los intereses particulares. El intervencionismo del Estado se estimula al calor y pasión de las luchas sociales, provocando las naturales fricciones con las tesis del liberalismo social.

Política y demografia

La moderna sociología vivamente impresionada por el enorme crecimiento demográfico en todas las comunidades humanas, ha dirigido su atención, lo mismo que todas las disciplinas afines como el derecho, la economia, la ciencia política, la pedagogia, la psicología y otras, a estudiar las consecuencias de ese gravisimo problema ligado a un cuadro de situaciones sociales dificiles, que ponen en peligro la supervivencia de la cultura occidental y en otros aspectos, a la propia vida social.

El proceso de masificación universal es impresionante, por los problemas complejos que ella genera, sobre todo, si tomamos en cuenta que las necesidades colectivas deben ímperiosamente ser satisfechas y los elementos con los que se cuenta no siempre están en disponibilidad para atenderlas, en la calidad y cantidad adecuadas, además, de que, las materias primas o manufacturadas se encuentran desigualmente distribuidas sobre la tierra, o los consumidores acusan falta de recursos para adquirirlas.':

Viene a este respecto, la consideración de la tesis de Malthus *(Essay 0/1 the*

Principle of Population as it Affects the Future Improvemenl of Society, * (Thomas R, Malthus, *Ensayo sobre el principio de la población,* México, fCE, 1951) 1798 Y 2° ed. 1803), calificado como un autor pesimista profundo, que estableció su célebre fórmula de la población: "Podemos tener por cierto que, cuando no lo impide algún obstáculo, se duplica de 25 en 25 años, y crece, de un período a otro, en progresión geométrica." Y por lo que se refiere a las subsistencias agrega: "Estamos en condiciones de afirmar, partiendo del estado actual de la tierra habitada, que, en las circunstancias más favorables para la industria, los medios de subsistencia no pueden aumentar más que en **una progresión aritmética".**

Es necesario, por tanto, nos dice Malthus, que sea refrenada la situación del principío de la población "ya que no es posible que vivan más hombres de los que pueden ser alimentados y concluye: "El hombre que nace en un mundo ya ocupado no tíene derecho alguno (si su familia no puede mantenerle o el Estado no puede utilizar su trabajo), a reclamar una parte cualquiera de alimentación y está demás en este mundo. En el gran banquete de la naturaleza no hay cubierto para él. La naturaleza le exige que se vaya y no tarda en ejecutar ella **misma tal orden".**

Esta tremenda tesis se sigue discutiendo y aunque por etapas ha perdido actualidad, retoma para recobrar nuevos y más apasionados brioso Se ha consi**derado que sus consecuencias, no son** tan catastróficas e imprevisibles, pero en muchos aspectos se ha considerado una doctrina que despierta numerosos problemas que preocupan a la conciencia universal. Es indebido negar que el hambre está acosando a grandes regiones del planeta. Sin embargo, no faltan autores que anuncian una era de abundancia para la humanidad, pensando con optimismo en la importancia de los recursos que aún no se explotan y el desarrollo científico."

Comentando el problema demográfico afirma Alfred Sauvy: "En todo caso, lo que resulta evidente es la esterilidad de los conceptos estáticos: lo importante es el movimiento. Y aquí volveremos a encontrar el dato nuevo, el que plantea un problema nuevo y señala nuevas soluciones. El hecho nuevo no es el superpoblamiento, ni el hambre; el hecho nuevo, es que, tras un largo periodo de semiparalización el mundo de seres ha llegado en la mayor parte del mundo a una fase de crecimiento rápido."

El distinguido publicista Harvey Rosenhouse en su interesante artículo: "Planificación: **mensaje no atendido",** esboza el dificil cuadro que implica la explosión demográfica.

Resumimos algunas de sus ideas en estos términos: Los especialistas en de-

mografía aseguran que si no se controla el crecimiento demográfico en esta década, incalculables desastres le esperan a la humanidad. Es un desafortunado hecho que la capacidad del hombre para producir es inferior a su capacidad para reproducirse. Asegura el autor que en México hay hoy más analfabetos que mexicanos en tiempos de la Revolución. El analfabetismo y la subeducación originan el subernpleo y la desocupación. La economia debe hacer grandes esfuerzos para mantener el *statu quo.* El hambre mata y la mala desnutrición provoca daños fisicos y mentales. Ni siquiera una guerra catastrófica puede frenar el crecimiento de la población. La planificación familiar no ha tenido verdadero éxito hasta el presente, el remedio indicado es redoblar el esfuerzo. La resistencia a la restricción demográfica en la América Latina es formidable. Las naciones desarrolladas, que están suministrando la mayor parte del dinero para los programas de planificación familiar, están más preocupadas que las naciones en subdesarrollo. A estos temas se unen otras consideraciones de carácter político.

Sin embargo, el problema entre nosotros es muy complejo y delicado y aunque se reconocen todas las consecuencias que origina la sobrepoblación, **será necesario vencer *"tradiciones seculares y resistencias culturales".*** **Con**sidero que si se tomaran medidas desde un nivel internacional, mediante arreglos entre todas las naciones, habría la posibilidad de adoptar ciertas medidas; por hoy, esas medidas son punto menos que imposible, en la esfera nacional tendrá que pensarse mucho en estos temas erizados de problemas: *una 050-brepoblacion intensifica nuestra miseria. pero una imprudente restricción demográfica, puede poner en peligro nuestra nacionalidad.*

Debemos preguntarnos cómo lo hace Jean Mayer *(Revista de Occidente,* núm. 85, p.29). Una política no malthusiana de población. "¿Vamos a continuar basando la necesidad de una política de población en que un desastre de nutrición haya de ocurrir en una fecha hipotética, cuando está claro que el problema está aquí y ahora, y para nosotros tanto como para otros? ¿Vamos a continuar ocultando el hecho de que una política racional puede llevar consigo en muchos países no sólo una estabilización de la población que permita un aumento de la renta disponible, sino también una disminución de la pobla**ción conforme aumenta esta renta dis**ponible?"

Todos estos graves problemas demográficos han traído como consecuencia que el Estado moderno y por ende la Administración Pública hayan adquirido una extensión y una proyección, como no se habia registrado antes en el transcurso de la historia.

Ante todo debemos señalar el aumento de los fines, prerrogativas, atribuciones o cometidos del Estado, que se interna en campos reservados hasta ayer a la acción de los particulares.

El moderno neo liberalismo, elliberalismo social y otras formas renovadas del viejo liberalismo siguen empeñados en poner un valladar al Estado para que no extienda su actividad."

En tanto que las tesis estatistas, intervencionistas, **socialistas y comunistas,** luchan sin descanso para atribuir al Estado nuevas tareas. El avance y logros obtenidos por estas teorias cada día es mayor y sigue provocando problemas de largo alcance cuyas consecuencias son difíciles de prever.

El comunismo tal como se practica en la Unión Soviética y en los paises que forman su zona de influencia, lo mismo que el comunismo que se realiza en la China de Mao Tsetung han acabado por entregar al Estado la totalidad de los fines sociales. Aunque en sus postulados ellos consideran que el Estado como institución, es un hecho político y transitorio que debe desaparecer, sin embargo, esos Estados comunistas han acabado por asumir todos los aspectos de la vida social.

Esta es la irreconciliable contienda ideológica que estamos presenciando en la actualidad. No hay país en el mundo en donde se haya provocado la lucha social para destruir la organización del Estado democrático y sustituirla por las nuevas formas que ellos preconizan."

El reinado de la violencia impera en el mundo como consecuencia de estas frenéticas luchas ideológicas y han creado en la sociedad moderna una etapa de confusión, de desaliento y de incertidumbre que se refleja en todos los actos de nuestra vida cotidiana los cuales, al trascender a la esfera internacional, ofrecen la imagen actual de grandes bloques de naciones empeñadas en po**líticas contradictorias, con la consi**guiente acumulación de armamentos, sobre todo la proliferación de las arteras armas nucleares, que pueden llevar al mundo a su propia destrucción.

El drama que vive la sociedad moderna es alucinante, enfermizo, desolador, porque las naciones se ven obligadas, cuando no apremiadas, a adoptar las determinaciones particulares de los grupos de presión, que en todo momento convierten cualquier problema, por insignificante que éste pueda ser, en un problema de suma gravedad que altera peligrosamente la vida social.

Una población en constante aumento que trae aparejados difíciles problemas económicos, exige una Administración Pública perfectamente organizada y con los elementos suficientes para tender sus funciones.

La Administración Pública Mexicana"

Es una preocupación constante en todo el mundo revisar y superar los mecanismos de la maquinaria administrativa, porque los defectos e inconvenientes que se encuentran en ella, no harán sino atrasar o complicar la realización de los fines que incumben al Estado, es decir, una Administración Pública defectuosa detiene o impide el desarrollo social y hace más grave el planteamiento y atención adecuados de ella.

En su segundo informe de Gobierno, el señor Presidente de la República anunció a la Nación: "El progreso de la Administración Pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero también es evidente, que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración".

El desarrollo del derecho administrativo y de la Administración Pública ha sido muy lento frente a la rudimentaria organización administrativa que proviene de la etapa precortesiana, de la Colonia y de su incipiente desarrollo en el México independiente.

Durante la época precortesiana, en particular los reinos o monarquías electivas con sus Consejos de la misma naturaleza de México, Texcoco y **Tacuba, contaron con una administra**ción incipiente, fuertemente centralizada principalmente en los aspectos teocrático y militar, pero contando con interesantes instituciones administra**tivas en la milicia, justicia, educación** y hacienda.

El régimen colonial se desenvolvió en varias administraciones como la militar, la religiosa, la fiscal, la administrativa, la municipal y otras; también centralizadas orgánicamente bajo el gobierno de los reyes, el Consejo Real de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, el Virrey, las Audiencias Reales, los Gobernadores, Adelantados, Intendentes, Corregidores y los Ayuntamientos.

Al iniciarse nuestra organización independiente el país tenía una población entre 6 y 7 millones de habitantes. En 1821 la Administración Pública fuertemente centralizada, se regulaba por la Ley de 8 de noviembre de ese año y es el primer antecedente de nuestra actual Ley de Secretarias, y se reducía a un pequeño grupo de empleados dependientes de cuatro "Secretarios de Estado y del Despacho Universal", en los Ramos de Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda Pública, Guerra y Marina. El mayor

porcentaje de empleados se concentraba en las fuerzas armadas, dadas las condiciones inestables del país. En la parte legal existían unas cuantas leyes administrativas, la mayor parte supervivencia de la Colonia, como minería, aguas, baldíos y otras.

Pensemos que a partir de 1857 el Estado contaba, para atender a los problemas de la población con doce millones de pesos de presupuesto, con una pequeña Administración Pública con varios cientos de empleados.

Fue a partir de la Constitución de 1917 cuando se intensífican los fines del Estado, con un intervencionismo de Estado, moderado en algunos aspectos y radícal en otros. Surgío de esta manera un grupo burocrático más compacto para atender a los nuevos fines, Al mismo tiempo se planteó la necesidad de expedir las numerosas leyes administrativas reglamentarias de los nuevos preceptos constitucionales."

El año de 1925 es significativo, porque es a partir de esa fecha cuando comíenza la proliferación de organismos descentralizados y desconcentrados.

Comparemos las anteriores administraciones públicas con la actual que debe atender los problemas de cincuenta millones de habítantes con un elevado índice de crecimiento, que requiere más de 600 mil empleados.

Es evidente que a partir de 1917 la Administración Pública no estaba en condiciones de atender sus problemas con las viejas estructuras liberales. Han crecido las prerrogativas del poder público pero no nos hemos preocupado de modernizar la Administración Pública.

La mayoría de la población no se percata cabalmente del funcionamiento y necesidad de la Administración Pública, con sus quince Secretarías de Estado, tres departamentos administrativos y más de 300 órganos públicos, aunque, por una u otra causa, sienta su acción en los diversos órdenes de la vida social: en el ámbito munícipal, dirimiendo los problemas de la vida cotidiana; en el ámbito local con los problemas más inmediatos de la entidad; y en el ámbito federal la exploración y explotación del petróleo, la construcción de obras hidráulicas, viales, educativas, electrificación, asistenciales, puertos, campos de aviación y otros servicios más.

Cada día es mayor el número de actividades administrativas que tiene a su cargo la Administración Pública, fenómeno observado a principios del siglo por el jurista León Duguit, que pensó que el Estado era una federación de servicios públicos, concepto hoy inaceptable porque la mayor parte de las actividades del Estado no se realizan bajo la forma de servicios públicos, sino en otras formas de atención de las necesidades. En el futuro posiblemente

se desarrolle más intensamente la noción de servicio público. [10]

La influencia norteamericana se hizo sentir hasta fecha relativamente reciente con la creación de ciertos organismos como la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional de Valores y otros; pero en general, fueron los principios del Derecho Administrativo francés los que señalaron el desenvolvimiento de las instituciones Administrativas Federales, circunstancia que ya habia sido observada en 1899 por don Francisco Bulnes en su obra sobre *El porvenir de las naciones hispanoamericanas?"*

El Régimen Jurídico de la Administración Pública

El poder público se ha desenvuelto en el transcurso de la historia alejado de los principios jurídicos.

En algunos casos se han establecido normas que por lo regular se violaban o no se tomaban en cuenta. En época más cercana ha aparecido la idea de la subordinación del poder público al derecho, sobre todo en los países que viven al amparo del Estado de Derecho.

Este fenómeno es muy complejo por las constantes transformaciones de las formas de gobierno y porque las actuales estructuras políticas y administrativas, que actúan en el marco de los principios jurídicos, han visto acrecentar la autoridad del Estado al proliferar sus prerrogativas.

El Estado ha acabado por aceptar las limitaciones, pero "resulta extraño que el Estado acepte voluntariamente considerarse obligado por la Ley. Está en la naturaleza de las cosas de que el Estado crea, de buena fe, estar investido del poder para decidir discrecionalmente sobre el contenido y las exigencias del interés general". (Prosper Weil, *Der. Adm.* p. 27.)

Los que han ejercido el poder han considerado que su autoridad no tenia más límites que los que su propia voluntad quisiera imponerles. La conquista del mundo supremo ha significado históricamente la concentración de la autoridad en unas cuantas manos, mas no en instituciones. Culminación de este largo proceso es el absolutismo real del siglo XVIIl.

Examinando esta situación afirmó Montesquieu en *El espiritu de las leyes* (Lib. xl, cap. vt): "Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo Cuerpo de Magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. No hay tampoco libertad si el poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo. Si está unido a la potestad Legislativa el poder de

decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor. Todo estará perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes, el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares".

La lucha por el derecho es un proceso dramático en todos los tiempos. Los pueblos han puesto continuos valladares a la acción desenfrenada del Poder Público y para este efecto la Constitución y las leyes que de ella se derivan, son el medio más idóneo para enmarcar la acción estatal. Por ello resulta erróneo la actitud de algunos técnicos en administración, que menosprecian la acción legal de ella."

Acrecentar el poder de los funcionarios, sin una regulación jurídica estricta, es peligroso y da origen a su ejercicio indebido, porque, al margen de toda limitación, se llega al desconocimiento de los derechos fundamentales del hombre.

Es en varios siglos en los que se va construyendo la relación entre Estado y derecho. Los principios sobre los que se va a lograr la adopción de estas ideas, o sea el advenimiento del Estado de Derecho es una forma de los mejores atributos de la cultura occidental.

Una doble dirección señala este camino: a) Por una parte el Estado debe actuar subordinado al orden jurídico; b) en ningún caso debe la autoridad violar el *status* jurídico del individuo.

De este modo se conquistan las Declaraciones de Derechos del Hombre y del Ciudadano y los medios para hacer efectivas esas garantias, como entre nosotros, el Juicio de Amparo.

Lajurisdicción administrativa y ellimite que le precisa que es la competencia administrativa, obligan al funcionario a no eludir los mandatos de la ley y ser su más fiel servidor.

El régimen jurídico que debe regular la Administración Pública debe ser de derecho público. Sin embargo, en casi todos los paises se mantiene un régimen mixto, es decir, determinadas materias caen bajo el campo del derecho público y otras en el del derecho privado.

Entre nosotros la regla general que predomina en la legislación es que el régimen de la Administración-Pública es de derecho público, pero este principio tiene numerosas excepciones, de acuerdo con la naturaleza de la institución que se considere.

El artículo 10 del Código Fiscal de la Federación (D.O.F. 11967) ordena: "Los impuestos, derechos yaprovechamientos se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este

Código y suplementarias por el Derecho común". Como este ejemplo podríamos citar otras leyes administrativas que mantienen el criterio de la suplementariedad del derecho común.

La Ley General de Bienes Nacionales (VI3069) establece un doble régimen jurídico: uno de derecho público para los bienes de dominio público de la Federación y otro mixto para los bienes de dominio privado de la Federación. Los primeros están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley; y en cuanto a los de dominio privado el artículo 6 establece el principio de que rigen por la ley administrativa y en lo previsto por la ley de referencia, por el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federa!. Es decir, el Códígo Civil cítado tiene el carácter de la ley supletoria para dichos bienes. Tal es el caso de la prescripción que se aplica dicho Código duplicándose los términos. Artículo 38.

Los organismos descentralízados se rigen por la Ley para el Control por parte del Gobíerno Federal de los Organismos Descentralizados. Se trata en este caso de un régimen de derecho público. A pesar de ello, ciertas instituciones pueden regular sus relaciones con los particulares mediante leyes de derecho privado.

Tal es el caso de la nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo de Petróleo (D.D.F. VII 841), articulo 18: "Se consideran mercantiles todos los actos de la industria petrolera. En lo no previsto por esta ley se regirán por el Código de Comercio y de modo supletorio por las disposiciones del Código Civil, del mismo Distrito Federal".

Los propios organismos descentralizados, como la Universidad Nacional Autónomade México, a la cual no se aplica la ley de organismos descentralizados y se rige por su ley orgánica especial."

También se aplica la ley por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a estas últimas, pero sólo para los efectos de control y vigilancia, en los demás casos se rigen por el Derecho Común.

Las empresas privadas de interés público se rigen por el Derecho Común, salvo que su ley orgánica mantenga un régimen mixto, sobre todo en sus relaciones con los particulares.

Debemos señalar que en la Administración Pública mexicana faltan aún algunas leyes de organización y funcionamiento. Es indudable que seria muy útil una Ley de Procedimiento Administrativo Federal, tal como existe en algunos paises como España, o como la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946 en Estados Unidos de Nortea-

mérica. Es también una aspiración una Ley de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción y otras leyes análogas. Algunas leyes administrativas están notoriamente atrasadas o no se cumplen. Otras carecen de un procedimiento adecuado o de un sistema sancionador eficiente."

En el derecho comparado la situación es también confusa y sólo pueden señalarse soluciones parciales. Weil *(Der. Adm.* p. 74) describe este cuadro en los términos siguientes: "dispersión de los órganos, diversificación de los medios, graduación de los fines: esta triple evolución ha engendrado una asombrosa complejidad de regímenes de derecho, aplicables a la acción administrativa. Derecho público y derecho privado se mezclan de tal forma que la variedad y las matizaciones desafian toda tentativa de síntesis, Ciertamente, desde el momento en que hay servicio público se aplican los principios más arriba enunciados cualquiera que sea el derecho público o privado, que rige el servicio. Pero, aparte de esto la investigación se pierde con las sutilezas de las excepciones, de las presunciones susceptibles de alterarse y la reflexión se precipita en el **vértigo".**

Conclusión

Consideramos que el aspecto jurídico de la administración no comprende más que un aspecto de ella, sin que se trate de desconocer que los aspectos no jurídicos comprenden los temas fundamentales del arte y de ciencia de la administración. Mosber y Cinmino *(Ciencia de la Adm.* p. 45) nos dicen: "Si en Europa los estudios jurídicos pueden haber obstaculizado y viciado en parte los estudios administrativos, en Estados Unídos es el pragmatismo el que puede haber exagerado la visión empírica del fenómeno."

Es decir, ambos aspectos del estudio de la administración, el jurídico y el pragmático, se enlazan y se complementan para obtener los mejores resultados. Las Naciones Unidas están empeñadas **en dar una asistencia técnica en materia** administrativa a los países subdesarrollados, porque con ello se contribuye a su más rápido desenvolvimiento. El dilema es determinar si debe hacerse una revolución administrativa que la transforme radicalmente o una simple reforma. Bernard Gournay en su libro sobre ***L'Administration,*** **nos dice: "Numerosos** espíritus estiman que es necesario repensar enteramente nuestra administración: hacer tabla rasa de la organización actual, redefinir las funciones del Estado, remodelar completamente la repartición de las tareas entre los Ministerios y el trazo de las circunscripciones **territoriales, revisar la noción misma** del funcionario, etcétera. Al contrario, algunos piensan que es necesario partir

de la organización actual, proceder lentamente, por retoques sucesivos en los **sectores que se pretendía,** etcétera."

Una Administración Pública eficiente obliga al funcionario y al empleado a **reconocer que no es más que un servi**dor de la colectividad. Lo que contribuye más al desorden y a la arbitrariedad es el ejemplo pernicioso de la inmoralidad administrativa. Por ello debe combatirse el feudalismo burocrático que hace de cada órgano administrativo un interés particular. El interés público como el interés privado se armonizan para el cumplimiento de las elevadas finalidades de la sociedad y del Estado. Una mala Administración Pública no hace, en todos los estados, sino reflejar las condiciones objetables de una sociedad. La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, puede contribuir a la resolución de este arduo problema."

La Administración Pública Mexicana debe revisarse en todo su sistema y precisar las normas de planificación, **organización y funcionamiento, que correspondan a su verdadera naturaleza.**

José Luis Villar Palasi *(La intervención administrativa en la industria.* Instituto de Estudios Politicos, Madrid, 1964, p. 64) nos dice: "...Todo Gobierno, en tanto que es un órgano colectivamente representativo de una sociedad moderna, debe adoptar cada dia decisiones innumerables y extraordinariamente complejas. Pero la planificación se esfuerza **en dar a esas decisiones un carácter más** racional, habida cuenta del porvenir, de los recursos disponibles, de las realidades del presente y de las eventualidades ulteriores. En contra de lo que se cree erróneamente, la planificación no es repitámoslo incansablemente ni una solución particular en sí, ni una fórmula hecha a aplicar; no implica ni incorpo**ración, ni industrialización, ni colectivización. Es una manera de pensar, una** forma de abordar los problemas sociales, con el instrumento de la razón, a fin de permitir a la sociedad orientar su desarrollo, de forma que asegure en **todo momento el bien social** máximo."

En toda reforma administrativa, planificada se debe hacer una revisión cuidadosa de su estructura. Existen muchos órganos obsoletos, repetidos, confusos, inciertos, de mecanismo lento y perjudicial, a lo cual puede unirse un personal inconveniente que limita cualquier propósito de transformación social. Por ello, se deben crear los órganos que **sean necesarios, no recargando la maquinaria administrativa, con un excesi**vo personal, y suprimir los que no sean adecuados. Las facultades contradictorias de las Secretarías y Departamentos de Estado, crean graves problemas que son fuentes de dilaciones en el servicio y molestias a los particulares. Tal es el caso de las Juntas Federales de Mejoras

Materiales, que además de invadir las facultades de los gobiernos locales y municipales, hacen intervenir varias Secretarias de Estado en su funcionamiento, que deberían quedar bajo la responsabilidad de una sola dependencia.

Pensemos, además, por vía de ejemplo, que en la industria panificadora, farmacéutica, vinícola, de la construcción, de la leche, vienen diversas Secretarias de Estado hasta instituciones privadas, y otras instituciones administrativas federales sin contar con las locales y municipales que por uno u otro motivo interfieren en la gestión administrativa. El número de inspectores que controlan a la industria es grande, sin contar con otros problem-s económicos, fiscales, etcétera."

La Ley de Secretaria y Departamentos de Estado debe convertirse en una verdadera ley de la Administración Pública, fijando un régimen de estricto derecho público, incluyendo organismos centralizados y desconcentrados y fijando un régimen mixto en los casos que asi lo requieran en las instituciones descentralizadas, empresas de participación estatal y empresas privadas de interés público.

Algunas instituciones, como las nacionales de crédito, se organizan al amparo de su propia ley especial, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley de Sociedades Mercantiles, pero es necesario señalar que ese régimen no encaja o se manifiesta imperfectamente (Sociedades Anónimas de un solo accionista unipersonales o unimembres, aunque se distribuyan en órganos administrativos. Véase el articulo 89, fracción I de la Ley de Sociedades Mercantiles, sin embargo, en la Doctrina del Derecho Mercantil, algunos autores aceptan la posibilidad de una Sociedad Anónima de un solo socio, pero aun en este campo la opinión es discutible, aunque se señalan los casos del Banco de Francia y en España el Instituto Nacional de Industrias, accionistas únicos de diversas sociedades), son Instituciones que deberían regularse por un régimen jurídico adecuado para empresas de crédito oficiales o en general para la empresa pública mexicana, en la cual falta una reglamentación, tal como se viene haciendo en otras legislaciones. No olvidemos que uno de los temas más importantes de la reforma administrativa es el desarrollo de un plan de financiamiento."

Es conveniente precavemos de no aplicar el mismo criterio ti orientación, cuando se organiza una oficina de licencias, de registro, de caza o pesca, o de policía, a los casos en que se crea una institución económica básica. Debemos señalar que los principios de gerencia científica y de gerencia industrial, acusan un notable adelanto, que debe

ser cuidadosamente revisado en las actividades del sector público.

Esto quiere decir que debe ponerse orden en la creación y funcionamiento de los órganos públicos y establecer un criterio jurídico adecuado a sus funciones.

Los ejemplos citados nos llevan a la conclusión de que no son revisiones parciales las que deben hacerse, sino una revisión general del sistema de la Administración Pública.

Notas

"Comúnmente se lJamaAdministración Pública a las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; de las juntas independientes y de las empresas gubernamentales y de algunas otras dependencias de carácter especializado. Se excluyen específicamente las dependencias judiciales y legislativas del gobierno y de la administración no gubernamental" Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson. *Administración pública,* Eds. de la Un. de Puerto Rico, p. 25.

"Existe la Ciencia Administrativa. Una ciencia es un conjunto de conocimientos sistematizados que se acumulan y aceptan para entender verdades generales relativas al estudio de un fenómeno, de un asunto, o de un objeto en particular. Este conjunto de conocimientos es enteramente objetivo y está libre de perjuicios, influencia personal o predisposiciones. En otras palabras, es posible obtener información válida relacionada con la Administración" y agrega más adelante: "Siempre que el hombre se ha propuesto una empresa, ha estado presente el proceso administrativo, si bien en distinto grado". George R. Terry. *Principios de Administración,* Cía. Ed. Continental, México, pp. 2829.

3" ...en cualquier régimen político la obra del Estado se manifiesta como condición necesaria, pero no suficiente, para promover el desarrollo económico. A quien con el ánimo libre de perjuicios y de inclinaciones ideológicas se formula la posibilidad de desarrollo de un país, le es dado constatar como a condición de que sean respetadas tales precauciones y que se proceda a una elección consciente de los medios de acción pública no pueden dejar de coexistir y armonizar gradualmente el Plan de Estado y de los entes públicos y las actividades de los particulares, las cuales constituyen el *primum mobile* de todo desarrollo. Actividades que resultan tanto más fructuosas, cuando mayor sea su libertad de desarrollo. Al fin y al cabo ha sido esta coexistencia y esta progresiva armonización entre poderes públicos y la libre iniciativa, la que ha asegurado en los países más adelantados cuanto mejor y más duradero ha llegado a crear la civilización moderna". Giusseppe Ugo Papi. "La función del Estado en las economías mixtas". En la obra: *La empresa pública* de Evelio Verdera Tuells.t. 1, p. 31. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970.

4En el estudio de la Administración Pública es muy conveniente fijar el campo de acción de esta importante disciplina. Marshall Edward Dimock, Gladys Ogden Dimock (en su obra: *Administración Pública,* Ed. Hispano americana, p. 25) resume esas tareas en los términos siguientes: "La administración se ocupa de: *Metas:* lo que debe hacerse; *Politica:* cómo hacerlo; *Planificación:* determinar los pasos mediante los cuales se pueden alcanzar las metas; *Decisión:* determinar prioridades y decidir entre diferentes métodos; *Organización:* por niveles y por unidades dando a todos los componentes una tarea, de suerte que cada uno tenga un campo de acción definido; *Personal:* estudiar sus motivos y razones así como las relaciones humanas en todos los niveles; *Presupuestos y finanzas:* estudiar el costo de los planes para tener una norma de control y de decisión; *Compras y abastecimientos:* generalmente es una función centralizada; *Dirección:* planificación del programa y de la dinámica de la dirección; *Coordinación:* sincro-

nizar el programa y evitar duplicación de esfuerzos; *Supervisión:* dirigir el trabajo de los demás; *Control:* determinar si la empresa cumple sus fines, si está en su debido tiempo y si tiene eficacia; *Relaciones públicas:* explicar el programa a todos los interesados para que los servicios tengan buena acogida y puedan mejorarse".

[5] A este propósito nos dice Irurzun *(Sociedad y Derecho,* p. 111): "El Estado actual llamado Estado de servicio o de bienestar, planifica e interviene *procurando una mayor productividad, el progreso económico y una distribución equitativa de la riqueza.* El ordenamiento racional de la sociedad se explica teniendo en cuenta la complementación de las estructuras sociales y su interfuncionalidad. Lucas Verdú."

6 Gunnar Myrdal, *El reto a la sociedad opulenta,* México, FCE, 1964.

"Ricardo Urgoiti, *Nuevos poderes de la Era Científica,* Cid. Madrid, 1963.

[8] A estas consideraciones debemos agregare! problema que suscita las limitaciones a la libertad, ante e! acoso de los problemas económicos. Lo cual nos hace recordar las palabras de Roosevelt: "Una verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad económica e independencia."

"Las regiones donde el porcentaje de crecimiento es el más elevado son también las que sufren una mayor insuficiencia de recursos alimenticios. Para asegurar a todo el mundo una alimentación apropiada en el término de los próximos cuarenta años, será necesario acrecentar la producción de alimentos en un 200 por 100". Noel Drogar. *Los paises del hambre,* p. 29.

"Peter Heintz, *Los prejuicios sociales.. Un problema de la personalidad, de la cultura y de la sociedad.* Editorial Tecnos, Madrid, 1968.

II "En las sociedades modernas industrializadas y de elevada posición social, los jóvenes cada vez tienen oportunidades para la educación, las artes, los pasatiempos y el descanso de las que ha tenido cualquier otra generación en la historia. ¿Por qué, entonces, este clamor acerca de los problemas de la juventud? Quizá esto se deba, en parte, a que cada generación de adultos concibe los problemas de la juventud en el contexto de su propia imagen de un futuro más brillante; pero esto no es todo. La preocupación de los adultos acerca de la juventud actual, también refleja los cambios en nuestras sociedades, que han alterado el período mismo de transición, que han difundido el mito de que la "riqueza" elimina los problemas, y que han aumentado las diversas oportunidades para la juventud, de acuerdo con el lugar y posición que tienen sus padres en la vida". Muzafer Sherify Carolyn W. Sherif. *Problema de la juventud. Estudios Técnicos de la transición a la edad adulta en un mundo de cambio.* Ed. Trillas, México, 1970, p. 16.

12 "¿Por qué, entonces, la computadora, que es una realidad bien tangible, *se convierte en el espíritu público en una divinidad todopoderosa? Por su naturaleza misma. por el destino que tiene, la computadora se encuentra necesariamente en el origen de un cambio social de gran importancia;* de un cambio, por consiguiente "dramático". Fácil es hacer el paso que la convierte en un monstruo devorador, no de sus hijos pero sí de sus progenitores. Cabe agregar que el hombre burocrático del que se burlaba Corteline (raza que aún prospera, y que, inclusive, habría aumentado, puesto que si bien el uniforme ha cambiado, el espíritu permanece idéntico), no ve con benevolencia esta máquina que viene a romper sus costumbres, que le impide continuar con sus trámites inútiles". Jean Marc Font y Jean Claude Quiniou. *Las computadoras: mitos y realidades.* Ed. Tiempo Nuevo. Caracas, p. 17.

13 David Riesman. *Abundancia ¿para qué?* Fondo de Cultura Económica, México, 1965. Richard J Bamet. The economy of death. Atheneum. Nueva York, 1970. Gino Germani. Política y sociedad en una época de transición. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962.

"Admirable es esta admonición de Juan XXIII. "El problema del hambre es, desgraciadamente, aún más grave para una amplia parte de la Humanidad que el problema de la paz. Para poner

remedio a esta calamidad no podemos en modo alguno recurrir a doctrinas erróneas, ni a métodos asesinos de limitación de los nacimientos. Es necesario, por el contrario, que las riquezas que produce la tierra sean repartidas equitativamente entre todos, tal como lo exigen los Mandamientos de Dios y la Justicia. Mejoremos la distribución de los bienes, aquí en la tierra, rompamos las barreras del egoísmo y del interés, estudiemos el modo más apropiado de favorecer las regiones menos desarrolladas, empleémonos en obtener de la tierra los recursos incalculables aún ocultos que ésta puede ofrecernos".

15"Uoade las grandes hipocresías (conscientes o inconscientes) de la situación actual es que hay países que tratan de imponer la regla liberal al comercio con los países subdesarrollados mientras que no la aplican más que muy deficientemente dentro de sus fronteras". Yves Galvez, "Justicia en el comercio internacional". *Cuadernos para el Diálogo,* número 13.

16.1. Salwyn Schapiro. *Un mundo en crisis.* Editorial Universitaria, Río Piedras, 1970. Puerto. Rico. Robert Junge. *El futuro ha comenzado,* Nacional, Madrid, 1953. J. A. Lebret. *¿Suicidio o supervivencia de Occidente?, Estudio para comprender los problemas de nuestro tiempo,* Nuestro tiempo, Bilbao, 1968. Norbert Voss. *¿Elfin de la civilización?* Plaza Janes E., Barcelona, 1968. Pierre George, *Panorama del mundo actual,* Ariel, Barcelona, 1970. Marcelo Catala, *Futuro social de Occidente,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

17*Manual de Organización del Gobierno Federal. 1969-1970.* Secretaría de la Presidencia. Comisión de Administración Pública. México.

lS"La Constitución mexicana, una de las más avanzadas del mundo, inconclusamente, afirma la existencia real humano-jurídica de los seres sociales, familiares y nacionales; pero a ella falta, como falta y con mayor razón a todas las Cartas Políticas de su tiempo, que ni aún siquiera llegan a esta afirmación escueta, las Leyes Reglamentarias que hagan posible convertir los postulados teóricos constitucionales en realidades vivientes". Luis Chico Goerne. *(La Filosofla Constitucional Mexicanafrente a la crisis política de nuestro tiempo,* Ed. Jus, México, 1953. p.92.)

19Gerard Be1orgey, *Le Gauvernement et 1'Administratian de la France,* Armand Colin, París, 1967.

20John D. Millet, *Government and Publíc Administratíon,* MacGraw Hill Book Ca. Inc. Nueva York, 1959. Dow Votaw, *Legal Aspect ofBusiness Administration;* Prentice Hall, Inc. Englcwood Clifis, N. 1.,1956.

21 "En los Estados Unidos es ya tan importante el derecho administrativo, que es la única materia que se enseña en todos los cursos de todas las escuelas de derecho del país Ello se debe a que el proceso administrativo d,' la mayoría de las funciones gubernamentales afecta en mayor o menor grado a los intereses privados. Esto se aplica muy en particular a los departamentos y juntas reguladores que tienen ciertas facultades 'económicas, como son la regulación de las compañías de servicios públicos o de las relaciones obrero-lucrativa en la práctica del derecho." (Dimock, op. cito p. 122.)

22Yéase el artículo 1°, fracción II de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de Jos organismos descentralizados y empresas de participación estatal (D.O.F. del31 de diciembre de 1970), que excluye a las instituciones docentes y culturales).

2JGarcía de Enterria Eduardo, *La Administración Española,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid,1961.)

24La Administración Pública se inspira en otros fines diversos al de la iniciativa privada, porque allá debe dominar el interés público sobre cualquier consideración particular. Jacob Weisman, *El derecho en una sociedad de libre empresa,* Ed. Trillas, México. p. Il1, nos señala cuál es el propósito de ese interés particular: "Según el modelo más sencillo de empresa, el hombre de negocios, como quiera que se le defina valúa sus propiedades, más o menos, y dispone su uso o

intercambio en la forma que prometa mayores rendimientos. El hombre de empresa, al decidir qué bienes y servicios pueden producirse y lo que prometen, se esfuerza por crear el mundo más provechoso posible. La creación de ese futuro económico es la tarea fundamental de los negocios y empresas".

25Por otra parte, una tarea de urgente realización es la moralización de la Administración Pública, lo mismo en los niveles superiores que en los cuadros bajos de la misma En el mensaje del Presidente Luis Echeverría del 10 de diciembre de 1970, afirmó: "La carrera del funcionario es incompatible con la del negociante. Aquel que emplea en su propio beneficio los bienes o la autoridad que se le han confiado, traiciona a su pais. Aquel que no se entrega a las tareas públicas hasta el límite mismo de su capacidad y de su energía, defrauda al pueblo. La obra próxima de la nación requiere depurar la conducta, perfeccionar la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad en todos sus niveles".

"r'Dístínto es el problema de las pretendidas sociedades anónimas constituidas unilateralmente por el Estado, las Corporaciones Locales y los entes públicos. Creemos que no son verdaderas sociedades anónimas. ni. por tanto, empresarios colectivos o sociales. por que falta la base colectiva o asociativa (dos o más fundadores) indispensable para la existencia de una sociedad; porque le son, por tanto. inaplicables todas las disposiciones de carácter imperativo contenidas en la Ley de Sociedades Anónimas en función de la pluralidad de socios (p. ej., celebración de Juntas Generales. régimen de las acciones, etc.); porque las excepciones al régimen privado de la Ley de Sociedades Anónimas es constante y se establece por normas de Derecho Público que son realmente las que gobiernan la sociedad; porque se altera sustancialmente la estructura del tipo de empresario social elegido (sociedades anónimas), y, finalmente, porque se altera el status aplicable a estos empresarios". (Manuel Broseta Pont, Tecnos, Madrid, 1965, p. 268.)

Tomado de *Estudios de Derecho Público Contemporáneo,* FCE, México, 1972.

Andrés Serra Rojas

Jesús Castañón Rodríguez, en 1988, definió al licenciado Andrés Serra Rojas como un político en el sentido platónico de la palabra, un diplomático de siempre.

Fue orador, diputado y senador por el estado de Chiapas, impartió cátedra de Teoría del Estado, Ciencia Política, Derecho Económico e Historia de las Doctrinas Políticas.

Fungió como maestro de los ámbitos universitarios y de la política nacional e internacional. Como aportación inmortal, dejó a maestros y alumnos un amplio acervo biblíográfico en el cual se consideran entre las principales publicaciones: ‘‘Obra Juridica Mexicana", ‘‘El Desarrollo del Derecho Administrativo en la Estructura Juridico-Política de México", "Derecho Económico", "Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia", "Ciencia Política, la Proyección Actual de la Teoria General del Estado", "Pensamiento Politico" y "Exégesis de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados".

Fue fundador, en unión con Narciso Bassols, de la Facultad de Economia de la UNAM.

Creó en 1951 un proyecto general sobre la Reforma Política Administrativa y Electoral.

Es autor del proyecto de Ley que fue aprobada por el Congreso, dándole el voto a los jóvenes mayores de 18 años de edad.

Autor del proyecto de reformas al gobierno municipal y al gobierno federal.

Ocupó el puesto de Secretario del Trabajo y Previsión Social durante el régimen del licenciado Miguel Alemán.

Participó en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Instituto Federal Electoral.

Hacienda Pública

Cegadas las mejores fuentes de riqueza en la Nueva España por la guerra insurgente que, al utilizar como campo de operaciones el Bajío, habia destruido las zonas agricolas más importantes, vitales para la vida de la colonia; suspendido el comercio en el exterior y muy limitado el interno, todas estas circunstancias se traducían durante el año de 1821, de manera precisa, a través de los números que daban cuenta del estado de la hacienda pública.

Nuestros gobernantes tuvieron que empezar a vivir con una carga de desembolsos y deudas en el presupuesto estatal, que hacían la vida política del país incierta y angustiosa.

La alentadora visión de Humboldt, sobre nuestras riquezas materiales se había convertido en solamente un interesante punto de vista para posteriores estudios históricos.

Real Hacienda

Los ramos de ingresos durante la dominación española, para los efectos contables, estaban divididos en cuatro grupos: "comunes", "remisibles", "particulares" y "ajenos". Algunos historiadores , como Alamán,' los consideraban en esencia divididos en tres grupos, pues los llamados "comunes" y "particulares" eran en verdad ramos de ingresos de la Real Hacienda, y solamente se distinguían entre sí en que los productos de los "particulares" se destinaban a fines especiales aunque pertenecían al real erario.

En la *Historia general de Real hacienda* de Urrutia y Fonseca figuraban los siguientes como "comunes", con destino a sufrir cargas generales del reino en sus productos libres:

Derechos de ensaye, derechos de oro, derechos de plata, derechos de vajilla, amonedación de oro y plata, alumbre, cobre, estaño y plomo, tributos, censos, oficios vendibles y renunciables, oficio de chancillería, papel sellado, media anata, servicio de lanzas, derechos de licencias, ventas composiciones y conformaciones de tierras, pulperías, donativo, comisos, grana, añil y vainilla, vino, aguardiente y vinagre, nieve, cordobanes,juego de gallos, pólvora, lotería, alcabalas, pulques, armada y avería, almojarifazgo, y otros derechos de mar, sal y salinas, aprovechamientos, alcances de cuentas, bienes mostrencos, anclaje, y estanco de lastre.

Los segundos o "remisibles" eran aquellos cuyos productos liquidas se remitían a la Península y posesiones ultramarinas; a saber, naipes, azogue y tabaco.

Los terceros o "particulares", aunque pertenecian al real erario, tenían aplicados sus productos a gastos especiales en las colonias o en la Península, y eran cinco, de los cuales el uno, que es el de **"penas de cámara", tenía encomendada** su adminístración y distribución de productos a las reales audiencias o tribunales de justicia, y los cuatro restantes a los particulares fines que se referían y que son: penas de cámara, bulas de santa cruzada, diezmos eclesiásticos, va**cantes mayores y menores, medias** anatas y mesadas eclesíásticas.

Los últimos, llamados "propios y arbi**trios" o** "ajenos", **por su origen u obje**to entraban en las tesorerías reales en virtud de la especial protección que Su Majestad les dispensaba, como dicen Urrutia y Fonseca, y eran:

Temporalidades, fondo piadoso de Californias, espolios comunidades de indios, dos por ciento de comunidades y cuatro por ciento de propios, hospital real de indios, noveno y medio de hospital, medio real de hospital, medio real de ministros, gastos de justicia, gastos de estados, fábrica de palacio, muralla, desagüe de Huehuetoca, peaje, señoreaje de la minería, extinción de bebidas prohibidas, para Acordada, impuestos de pulques para crimen y Acordada, impuesto de pulques para empedrados, **impuesto de cacao para milicias, im**puesto de mezcales, parras y ganados, impuesto provincial de tabaco, inválidos, vestuario de inválidos, montepio militar, montepío de ministros, montepío de oficinas, montepío de pilotos, fondo de marinas, depósitos, préstamos, redención de cautivos, bienes de difuntos, banco nacional, pensiones de catedrales, asignaciones, consejo real y supremo, Exmo. Sr. superintendente general, y remisible de particulares.'

Sistema impositivo

El sistema impositivo de la Colonia sufrió cambios de importancia a partir del año de 1812, en que se instalaron en la Península las Cortes de Cádiz. Iniciada la independencia, y consumada más tarde, estos actos politicos tuvieron que traducirse en trascendentales medidas hacendarias. Los cambios fueron: contribuciones que se suprimieron, impuestos que se redujeron y, finalmente, contribuciones que se crearon.

Contribuciones que se suprimieron

Algunos impuestos fueron derogados por órdenes emanadas del gobierno español, otros decretos especiales de las Cortes de Cádíz, y el resto por leyes del nuevo gobierno mexicano. Uno de los

principales, que se suprimió debido a la legislación de las Cortes y después por el gobierno independiente, fue el tributo personal de los indios, cuyo producto ascendia a más de un millón de pesos anuales. Además, en 1821 se suprimieron las pensiones de cuatro pesos y doce y medio reales que pagaban el aguardiente y vino de mezcal; la subvención temporal y contribución directa de guerra; la de convoy y, en general, todos aquellos impuestos extraordinarios a que el gobierno español habia recurrido para cubrir los gastos de guerra.

El 13 de octubre de 1821 se abolió el 10% que pagaban los efectos de comercio al salir del imperio. El 31 de diciembre se concedió a las provincias internas de oriente, exento de todos derechos, el libre comercio de mulas por tierra con los Estados Unidos.

En resumen, se suprimieron: tributos, media anata, donativos para la guerra, derechos de sueldos, almojarifazgo, azogues de Castilla y Alemania, fletes de éstos, 4% de empleados, fortificación y bulas de Cruzada. Estos ramos producían anualmente 3.073,911 pesos.[3]

Impuestos que se redujeron

Uno de los motivos que tenía más descontenta la población de la Nueva España era el aumento ya excesivo de impuestos, con los que, a partir del año de 1810, el gobierno habia gravado la economía para pagar los altos costos de la guerra.

Asi, cuando Iturbide en Querétaro, por bando de 30 de junio de 1820,' redujo el derecho de alcabala que antes consistía en 16% al 6% en los efectos no aforados, y al 8 los que eran, su popularidad aumentó en forma considerable. La "Junta" ratificó este bando con fecha 5 de octubre de 1821.

Ya vimos en el capitulo anterior que, el 5 de diciembre de 1821, el gobierno elaboró un arancel interino para el funcionamiento de las aduanas marítimas; así los derechos de importación se alteraron notablemente.

También se redujo a un cuarto y medio reales el derecho de 3 pesos y un real, impuesto a la carga de pulque en su introducción a la capital.

Era tal la decadencia en que se encontraba la minería, que entre las medidas que se dictaron para mejorarla registramos las siguientes; supresión de los derechos de 1%, diezmo real de señoreaje, 8 maravedis de afinación, 26 de afinación de mermas, 4 octavos que pagaba cada pieza de plata, la mecha de oro y todos los derechos que se impusieron a las monedas y pastas de oro y plata dejando por única contribución e13% sobre el verdadero valor de ambos metales, reduciendo los derechos que se pagaban en la moneda, apartado y ensaye.

Nuevos impuestos

La moneda de plata, oro, y cobre que circulaba fue gravada con un derecho de 2%. El rendimiento de 300 mil pesos se basa en el cálculo del monto anual de circulación de la moneda, que era de 18 millones de pesos.

La exportación de moneda y de plata acuñada se calculaba en 4 millones de pesos anuales debido a la emigración de capitales a España y a otras partes del continente americano. A esta cantidad había que sumar la que emigraba de contrabando defraudando los derechos respectivos.

La renta de correos, que antes de la independencia se consideraba separada de los ingresos de la hacienda pública, rendía 175,241 pesos; sín embargo, había sufrido una baja apreciable y se graduaba en la mitad de sus productos anteriores por haberse suprímido una correspondencia de las dos que se llevaban a efecto semanariamente.

El establecimíento de la plaza de toros por cuenta del erario persiguió el objeto de aplicar sus productos al vestuario de la tropa, y sus rentas consistían en nueve mil pesos anuales que producia el arrendamiento.

El derecho de avería no estaba incluido en los ramos de hacienda, por pertenecer al consulado; consistía en 2.5% cobrable en las aduanas de los puertos sobre géneros, frutas y efectos ultramarinos a su internación.

Ingresó al erario el producto de las limosnas para los santos lugares y redención de los cautivos, y se calculaba que su rendimiento había bajado a una sexta parte.

Los bienes de las instituciones religiosas, tanto monacales como hospitalarias, consistían en los productos de las fincas rústicas y urbanas, así como en los réditos, impuestos a su favor, de los bienes que fueron confiscados a determinadas comunidades.

Por decreto de las Cortes, fue suprimido el Tribunal de la Inquisición y confiscados sus bienes que consistían en 62 mil pesos de réditos anuales sobre un capital de 1.240,000; 6 mil pesos de arrendamiento de 14 casas y 13 accesorias cuyo valor era de 100 mil pesos.

El valor de las canonjías suprimidas que se graduaba en 30 mil pesos anuales. El total de estas sumas era de aproximadamente 1.346,000 pesos y 98 mil de renta por año. La decadencia de todos los ramos de la economia y el devalúo de las fincas redujó este ingreso a 54,273 pesos anuales.

Antecedentes

A fines del siglo XVIII aumentó la renta pública, a consecuencia del auge que se manifestaba en todos los ramos de la

economía colonial. En gran medida, era el resultado de las modificaciones dirigidas a mejorar los procedimientos hacendario-fiscales, que se introdujeron en el virreinato a partir del reinado de Carlos IIJ y del gobierno de los virreyes ilustrados, especialmente el de Revillagigedo. La afirmación anterior se comprueba con la tabla que da cuenta de los ingresos de la Real Hacienda, en ciertas épocas del siglo XVIII.

1712	3.069,400
Promedio de	
1780-1784	18.176,469
1795-1799	20.462,307'

La última cantidad coincide con el cálculo de Humboldt para el año de 1803, y puede decirse que esta recaudación se mantuvo aproximadamente estacionaria durante la primera década del siglo XX.

Antes de que iniciara la guerra insurgente, durante 1800-1810, el virreinato **produjo recaudaciones máximas, calcu**lándose el promedio de ingresos en 20 millones de pesos por año, que se distribuían de la siguiente forma:

Gastos de administración	5.250,000
Gastos de guerra	4.650,000
Ramos remisibles a España	4.280,000
Situados ultramarinos de las posesiones de América y Asia	3.500,000
Sobrante remisible a España	2.320,000
Total:	20.000,000[6]

Durante los años de 1810 a 1820, tanto los ingresos como los egresos de la Real Hacienda sufrieron notables cambios. Los motivos fueron: la exigencia de aumentar el numerario que se enviaba a la Península, para combatir las fuerzas de Napoleón, y la enorme disminución de ingresos causada por la lucha insurgente, y el consiguiente aumento de los gastos del ramo de guerra en la colonia. Para resolver tales problemas se aumentaron en forma desmesurada los **impuestos, se crearon nuevos, se recu**rrió a los préstamos forzosos, se confiscaron los bienes de los insurgentes, etcétera.

Cambios también de importancia en la hacienda pública ocasionaron algunos decretos de las liberales Cortes de Cádiz, como las ya citadas derogación del tributo personal de los indios, abolición del tribunal del Santo Oficio y confiscación de sus bienes, y otras medidas de menor monta como la libertad del buceo de la perla y la pesca de la ballena, nutria y lobo marino, y la ex**tinción de los estancos menores de cor**dobanes, alumbre, plomo y estaño.'

Los ingresos y egresos de la Real Hacienda durante el año de 1820 fueron:

Ingresos	14.405,574
Egresos	14.631,941
Déficit	226,367'

Este déficit se cubría a través de contribuciones extraordinarias, impuestos en los pueblos, haciendas y ranchos, para el mantenimiento a decir de los españoles de patriotas, o sea de los que voluntariamente combatían a los ínsurgentes.

Faltaban también en este cálculo los ingresos del producto de la renta de correos, que Humboldt calculó en 250 mil pesos anuales.

Aparentemente, el estado general de las rentas no guarda relación con las lamentables condíciones materiales en que se encontraba el reino, pues ya vimos que el valor de la agricultura se había reducido a la mitad y el de la industria no alcanzaba a la tercera parte de su rendimíento en épocas normales. Pero si calculamos los ingresos que se tomaron en cuenta para elaborar el promedio de la primera década del siglo XIX, y los que se registraron en 1820, encontramos la diferencia que sigue:

Ingresos

1810	1820
20.000,000	7.578,560

es decir, que los 6.827,014 pesos que se necesítaba sumar para alcanzar la cifra de 14.405,574, se obtuvieron a base de aumentar las contribuciones y de crear nuevos impuestos. Oportuno es recordar que estas medídas fueron los motívos que contribuyeron a sublevar al pueblo contra España.

Vamos a presentar una lista del promedio de los ingresos de la Real Hacienda durante la primera década del siglo XIX y su disminución en el año de 1820, donde se advierte la situación hacendaria fiscal. Los datos registrados ponen de manifiesto las lamentables condiciones **económicas en que empezamos a vivir.**

Los ingresos en años normales antes de la independencia, como lo muestra el desplegado adjunto, sumaban 20.462,307 pesos. En el año de 1822, llegaban sólo a 9.328,740; es decir, se habían reducido a menos de la mitad. Los aumentos que advertimos en la ter**cera columna responden a nuevos im**puestos.

Los ramos más productivos de la hacienda pública como lo registra el ‘‘extracto" eran, primero, el de las alcabalas, que importaba 3.950,494 pesos; le seguía el de la industria del tabaco, con 1.885,154; estaba después el de los impuestos que afectaban la minería yquesumaban 1,556,185 y, finalmente, los rendimientos que procedían de la

explotación de los que pesaban sobre la explotación y comercio del pulque, y que ascendian a 323,492 pesos. Ninguno de los otros ramos alcanzaba la cifra de 200 mil pesos y la mayoría rendían menos de 100 mil anuales.

Los más productivos se encontraban en **las condiciones que a continuación se** explican:

Alcabala

El más antiguo ingreso regular de la Corona de Castilla durante la Edad Media fue la alcabala; era un impuesto indirecto sobre todos los artículos de comercio y tráfico, y también gravaba las mutaciones de venta y dominio. Se introdujo de forma estable en el virreinato de la Nueva España en el año de 1575. Si comparamos los ingresos durante la primera década del siglo XIX, y en el año de 1821, encontramos que fue éste el único ramo que aumentó, pues, en efecto, resultó incrementado en 921,853 pesos. Sin embargo, el aumento se debia al producto de la alcabala marítima, por haberse suprimido las restricciones al comercio extranjero, en cambio, la alcabala terrestre y de comercio interior había tenido un demérito que la había reducido a una tercera parte.

Tabaco

La explotación del tabaco, o estanco del tabaco, consistía en lo que llamaríamos **un monopolio de Estado; sus ingresos** formaban parte del ramo de "remisibles"; es decir, el negocio era patrimonio exclusivo de la Corona.

A pesar de ser éste el segundo ramo de ingresos atendiendo a su rendimiento, se calculaba que la renta había disminuido en un 75%. Una de las causas fundamentales de este decaimiento se debia a que el gobierno español había dispuesto del capital con que giraba la negociación, lo que dio por resultado que las labores de las fábricas de México, Guadalajara y Oaxaca se redujeran en una cuarta parte.

Mineria

Los impuestos principales que pesaban **sobre la minería se denominaban dere**chos de ensaye, oro y pasta, plata y pasta, vajilla y amonedación de oro y plata, cuya suma, antes de la guerra insurgente, era de 3.890,461 pesos; durante el año de 182I estos ingresos habían sufrido una baja de las tres quintas partes; es decir, su monto ascendía a 1.556,185 pesos. Tan deplorable estado no se debía a la baja de los ímpuestos, sino a la decadencia en que se encontraba en general la minería.

Pulque

Los ingresos derivados de los impuestos sobre el pulque, no obstante ser los de mayor monta, se habían reducido en 60% de 808,732 pesos en años normales a 323,492 después de la independencía. Esta disminución del ingreso se debía a que se había reducído su contribución a una tercera parte. Se pensaba entonces que aumentarían los ingresos del pulque al disminuir las contribuciones, pues esta disminución haría crecer la demanda; pero el resultado favorable sería a largo plazo.

Año de 1821

Necesario es registrar los primeros pasos del gobierno mexicano en materia hacendaria, pues nos dan la pauta de cómo nuestros gobernantes tuvieron que sortear y resolver problemas vítales. Aquí vemos cómo la tesis de que los mexicanos recibieron un Estado floreciente en el orden material, y que se les desvanecía en las manos, es falsa. En materia económica se puede decir que tuvieron que ir salvando poco a poco a su país de la bancarrota material.

Los gastos más apremiantes a los que tuvo que enfrentarse el nuevo gobíerno fueron los de guerra. Además, se tuvo que asígnar una cantídad al entonces llamado libertador de la patria don Agustín de Iturbide, y otra al virrey don Juan de O'Donojú, que posteriotmente pasó a su viuda, ya que él murió el 8 de octubre de 1821; es decir, días después de consumada la independencia.

Primeros gastos

Ejército sitiador de la ciudad de México, por los vencimientos del mes de septiembre y por **los vencimientos anteriores**	231,137
Infantería	33,107
Caballería	408,668
Cuerpos facultativos	21,952
Fletes de mulas y cargas de tiro	19,324
Otras erogaciones	258,467
Vestuario del ejército	33,310
Ministros y secretarios	32,952
Sueldo de Iturbide	108,462
Don Juan O'Donojú y su viuda	15,000
Tesorería general	20,000
	1.272,458[9]

Primeros ingresos"

Casa de moneda. Producto de sus labores y fondo	319,779
Tesorería del Consulado	138,748
Aduana de México y Tesorería general	164,000

Donativos	13,854
Suscripción para vestuario del ejército	17,050
Préstamo voluntario	277,067
Préstamo forzoso	172,168
Tesorería y **administración de** tabacos foráneos	171,025
Sobrantes de la conducta de Manila"	4,000
Sobrante que devolvió el brigadier Barragán de los fondos que se dieron para su división	5,000
Dinero que devolvió el conde de San Pedro del Álamo que sobró del que recibió en Puebla para el viaje de O'Donojú	602
	1.274,695

Como la situación de la hacienda pública era tan precaria, la Junta Provisional Gubernativa elaboró un cálculo encaminado a saber los ingresos de que se disponía y el monto de los gastos más apremiantes, cálculo que dio por resultado un déficit de 300 mil pesos mensuales.

Para cubrirlo, el gobierno resolvió acudir al conocido sistema, tan explotado por el gobierno español, del préstamo. En un principio se pensó en obtener el dinero voluntariamente, para lo cual se comisionó a cuatro personas de las más ricas y de mayor influencia, con el fin **de excitar a las más pudientes, así como** a las corporaciones de todas clases, a que prestaran su ayuda, que sería provisional y de confianza. El gobierno se obligaba a pagar este préstamo en el plazo de seis meses, y para respaldarlo se hipotecarían los bienes de la Inquisición y los del fondo piadoso de las Californias. La cantidad total que se pudo colectar fueron 277,067 pesos.

En vista de que esta cantidad no alcanzaba a cubrir el déficit de un solo mes, de que no se habia pagado a los empleados administrativos y de que se empezaba a deber salarios al ejército, se **recurrió al préstamo forzoso, comisio**nando al consulado de México para que obtuviera entre los vecinos más acaudalados una suma que bastase a cubrir los gastos mensuales del gobierno, hasta el día que se instalase el Congreso Constituyente.

Muy pocas personas contribuyeron, prefiriendo ir a la cárcel antes de entregar las cantidades que se les había asignado. La mayoría de las gentes acaudaladas empezaron a ocultar su di**nero, causando una escasez de numera**rio que agravó aún más las condiciones, ya críticas, de la nación. Además, ante el pánico que causaban estas medidas, los españoles empezaron a enviar sus capitales fuera del país, decisión que trajo más tarde funestas consecuencias.

A partir de esta época el gobierno dictó severas restricciones en las aduanas para impedir la fuga de capitales. El préstamo forzoso sólo alcanzó la suma de 172,168 pesos.

Primer presupuesto

El ministro de Hacienda Antonio de Medina hizo un estudio de las condiciones en que se encontraban las finanzas del gobierno, y lo presentó a éste con fecha 22 de febrero de 1822. El estudio está basado en una relación de gastos del virreinato de la Nueva España durante el año de 1822, o sea el primero en la vida independiente de México.

Especifica en su trabajo que es un cálculo aproximado y sujeto a rectificaciones, ya que no se disponía sino de datos dispersos para calcular los gastos del virreinato durante el año de 1819; asimismo, señala las dificultades para poder elaborar con certeza el monto de las erogaciones del nuevo gobierno.

Con las deficiencias antes citadas se elaboró el presupuesto transcrito a con**tinuación.**

Egresos

Ministerio de Estado

Para sueldos de la Secretaría del Despacho y sus gastos	34,720.00
Para id. de los enviados y dependientes cerca de las Cortes extranjeras	70,000.00
Para id. de la Secretaría del Consejo y sus dependientes	21,800.00
Para id. de la Oficina de redacción del periódico	10,750.00
Para dietas a los diputados	50,000.00
Para sueldos a las Secretarías de Diputaciones provinciales y jefes políticos	6,246.00
Por sueldos y gastos de las Administraciones generales de correos de México y Veracruz y sus respectivas subalternas, tanto de sueldo fijo como eventual	32,854.00
	66,370.00

Ministerio de Justicia

Para sueldos de la Secretaría de Despacho, sus dependientes y gastos, incluso los de los circulares	34,720.00
Para sueldos de los Ministros y Fiscales de esta Audiencia y de sus dependientes y demás subalternas	103,695.00
Para id. de la Audiencia de Guadalajara	42,600.00

Gastos de ambos Tribunales	4,000.00
	185,015.00

Ministerio de Hacienda

Para sueldos de la Secretaría del Despacho, sus dependientes y gastos incluso los de circulares	34,720.00
Para los doce intendentes de las Provincias del Imperio y el del jubílado de Oaxaca sin incluir las Provincias del Saltillo y Guatemala	78,000.00
Por id. Ygastos de la Contaduría mayor de **cuentas**	76,100.00
Por id. y gastos de administración y fábricas en las casas de Moneda de México, Zacatecas, Guadalajara y Durango	308,411.00
Por id. y gastos de las Tesorerías de Hacienda pública	241,325.00
Por id. de la Dirección general y Administraciones de Tabaco, tanto fijo como eventuales, inclusos los gastos de administración, compras de especies y gastos de fábricas	1.483,716.00
Por id. de la Dirección general y administraciones de Aduanas, así de sueldos fijos como eventuales, incluso los gastos de administración	418,700.00
Por id. de la venta de Pulques, así por sueldos fijos como eventuales	39,883.00
Por id. de la venta de Pólvora, así fijos como **eventuales, inclusos** fletes, arrendam ientos de casas, gastos de Administración y de fábricas, y compras de especies	127,080.00
Por id. de la Dirección general de Loteria, incluso sus gastos	24,863.00
Por id. de la Tesorería de Cruzada, incluso sus gastos	5,125.00

Por id. de la Oficina de Temporalidades en que se incluyen 1,485 pesos de las Congruas de los ex Jesuitas, y gastos de la propia Oficina	6,258.00
Por id. de Contaduría general de propios	6,700.00
Por id. de los ramos y ventas que específica el parráfo número 12	60,391.00
Por id. de Congruas de los religiosos hospitalarios y monacales de conventos suprimidos, con otros gastos	17,249.00
Por id. y gastos del extinguido Tribunal de la Inquisición	34,342.00
Por id. de pensionistas y jubilados	54,599.00
Por pensiones, encomiendas y asignaciones que pagan las Tesorerías consignadas sobre el extinguido ramo de tributos vacantes mayores y menores, y **masa común de** Hacienda	115,740.00
Por gastos generales y extraordinarios satisfechos de la masa común de Hacienda	350,000.00
	3.473,202.00

Ministerio de Guerra y Marina

Para sueldos de la Secretaría del Despacho, sus dependientes y gastos, incluso los de circulares	34,720.00
Para id. de la Capitanía general de esta Corte	26,642.00
Para id. de las cínco capitanías generales de Puebla, Guadalajara, el Sur, Provincias internas y Yucatán	88,475.00
Por id. del Estado mayor general, Inspecciones generales de Infanteria y Caballería, Dirección General de Ingenieros, Sub Inspección Gral. y Cuerpo político, empleados **en maestranza, fábrica** de armas, fundición de municiones del Cuerpo de Artillería y Generales sueldos	110,275.00

Por la Infantería, Caballería y Artillería, compuesto de 35,318 hombres	7.301,965.00
Por id. de Inválidos, Dispersos y Montepío	41,826.00
Por id. de Estados mayores de plazas	74,231.00
Por id. del Depósito de Oficiales sueltos de Infantería y Caballeria	352,723.00
Comisaría general de ejército y sus gastos	7,088.00
Pensión de la Sra. O'Donojú	12,000.00
Cuerpo de Cirugía militar y hospitales	125,539.00
Maestranza de Artillería, fábrica de armas, fundición de municiones y gastos de cuarteles	46,000.00
Conducción, envases de pólvora, municiones y otros pertrechos de guerra y boca, bagajes, provisión de almacenes, fortificaciones y forzados	600,000.00
Haberes, raciones, transportes de los cuerpos expedicionarios que marcharon a España y alcances de los que se licenciaron y quedaron en el Imperio	234,022.00
Compra de buques	156,000.00
Sueldos y gratificaciones de Oficialidad, tripulación y guarnición, gastos de acciones de armada en los departamentos de Veracruz, S. BIas y Puerto de Campeche, incluso el gasto de recorrida de buques en el segundo departamento	129,284.00
	9.430,790.00

Recapitulación

Valor entero en un año común deducido del quinquenio de 1795 a 1799	20.462,307.50
Rebajas que se consideran	12.883,747.40
Líquido	7.578,560.10
Aumentos que deben **considerarse**	1.750,179.40

Total ingreso	0.328,740.00
Egreso	
Ministerio de Estado	366,370.00
Id. de Justicia Eccos.	185,015.00
Id. de Hacienda	3.473,202.00
Id. de Guerra y Marina	9.430,790.00
	13.455,377.00
	4.126,630.00
Deficiente	
Cantidades con que en parte se ha cubierto el deficiente con préstamo de las catedrales, con el forzoso de los consulados y particulares importantes	1.300,000.00
Último deficiente	2.826,630.00

El resultado final del estudio revela que, después de haber intentado recurrir a préstamos forzosos no voluntarios, rentas, etcétera, quedaba un déficit de cerca de 3 millones de pesos.

Al iniciar México su vida independiente puede la riqueza pública resumirse así: los 20 millones en que se calculaba aproximadamente el promedio de ingresos de la Real Hacienda durante las primeras dos décadas del siglo XIX quedaban, en el año de 1821, reducidas a 9.328,740 pesos; es decir, a menos de la mitad.

El primer presupuesto del Estado mexicano ascendía a 13.455,337 pesos, que respecto a los ingresos revelaba un déficit de 4.126,630. a este déficit había que agregar 76.286,499 pesos, que sumaban la deuda interior que el gobierno había reconocido.

La situación era distinta de como se había soñado, pues nuestros emancipadores pensaban que con sólo dejar de enviar parte del ingreso nacional a la Península sería completo bienestar material.

Sin embargo, habían olvidado la conveniencia política de aminorar cargas y contribuciones para dar una idea al pueblo de la felicidad que esperaba. Por otra parte, el aumento de los gastos de guerra implicaba un 70% del presupuesto total de la nación para poder sostener al ejército trigarante. Además, los desembolsos que hacían necesarias las capitulaciones con el ejército español expedícionario hasta su salida del país determinaban que aumentaran las erogaciones, al mismo tiempo que dís**minuían los ingresos en razón diame**tralmente contraria.

Afligido decía el ministro de Hacienda al Ejecutivo, el 28 de octubre de 1822, después de hacer los más afinados cálculos para integrar el presupuesto del año de 1823:

La resulta más desagradable y aflictiva que presenta es que para cubrir las más precisas atenciones de este año hay un deficiente de dos millones ochocientos veinte y seis mil seiscientos treinta pesos por haberse aplicado a su saldo cuanto se espera que pueda reunirse en el tiempo que resulta. Nada queda, pues, a qué recurrir en lo ordinario, ni aun en lo que extraordinariamente se ha proporcionado hasta ahora; y aquella enorme cantidad deja un vacío tan sensible que no cabe en la ponderación el trastorno que podria causar y el descontento universal que excitaría.

Asi, empezamos a vivir de milagro. Nuestros continuos trastornos políticos a través del siglo XIX en parte tenían como base esta pobre e inestable condición económica. El talento, capacidad y amor a su país de los primeros mexicanos permitieron que poco a poco se fuera cimentando nuestra vida material para permitir a su vez el desenvolvimiento de nuestras instituciones liberales.

Notas

'Atamán, L: *Op. cit.*, t. 1, lib. I, cap. IlI, pp. 90- 95.

2Fabián Fonseca y Carlos de Urrutia: Historia general de Real Hacienda, México, 1845, t.l. p. X

3Antonio de Medina: Documentos que tuvo presentes la Comisión de Hacienda de la Junta instituyente para formar el plan de contribución del año de 1823, en que figura la Memoria del ramo que presentó a la Cámara el ministro O. Antonio de Medina en 28 de octubre de 1822. Ms.

"Agustín de Iturbide: Bando de 30 de junio de 1820.

'Medtna, A. de: *Op cit.*

"ldem

"Dublan, M. Y Lozano, J. M.: *Op. cit.*

aAntonio de Medina: *Op. cit.*

9Alamán, L.: *Op. cit,* pp. 444-445.

lO/bid

11Estaconducta era el pago de los artículos de la nao de China con la que, como hemos apuntado, Iturbide financió en t821 parte de su campaña del sur.

Texto tomado de *El Nacimiento de México.* Porrúa, 2a. Edición, México, 1984.

Catalina Sierra Casasús

Doña Catalina Sierra Casasus ha destacado en los estudios sobre México.

Ha sido una profunda investigadora. Se preocupó por examinar las condiciones materiales en que se encontraba México al iniciar su vida como Estado soberano.

Ha escrito varios libros y ha participado en diversas reuniones como expositora y dictado múltiples conferencias.

Desempeñó importantes cargos públicos.

Ha sido la única mujer que perteneció al destacado grupo de funcionarios que fundaron el ahora Instituto Nacional de Administración Pública, hace 40 años.

Colaboró en el primer número de la *Revista de Administración Pública,* con el articulo "Estudios sobre Administración Pública en México", perteneciente al trimestre enero-marzo de 1956.

Relaciones Administrativas entre la Federación y los Estados

Es común la idea de que los acontecimientos futuros proyectan su sombra ante ellos, y ya Cicerón, en su libro sobre *La Adivinación,* declaraba que de ciertos sucesos pueden captarse signos premonitorios. **El** título Relaciones entre la Federación y los estados en materia Administrativa es largo, poco claro y debe resultar alarmante porque augura una exposición prolongada, sobre un tema árido y difícil. Debido a su amplitud, relativa complejidad y novedad, será imposible conjurar por completo los presagios del título, pero simplificaré lo más posible y, desde luego, haré una breve explicación sobre el asunto que deseo tratar, a fin de facilitar su **comprensión.**

Otro rótulo para este trabajo podria ser *Relaciones Administrativas Gubernamentales,* tendría la ventaja de la brevedad, pero temo que resultaría aún más oscuro que el que elegí. De todas maneras, con aquél como con éste, pretendo denotar que mi objeto es ocuparme de los problemas que surgen entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados Can motivo de las actividades administrativas que respectivamente desarrollan. Obvio es decir que mi estudio lo enfocaré preferentemente desde el punto de vista jurídico, aunque de inmediato debo agregar que en el derecho administrativo esto es casi imposible y en todo caso resulta netamente inconveniente, y que por fuerza hay que extenderse a tratar de la acción oficial desde puntos de vista de hecho, de con**veniencia, técnicos, etcétera. En ese** examen jurídico, en primer lugar habrán de invocarse las bases de nuestra organización, lo que me obligará a hacerme cargo de principios y aspectos de derecho constitucional. Por vía de excusa recordaré la opinión de un viejo autor, relativaaque el derecho administrativo tiene sus *tétes de chapitre* en el derecho constitucional.' Además de ser imposible deslindar sus campos plenamente, lo cierto es que así como los admínístratívístas necesítamos construir sobre la base de los datos del ordenamiento político, los constitucionalistas saldrían ganando si conocieran más de los desarrollos del derecho administrativo, a cuya luz en muchos casos cobran vida y se comprenden mejor diversos preceptos de derecho constitucional.'

A pesar de lo anterior, es oportuno aclarar que no voy a ocuparme de las relaciones políticas entre los dos elementos

en que se divide el gobierno de la Nación Mexicana. Para ilustrar su importancia, básteme recordar que "la verdad es que el Gobierno Federal presupone los estados como entidades politicas vitales, tanto desde el punto de vista estructural como funcional, y que se encuentra tan acoplado como ellos, en materias tales como las elecciones y la reforma de la Constitución, que si desaparecieran súbitamente se paralizaria su funcionamiento en algunos de los **aspectos más** necesarios".' **En la "inter**vención funcional de los estados como unidades políticas'" no hay duda que influyen grandemente su importancia y eficacia como organismos administrativos. A pesar de ello, es notorio que esta clase de cuestiones, exclusivamente de carácter politico, requieren otro marco y deben ser examinadas desde puntos de vista y con un acopio en datos diversos de los que corresponden a la labor que emprendo en esta ocasión.

Tampoco voy a tratar de las relaciones judiciales entre el Gobierno Federal y los estados. A pesar de su trascendencia **en un régimen federativo, como medio,** probablemente el único eficaz y pacifico, de equilibrar el sistema' otra vez es manifiesto que la índole del asunto difiere y excede del que yo me he pro**puesto examinar.**

Por último, existe una especie de relaciones intergubernamentales, estas sí de naturaleza administrativa, pero de una peculiaridad tal y de una importancia tan grande, que también debo abstenerme de discutirlas. Me refiero, claro está, a las relaciones fiscales y, más especialmente, a las delimitaciones de los campos impositivos de la Federación y los estados, tal vez el factor más importante o al menos el primordial, para la efectividad politica y la eficacia administrativade esos gobiernos. Como se ha escrito con tanto fundamento como concisión, "la fuerza y la vitalidad de los varios gobiernos que la integran".' Pero de nuevo es evidente que el tratamiento de este problema, que incidentalmente observaré que no ha encontrado solución adecuada en ninguna organización federal hasta el presente, además de involucrar otra clase de datos y consideraciones, exigiría por sí sola un espacio que no podemos consagrarle.

Aún circunscrito el tema de esta ex**posición como consecuencia de las** aclaraciones anteriores, presenta dificultades serias que mencionaré simplemente a fin de solicitar la indulgencia de ustedes al juzgar mi esfuerzo. La primera deriva de su novedad o, más exactamente, pues el asunto no es nuevo en sí mismo, del hecho de que no se ha estudiado y explorado hasta ahora. De los países en que más se ha cultivado la ciencia del derecho administrativo, en algunos como Francia e Italia, no existe régimen federal. En otros en que

sí lo hay, como Alemanía y Suiza, la barrera del idioma nos veda la investígación, toda vez que son contadas las obras traducidas al Inglés y a las lenguas romances. Queda Estados Unidos, la nación que originó la idea moderna del gobierno federal,[7] aquélla probablemente en que esta forma de organización ha funcionado con mayor éxito' con la ventaja adicional de que nosotros basamos nuestro sistema en el norteamericano, por lo que a pesar de diferencias importantes, se asemejan fundamentalmente. Ahí se han discutido la mayor parte de las cuestiones que nos interesan; en la actualidad el derecho administrativo se desarrolla, si no con el rigor científico como en los países en que se ha inspirado nuestra cultura jurídica, sí con una vitalidad y un sentido de la realidad extraordinarios, a la vez que existe vivo interés y preocupación tanto por conservar las ventajas políticas del federalismo, como por establecer cooperación entre los dos niveles de autoridades y por lograr una administración verdaderamente eficaz. No debe extrañar, por tanto, que en el curso de esta investigación recurra yo principalmente a la experiencia y opiniones norteamericanas, sobre todo si se tiene en cuenta que estudios propios no existen y que únicamente algunos aspectos se han abordado por nuestros escritores, como regla general en forma incompleta y deficiente. Siempre es interesante conocer cómo han entendido sus instituciones aquéllos de quienes nosotros las tomamos, aparte de que en muchos casos, en que, por una razón u otra, no han llegado a funcionar en México, su operación en el país vecino nos permite conocer sus ventajas e inconvenientes y prever lo que ocurrirá entre nosotros "cuando las instituciones del **país en general cobren acción viva".**[9]

Al escollo que señalo de falta de precedentes y guías para esta indagación, debe agregarse lo abundante y variado del material que ha de manejarse. Constituye un lugar común la vastedad y diversidad de la legislación administrativa, y todavía es preciso insistir en que no es suficiente con examinarla, sino que requiere hacerse cargo de las prácticas que la complementan o suplen, es decir, los hechos y las situaciones reales. Una síntesis, inclusive un simple esquema, que son lo único que se puede **aspirar a presentar en una conferencia,** presuponen una serie de estudios descriptivos y monográficos, tanto de derecho administratívo como de administración, que casi en absoluto existe en nuestro país. Sólo cuando se cuenta con esos antecedentes, se puede tener una cierta seguridad de conocer los elementos pertinentes y será posible proceder a la tarea siguiente, de digerirlos y organizarlos. En defecto de los estudios analiticos a que me refiero, a falta también de intentos de conjunto que hayan establecido un orden, una estruc-

tura para esta labor, las obras generales en la materia administrativa por fuerza tienen que resultar deficientes. Sus autores aparecemos como audaces y un tanto inconscientes, como el autor de este ensayo, o como los heroicos exploradores de una *tierra ignota* en los mapas intelectuales como Fraga, Carrillo Flores y Serra Rojas, que con sus obras han trazado las rutas para penetrar en ella y dominarla.

Con su perspicacia habitual, Tocqueville señaló como característica principal del federalismo norteamericano la complicación de los medios que emplea y las dificultades innumerables que nacen de la constitución federal." Desde el punto de vista que nos interesa, reconozcamos que desde luego el derecho administrativo en un estado federal será mucho más complicado que en uno de carácter unitario. En realidad, en México no hay un solo derecho administrativo, sino un derecho federal y un derecho administrativo local o, mejor dicho, tantos derechos administrativos locales como estados existan, si bien esos últimos serán similares, en razón por un parte que el ámbito posible de la administración es el mismo, y por otra la organización interna de los estados también debe coincidir fundamentalmente, como consecuencia de las bases que le fija el artículo 115 de la Constitución y de la semejanza de costumbres y tradicíones.

Uno de los constitucionalistas norteamericanos contemporáneos que han gozado de más fama, enumera como rasgos salientes del sistema dual de gobierno en relación con un estudio intitulado *La Cooperación entre la Federación y los estados. Sus posibilidades actuales:*

l. Como en todas las federaciones, una unión de varias entídades federativas autónomas para propósítos comunes.

2. Una repartición de la suma total de poderes legíslativos permisibles en una comunidad libre, entre un gobierno general por una parte y los estados constitutivos por otra.

3. La acción directa, de cada uno de estos centros de gobierno, dentro de la esfera que tiene asignada, sobre todas las personas y bienes que se encuentren dentro de sus límites territoriales.

4. El hecho de que cada centro está dotado del aparato completo necesario para la aplicación de las leyes, ejecutivo y judicial.

5. La supremacía del gobierno federal dentro de la esfera que tíene asignada, sobre cualquier afirmación en contrato de facultades de los estados; y

6. La doble ciudadanía."

En tanto que en un estado centralísta no hay más que unas facultades constitucionales, una acción administrativa, un

gobierno y una organización administrativa, en el Estado federal habrá en cada caso una duplicación, un doble juego, de facultades y actividades, de gobiernos y organizaciones. En esta dualidad y diferenciación radica el meollo de la dificultad frente a la forma unitaria de gobierno. La diferencia resalta si recordamos que en una tendencia que ha gozado de ascendente en Alemania, Italia y España, el derecho administrativo es considerado como el que regula la actividad total del Estado para la realización de los fines administrativos.': ¿Cómo hablar de actividad total del Estado si ésta se halla fraccionada? ¿Cómo precisar los fines administrativos, si también se encuentran distribuidos entre los dos centros de gobierno que existen en el estado federado?

Carece de objeto puntualizar y detallar los embarazos y fricciones, los obstáculos y conflictos que han surgido concretamente en la vida de la administración y la estructura de las autoridades. Baste reconocer que "no puede discutirse que un estado unitario, donde todos los poderes gubernamentales de importancia se hallan concentrados en la capital nacional, se encuentran en mejor posición para obrar con rapidez y decisión que en una federación." O que "ciertamente nuestro sistema federal no es un sistema pulcro. Exige mucho sentido de responsabilidad, de nuestra paciencia, de limitaciones que debemos imponernos. Requiere que toleremos la diversidad en materia de impuestos, caminos, escuelas, aplicación de leyes y muchos otros asuntos importantes. Quienes tenemos pasión por las líneas aerodinámicas podemos señalarle fácilmente muchos aspectos en que aparece como desmañado"l'. Pero a reserva de volver sobre el punto, anticipemos desde ahora que "la finalidad del gobierno de Estados Unidos por lo menos (aunque el escritor se refiere a los de América, lo mismo puntualmente se puede decir de los mexicanos) no es la mera eficiencia técnica, ni simplemente poseer capacidad para determinados asuntos, ni la rapidez para actuar politicamente, ni una reacción instantánea a la voluntad de la mayoría, ni el dominio irrestricto por parte de las simples pluralidades.

Para nosotros los objetivos no son solamente una unión más perfecta, establecer la justicia, prover a la defensa común y el bienestar general, sino también y esto no debemos olvidarlo conservar los beneficios de la libertad y servir a los intereses perdurables de la sociedad americana".[15]

Mucho mas interés reviste señalar que siendo el sistema federal inferior en eficacia, prontitud de acción y espectacularidad al centralista, no digamos a los regimenes totalitarios con los que tiene una incompatibilidad de principio -porque su base es el valor de la persona

humana y su signo la libertad-, de ninguna manera revisten carácter insuperable las dificultades que presenta, ni debe pensarse que puede llegar a paralizar o hacer imposible el gobierno del pueblo que lo adopte, sobre los órganos federales y locales se encuentra éste, de quien aquéllos no son más que agentes, mandatarios. Sólo por una perversión del sistema, sólo olvidando que, aunque establecidos para objetivos inmediatos diferentes, en definitiva los fines generales a que deben tender son los mismos, pueden esos centros considerarse o actuar como rivales o contrarios. Desde *El Federalista* se ha impugnado esta idea exagerada y falsa" y no hay duda que la insistencia en la opuesta, en la tesis exacta en que son dos agencias de un mismo soberano, que se complementan y deben auxiJiarse, ambas necesarias si es que ha de hacerse frente a los numerosos problemas de la gobernación, es la que ha permitido la persistencia del sistema federal en Estados Unidos de América en sus líneas básicas, y el buen éxito con que ha funcionado a pesar de transformaciones sociales, económicas y políticas de una magnitud y una variedad extraordinarias, en los 173 años que han transcurrido desde que se implantó.[17]

Otro rasgo o principio ya mencionado, pero que es de interés tener presente porque nos ayudará a resolver los problemas concretos que examinaré, es el relativo a cada centro de gobierno, el federal y los locales, está dotado de toda la maquinaria oficial necesaria para su funcionamiento". Estos centros separados, en el sentido de distintos, no en el de que estén aislados o que puedan ignorarse mutuamente, funcionan en forma independiente dentro del círculo de funciones que respectivamente les corresponden. De aquí se deduce la consecuencia, señala Willoughby, de que ni los estados pueden poner obstáculos a la actuación de un órgano federal o al ejercicio, por parte de un agente federal, de sus funciones oficiales, ni a la inversa puede el Gobierno Federal embarazar el funcionamiento de una dependencia local o los actos oficiales de los funcionarios de los estados cuando obran dentro de los límites que la **Constitución reserva a** éstos, [19]

Una vez sentadas las premisas anteriores, procede que pasemos a terrenos más concretos y que nos ocupemos de las relaciones que existen o que pueden presentarse, entre la administración federal y las locales, y de las cuestiones y dudas a que tales relaciones dan lugar. Ahora bien, ese estudio puede realizarse en dos terrenos, correspondientes a las dos acepciones, en que la palabra administración puede tomarse. Desde el punto de vista objetivo o material -repito los adjetivos que emplean los autores, aunque es evidente que suscitan algunos reparos-, administración

equivale a acción, a actividad administrativa. En cambio, considerada desde el ángulo subjetivo o formal, la administración se identifica con la organización, con el aparato administrativo. Por consiguiente, las dos posiciones en las que podemos colocarnos son las de examinar las relaciones entre la actividad administrativa federal y las actividades administrativas locales, o las relaciones entre la organización administrativa federal y las organizaciones administrativas locales.

No hay duda de que el primer estudio resultaría tan ínteresante como fructuoso. Mediante una investigación como la **que menciono, que si no por vía de conjunto, sí de manera analítica, es decir,** materia por matería, se realiza en el segundo curso de derecho administrativo, se interpretaría cada uno de los poderes concedidos a la Federación y se delimitarían las facultades de ésta frente a los estados, fijándose perfectamente los campos administrativos de una y otras. Ella nos daria la oportunidad de ver la extensión actual de la administración federal, la forma en que se ha desarrollado, los medios a los que se ha acudido para ampliarla, las extralimitaciones de la Federación y las invasiones que ha cometido en asuntos de la competencia de los estados, en mi opinión, en materia de propiedad artíst'ca y literaria, instituciones de seguros y fianzas, regulación de la competencia y monopolios, industria del turismo, en general regulación de la vida económica, de la que sólo determinadas actividades o ciertos fenómenos y sectores son federales, caza, pesca y bosques, regulación de la agricultura y la ganadería, etcétera.

Ese estudio nos permitirá comprobar que la administración federal no es completa, que como ya anticipé, no abarca la totalidad de los fines asignados al Estado, sino sólo ciertas facultades que expresamente se le han concedido (o que ha invadido de hecho y sin fundamento co.rstitucional suficiente) por estimarse necesario o conveniente que las posea el organismo federal. Y sobre la base de él sería posible volver a plantearse de manera general, en vez de realizarse en la forma fragmentaria e indebida que se hace a propósito de una actividad aislada, cada vez que se reforma la Constitución, el gran problema político de cuál es el campo de acción propio del Gobierno General y cuál el que debe respetarse a los estados.

Mi tarea en esta ocasión es más modesta. Como se advertirá por el esbozo o prospecto que presento del otro estudio posible, salvo la parte interpretativa de los preceptos que fijan las competencias de los órganos federales y locales, las restantes cuestiones son de carácter histórico o bien políticas, es decir, de apreciación de necesidades y conveniencias, de fijación de metas, y se re-

suelven no en la aplicación no en la aplicación de normas jurídicas vigentes, sino de concepciones y teorías sobre el individuo, la sociedad y el gobierno. En cambio, el de las relaciones de los organismos intergubernamentales es fundamentalmente jurídico, a la vez que de un carácter más concreto. Por eso me limitaré a él y después, generalizando el tema, me preguntaré que otras posibilidades de cooperación existen entre la Federación y los estados, y veremos brevemente las implantadas en otros países.

Tal vez el punto de más importancia práctica y jurídica, y debo declarar que el que me despertó el interés por el tema sobre las relaciones entre los gobiernos en materia administrativa, es el concerniente a la posibilidad de que la Federación administre a través de los estados. Más concretamente, ¿es admisible dentro de nuestro régimen constitucional que el Gobierno Federal cumpla sus tareas, que aplique y ejecute sus leyes administrativas, no a través de órganos propios, sino de la actividad de funcionarios y empleados locales?"

Empiezo por advertir que este problema debe distinguirse de otro parecido, a saber, del caso en que la legislación, la expedición de las normas generales, es federal, en tanto que la ejecución se deja a las entidades constitutivas. En México, este sistema se ha empleado por excepción principalmente tratándose de leyes que rigen relaciones entre particulares, como la legislación mercantil, que dicta el Congreso de la Unión (artículo 73, fracción X), pero de cuyo cumplimiento y ejecución pueden conocer los jueces y tribunales del orden común concurrentemente con los federales, cuando las controversias relativas sólo afecten intereses particulares (artículo 104, fracción 1), y la legislación sobre propiedad industrial, que tiene tanto el mismo apoyo como el de la fracción xxx del artículo 73, en relación con el artículo 89, fracción XIV. También las leyes sobre el trabajo se expiden por el legislador federal, pero su aplicación corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, a excepción de los asuntos de exclusiva competencia federal (articulo 123, párrafo ínicial y fracción XXI).

En materia propiamente admínistrativa, el artículo 3° nos proporciona otro ejemplo, en que las leyes sobre la función social educativa, en mi opinión sobre la educación impartida por el Estado (de paso observo lo desusado de esta palabra en la Constitución, a la que penetró con las reformas de Lerdo en 1873), asi como la primaria, secundaria, normal y de obreros y campesinos, que impartan los particulares, se dictan por el Congreso de la Unión, pero la ejecución puede corresponder a la Federación, o los estados o los municipios

(artículo 3°, fracción VIII, y 73, fracción XXV), Este último caso presenta la diferencia de que aquí la ejecución no corresponde a las localidades necesariamente, por mandato de la Constitución sino que queda a juicio del Congreso encomendársela, al distribuir la educación oficial entre ellas y la Federación. Pero vuelvo a decir que esta posibilidad, a que en nuestro país se ha **recurrido únicamente en los casos cita**dos y en forma menos clara en el de la Guardia Nacional (artículo 73, fracción XV), en tanto que en Alemania se ha hecho un uso más amplio de ella," que es diverso del que planteé y a cuya **consideración regreso.**

Debemos determinar si la administración federal puede utilizar para sus fines a los servidores locales, apropiarse su tiempo y su esfuerzo. No se trata de **una suposición o hipótesis sino una situación que establecen, aunque con va**riedad de expresiones, numerosas leyes federales. Asi por ejemplo, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal previene que son auxiliares de él y de la Policía Judicial Federal, las policías locales, preventivas y judiciales, de la República y que estarán bajo la autoridad y mando inmediato de aquél (articulas 40, fracción III y 3); la Ley General de Población hace de los ejecutivos locales y sus dependencias y de los Ayuntamientos, auxiliares de la Se**cretaría de Gobernación en las funcio**nes que a ésta correspondan en el Registro de Población e Identificación Personal (articulo 8); el Código Sanitario también declara auxiliares a todos los funcionarios y empleados que dependan de los Ejecutivos de los estados o de los Ayuntamientos (artículo 7); la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica dispone que para el debido y eficaz cumplimiento y el de las disposiciones que de ella deriven, las autoridades locales prestarán al Ejecutivo Federal la colaboración que sea necesaria (artículo 20); en forma parecida, la Ley Federal de Caza exige a las autoridades locales y municipales que coadyuven con la Secretaría de Agricultura para el logro de las finalidades señaladas en ella (artículo 7); la Ley Federal de Estadística ordena que todo funcionario o empleado de los gobiernos de las entidades federativas y de los **municipios se considerará no solamen**te informador, como puede serlo cualquier particular, o recolector o auxiliar, como también estamos obligados a actuar tratándose de los censos, por excepción expresa consignada en el artículo 5 constitucional a la garantía de no poder ser obligados aprestar servicios personales sin la justa retribución y sin nuestro pleno consentimiento, **sino recolectores y auxiliares perma**nentemente tratándose de cualesquiera estadístícas federales, aunque no posean carácter censal, etcétera. Ahora bien ¿se apegan a la Constitución estas

disposiciones? ¿Están los funcionarios y empleados locales obligados a cumplir las leyes generales, a convertirse en sus auxiliares y colaborar, coadyuvar, etcétera."

Si recordamos lo que antes dijimos en el sentido de que lo característico de un régimen federativo es la coexistencia de dos grupos de autoridades cada uno en su esfera de competencia especial y libres e independientes entre si por lo que se refiere a sus asuntos propios, deberemos concluir que ello no es posible. Ninguno de los dos niveles de gobierno puede imponer cargas a otro, ni impedir ni dificultar su funcionamiento. Ni el Gobierno Federal puede exigir a los servidores locales el desarrollo de determinadas actividades, de interés para él, ni de manera semejante sería ilicito que los Gobiernos de los estados pudieran constreñir a los funcionarios y empleados federales a desempeñar labores ajenas a sus obligaciones, sin que tenga importancia que en uno y otro caso se ofrezca un pago en compensación. El Gobierno Federal únicamente puede ordenar a los estados y a las autoridades y demás elementos personales que formen parte de sus gobiernos, cuando la Constitución lo autorice expresamente. Asi ocurre en el caso de la educación, que constituye una verdadera excepción y anomalia dentro de nuestro sistema ordinario y que en el artículo.I? permite que la Ley Federal imponga obligaciones a los estados y exija responsabilidades a sus funcionarios. Otra excepción la encontramos en materia de salubridad general de la República, en que el Constituyente de 1917 agregó la prevención también desusada para nuestro régimen, de que todas las autoridades administrativas del país deben obedecer las disposiciones de la autoridad sanitaria federal (articulo 73, fracción XVI, base o regla 3). Finalmente, y con él tenemos el tercer y último caso de excepción, también adicionado a la Constitución en 1917, en materia de culto religioso y disciplina externa, por prevención expresa contenida en el articulo 130, las demás autoridades, esto es, las estatales y municipales, obrarán como auxiliares de la Federación. Pero vuelvo a afirmar, en todos los demás **casos, en general, se contraría nuestro** régimen de gobierno federal y se infringen concretamente los articulos 40 y 41 de la Constitución cuando se pretende convertir a los funcionarios locales en dependientes del Poder Central.

En contra de esta clara conclusión se invoca el articulo 120, relativo a que "los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales". Posiblemente debido a que el precepto sorprende ya que sus antecedentes son un tanto complicados, debo reconocer que nuestros comentaristas no han tenido empacho en aceptar que autoriza a los estados en sus agen-

tes, si bien la mayoria lo hace con desgano y como a regañadientes, a la vez que criticando el artículo. En **mi** opinión no existe fundamento alguno para esta versión, y vaya tratar de demostrar que asi como el artículo perdura en nuestra ley fundamental por rutina, asi también solo por inercia, porque nadie se ha tomado el trabajo de estudiarla y exhibirla, ha podido persistir la interpretación que combato. Pero antes debemos pasar revista, rápidamente, a las opiniones de nuestros autores.

Los dividiré en dos grupos, comentaristas de la Constitución de 1857 y comentaristas de la de 1917. A todos los citaré en forma breve, por orden cronológico.

Primer grupo.- Rodríguez no llega a discutir el problema. Se pregunta qué objeto tiene imponer a los gobernadores la obligación de hacer cumplir las leyes federales, acepta, sin fundarlo en general y concretamente sin asignarle como base el artículo 114 de la Constitución de 1857, correspondiente del 120 del actual que las leyes federales impongan alguna vez deberes u obligaciones a los estados como entidades colectivas, de lo que desprende que sus autoridades tendrán en tal caso la obligación de obedecerlas y cumplirlas, y concluye que el artículo no tiene aplicación porque la Federación cuenta con funcionarios en los estados que ejecutan, aplican, cumplen y hacen cumplir sus leyes."

Para Lozano, aparentemente, las obligaciones de cumplir y hacer cumplir se confunden o identifican, toda vez que expresa que cuando la ley imponga al Estado obligaciones, el Gobernador debe hacerla cumplir ejecutando sus preceptos. Tampoco parece distinguir entre el Estado, el Gobernador, la Legislatura y otras autoridades competentes, pues a todos menciona y a todos parece aceptar que obligue la ley federal. También opina que los gobiernos pueden reglamentar éstas, cuando su naturaleza exija que para cumplirlas se dicten reglas convenientes."

Castillo Velasco expresa que los gobernadores tienen una doble investidura, sin precisar cuál es, aunque asienta que en el Congreso Constituyente triunfaron la tradición constitucional y las costumbres, que habian hecho que los gobernadores fueran agentes de la Federación o del Gobierno Central.[25]

Ruiz, tras de señalar que el artículo 114 puede colocar al gobernador alguna vez en la situación de tener que actuar en pugna entre los intereses federales y los del Estado, observa que importa hacer hasta cierto punto al gobernador subalterno de la Federación. Y luego inexplicablemente agrega que estos inconvenientes sólo disminuyen si se considera que nuestros estados no son independientes y que para los asuntos de la competencia federal tienen que estar subordinados al centro.>

Terminando ya con esta serie nada brillante de actuaciones, Coronado se limita a comentar que el deberde cumplir las leyes federales se satisface en el círculo natural de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Y como Lozano, acepta que los gobernadores puedan expedir disposiciones reglamentarias, sin percibir en ello dificultad alguna.[27]

Segundo grupo.- Mencionaré tan sólo a Lanz Duret, pues sus comentarios son inaprovechables por confusos y contradictorios.>

En cambio, Carrillo Flores es claro y terminante. Según él, la Federación puede convertir en sus agentes a cualquier autoridad local, en tanto que ésta no puede convertir en sus agentes a los órganos federales. Y a continuación asevera que los gobernadores mexicanos tienen dos competencias: una como jefes que son de los gobiernos de sus estados y otra como agentes locales del Gobierno Federal. Lo que es de lamentarse es que no aduzca razones propias, pues el único fundamento de su opinión lo constituye nuestra doctrina del siglo pasado, que ya hemos visto cuán deficiente es.>

Casi al final de un artículo periodístico en que estudió la publicación de las leyes federales por los gobernadores, Herrera Lasso menciona la obligación de hacer que se cumplan. Comenta que esta parte de la disposición constitucional sólo tiene validez literaria, porque el antiguo agente de la Federación se ha convertido en auxiliar de ella. No puede intervenir sino cuando la Constitución o la ley lo autorizan y entonces, dice, probablemente bajó la influencia de Rodríguez a quien cita extensamente y elogia en otro artículo, su obligación no consiste en hacer cumplir la ley sino en obedecerla.[30]

Unico entre nuestros autores de derecho constitucional, Tena Ramírez, si bien no distingue entre hacer cumplir y ejecutar las leyes federales, expresa con acierto que cuando éstas encomiendan a los gobernadores determinadas funciones, casi siempre ejecutivas o de colaboración, la delegación está prevista en la ley suprema o es aceptada convencionalmente por los estados. Sin embargo, agrega que en tales casos la obligación impuesta a los gobernadores se justifica a la luz del artículo 120, con lo que parece considerar que no es indispensable el consentimiento de los estados para que sus funcionarios deban cumplír las leyes."

Ante la alineación casi unánime, pero confusa y poco convencida, puede parecer temerario que yo'eleve una voz discrepante. Si lo hago, es porque nunca se ha hecho un examen serio de este asunto y porque en contra del parecer que ha predominado pueden invocarse razones de carácter gramatical, semántico e histórico, a la vez que se deben

resaltar las consecuencias destructoras de nuestra forma de gobierno, que puede tener la interpretación contraria.

Empecemos por el texto del precepto y por el significado que le corresponde. El artículo no se refiere a los estados, sino a sus gobernadores; tampoco comprende a todos los funcionarios locales. **Estas omisiones son significativas si se** toma en cuenta que la Constitución de 1824 sí imponía a los estados la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión (artículo 161, fracción 111) y se recuerda que el artículo 107 de las *Bases* de Alberdi para la Organización Politica de la República Argentina, que es de presumirse que influyó en la discusión del Congreso de 1856, menciona, además de los gobernadores de provincia, a los funcionarios que dependen de ellos.

Mayor importancia reviste hacer notar que el artículo se reduce a imponer la obligación de hacer cumplir sus leyes y no habla de cumplirlas. Ahora bien, cumplir significa ejecutar, realizar, llevar a efecto; y hacer cumplir, obligar o precisar a que se haga lo que se debe o aquello a que se esté obligado. Por tanto, hacer cumplir no es sinónimo de cumplir, ni comprende esta acción, ni la implica. En realidad, se trata de una obligación de contenido especial y claramente diverso del cumplimiento mismo. Hay que hacer notar que la omisión de la palabra cumplir es significativa, pues aparte de lo común que es la fórmula cumplir y hacer cumplir, ella figuraba en el artículo 83, fracción I del **Estatuto Orgánico Provisional, cuya in**fluencia es visible, contrario a lo establecido en otros artículos de la Constitución de 1857. Sobre todo era lo que decía el articulo del Proyecto de Constitución que fue desechado para aprobar el que ríge hasta la fecha, cumplir y hacer cumplir las leyes federales; de tal suerte que la supresión del primer verbo tiene que haber sido consciente, deliberada.

También reviste interés hacer ver que, en tanto que el Presidente de la República se encomienda promulgar y ejecutar las leyes que le expida el Congreso de la Unión, esto es, cumplirlas (artículo 89, fracción 1), a los gobernadores de los estados únicamente les incumbe publicarlas y hacerlas cumplir, contraste que no deja de impresionar.

En conclusión, el artículo 120, antes 114, no impone ni a los gobernadores, ni a otros funcionarios de los estados la obligación de cumplir las leyes de la Federación. Sólo obliga a los prímeros a hacer que se cumplan, esto es, compeler a su obediencia, a prestar auxilio para su ejecución.

No existe, pues, ninguna base, ni motivo para sostener que hay obligación, por parte de los gobernadores, de ejecu-

tar las leyes federales. Menos lo encontramos tratándose de otros funcionarios de los estados, a quienes ni siquiera se menciona en el artículo que glosa. Pero con ser fuerte el argumento, aún más incontestable se volverá cuando hayamos ponderado las otras razones que nos proporciona la interpretación sistemática para confirmarlo y robustecerlo. Tres son los motivos derivados del resto de la Constitución, que impiden aceptar la opinión prevaleciente, en el sentido de que el artículo en estudio permite hacer de los funcionarios estatales los ejecutores de las leyes de la Unión;

1. Los artículos 40 y 41 de la Constitución constituyen a México en República Federal y declaran que los estados que la componen son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de éstos y de los Poderes de la Unión. Si bien se ha observado con exactitud que no existe un solo régimen federal sino varios," no hay duda de que hacer de los gobernantes de los estados miembros unos simples agentes del Poder central, va en contra del sistema dual y lo desnaturaliza."

Se dirá que el artículo 40 no habla de Federación en abstracto, sino de una establecida según los principios de la ley fundamental, pero entonces la cuestión se desplaza a probar la excepción a una de las características de nuestro sistema federal.> Ahora bien, ya vimos que esa excepción no se encuentra en el artículo 120, el cual se limita a introducir dos y solamente dos: publicar las leyes federales; hacerlas cumplir.

2. En tres disposiciones de la Constitución que he enumerado, el artículo 3°, el 73, fracción XVI y el 130, se autoriza que se impongan obligaciones a los estados, se ordena a sus autoridades obedecer a una federal, o se le declara auxiliares de la Federación. Si los funcionarios locales fueran en todos los casos subalternos de los federales, sus agentes o colaboradores, a virtud del artículo 120 ¿qué utilidad tendrían las disposiciones que cito? ¿No resultarían redundantes e inútiles en contra de los principios de hermenéutica que mandan atender la ley en su conjunto, tratar de dar valor a sus diversas partes, e interpretarlas en forma de que todas armonicen entre sí? Como si no fuera bastante, el propio artículo 120 proporciona un argumento más en contra de la lectura que encuentra en su texto lo.que contiene, o que pretende aplicarlo por extensión, olvidándose que importa una excepción a la índole de la forma federal y que, por tanto, es ilicito entenderlo más allá de sus términos precisos. Supongamos que el artículo 120 obligara a los funcionarios de los estados, entre ellos a los gobernadores, a cumplir, a poner por obra, lo que disponga una ley de la Federación. ¿Qué necesidad ha-

bría entonces de que la Constitución les impusiera la obligación de publicarlas? Si lo han hecho es porque ese deber no está en el resto del precepto, porque concretamente no lo incluye la otra obligación de hacer cumplir las leyes, y porque, como excepción que entraña al régimen de gobierno federal, resultaba indispensable consignarlo expresamente y en la Constitución.

Después de lo expuesto, sale sobrando que consultemos la historia del precepto porque la han hecho, con fidelidad y claridad, Herrera Lasso en otros de los artículos de la serie ya referidos, Tena Ramírez en su texto de *Derecho Consttucional»* **Unicamente me esforzaré** por fijar las conclusiones que se desprenden de la decisión que precedió a la aprobación del texto de 1857, ya que es sabido que la Constitución vigente lo reprodujo sin cambios, y que los debates en el Congreso de Querétaro :no proporcionan dato alguno en relación con él.

Dos errores de práctica parlamentaria contribuyeron al desorden con que se procedió y a lo insatisfactorio del resultado. Al rechazarse el artículo del proyecto de Constitución, el que encargaba a los tribunales de circuito y de distrito cumplir y hacer cumplir las leyes federales, debió haber vuelto a la Comisión de Constitución para que presentara otro en su lugar o para que suprimiera totalmente, en vez de permitir que un diputado, que no formaba parte de ella, lanzara a la palestra una regla híbrida, de inspiración extraña que lo mismo puede calificarse de centralista que de ultrafederal, como ha apuntado Tena con razón." Más reprobada también la proposición de Marcelino Castañeda si no por un voto formal, por las razones de Arriaga, Mata, Prieto, Ramírez, Cendejas, Zarco y Gamboa, y sobre todo por la actitud de la Asamblea y de esa especie de oráculo que era Joaquín Ruiz, y sin materia ya la discusión se incidió en un segundo yerro. Comprendido con la misma rapidez que en su intervención inicial, que la asamblea estaba cansada y dispuesta para terminar como fuera, Castañeda se apresura por salvar lo posible de su propuesta y se ampara bajo los conceptos de Ruiz y si, por una parte, retira la fórmula que había sido su argumento principal, la que constituía a los gobernadores en agentes de la Federación, por otra deja la mención de esos funcionarios en la Constitución, al menos para que promulguen y hagan que se cumplan las leyes federales. Esta vez fue la propia Comisión la responsable ya que, en lugar de reclamar el trámite o de continuar objetando el nuevo texto sugerido por el diputado de Durango, lo adoptó según nos informa el Acta Oficial de la sesión del!! de noviembre de !856.[37]

No hay duda que la redacción aprobada representó una transacción. Ni los cen-

tralistas y moderados pudieron sacar adelante su tesis de que los mandatarios locales fueran agentes de la Federación para cumplir y hacer cumplir sus leyes en los estados, ni los federalistas lograron retirar a los gobernadores todas las intervenciones que se pretendían darles. Pero aquí procede insistir en los resultados del debate, que a mi juicio no se han analizado y precisado hasta ahora:

1. Ruiz sugirió que los gobernadores no fueran "agentes subalternos del gobierno del centro", Castañeda accedió a esta indicación y el Congreso la aprobó.

2. También se eliminó del texto adoptando la palabra cumplir, así como toda referencia al cumplimiento de las leyes federales.

3. Las únicas obligaciones que Ruiz propuso, Castañeda aceptó y el Congreso adoptó que quedaran a cargo de los gobernadores, fueron las de publicar las leyes y la de hacerlas cumplir, las mismas que literalmente y según su sentido natural, establece el artículo 120 antes 114 en la Constitución de 1857.

Las conclusiones que someto a la consideración de ustedes no son consecuencia de razonamientos ni de conjeturas. A ellas se llega directa, inmediatamente, con sólo leer los trabajos preparatorios de la ley fundamental anterior. Por si alguna duda quedara, léase en la *Historia* de Zarco, el relato de las sesiones del 1 y 3 de diciembre de 1856, en que Moreno echó de menos que en el artículo 105 "no estuviesen comprendidos los gobernadores, una vez que han sido ya declarados agentes de la federación en los estados". Guzmán calificó de fundada la observación, pero Ruiz rectificó que los gobernadores no han sido declarados agentes de la Federación, sino que sólo se les ha impuesto la obligación de promulgar las leyes". Moreno no discute la aclaración. como tampoco lo hacen Castañeda, ni García Granados, otro ardiente partidario de los gobernadores-agentes, no obstante encontrarse todos ellos presentes en la asamblea. Consiguientemente la adición fue desechada y el Congreso Constituyente mismo nos proporcionó una interpretación auténtica de su obra."

Como se verá, la interpretación gramatical, la sistemática y la historia se corroboran mutuamente y todas convergen al mismo desenlace. Fundamentalmente creo que es ineludible la decisión final, a saber, que el artículo 120 no autoriza a la Federación para convertir a los gobernadores de los estados, ni a otros funcionarios y empleados de éstos, en sus agentes; que no puede obligarlos a ejecutar sus leyes; y que los únicos deberes que la repetida dísposición impone a los gobernadores son los de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Una breve incursión por los campos del derecho comparado puede servirnos para ver que la solución anterior es la ortodoxa y que aún en la República Argentina el país del que probablemente nos llegó la idea de los gobernadores agentes, ha sido necesario templar y moderar ésta debido a los peligros que representa. En los Estados Unidos de América, no faltó un representante que expresara en el seno de la Convención de Filadelfia, que "los estados son los instrumentos de que la Unión ha de depender con frecuencia para que sus facultades cobren fuerza y sean ejecutadas"." Madison y Hamilton encontraban natural y debido que el Gobierno de la Unión, en vez de nombrar funcionarios propios, por ejemplo recaudadores de impuestos, aprovechara a los empleados de los estados, que se utilizara a la magistratura ordinaria en la ejecución de las leyes, y que las legislaturas, tribunales y magistrados de los miembros se convirtieran en auxiliares del gobierno nacional." En realidad, las cuestiones que se agitaron en nuestro Constituyente, no se presentaron en el norteamericano. Fue en el primer Congreso en el que los adversarios de la Federación dieron una batalla semejante, al proponer que los estados recaudaran los derechos aduanales y sobre consumos, asi como que los tribunales locales conocieran de todos los casos federales, salvo los atribuidos a la Suprema Corte por la Constitución. La lucha fue enconada y se decidió por un escaso margen, apenas 3Ovotos contra 27.[41] Desde entonces quedó establecida como práctica general del Gobierno Federal la de depender de elementos propios, de agentes que controla inmediata y directamente, y sólo en fechas recientes se ha acudido a los funcionarios locales para confiarles la administración de algunos servicios, como el reclutamiento militar, la aplicación de las leyes sobre prohibición de bebidas alcohólicas, el Cuerpo Civil de Conservación Forestal durante la depresión económica, etcétera." Mas es de advertirse, que para esta delegación es indispensable la aceptación de los estados, y la doctrina ha sido firme y casi unánime en el sentido de que el Gobierno General no puede imponer obligaciones a los funcionarios de los estados." Se exceptúan naturalmente, los casos establecidos en la Constitución de 1787, de ciertos actos o colaboraciones por parte de los estados, el de la Guardia Nacional y el de los tribunales locales a los que la Suprema Corte ha obligado a conocer de las controversias que surjan con motivo de la aplicación de leyes federales, apoyándose en lo dispuesto en el artículo 6, inciso 2, concordante de nuestro articulo 133.[44]

Volvamos ahora la vista a la aportación de Argentina, en parte por curiosidad histórica, en parte por las enseñanzas que derivaremos de ella. Desde que por

primera vez empecé a estudiar estos problemas en el año de 1936, me interesó investigar el origen de la idea de que los gobernadores deben ser agentes de la Federación en sus circunscripciones. Años después, como a Tena Ramírez, me impresionó la coincidencia de algunas de las ideas que se virtieron, especialmente por Castañeda, con las que aparecen en las notables *Bases* de Juan Bautista Alberdi, en que es sabido se inspiró la Constitución de la Confederación Argentina sancionada en 1853. La cercanía a la época en que se díscutió nuestra carta fundamental, la repercusión que en México deben haber tenido la victoria de Monte Caseros y la caída de Rosas, la facilidad derivada de que se trataba de documentos en el mismo idioma: todo hace verosímil la suposición de que nuestros constituyentes deben haber conocido la reciente Constitución de la República del Plata y que algunos deben de haber leído su fundamentación contenida en las *Bases."* Sin embargo, proceden dos observaciones. La primera, es que la introducción original, primera de la expresión de agentes en conexión con las leyes federales, se debió a la Comisión de Constitución y probablemente a Arriaga en vez de a Castañeda, dado que aparece por primera vez en el artículo 114 del Proyecto. La segunda tiende a poner de relieve que Castañeda y sus partidarios iban más allá que Alberdi, o bien que este rectificó parcialmente después de su ruptura y controversia con Sarmiento. En los estudios que escribió a fin de contestar los ataques que este otro gran argentino había lanzado en contra de la Constitución de 1853, textualmente dice: "notaré ahora que cuando el artículo 107 de la Constitución hace del gobernador de la provincia un agente natural del gobierno general, no le impone un agente forzoso, exclusivo y único. Por otros muchos artículos terminantes y claros, la Constitución da al presidente el poder de establecer, en provincia, los agentes que le fueren necesarios para llevar a efecto su mandato constitucional."[46] En cambio, Castañeda quería que fueran "los gobernadores los únicos que gobiernen en su territorio, ya como agentes principales del gobierno de la Unión en lo que incumben a la Federación"."

Falta referirse brevemente a la suerte posterior del precepto argentino. Las críticas que comenzaron con Sarmiento[48] han continuado hasta la fecha, y así encontramos que tratadistas contemporáneos, como Vielsa y Villegas Basavilbaso, dicen que "parece que desvirtúa al principio del sistema federal, en los que se refiere a la autonomía institucional de las provincias" y que "su aplicación literal, sin tener en cuenta el sistema integral de la Constitución, está en abierta oposición con la esencia del federalismo argentino"." A efecto de salvar la dificultad, acuden al más

respetado de los tratadistas argentinos, al doctor Joaquín V. González, cuyas palabras condensan o repiten textualmente. Para este autor, el artículo **110** de su Constitución tiene, según la inteligencia de sus autores, "además de un sentido histórico, uno estrictamente limitado: **el primero, en cuanto era un** voto por un poder nacional respetable, después de tantos años de disgregación y anarquía; el segundo, en cuanto forma parte de un conjunto sistemático y armónico de preceptos, que, por tanto, deben complementarse y explicarse y no repudiarse. En caso contrario, sus peligros serían graves para la paz interior, para la concurrencia en los actos de los dos órdenes de Gobierno, en el sentido único de hacer efectiva la 'ley suprema', porque los Gobernadores que son creados por propias soberanías y combinados con Legislaturas y jueces locales, podían diferir, contrariar o resistir los mandatos del Gobierno Federal si excedían el límite del poder delegado, y dar origen a un verdadero caos y a la disolución nacional. Y de la otra parte, el peligro era tanto más grande aún porque si el gobierno de la Nación llegaba, por cohecho, presión o error a convertir a los gobernadores de provincia en sus *agentes,* en el sentido ordinario y natural de la palabra, todo el sistema de autogobiemo provincial quedaría destruido, porque habría muchos actos en que la responsabilidad de estos funcionarios ante sus electores y ante sus jueces constitucionales dejaría de existir"." A fin de evitar estos males y de restablecer la homogeneídad de todo el estatuto, propone González tres amplios principios para comprender al repetido artículo 110, al final de los **cuales concluye que** "en **un sentido más** práctico y especial, los gobernadores de Provincia son agentes naturales del Gobierno Federal siempre que uno y otro se mantengan en su propia esfera de acción y al solo efecto de los poderes de guerra, ya los ejerza el Congreso, ya el Presidente, dentro de sus límites, y para hacer cumplir la Constitución y las leyes nacionales."[51]

¿Significa lo anterior que la fórmula, aparentemente clara y rotunda de la Constitución Argentina, ha sido limitada en su aplicación? ¿Que finalmente, de un punto de partida tan diverso, se ha llegado a un resultado modesto y muy cercano del que autoriza nuestra ley fundamental? No me atrevo a opinar por la falta de información, pero que sí resalta del largo pasaje que transcribí son los peligros de toda clase que ofrece la creencia de que los funcionarios locales están a disposición del Gobierno Federal, para que les encargue la ejecución de sus leyes, y esto me lleva a la última consideración que quiero formular en contra de aquélla.

En vez de opiniones propias, repetiré algunas expresiones de quienes dieron

la voz de alarma desde 1856, tanto porque quedaron sin respuesta entonces, como porque sus observaciones son tan valederas en la actualidad como cuando las propusieron. El argumento más frecuente, que esgrimieron casi todos los oradores, fue que "es imposible que los gobiemos de los estados puedan a un tiempo ser soberanos y sujetarse a responsabilidades ante otros soberanos"." Se agregó que sujetos a dos responsabilidades los Gobemadores, tendrán que vacilar entre ellas, con perjuicio del interés público,'] así como que su independencia desaparecerá pues temerán ser acusados" y que lo probable es que incurran en la responsabilidad "que les **inspire menos temores, tomando por** norma de su conducta, no la conciencia, ni la ley, sino la probabilidad del buen éxito, y colocándose siempre alIado del más fuerte"." Las consideraciones que resumo llevaron a Gamboa ajuzgar que es contrario a la paz pública y al orden interior de los estados que los gobernadores sean agentes de la Federación, [56] a Zarco afirma que subalternar a los gobernadores al gobierno federal era "encaminarse al centralismo más acabado, a la forma de gobierno que más funesta y perniciosa ha de ser a la República,":" y a Arriaga a predecir que "acabará la federación el día en que los gobernadores, representantes de las soberanías de los estados, se vean reducidos a la condición de dependientes del gobierno general"."

No vale contestar ahora que varios de los temores expresados por los miembros del Partido Liberal han resultado exagerados, porque los dos períodos de paz que hemos disfrutado, de 34 años bajo los generales Porfirio Díaz y Manuel González y de 31 años a partir de 1929 en que quiera Dios que hayamos visto la última revolución, se han debido a causas inmensamente más complejas que los términos de un artículo aislado de la Constitución. En cambio, tengo para mi que la subordinación de los estados al centro, la disminución de sus gobernadores a simples delegados de Ejecutivo Federal, ha sido, si no el más poderoso, si uno de los varios factores que han impedido que practiquemos el federalismo, a pesar de otros elementos favorables. No es la ocasión de examinar la progresiva y ahogante centralización que padecemos, pero parece indebido y absurdo que contribuyamos a ella mediante una corruptela que no solamente no tiene apoyo en la Constitución sino que la viola; y que **tampoco es necesaria ni conveniente,** ya que nada fuerza a la Federación a recurrir a los funcionarios locales y que a través de elementos propios administraría con mayor eficacia y energía.

He terminado esta parte de mi exposición, pero cabe hacer algunas aclaraciones complementarias, a la vez que presentar mi opinión sobre el alcance y recto sentido del artículo 120, toda vez que ello forma parte de las relaciones administrativas entre la Federación y los estados. Como de varias de las expresiones que he empleado y en mi descargo señalo que también lo hacen los eminentes autores norteamericanos que he citado pudiera parecer que rechazo toda obligación, toda prestación o abstención que se exija a los gobernadores o a otros servidores públicos locales por las leyes de la Unión, me interesa puntualizar que esto no es exacto. En primer lugar, cuando las leyes establecen obligaciones o prohibiciones generales, me parece inconcluso que éstos están sujetos a disposiciones en las mismas condiciones en que lo estarán los demás destinatarios de la norma. Asi, cuando el artículo 3° de la Ley sobre Pesos y Medidas declara obligatorio el uso del Sistema Nacional de Unidades de Medida y prohibe implícitamente el de cualquier otro, al especificar los únicos actos en que se permite emplear estos últimos, no hay duda que se aplica por igual a los particulares y a los funcionarios, entre éstos a los locales. En segundo término, tratándose de actividades atribuidas a la Federación por la ley fundamental, ya sea que excluya expresamente de su ejercicio a los estados o que la exclusión deba inferirse de la naturaleza del poder de que se trate, o bien materias que deban estimarse concurrentes y en que el Congreso de la Unión haya desplazado a los estados al legislar o indicado expresa o tácitamente que no deben intervenir, las entidades federativas deberán abstenerse de actuar. En términos más precisos, pues en la oración anterior he procurado abarcar los diversos casos, tanto de facultades exclusivas como de concurrentes, con mengua de la brevedad y seguramente de la claridad, la Federación puede imponer prohibiciones *a* los estados en las materias de su competencia. Concretamente, puede prohibirles el desarrollo de una actividad genérica o la realización de actos concretos.[59]

Pero nos falta examinar el supuesto más dificil, el del establecimiento de obligaciones positivas concretas, de ejecutar actos determinados. Los ejemplos que nos proporcionan las leyes administrativas son poco numerosos y algunos inutilizables, por encontrarse en la Ley de Educación, materia en que existe un régimen especial, o en el Código Sanitario, en asuntos en que es dudosa la competencia federal, como la ingeniería sanitaria en los estados, o imprecisos sus límites, como tratándose de las leyes contra el alcoholismo, que deben dictar tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los estados conforme a los artículos 73, fracción

XVI, regla 4 y 117, párrafo final de la Constitución. Tomemos un caso real, de la Ley de Estadística y su reglamento, que posee la ventaja de referirse a una actividad neutra, que no apasiona ni involucra concepciones políticas. Admitamos que la estadístíca demográfica es materia federal, cosa un tanto discutible, debido a que la facultad implícita para la que se encuentra apoyo en la Constitución, se contrae al Censo General de Población previsto en el artículo 52. Los oficiales y jueces del estado civil tienen a su cargo las estadísticas de matrimonios, divorcios, nacímientos, defunciones y nacidos muertos y, por tanto, deben recopilar datos relativos, llenar boletas y cuestionarios, revisar y concentrar los datos y hacerlos llegar a la Dirección. General de Estadística. Si se niegan a desempeñar las funciones anteriores o son descuidados o negligentes en sus labores, se exponen a ser destituidos de sus cargos y a sufrir las sanciones de multa y detención personal hasta por J5 días, pena por cierto ínconstitucional por exceder del límite fijado por el artículo 21 e ilegal porque no la autoriza la Ley de Estadística. Una vez presentado el ejemplo, vuelvo a mi pregunta, ¿debe también reputarse inconstitucíonal la obligación de realizar actos concretos, al igual de las disposiciones que en forma general declaran a los empleados de los estados, agentes o auxiliares federales?

Aunque el punto me ha hecho vacilar, debido a mi creencia de que ambos niveles, ambos centros de autoridades, tienden a un fin último o común y deben cooperar entre sí para su consecución, las razones para contestar afirmativamente me parecen de mucho más peso. La principal estriba en la imposibilidad de trazar una línea divisoria entre la obligación de desarrollar una actividad genérica y la de realizar actos específicoso Las leyes no son como los contratos y aunque pueden referirse a actos aislados, determinados, debido a su naturaleza misma tienen que disponer en forma abstracta, para un número indefinido de casos. Tenemos entonces que preguntar cuántos actos concretos convertirán una actividad en genérica, y siendo la respuesta concluir que también el establecimiento de obligaciones aparentemente específicas iría en contra de nuestro sistema federal. Así lo entienden los autores norteamericanos, quienes no se han preocupado por entrar en distingos y condenan la imposición por parte del gobierno general o de los estados, a los funcionarios del otro, de cualquier deber de ejecutar sus leyes.?" Por último, nada impide la cooperación a que antes me referi, e inclusive ella será más efectiva y fructuosa. Basta para que tenga lugar dentro de la Constitución con que los Gobernadores de los estados la acepten voluntariamente. Que el sistema puede funcionar sin tropiezos nos lo demuestra el Servicio de

Pesas y Medidas, que el artículo 26 de la Ley de la materia autoriza que se delegue en autoridades locales y que incluso estuvo totalmente a cargo de éstas en los estados hasta hace poco más de 30 años." A reserva de ocuparme del importante tema de la cooperación voluntaria entre la Federación y los estados con la extensión que merece, debo volver al artículo 120 constitucional para contestar varias preguntas que presentan al formular esta exposición. Pero no desconozco que ésta ha sido más bien de carácter negativo y que hasta ahora he hecho hincapié en lo que no autoriza el precepto, en vez de expresar mi opinión sobre su contenido positivo y sobre el alcance que tiene.

No creo que sea necesario insistir en el significado del tiempo verbal *hacer cumplir,* pues la verdad es que no requiere dilucidación y que es cierto y evidente. Como se desprende de lo que ya dije, no connota que el gobernador haga lo que manden las leyes federales, sino que se limita a que obligue a otros a hacerlo. Con este objeto será necesario, en primer lugar, una labor de vigi**lancia, que vea, que cuide, que se** observan las referidas leyes. Enseguida y en caso de incumplimiento, deberá poner por obra los medios apropiados para obtener que se acaten. Con esta interpretación inclusive resulta más amplia la intervención posible del Ejecutivo local, que con aquella que creo haber refutado. Si se entiende que el Gobernador está obligado a cumplir las leyes federales, esto es, a realizar los actos que ordenen, sólo podrá hacerlo tratándose de las administrativas, pues seria contrario al principio de división de poderes que tomara a su cargo su **ejecución en los casos que ésta corres**ponde a los tribunales. En cambio, con la interpretación que propugno, el Gobernador podrá y deberá, pues se trata de una obligación, ejercer intervención en estos casos, prestando al Poder Judicial el apoyo de su autoridad, de manera semejante a la obligación que pesa sobre el Presidente de la República, de facilitar a dicho Poder los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de **sus** funciones."

¿A quiénes podrá el Gobernador de un estado compeler a que obedezcan las leyes de la Unión? En mi opinión, tanto a los particulares que residen en el territorio de aquél como a los funcionarios y empleados que dependan de él. El artículo 120 no distingue, ni establece limitación alguna. Por lo tanto, creo que la obligación de hacer cumplir las leyes es tan amplia como el campo sobre el que se ejerza en principio la acción del Ejecutivo. Por la misma razón, el Gobernador no estará facultado para vigilar la actuación de los funcionarios o comisionados federales en el Estado, ni para apremiarlos a que cumplan con sus funciones.

¿Qué medios debe poner en juego el gobernador, conforme al precepto que estudiamos? A modo particular los que le atribuya la Constitución y las leyes de su Estado. Por el artículo 120 los ejecutivos locales no adquieren nuevas facultades, sino una nueva obligación. Admitir lo contrario, pensar que en virtud de dicha obligación general, los gobernadores tendrán poderes que no les otorga el ordenamiento juridico local, no sólo subvertiría éste, sino que significaría penetrar en un camino tan impreciso como peligroso.

El Gobernador está obligado a hacer cumplir las leyes federales. Ni él ni otros elementos locales, con las salvedades ya puntualizadas, tienen constitucionalmente que cumplirlas, esto es, actuar como agentes y auxiliares de los Poderes de la Unión. Pero supongamos que, como ocurre en la realidad, una ley se desentiende de esta limitación y prescribe que el Gobernador realizará determinados actos o que los funcionarios o empleados del Estado colaborarán para su cumplimiento, ¿debe el Gobernador efectuar el acto ordenado?, ¿debe hacer que los servidores locales actúen como agentes o auxiliares de la Federación, en el supuesto de que la tesis que desarrollo sea fundada? Creo que en el contexto de esta exposición se encontrará la respuesta a estas interrogantes.

Notas

'Berthélemy, ***Traité Eléméntaire de*** *Drott* ***Administratif*** **París, 1926; p.l. Según referencia de Alberdi, esta idea proviene de Rossi, sin embargo, habiendo consultado el Derecho Constitucional, el Derecho Penal y el Curso de Economía Política de este autor, no he podido localizar el pasaje relativo (Alberdi,** ***Bases y Puntos de Partida para la Constitución Política de la República Argentina,*** **en la Organización de la Confederación Argentina, tomo 1, p. 101; Buenos Aires, 1913.**

"Sirven **de ejemplo los relativos a varias garantías individuales, a muchas de las facultades del Congreso de la Unión, a la organización del Poder Ejecutivo, etcétera.**

JOgg and Ray, *Introduction* ***to American*** *Government,* **New York, London, 1945; p. 72. En el mismo sentido, Bryce,** ***The American Commonwealth,*** New York, 1921, Vol. 1; p.32.

"Rebasa, ***La Organización Política de México, La constitución y la Dictadura,*** **Madrid, 1917; p.** 328.

"Articulo **"Federation", en** ***Encyclopedia of the Social*** *Science,* **New York, 1935, Vol. VI; p.** 177. Rabasa, Ob. Cit., p. 277. Velasco, prólogo de *El Federalista,* México, 1957, pp. XXlII y XXIV.

"Ihe **Comission for Intergovernmental** Relations, ***A Report to the President lar Transmital to the Congress,*** **Washington, 1955, p. 90 (Citado en lo sucesivo como** ***Report).***

"Wherae, ***Federal*** *Government. London.* ***New York, Taranta,*** **1946, p. 1. Fisher, "Prerrequisites of Balance", en** ***Federalism, Mature and*** *Emergent,* New York, p. 60, Report, pp. I,Y 33.

"wherae, ***Ob. Cit.***

"Rabasa, *Ob. Cit*

lODe la Démocratie en Amérique, **París, 1951, tomo 1, pp. 168169. La misma observación en** Bryce, *Ob. C«.* Vol. 1; pp. 1718.

"Corwin, *Nalional-State Coperation-Its Present Posibílities,* reimpreso en *Selected Essays on Constitutional Law,* libro 3, Chicago, 1938; p.975.

[12]Mayer, *Le Draft AdministratifAllemand,* tomo 1, 1903, pp. 1315. Orlando, *Príncípii de Diritto Administrativo,* Firenze, t952, pp. 14-15. Garcla Oviendo, *Derecho Administrativo,* Madrid, 1955, pp. 2022.

"Morley, *Freedom and Federalism,* Chicago, 1959, p.3.

"Repon, p. 2.

"Beerd, *The Republic,* New York, 1943, p. 253. Recuérdese que el famoso (y desgraciadamente poco conocido entre nosotros) Lord Acton, opinaba que: "la libertad no es un medio para alcanzar un fin político de carácter más elevado. Ella es el fin político supremo" *(Essays on Freedom and Power,* Glencoe, 1948, p. VllI). y que Justo Sierra de cima a su historia política del pueblo mexicano con una afirmación igualmente rotunda: "Toda la evolución social mexicana habrá sido abortiva y frustránea si no llega a ese fin total: la Libertad" (México, 1940, p. 458).

"Versión española citada, pp 199200. Corwin, lugar citado. Clark, *The Rise ola New Federalism,* New York, 1938, p. IX.

17Report. p. 20.

"Willoughby, *The Constitutíonal Law 01 the United States,* Vol. 1, New York, 1929, pp. 119-120. Schwartz, *American Constítutíonal Law,* Cambridge, 1955, pp 3637.

VOS. cit. p. 144.

lOEsclaro que también existe la cuestión inversa, de determinar si los estados pueden obligar a los funcionarios y empleados federales a trabajar en asuntos de interés local. Sin embargo, esta segunda posibilidad carece de interés porque no se ha presentado en la práctica y a nadie se le ha ocurrido que la cooperación federal con los estados pueda ser otra que voluntaria, a diferencia de la situación opuesta., en que se pretende que aun en defecto de un deber establecido en la Constitución o del consentimiento de los estados, están sus funcionarios y empleados obligados a colaborar en actividades federales.

"Blachy an Oatman, *The Government and Administration 01 Germany,* Baltimcre, 1928, pp-1416, 272 Y283-284. 296297. Forsthoff *Tratado de Derecho Administrativo,* Madrid, t958, pp. 585 Y609-611.

[22]El autor de este trabajo debe confesar la paternidad de una disposición legal en el mismo sentido. El artículo 5 de la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos de 30 de Enero de 1930, cuyo proyecto formuló en unión de los señores Jorge Eciso e ingeniero José Reygadas Vertíz, decía" ..Jos Gobiernos de los estados en cuyos territorios existan monumentos de propiedad nacional o sujetos a la jurisdicción del Gobierno Federal, además de las obligaciones que les impone el artículo anterior, en su caso, obrarán como auxiliares de aquél y estarán obligados a tomar las medidas necesarias para que el cumplimiento de la misma ley, de conformidad con la disposición constitucional respectiva". Como se verá adelante, el precepto a que se alude, o sea el artículo 120, no tiene el alcance que yo le atribuía, repitiendo la enseñanza de nuestros constitucionalistas.

23Derecho Constitucional, México, 1875, pp. 546 a 550.

24 Tratado Constitucional del Hombre, México, 1876, pp. 102-103

25Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano, México, 1879, pp. 247-348.

26Curso de Derecho Constitucional y Administrativo, torno 11, México, 1880, p.p 346-347.

27Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, Guadalajara, 1899 p. 185.

28Derecho Constitucional Mexicano, México 1931, p. 328.

29*Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México,* México, 1939, p. 184.

30La Abrogación del Articulo 120, en Excélsior del J de diciembre de 1947.

"'Derecho Constitucional Mexicano, México, 1955, pp 181-182.

32 Gaxiola, *Algunos Problemas del Estado Federal,* México, 1941, p. 28.

"Tena Ramírez, *Ob. cit.* notas 178.

340b. cit. notas 11 y 18.

35La Responsabilidad de los Gobernadores y Diputados de los estados, Los Gobernadores, Agentes de la Federación, debates Parlamentarios, en *Excélsíor* del 20, 21 Y22 de noviembre de 1947. *Ob. cit.* pp 173 a 179.

360b. cit. p. 178.

"zarco. *Historia del Congreso Constituyente,* México, 1956, pp 1009 a 1020. Actas Oficiales del Congreso Constituyente, México, 1957. Aunque Arriaga estuvo presente al iniciarse la sesión, debe haberse retirado en el curso de ella, pues no aparece su nombre al votarse el artículo.

"Historia, pp. 1081 Y 1082. También Zarco, en la crónica de las sesiones del Congreso de los días 13 y 14 de noviembre de 1856, asienta, criticando la obra del Constituyente, que "habrá federación, pero los gobernadores serán agentes del poder federal. "Como se ha visto en este carácter se rechazó en general, admitiéndose únicamente para publicar y hacer cumplir las leyes federales. No es exacta, por tanto, la apreciación del ilustre periodista y reformador, que por cíerto no aparece en la reseña de las sesiones, sino en un comentario de carácter político, en que enumera los puntos en que a juicio del Congreso había retrocedido, cerrando sus puertas a la reforma, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, México, 1957, pp. 761-762.

39Corwin, artículo citado, p. 977.

4°EI Federalista, pp. 110-111 Y 198.

4lWhite, *The States and the Nation,* Baton Rouge, 1953, pp. 78.

42Holcombe, *The States as Agents of the Nation,* reimpreso en *Selected Essays on Constitutional Law,* libro 3, p. 1188. Clark, Ob. cit., capítulo IV.

4JOgg and Ray, *Ob. cit.* p. 93. Rottschaeffer, *Handbook of American Constitucional Law,* St. Paul, 1939, p. 114. Willoughby, *Ob. cit.* pp. 120-121.

Digo que casi unánime porque el eminente profesor que he nombrado varias veces eleva una voz discrepante. En su conocido libro *The Constitution and Wat It Means Today,* Corwin afirma que el congreso puede ampliar las obligaciones que la Constitución impone a los funcionarios locales y que es posible que el Gobierno Nacional los utilice cada vez mas para fines administrativos (séptima edición, Princeton, 1941 pp. 150-151)

Como editor de la obra *The Constitution 01 the United States of America Analysis and Interpretation,* publicada por resolución del Congreso Norteamericano (Washington, 1953 pp 736 a 739), Corwin repite su opinión ampliándola y examinando algunos casos resueltos por la Suprema Corte. Sin embargo, el único que cita en su favor dista de ser concluyente, toda vez que se refiere a una obligación establecida por el Congreso con base en el artículo J, sección 4, párrafo 7 de la Constitución.

En contra se hayan las demás resoluciones de la Corte que se han ocupado de la cuestión. También debo mencionar que ésta se estudió con motivo de la Orden número 4439 del 8 de mayo de 1929, en que el presidente Coolidge autorizó, que se designará a los funcionarios de los estados como funcionarios del Departamento del Tesoro, a fin de que cooperaran en la aplicación de la ley sobre la prohibición alcohólica, excepto en aquellas entidades que prohibían o restringían una actividad común por parte de ambas clases de funcionarios. Aunque la discusión de este acuerdo presidencial revist-ó un carácter predominantemente político, varios reputados autores

estudiaron su aspecto constitucional y concluyeron que el Gobierno Federal carece de facultades para compeler a los estados a ejecutar funciones federales cuando aquéllos no deseen hacerlo. En este sentido puedo citar a Wigmore, quien opina que la orden de Coolidge "es constitucional por que supone simplemente una cooperación voluntaria de los poderes estatales y federales no la usurpación dictatorial de aquéllos por estos últimos" ("Thc President, the Senate, Constitution and the Excecutive Order to May 8, 1826" en *Illinoís Law Revíew,* 1926); a *Chamberlaín Enforcement 01 the Volstead Actthrough State* Agencias, American Bar Association Journal, 1924; a Wheeler, en su articulo *Use o/ State Agencias ín Aid o[Discharge o[Federal Funüons,* publicado en Central Law Joumal, 1926; a llart, quien considera claro que el Gobierno Federal puede utilizar la maquinaria de sus subdivisiones políticas a fin de ejercitar sus facultades, pero siempre que se cuente con su consentimiento por lo menos implícito, *Some Legal Cuestions Growing aout ofthe President 's Excecutíve Order for Prohibítion En[ormcement,* Virginia Law Review, 1926; y a Field, quien observa sin embargo que "aparentemente la cuestión de si se puede obligar a los funcionarios de los estados a desempeñar un trabajo federal, contra su voluntad y contra la de los gobiernos locales, nunca se ha presentado de frente a la Suprema Corte", *(American Political Science Review, 1934).*

44Corwin. *The Constitution o[the United States, Analysis and Iruerpretation,* pp. 726-727; Report p. 66.

45En *Organización de la Confederación Argentina,* Buenos Aires, tomo primero, Madrid, 1913, pp 160-16I.

No es el caso de que emprendamos una investigación sobre el origen primero de articulo 107 de las Bases, que pasó a ser el 110 de la Constitución Argentina. Seco Villalba cita como tales el Reglamento Provisorio de la Provincia de Córdoba de 30 de enero de 1821 y la Constitución de Colombia de 1821, además del proyecto de Alberdi *(Fuentes de la Constitución Argentina,* Buenos Aires, 1943, p. 230). Según Celesia, citado por Vi llegas Basavilbaso (tomo 11 p. 390, ver nota 49), Alberdi tomó su articulo de la Ley de Arreglo del Régimen Interior de Chile. No está de mas agregar que disposiciones semejantes figuran en varias constituciones sudamericanas, tanto anteriores como posteriores a la argentina, entre las que puedo citar las de Colombia del 8 de mayo de 1863 (artículos 9 y 20), Venezuela del 23 de mayo de 1874(artículos 13, fracción 11 Y 99) Y Chile de 22 de mayo de 1833 (artículo 116) (Aroscmcna, *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina,* París, 1878).

460b. cit., tomo 1, p. 582.

"Historia, p. 1012.

48Comentarios a la Constitución de la Confederación Argentina, Santiago de Chile, 1853, p. 216.

49Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, Buenos Aires, 1929, tomo 1, pp. 329-330, nota l. *Derecho Administrativo,* Buenos Aires, 1950, tomo 11, p. 388.

50Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, sin fecha, vigésima edición, pp. 756-757.

SI *Ob. cit.* p. 578.

52Arriaga, en *Historia,* p. 1009.

"Mata. en *Historia,* p. 1010.

54Gamboa, en *Historia,* p. 1016.

"Cendejas. en *Historia,* p. 1013.

"Htstorto. p. 1010.

57Historia, p. 1015.

58Historia, p. 1011.

*59*No es el momento de emprender un examen de las facultades exclusivas y de las concurrentes, ni de discutir si éstas son admisibles en nuestro derecho (como creo que lo son en principio). Lo único que hay que lamentar es que no exista un estudio completo y serio sobre el particular y por ello me limito a citar las observaciones de Tena

Ramírezen el texto quetantas veces he utilizado, p. 131 a 135, y para el derecho norteamericano, a WiIloughby, tomo l pp [121I6, Ya Grant, The *Nature and* ***Scope*** *of Concurrerü Power,* **en** ***Selected Essays,*** vol. 3, pp 784 a 829.

60Ver los autores citados en la nota 43.

61 ***La Industria, el Comercio y el Trabajo de México,*** **Secretaría de** Industria, **Comercio y Trabajo,** México, [928, tomo Il, pp 249 a 251.

"Artículo **89, fracción XII de la Constitución.**

Tomado de ***Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal,*** **enero-marzo 1981.**

Gustavo R. Velasco

Obtuvo su titulo de Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Hizo su especialización sobre las Finanzas Públicas, por lo cual desarrolló su carrera profesional dentro del ámbito de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Perteneció al primer núcleo de funcionarios mexicanos que se interesaron a fondo sobre el tema de la Administración Pública.

Entre sus aportaciones bibliográficas al campo de la Administración Pública destacan: ‘‘El Derecho Administrativo" y la "Ciencia de la Administración", editado en 1938, así como "Derecho Administrativo", publicado en *Evolución del Derecho Mexicano*, de la Escuela Libre de Derecho en 1943.

Organización y Cibernética

"La yuxtaposición de los términos cibernética y organización resulta natural y al mismo tiempo redundante: la organización no es el efecto sino el conjunto de medios puestos en práctica para asegurar la eficacia de las acciones de la sociedad humana".

Gérard Métayer

Probablemente ningún tema relacionado con la organización toque más de cerca la esencia misma de su objeto fundamental –la eficiencia del esfuerzo humano-, que el concerniente a la cibernética. A tal grado llega el paralelismo entre el progreso de la organización y el avance de la cibernética que, si fuera justo hablar de una revolución de la eficacia, tendriamos que considerarla, correlativamente, con los logros de esa disciplina. Pero es conveniente advertir, a la luz de la experiencia observada, que estamos apenas en el comienzo de este desarrollo científico moderno y que no se requiere gran esfuerzo de imaginación para avizorar sus amplias perspectivas en el mundo futuro. En la actualidad, la conquista del espacío sideral representa, ilustrativamente, una hazaña prodigiosa del hombre apoyada en la aplicación intensiva de la cibernética.

De suerte que, en el contexto de la revolución técnico-cultural que nos ha tocado presenciar en esta generación, habrá que consíderar los enfoques interdisciplinarios y logros de la cibernética para la investigación y cumplimiento práctico de las más complejas empresas del hombre. Por ello, es justificado abordarla en sus relaciones con la organización, tanto en base al análisis metodológico y filosófico que ella nos aporta, como de conformidad con las concepciones integrales y los métodos unificados de la ciencia, respecto a los más variados fenómenos de la existencia.

Así por ejemplo, la aplicación de la cibernética a los fenómenos económico-sociales, abre una perspectiva de gran trascendencia y de profundo significado por la proyección analógica de sus hallazgos. Asimismo, es relevante su utilidad práctica por lo que concierne al método general de la ciencia.

La enorme literatura en torno a la cibernética, referida al ámbito de los servo-mecanismos, a las investigaciones neuro-fisiológicas, o bien a sus nexos con el materialismo dialéctico y con la lógica matemática, imprime a esta moderna disciplina un sello de

elevada austeridad y cierto temor respetuoso cada vez que se trata de ella.

Sin embargo, he considerado abordar este tema rompiendo un poco el tabú de una disciplina de suyo tan solemne. La idea central que me guia en este propósito es lograr el tratamiento de la cibernética sin elevar innecesariamente la expresión y facilitar así una comprensión accesible para el lector que, como yo, no está familiarizado con las altas matemáticas.

Representa así una tarea en la que me propongo tratar las relaciones entre la cibernética y la organización, describiendo a la primera en la forma más sencilla posible, penetrando en la esencia de sus fines y métodos, sin complicaciones, pero también sin audacias. Estoy consciente que significa una labor que pudiera comprometer la seriedad de este trabajo, por el riesgo de incurrir en ligerezas que la cibernética no admite en su dominio. Pero vale la pena hacer el intento a fin de conciliar el propósito de abordar un tema complicado y de extraordinaria trascendencia para el conocimiento y la investigación científica, presentándolo de manera fácilmente entendible, con objeto de tratar después de interrelacionarlo con algunos procesos organizatívos afines.

Acudiremos para tal objeto al pensamiento de los más destacados autores sobré cibernética y, estimo justo advertir que, no obstante el tono grácil de algunas expresiones deliberadamente festinadas, me propongo preservar un adecuado nivel expositivo, respetando la atención del lector, a cuya indulgencia me confio, al penetrar en el campo maravilloso de una disciplina como la cibernética moderna, examinada paralelamente a otro ámbito no menos interesante del saber humano: la organización.

Definiciones de cibernética

La primera dificultad con la que tropezamos es saber a ciencia cierta el significado cabal de la cibernética. El enorme desarrollo de esta disciplina, ha complicado la idea que se tiene sobre su alcance y su naturaleza. Los numerosos autores que han dedicado su tiempo y esfuerzo intelectual en descifrar su misterio, han dado origen a una gran rnultiplicidad de conceptos sin que se hayan puesto de acuerdo en una definición específica. De suerte que lo mismo se concibe a la cibernética como una forma de pensar, como una técnica, como una teoría o como una ciencia compleja de temas muy intrincados. En este propósito por definirla, se han escrito incluso libros.'

El conocimiento de la cibernética es antiquísimo. Ya Platón por allá por los años 400's (a. de J.C.) empleaba este término, que en griego significa el arte

del pilotaje, o simplemente timonel. Después, como una extensión de su significado se le conceptúo como la ciencia de conducir a los hombres o de dirigir, en el sentido más amplio del término; y más tarde, en 1834, Ampere adopta la palabra cibernética para denotar el estudio de los métodos de gobierno. Posteriormente, la iglesia católica la utiliza como sinónimo de ciencia de la organización.

Pero no nos dejemos confundir por la multiplicidad y variedad de criterios; en realidad como ocurre con las disciplinas novedosas surgen opiniones tan diversas que no sabe uno a qué atenerse. Yo les propondria que, una vez analizadas y evaluadas la diferentes definiciones asignadas a la cibernética, adopten aquella que les parezca más conveniente o adecuada, sin penetrar en mayores complicaciones.

Porque la verdad es que como el lector podrá apreciar, en este enmarañado propósito de saber qué es la cibernética, unos tratadistas le dan énfasis a la comunicación y al control, otros a la información, otros más a los sistemas autoregulados, alguien más a la "inteligencia artificial"; otros la califican como la ciencia de la encrucijada; hay quien se inclina por la lógica matemática; otros por las máquinas analógicas; otros más la identifican con los procesos de dirección y, más recientemente, se le considera -identificada más de cerca con nuestro tema central-, como la ciencia de la organización o bien, la que garantiza la eficacia de la acción.

De esta manera, reitero a usted lector, mi propuesta, en el sentido de no aceptar de antemano una definición particular. Ahora bien, si después de conocer aquellas que los más destacados cibernetistas nos ofrecen, opta por la que más le agrade, seria tal vez un procedimiento más indicado a efecto de conciliar un criterio sobre el tema.

He aqui las definiciones para escoger:

"Cibernética es la ciencia del control y la comunicación, en el animal y en la **máquina**".

Norbert Wiener

(Norteamericano)

Cybernetics

1948

"La cibernética es el estudio analitico del isomorfismo de la estructura de las comunicaciones en los mecanismos, los organismos y las sociedades".

Norbert Wiener

The Human Use of Human Beings

1951

"La cibernética, pues, es la teoría de la transmisión de información y del control de máquinas y también de los seres **vivos",**

Norbert Wiener

Cuestiones Fundamentales de la Cibernética

1967

‘‘La cibernética es la ciencia que se ocupa de los procesos de dirección en los sistemas dinámicos complejos y que tiene por fundamento teórico las matemáticas y la lógica, así como el empleo de la automática, especialmente de calculadoras electrónicas y de máquinas de control y lógico-informativas",

A.V. Jramoi

(Ruso)

Introducción e Historia de la Cibernética

pág. 9

‘‘La **cibernética es una teoría científica,** que estudia procesos absolutamente distintos por su naturaleza, pero parecidos por su forma cuantitativa, razón por la cual pueden ser tratados del mismo **modo",**

y más adelante se expresa;

" ...es la teoría matemática de la información y de la dirección de los mecanismos, de los procesos que pueden tener las bases materiales más diferentes".

E. Kolman

(Ruso)

¿Qué es la Cibernética?

pág. 45

‘‘La cibernética es la ciencia general de **la comunicación".**

O bien,

‘‘La cibernética es la ciencia general de los sistema informados y los sistemas informantes y, en particular, de los sis**temas de información".**

Henryk Greniewski

(Polaco)

Cibernética sin matemáticas

pág.58

‘‘Puede definirse la cibernética como la ciencia que versa sobre el funcionamiento de los sistemas de acoplamiento".

"Por lo general se añade al respecto que la cibernética es la ciencia de la dirección o control de los sistemas de acoplam iento".

Oskar Lange

(Polaco)

Introducción a la Economía Cihernética

pág.7

‘‘La cibernética es l)Ia teoría formal de la estructura y de la comunicación de sistemas abiertos (dinámicos), así como; 2) la técnica mediante la cual se da eficacia a las informaciones y deci**siones necesarias para alcanzar metas".**

Otto Walter Haseloff

(Alemán)

Cibernética Hoy

pág. 218

"La cibernética es el arte de asegurar la **eficacia de la** acción".

Luis Couffignal

(Francés)

La Cibernética de la Enseñanza

pág. 11

"La cibernética se presenta como una ciencia general de los organismos, independientemente de la naturaleza de los órganos que los constituyen. Su objeto es el de encontrar las propiedades que resultan del conjunto de esos órganos, encontrar en qué es mayor el todo que la suma de sus partes".

A. Moles

(Francés)

La notion de quantité en Cybernetique

pág.177

"La cibernética tiene como objeto propio...los sistemas capaces de gobernar o de controlar y, por tanto, los sistemas autorreguladores. Como los sistemas autorreguladores comportan, en general, numerosas retroacciones, y como la autorregulación no es posible más que por retroacción...podemos decir que la cibernética es el estudio de los sistemas **retroactivos simples y compuestos",**

L. Apostel

(Francés)

Logique et Cybernetique

pág. 191

"La cibernética se ocupa de las leyes generales del control, de los sistemas de control y de los sistemas sujetos a control".

y también apuntan que:

"La cibernética al conjuntar muchas direcciones cientificas viene a ser la ciencia de las regularidades comunes al control de diversos sistemas".

V.V. Parin y R.M. Baievsky

(Rusos)

Introducción a la Cibernética y a la Computación Médicas

pág. 3

"La cibernética es la ciencia del control planeado con vistas a un propósito de sistemas dinámicos complejos".

A.I. Berg

(ruso)

La Cibernética, Ciencia del Control Optimo

"La cibernética es la teoría de los sistemas **técnicos que construimos con la**

finalidad de objetivar nuestra relación básica, psíquico-fisica, con la naturale**za".**

Y agrega:

"Al formularla podría pensarse también en distinguir las tecnologías correspondientes a ambas objetívaciones, como teoría de los circuitos reguladores y como teoría del sistema simbólico, a la cual pertenece la logística y la teoría de la información".

Herman Schmidt

(Alemán)

Cibernética Hoy

pág. 37

"La cibernética se ocupa de la ínvestigación de sistemas de naturaleza arbitraria capaces de percibir, almacenar y transformar información utilizándola para fines de control y regulación".

A.N. Kolmogórov

(Ruso)

"Kibemética" de la Gran Enciclopedia Soviética

Vol. 51, pág. 149

"La cibernética es la teoría de la recolección, elaboración y transmisión temporo-espacial de informaciones".

Helmar Frank

(Alemán)

Cibernética Hoy

pág. 218

"La cibernética es la ciencia responsable del cambio generalizado. Esto es natural toda vez que la cibernética es la **ciencia de la organización".**

F.H. George

(Inglés)

Cybernetics in Management

pág. 178

"La cibernética puede de hecho ser definida como el estudio de los sistemas que están abiertos a la energía pero cerrados a la información y al control".

W. Ross Ashby

(Inglés)

An Introducción to Cybernetics

pág. 4

"La cibernética es la ciencia de las leyes generales de la transformación de la información en los complejos sistemas dirigentes".

V. Glushkov

(Ruso)

Cibernética, Pensamiento y Vida

En presencia de esta pluralidad de criterios sobre lo que se debe entender por cibernética, algunos autores han decidido, de plano, no emplear este vocablo y

hablar, alternativamente, de la teoría de la información o de la ciencia de los mecanismos autorregulados, o bien de la teoría de la retroacción y del control.

Estimo que no es para tanto, en la medida que no perdamos de vista que la cibernética puede ser considerada formalmente como una disciplina que estudia los aspectos teóricos de la comunicación; que es posible también concebirla como una técnica destinada a resolver problemas inherentes a la construcción de servo-mecanismos apoyados en sistemas de información y control; que podría, asimismo, conceptuársele como un ciencia aplicada a los diversos aspectos de la dirección y la autorregulación; incluso, podríamos sugerir que es ya casi un estilo de pensamiento.

Pero si tuviéramos que optar por una de las definiciones citadas, propondría por elegante y afín a la organización, la de Luis Couffignal: ‘‘El arte de asegurar la eficacia de la acción"; aunque sin dejar de consíderar lo que expone otro autor francés respecto a las definiciones sobre cibernética, cuando nos advierte que:

‘‘No siempre la más concisa es la mejor que evoca su objeto; como esto es cierto para la filosofía, tal vez no se comprenda lo que es la cibernética más que por su práctica misma".'

Desarrollo histórico de la cibernética

En principio, existe un consenso casi general en atribuir al famoso matemático norteamericano, Norbert Wiener, el haber establecido las bases formales de la cibernética moderna. Claro es que por virtud de la naturaleza interdisciplinaria de esta ciencia, los antecedentes se remontan, como se ha señalado, al año de 1834 cuando Ampere empieza a desempolvar esta palabra y le da una connotación extensiva a la actividad gubernamental.

Posteriormente Maxwell, en 1868, hizo aportaciones significativas sobre los mecanismos con retroacción aportando algunos principios básicos de la cibernética; en particular en torno al regulador centrífugo. Más tarde el padre Dubarle nos propone su famosa *machine a gouverner,* con aplicaciones analógicas que indujeron a pensar filosóficamente a más de un investigador de la ciencia política. Y asi advertimos, en el tiempo y el espacio, el esfuerzo de gran número de matemáticos, fisiólogos, ingenieros, biólogos, etcétera, que pusíeron su grano de arena para dar conformación teórica y metodológica a esta disciplina.

Tal vez si dijéramos que fue en México donde los trabajos lograron un avance especialmente significativo, y que un

científico mexícano es corresponsable de la aparición de la cibernética moderna, podría esto aparecer como una afirmación presuntuosa. Sin embargo, no somos nosotros quienes hacemos tal aseveración: los cibernetistas franceses, ingleses, polacos, soviéticos y de otras nacionalidades dan crédito a esa participación. Esa labor prominente se debe al fisiólogo mexicano Arturo Rosenblueth, quien impulsó esos trabajos de investigación teniendo como centro de operaciones al Instituto Nacional de Cardiología.

Por si existe alguna duda, el propio Norbert Wiener, que es considerado el padre de la cibernética moderna, nos refiere cómo después de diez años de esfuerzos realizados junto con nuestro citado compatriota —quien allá por el año de 1943 dirigía un ciclo de discusiones sobre la metodología de las ciencias-, percibieron un campo baldío en la ciencia, y evocando expresamente que: "Tanto Rosenblueth como yo habíamos reconocido la necesidad de una investigación interdisciplinaria destinada a colmar el vacío de esa tierra de nadie, mucho antes de que hubiéramos escogido el campo de nuestro trabajo en común y nuestra participación en él".'

Por añadidura, es un gesto digno de encomio de N. Wiener, el haber dedicado a nuestro compatriota Arturo Rosenblueth su famoso libro *Cybernetics,* publicado en el año de 1948. Por eso, no resulta exagerada esta participación que deseamos hacer constar en el desarrollo de la cibernética moderna; ni tampoco el que siendo Rosenblueth uno de los más distinguidos discípulos y colaboradores del científico norteamericano W.B. Cannon, estuviera lógicamente familiarizado con los procesos reguladores en los organismos vivos enfocados a la especialidad neurofisiológica, que fue su campo predilecto de investigación. Consecuentemente, resulta justo el homenaje a su memoria reseñado en la página editorial de un diario capitalino, días después de su muerte, el 18 de septiembre de 1970, donde al referirse a Rosenblueth señala que: "Contribuyó directamente a fincar las bases de la cibernética, con sus conocimientos y enfoques de neurofisiólogo, y que en esta fecundante actividad interdisciplinaria los enriqueció a su vez con los aportes desprendidos de las hipótesis de trabajo y la experimentación cibernéticas".'

Por otra parte, es justo reconocer que el avance de la cibernética responde a un gran esfuerzo de integración disciplinaria, sin fronteras. Ella misma ha emergido como producto de un *sistema de conocimientos* rompiendo los esquemas acartonados de las especialidades. El propio Wiener deviene, al curso de los años, en filósofo, y *los* cibernetistas ingleses, franceses, soviéticos o alemanes, incursionan sobre este campo con

una amplia visión y cuyas contribuciones personales sería largo enumerar, sin incurrir en omisiones arbitrarias, Por lo que tal vez lo esencial al investigar su origen, sería el hecho de que la cibernética constituye una ciencia estrechamente vinculada al porvenir del hombre y cuya fórmula binaria en determinar "todo o nada", se asemeja a la cuestión fundamental planteada por Shakespeare de "ser o no ser".

Ahora bien, antes de abordar otros aspectos de la cibernética, conviene recordar algunos temas sobre la organización, de manera que se perciba mejor su enlace con aquella disciplina,

La organización la concebimos aquí, en su más amplia perspectiva, como un factor inmanente a toda empresa humana, o bien, como el sustrato esencial de la eficacia, Esto significa que rebasa el concepto tradicional de la teoría clásica, la cual la consideraba como una simple fase del proceso administrativo, identificándola con la estructura formal: determinación de jerarquias y definición de áreas funcionales, Porque si el enfoque lo hacemos al campo de la naturaleza o de la sociedad humana, la organización cubriría una temática fuera del contexto de la administración, Tampoco se limitaría al estudio del cuadro institucional del Estado, por importante que aparezca el estudio de la estructura orgánica y los procesos operativos del sector público,

Para nuestros fines, la organización abarca todo aquello que conduce a una forma superíor de la conducta humana, asi como a explicar el equilibrio dinámico, el sentido dialéctico de los fenómenos de la naturaleza y de las agrupaciones funcionales, Por eso, es objeto de una ciencia que prevé, promueve y asegura la eficacia de la acción y, consecuentemente, entronca con la cibernética -por la similitud de sus propósitos- según la ha definido Couffignal.

Tal vez habríamos de agregar lo siguiente: la organización, en última instancia, depende de la idoneidad del método que se utilice en el cumplimiento de una tarea, Es lo que confiere virtud a una política o al ejercicio de una norma, Esto es, no basta la definición clara de objetivos si, correlativamente, no se adopta el método que conduzca a la acción efectiva, Por ello, la organización participa de la influencia de la revolución cibernética, cuyas aplicaciones prácticas se manifiestan en la adopción de mejores métodos, procedimientos y sistemas de trabajo, Todo ello encaminado a operar el cambio social en la forma más eficaz y conse-

cuentemente, en la práctica, con las decisiones políticas.

Campo de acción de la cibernética

Casi inadvertidamente la cibernética aparece en las más diversas manifestaciones de nuestra vida cotidiana. Tal vez no percibamos sus implicaciones técnicas y científicas, pero el hecho evidente es que siempre que acudimos a un recurso sustitutivo de nuestro esfuerzo directo, ahí está presente la cibernética, sin que podamos desprendernos de su influencia creciente. Asi por ejemplo, si pensamos cómo se dan las cosas prácticas en los hogares de la vida moderna, encontramos que los dispositivos cibernéticos aparecen lo mismo en la estufa que en el calentador, el refrigerador, el aire acondicionado, etcétera. En todos ellos hay un piloto que vigila día y noche la temperatura, a través de un sistema de autorregulación accionado por el termostato. Incluso en el tinaco y en la llave de agua, en el reloj despertador, o en el apagador de luz, existe un principio de controlo de automatización donde algo tienen que ver las aportaciones de esta disciplina.

Si esto ocurre en la vida doméstica, obviamente, las aplicaciones prácticas de la cibernética por lo que atañe a las fábricas, las oficinas públicas, los transportes, los medios de comunicación, los hospitales, etcétera, son cada día más intensas e insoslayables y, sin hipérbole, avanzamos hacia una época en que buena parte de nuestro esfuerzo se reducirá a apretar botones dejando a las máquinas que hagan por nosotros una serie de labores de diversa índole, como signo a la vez prornisorio y fascinante de lo que ahora se pone de moda: ‘‘la revolución de la ínteligencia".

La acción combinada de la electrónica, las matemáticas, la física, la fisiologfa y la biología tiene un impacto decisivo en el campo cibernético. Cada día el ingenio humano desarrolla una tecnología de gran influencia en el mundo contemporáneo. No obstante, se exagera cuando se habla de una "inteligencia artificial". Nada, por ahora, sustituye a la capacidad mental del hombre. Aun cuando haya máquinas computadoras que juegan al ajedrez, que resuelven complejos problemas matemáticos y deciden con sorprendente precisión y rapidez aspectos complicados de la activídad socioeconómica, nada se equipara en perfección al cerebro humano. Esto, por supuesto, sin desconocer la influencia de los principios y métodos cibernéticos en el ámbito de la administración, la matemática, la filosofía, la sociología, la política o la medicina.

Como resultado de esta acción coordinada de las ciencias, hemos visto nacer, en estos últimos lustros, la biocibernética, la psicocibernética, la economía

cibernética y por supuesto, la organización cibernética, eslabonada a la teoría general de los sistemas.

Cabe recordar también que la cibernética aparece lo mismo en el esfuerzo técnico para conquistar la luna que en la explicación del hallazgo científico de la homeostasis, conforme a la cual se mantienen las condiciones de equilibrio de los seres vivientes al medio externo; o bien, al ahondar en el fenómeno extraordinario de nuestra visión que nos permite la percepción organizada y graduada de la luz, el color y la distancia. Todo ello obedece a principios de regulación y control de fina sensibilidad operativa.

La influencia de la cibernética resulta también impresionante en el ámbito de las investigaciones neurofisiológicas. Particularmente cuando se proyecta a la organización y el funcionamiento del cerebro humano, donde se abordan temas complicados sobre la "excitación residual" y la teoría general del reflejo. Sus relaciones con el sistema nervioso, tienen entonces profundo significado filosófico, principalmente con base en las tesis derivadas de la dialéctica materialista.

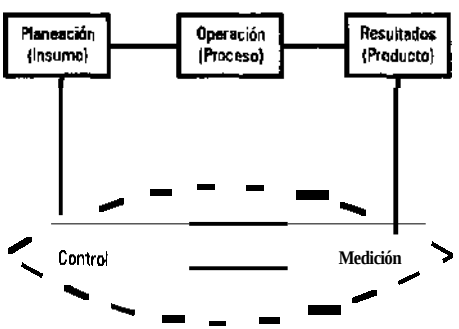
No es necesario enfatizar la influencia de la cibernética en los procesos técnicos de la producción. Pero cabe advertir que cada vez que en alguna rama de las empresas de tipo capitalista se automatizan sus operaciones, cunde el fantasma de la desocupación para miles de obreros. La automatización ha sido en la historia de la humanidad un flagelo para las clases laborantes y, lógicamente, la introducción de servo-mecanismos en las fábricas ha traído aparejado un movimiento politico tendiente a remover las viejas estructuras del sístema productivo en los países capitalistas; y no descubrimos el Mediterráneo al señalar que sólo con un nuevo orden social, se podrá tener un pleno desarrollo compatible con el aprovechamiento de esta nueva disciplina científica.

Porque los efectos de una revolución cibernética, con implicaciones económicas, políticas, sociales, etcétera se podrán apreciar en su justa dimensión si meditamos que, ya en la actualidad, se proyecta instalar fábricas de automóviles y aviones en cuyo proceso productivo no intervendria para nada la mano del hombre; o sea, que la línea de ensamblaje pronto pasará a ser una reliquia de museo; y cabe reflexionar, ¿no es éste un hecho preocupante para la clase obrera del capitalismo, en la actual encrucijada histórica de la humanidad?

Por eso, no es exagerado apuntar que la cibernética nos la encontramos hasta en la sopa y que, según sean los fines a los cuales se destine, bien pudieran significar una zozobra insoportable, o bien, un campo abierto a la esperanza para alcanzar una vida con más sentido humano.'

Retroacción y Entropía

Existen dos conceptos fundamentales en el estudio de la cibernética: la retroacción y la entropía. La primera no ofrece mayor dificultad para su cabal entendimiento puesto que se trata de un mecanismo para controlar la diferencia entre la planeación y su resultado a fin de ajustar el comportamiento futuro, con base en hechos pasados. Es decir, contempla el proceso de la acción en forma integral, como si fuera un sistema de carácter cíclico; o para expresarlo lisa y llanamente, la retroacción es lo que nos permíte aprender de la experiencia en la operación. De esta manera es fácil representarla gráficamente, en la forma siguiente:



Vemos en la gráfica anterior que hay una integración de elementos que se encuentran unidos por una cadena de acciones causa-efecto y que en cierta forma le da sentido a la cibernética como ciencia que estudia el funcionamiento de los sistemas acoplados.

El término que emplean algunos autores para identificar este fenómeno es el de *retroalimentación* como un trasunto literal del vocablo inglés "feed-back".' Sin embargo, estimo que es más apropiado el vocablo retroacción, pues indica mejor la cadena de interconexiones que operan en forma ciclica en un proceso de efectos autorregulados. Consecuentemente, la retroacción se constituye, por decirlo asi, en una maestra de la experiencia, en un fenómeno de *volver hacer* que nos permite aprender de lo que hemos observado en la práctica, para aplicarlo a labores subsecuentes.

En cambio el concepto de entropía no es tan fácil de captar; es un tema que tiene más bemoles. Se trata de un término que la cibernética le ha pedido prestado a la fisica y más específicamente a la termodinámica y, si transcribimos aquí la definición que nos proporciona el autor 1. Guillaumaud de que ‘‘la entropía de un sistema es la suma algebraica de las entropías de sus diferentes **partes", pienso que no avanzamos casi** nada. Por eso vamos a ir gradualmente tratando de aclarar el misterio de este **elemento cibernético.**

Etimológicamente su raíz griega *-entropé/retorno-*, nos da el significado **simple de** ‘‘volver **adentro" o el de "re-**

alizar una retirada hacia sí mismo". Es decir, en cierta forma, indica contraerse o desorganizarse.

Pero captar la esencia de la entropía es algo más complejo y, por añadidura indispensable, toda vez que estamos en presencia de una pieza fundamental de la cibernética, la cual representa también un capítulo de primer orden en la **ciencia contemporánea.**

La entropía está ligada al principio de degradación de la energía. Ese principio reza que "toda energía tiende a degradarse en calor y el calor a repartirse uniformemente entre los cuerpos". La consecuencia es entonces la desorganización o la eventual extinción del sistema. Esto significa, en nuestra terminologia habitual que, con el tiempo, todas las cosas tienden a decrecer; **todo tiene un comienzo y un fin.**

Esto ocurre en los *sistemas cerrados* de que se ocupa la física; es decir, los que no están expuestos a la influencia del medio ambiente para reponer la pérdida gradual de energía. En contraposición, los *sistemas abiertos* sí pueden compensar esa pérdida irreversible de energía y preservar el orden interno; o sea, que están en condiciones de evitar la entropía y en consecuencia de conservar un equilibrio dinámico estable.

Por otra parte, la entropía es también una medida del desorden de un sistema; existe una tendencia general a la desorganización en las formaciones de toda **índole, naturales y económico-sociales.** Pero en la medida que se logra incorporar influencia revitalizadora —en el su**puesto que sean *sistemas abiertos-*, se** podrá disminuir el efecto entrópico: el caos o la muerte. Porque al reducirse la entropía en el sistema, aumenta la capacidad de obtener y transformar informa**ción y energía y, consecuentemente,** corregir el desorden o retardar el fin.

Veamos otra interpretación de la entropía, como una tendencia a la desorganización o a la degradación. En base a ella, Teilhard de Chardin, escribía que "la vida, tomada globalmente, se manifiesta como una corriente opuesta a la entropía...hacia esa muerte de la Materia, --dice- todo parece descender a nuestro alrededor, todo, excepto la Vida".' Y por efecto de ese fenómeno extraordinario de la física se nos habla de la muerte térmica del universo, por la acciones de las fuerzas destructivas que van transformando la energía en calor.

Para abundar en esta ídea catastrófica de la entropía, estimo conveniente acudir de nuevo al cibernetista francés Guillaumaud, quien con un sentido dialéctico se hace las siguientes refle**xiones:**

"¿Se convierte entonces, el fin del mundo en el fin del hombre? Una vez más, -nos dice-, la prudencia se im-

pone: ¿no puede el hombre vivir hoy en unas condiciones en las que, en otro tiempo, no había podido subsistir? Su actividad misma, aunque acelere la caída universal, puede aplazar notablemente la hora de su extinción como especie"."

Vale la pena señalar que Norbert Wiener al hablar sobre la entropía, la eslabona al proceso de transmitir la ínformación al señalar que: "Así como la entropía es una medída de desorganización, la información conducida por un conjunto de mensajes, es una medida de organización"; y agrega que: "de hecho, es posible interpretar la información conducida por un mensaje como, esencialmente, el negativo de su entropía y el logaritmo negativo de su probabilidad".'

Sin embargo, es advertible la circunstancia de que el efecto sobre el sistema no se da por el solo hecho de que haya más información, sino por la acción práctica sobre el mismo; o sea que después de adquirir del medio ambiente la información, se habrá de transformar posteriormente en la energía necesaria.

Finalmente, vale la pena reiterar que la entropía —como concepto esencial de la cibemética- representa una probabilidad para mantener, en un sistema abierto, la estabilidad o equilibrio merced a una cadena de situaciones e influencias variables, por lo que debe apreciársele como el conjunto de condiciones para preservar tal equilibrio, y para lo cual se requiere de una cantidad adecuada de información y el efecto energético correspondiente.

Al final de este recorrido sobre un tema asl de intrincado, me preocupa el que persistiera la duda expresada por una dilecta amiga, quien emitió el siguiente comentario: "si es difícil saber con qué se come la entropía, es aún más complicado entender cómo se guisa".

Relaciones de la Cibernética y la Organización

El vertiginoso avance logrado por las técnicas de la computación electrónica ha dado lugar a sobreestimar las aportaciones de los servo-mecanismos en diversos campos de la actividad humana. Se ha llegado a considerar que los **"cerebros electrónicos" pueden reem**plazar al hombre en las más sensíbles y variadas manifestaciones de su conducta. Se llega incluso al extremo de mistificar la "inteligencia artificial" como un prodigío cíentífico y que, en el fondo, parece sustentar la tesis aberrante de la subordinación intelectual del hombre al imperio de la técnica.

Nadie duda a estas alturas sobre las aportaciones que las computadoras y los instrumentos de acción automática han hecho para el cumplimiento eficaz de las más arduas empresas del hombre.

No puede negarse tampoco que muchas de las operaciones que realizan las máquinas se logran ya con resultados más económicos y con mayor grado de eficiencia. Es indudable también que los **servo-mecanismos,** corno **hemos señalado,** forman hoy parte condicionante de nuestra vida cotidiana y, justo es reconocer que el signo de nuestra época corresponde al de la segunda revolución tecnológica, después de aquella que surgió en Inglaterra al iniciarse la automatización de las operaciones fabriles.

Sin embargo, hay que advertir que en el mundo capitalista donde la filosofía de lucro induce a una reducción cada vez mayor en el costo y la eliminación amañada de los "inconvenientes" derivados de la lucha de clases, la gradual introducción de los sistemas automáticos en los procesos productivos, representa una politica impuesta por la competencia y por el afán egoista del sector empresarial por obtener la máxima ganancia.

Ahora bien, no obstante el extraordinario aporte de la cibernética en tantos ámbitos del conocimiento y de la actividad científica, económica y social, resulta absurdo ampliar su virtud al grado de subordinar o someter la voluntad y el destino de los hombres a su designio. Es absurdo -ya lo hemos subrayado- pretender ubicar superiormente a una computadora frente a la estructura y funcionamiento del cerebro humano. Es, desde el punto de vista de la razón, un contrasentido equiparar una máquina —que es sólo un producto del hombre-, al complejísimo sustrato materíal de la conciencia humana. Esta tesis -fuera de las especulaciones de ciencía ficción- resulta insostenible, toda vez que no obstante el grandioso esfuerzo emprendido por el hombre para arrebatar a la naturaleza los secretos del cerebro, quedan todavía enormes campos sin dilucidar, verdaderas incógnitas de la ciencia que yacen aún en el misterio.

Se puede entonces percibir que la tesis que sustenta la preeminencia de los sistemas cibernéticos con respecto a la capacidad intelectual de los seres humanos, es coincidente con la posición de los tecnócratas que, durante las últimas décadas, se esfuerzan por subordinar a sus decisiones las definiciones de política en la sociedad contemporánea. La tecnocracia aparece hoy como una fuerza dominante con tendencia a menospreciar la virtud politica del hombre. Tal criterio, ha sido suscitado por el avance relativamente mayor de la ciencia y la tecnología, en comparación al desarrollo de las ciencias sociales y porque favorece la deificación del estado, al estilo que enfatizó Max Weber.

Este debate del mundo contemporáneo se refleja en las relaciones de la cibernética y la organización, concibiendo a

ésta como supeditada a las formulaciones, propuestas y modelos que se derivan de la introducción de sistemas mecanizados. Como es sabido, la manifestación más ostensible de las computadoras en el ámbito organizativo es la Teoria General de Sistemas, ya que a través del proceso rápido y preciso de la información, se pueden conocer las interrelaciones de los factores y componentes que intervienen en la organización para definir su estructura y hacer más eficaz su funcionamiento.

Pero aqui cabe hacer alguna consideración reiterativa sobre uno de los objetivos de la organización, con el fin de relacionarla más convenientemente a la cibernética. Recordaremos que, por la esencia dinámica de las instituciones, se impone planificar los cambios que superen el anacronismo de las estructuras y la esclerosis de los procedimientos; es decir, a fin de instrumentar más eficazmente las decisiones políticas.

Quienes tienen la responsabilidad de esta tarea, encuentran en la organización el instrumento básico para adaptar el cuadro institucional a las exigencias de una sociedad dinámica y a los imperativos de la ciencia y la tecnología. Es ineludible atender a tal *desideratum.* Aunque para lograr el mejoramiento de una estructura orgánica o de los métodos de trabajo se requiere, además, la decisión política. De suerte que la organización no es sólo un recurso analítico para diagnosticar las fallas de un sistema, sino una técnica instrumental para hacer viable la transformación social, en respuesta a aspiraciones de carácter político.

En este propósito la cibernética ha venido a contribuir en forma positiva a asegurar la eficacia de los resultados y a dar mayor dinamísrno a la acción programática de las organizaciones. Pero es una experiencia comprobada que no son las computadoras en si el factor determinante de la eficiencia, sino el sistema de organización que les sirve de trasfondo y, en última instancia, la capacidad humana para utilizar esos artefactos reduciendo la brecha entre la planeación y la ejecución de los objetivos.

A tal grado se ha incurrido en la práctica de sobreestimar los equipos electrónicos que en varias instituciones se les adopta precipitadamente, sin estudiar bien si conviene su incorporación, o bien sin analizar previamente su estructura orgánica y funcionamiento, a fin de que, conforme a los propósitos tendientes a elevar sus normas de eficiencia, se ajusten las características de la computadora, con base en los requerimientos de la organización.

Cabe señalar que, los paises en vías de desarrollo, muchas veces deslumbrados por los sorprendentes avances de la cibernética, incorporan a sus institucio-

nes computadoras modernas que además de significar un alto costo, en detrimento de sus balanzas de pagos -lo que agrava su dependencia-, no guían su adquisición o alquiler en respuesta a las exigencias prácticas del trabajo de las organizaciones, provocando, por añadidura, un forcejeo ineludible entre los involucrados en este tipo de operaciones.

Sobre este particular, cabe reproducir aquí la parte conducente de un informe oficial en el cual se expresa:

"Los funcionarios de nivel medio y superior, salvo en contados casos, no participan efectivamente ni conocen a veces los estudios de factibilidad para instalar los equipos y sistemas de computación de sus dependencias y organismos. Tampoco se ha procurado proporcionarles información que les permita advertir las posibilidades reales, las limitaciones y los problemas, de la computación electrónica o de la informática.

"Existe una falta crónica de comunicación entre técnicos y funcionarios, que ha llevado a estos últimos, en muchas ocasiones, a tomar decisiones y a seleccionar equipos con base en la publicidad de los proveedores o en precipitadas opiniones de consultores externos" .

y agrega:

"No existe, ni se ha diseñado aún, el conjunto de politicas que permita al Sector Público regular la utilización de los sistemas y equipos con que cuenta".10

Tal vez como una reacción contra la tesis que sustenta la subordinación del hombre a la máquina, es que debemos apreciar el calificativo que los científicos chinos dan a las computadoras modernas llamándolas "maquinas esclavas". Con esa gran sutileza del pensamiento filosófico chino irrumpen en contra de la pretendida superioridad de la máquina en relación con la capacidad humana, advirtiendo que los equipos electrónicos están para servir al hombre, son simples instrumentos de trabajo que ha concebido el cerebro humano para subordinarlos a su designio, no para que ejerzan ningún tipo de servidumbre tecnológica.

Por eso también los científicos soviéticos insisten en ligar los avances cibernéticos a las tesis del materialismo dialéctico al subrayar que el aprovechamiento cabal de las computadoras electrónicas, debe ir aparejado a las transformaciones inherentes de la estructura social; y no es casual la denominación que en algunos países se da a las computadoras como *clasificadoras* u *ordenadoras de datos;* o sea simples instrumentos destinados al proceso de información, como un recurso auxiliar del esfuerzo organizativo.

Por eso, cabe la reiteración: las computadoras son, en su expresión más llana, servo-mecanismos sujetos a la voluntad y a los propósitos humanos; y en el **campo organizativo, "herramientas"** para alcanzar los fines colectivos con mayores indices de eficacia. Porque, resulta obvio que los sistemas automáticos y los procesos informáticos han de servir de apoyo a los fines de las organizaciones; y para la adopción de las decisiones, la computadora no es de hecho más que un instrumento auxiliar de que se valen quienes tienen a su cargo funciones directivas, para el proceso rápido de la información *conforme a un programa que concibe antes la mente humana,* **de acuerdo a instruccio**nes claramente delimitadas.

Es pues lógico que las técnicas de investigación de operaciones, la ingeniería de sistemas, la programación lineal o cualquíer otro método que utilice la computadora, debe estar subordinado a las pautas y requerimientos de la reflexión humana y a la facultad creativa del hombre, implícito en su capacidad de organización. Invertir el orden de estos factores es desvirtuar el empleo de la cibernética y es, en suma, subestimar al ser humano como entidad consciente y progresiva y, por añadidura, hacer de la organización un recurso de alcances precarios en el desarrollo de las agrupaciones humanas reduciéndola o subordinándola a un frío y **rutinario proceso mecanizado.**

Como corolario de estas apreciaciones podemos concretar lo siguiente:

1) La cibernética facilita indudablemente el esfuerzo organizativo, pero no lo sustituye ni lo subordina. Conforme a este criterio, resulta de poca utilidad instalar una computadora cuando no hay detrás un sistema conveniente de **organización.**

2) El procesamiento rápido de la información no es factor privativo de la eficiencia; lo que hace que cobre virtud es su aprovechamiento en el contexto de **la organización. De manera que, así** como en el desarrollo de una sociedad la técnica ha de estar subordinada a la política, en el ámbito de la eficiencia la cibernética ha de estar al servicio de la organización, cual si fuera, analógicamente, su dama de compañía.

La Teoría de Sistemas y la Organización

Casi al mismo tiempo que cobra bríos el desarrollo de la cibernética, se pone también de moda hablar de los sistemas o de los enfoques sistémicos. De manera que nadie que intente ahora poner en práctica el plan de la organización, puede eludir hablar de los *sistemas* como un método analítico acorde con la tendencia moderna de fijar un marco conceptual, sugestivo y coherente, a cualquier propósito de investigación en el ámbito de las instituciones."

Parece natural que ante un fenómeno organizativo de complejidad creciente, **surja un recurso analítico para penetrar** no sólo en la naturaleza de cada uno de sus componentes -como lo postula el ''Análisis **Factorial" - sino en las inte**rrelaciones e interdependencia de los mismos. La complejidad ha provocado el reto no a una disciplina especializada o a un grupo particular de expertos, sino a la ciencia y a la técnicaen su conjunto, como una reacción ostensible contra el feudalismo científico. Esto parece lógico, toda vez que para dilucidar un fenómeno complejo se requiere de la acción combinada de muchos esfuerzos especializados, dando margen a un enfoque interd isciplinario.

En este sentido se orienta el criterio de algunos tratadistas en la materia cuando expresan que:

''La teoría general de sistemas se ocupa del desarrollo de un marco teórico-sistemátíco para la descripción de las relaciones generales del mundo empírico".

Y agregan:

''La teoría de la organización abarca la **economía, la sociología, la ingeniería,** la psicología, la fisiología y la antropología. La solución de problemas y la **toma de decisiones se están convirtien**do en puntos céntricos de estudios e investigación que requieren de numero**sas** disciplinas"."

El auge de la Teoría de los Sistemas, al **concebir un conjunto de elementos interconectados, con relaciones significa**tivas entre ellos y con atributos **parecidos, dieron margen a un concepto** esencial de esta teoría que es el isomorfismo, el cual, en buen romance, expresa lo que es similar en la forma o lo que está interrelacionado por los mismos principios o procesos fundamentales. Al fenómeno del isomorfismo también se le ha definido como ''una correspondencia de uno a uno entre objetos de **sistemas diferentes que preservan la re**lación entre objetos"."

Asi pues, conforme a la Teoría de los Sistemas se contempla el fenómeno *or*ganizativo bajo una nueva óptica. En primer lugar, se le concibe como una forma de abordar el estudio de una institución global o integralmente; en se**gundo lugar, se analizan sus componentes en sus relaciones recípro**cas y, en tercer lugar, se tiene una visión teleológica de carácter rocremático - es decir, que contempla el flujo real de los materiales- donde se percibe cuál **es el insumo, cómo se procesa y cuál es** el resultado de la acción, con una reconsideración evaluativa que actúa, de nueva cuenta, sobre los objetivos programados, en función de un comportamiento ciclico.

Es obvio que para desentrañar la maraña de datos que dan lugar a las múltiples interrelaciones de los componentes

esenciales de un fenómeno organizativo, se haya tenido que recurrir a las técnicas matemáticas de computación y a la Teoria General de Sistemas. Es decir, a una superestructura analítica de gran utilidad práctica para el proceso integral de todos los datos requeridos en la fase del diagnóstico administrativo, a fin de tener un cuadro completo de las relaciones funcionales y estructurales de la organización, asi como de ciertos factores externos.

Este enfoque no es por supuesto nada original. Meditemos, por ejemplo, en lo señalado hace ya tiempo por Lenin cuando afirmaba que la "cadena vale siempre por el eslabón más débil"; ¿y acaso esto no lo podemos compaginar con el concepto básico de integración, en la Teoría General de los Sistemas? Porque resulta claro que si, por ejemplo, tratamos de analizar el sistema de organización de recursos humanos y consideramos aisladamente la selec**ción, la capacitación o la remuneración** del personal y, por otra parte, hacemos caso omiso del *subsistema* de relaciones humanas, este solo eslabón afectará eventualmente al resto del sistema.

El enfoque interdisciplinario que nos proporciona la Teoría de los Sistemas nos ofrece también, en la práctica organizativa, la pauta para desarrollar un trabajo en equipo. Es así en virtud de que, la proyección horizontal de un análisis cubriendo diversos frentes, reclama la intervención de múltiples esfuerzos coordinados sobre bases programáticas, basados en una misma técnica de investigación y coincidentes en un propósito de eficacia administrativa.

La comunicación e intercambio de informaciones permitirá **esa visión general que caracteriza a este método,** apoyado en la clasificación ordenada de los datos relevantes, a fin de elevar el nivel de eficiencia, mediante los modelos que facilita la computación electrómea,

Es advertible también que la aplicación de la Teoría de los Sistemas al campo de la organización, ha sido señalada en forma correlativa al debilitamiento de la estructura formal de tipo jerárquico modificando el proceso para la adopción de las decisiones. Esto significa dar énfasis a las relaciones de comunicación en sentido horizontal, en vez de atender a las líneas de mando típicas de las estructuras tradicionales, dando margen a la *organización por sistemas* que, expuesta en forma resum ida, representa una modalidad particular donde los componentes se *aprecian en función de sus contribuciones y relaciones mutuas* creando los órganos conforme a la unidad propia de cada sistema.

Pero aquí debemos puntualizar que los sistemas no se integran ni se administran solos y que, el trasfondo de sus aplicaciones en el ámbito de la organi-

zación, sigue siendo el factor humano, como elemento condicionante de la eficacia operativa. De manera que si es innegable la influencia positiva que la Teoría General de los Sistemas ha ejercido en los propósitos de eficacia, nada substituye a la imaginación y a la capacidad racional del hombre en la superación del esfuerzo cooperativo.

Por eso diremos que a la organización se le puede conceptuar, sin hipérbole, como la nodriza de los sistemas —de cuya protección y cuidado depende— conforme a las instrucciones que les demanda el intelecto humano.

Como una cuidadosa síntesis de los postulados fundamentales de esta teoría. transcribo a continuación el enunciado de sus principios según lo propone un prestigiado tratadista mexicano:

"*Principio de la integración*

l. Un sistema es un todo indisoluble que está integrado por partes interrelacionadas, interactuantes e interdependientes, de tal manera que ninguna parte puede ser afectada sin afectar a las otras partes.

Principio de subordinación

2. El todo es primario y las partes son secundarias. El papel que juegan las partes depende del propósito para el cual existe el todo.

Principio de la dependencia

3. La naturaleza de la parte y su función, se derivan de su posición dentro del todo y su conducta es regulada por la relación del todo a la parte.

Principio de la unidad

4. El todo se conduce como una unidad, no importando lo complejo que sea.

Principio de la estabilidad

5. La identidad del todo y su unidad se preservan, pero las partes cambian. El todo se renueva a si mismo constantemente a través de un proceso de trans**posición.**

Principio de la organización

6. El todo es más que la suma de las partes. La organización confiere al agregado características diferentes de las de los componentes, considerados en forma individual, que a menudo no aparecen en estos últimos.

Principio de lajerarquía

7. Los sistemas están relacionados en forma jerárquica. Las partes de un sistema pueden ellas mismas ser sistemas (subsistemas de un sistema mayor) y las partes de éstos, pueden, asimismo, ser sistemas, constituyendo una jerarquía **de** sistemas".':

El Contexto Dialéctico de la Organización

Finalmente, la aplicación de los sistemas al campo de la organización, requiere, en cada caso, ajustarse a las **circunstancias concretas de las instituciones** y al ambiente social donde operan. El enfoque sistémico cobrará virtud en la medida que su aplicación atienda a las condiciones particulares del contexto social, evitando que, como es frecuente, los equipos electrónicos no sean aprovechados cabalmente, en **virtud de subestimarse las circunstancias** especiales del medio donde se decida implantar un sistema de computación.

Por la importancia de este aspecto vale la pena no sólo insistir sobre la necesidad de adaptar los sistemas a las condiciones específicas de cada caso y de cada tipo de organización, a fin de asegurar su viabilidad operativa; es pertinente también darle mayor consistencia a este proceso de ajuste, de suerte que, **siendo en esencia una cuestión eminentemente práctica**, se podría asimismo proporcionarle una elemental base **teórica.**

Por tal razón, se me ocurre que la mejor manera de consolidar este criterio podría ser el de entroncar el aspecto práctico de la organización, suscitado por la **introducción de nuevos sistemas, con** una premisa fundamental de la filosofía moderna sobre la que han incursionado destacados pensadores contemporáneos. Me refiero a la *filosofía de lo* **concreto.**

En términos generales se ha considerado que, para que el hombre pueda definir conceptos generales, es indispensable adentrarse en las cualidades comunes y especificas de las cosas. Es con base en este conocimiento que al penetrar en la esencia de los casos concretos y al desentrañar sus cualidades, se ha logrado definir conceptos generales de amplia validez en el campo particular de la organización dialéctica. Porque como alguna vez lo expresó Lenin:

‘‘Para conocer realmente un objeto, hay que abarcarlo, estudiar todos sus aspectos, todas las conexiones y todas las mediaciones. Nunca lo lograremos por completo, pero la exigencia de la multilateralidad es nna garantía contra Jos errores y la rigidez".

Dentro de la concepción dialéctica encontramos también una singular afinídad con el enfoque y los conceptos adoptados por la Teoría General de los Sistemas —e incluso parecería su trasfondo descriptivo- en las tesis filosóficas de Mao Tse-tung quien, sucin**tamente, nos expresa sobre esta mate**ría lo que sigue:

"Comprender cada uno de los aspectos de la contradicción quiere decir comprender la posición especifica que cada aspecto ocupa, la forma concreta en que entra en interdependencia, asi como el conflicto con su contrario, y los medios **concretos de lucha con su opuesto,** cuando ambos aspectos son interdependientes y contradictorios, asi como cuando la interdependencia se destruye. Estudiar estos problemas es una materia de la mayor importancia. Lenin expresó esta misma idea cuando dijo que lo más esencial del marxismo, el alma viviente del marxismo, es el análisis concreto de las condiciones concretas".[15]

Aunque no es posible por la naturaleza de este trabajo adentrarse a fondo en las nuevas concepciones inherentes a la filosofía de lo concreto, y toda vez que la idea es sólo enfatizar que la Teoria de los Sistemas ha de responder a las necesidades especificas y particulares de cada institución y de cada ambiente socioeconómico, resultaba obligado darle a esta posición un fundamento dialéctico de manera que, además de representar una ilustración en la que esté definida la realidad social nos permita tener una más amplia comprensión de los aspectos concretos de la organización ligados a la influencia tecnológica sobre el quehacer humano.

No es tarea fácil establecer el enlace de un propósito orientado a la eficiencia de la actividad humana con los temas inherentes a la conciencia del hombre y a **su ubicación en el medio social en don**de se desarrolla. Pero recordando que la filosofía se ocupa del estudio del hombre y de su posición en el universo, eso justifica que al confrontar un aspecto pragmáticamente realista, como es la consecución de la eficacia de la acción humana, con tales conceptos filosóficos, hallemos útil percibir estas relaciones; pues como lo revela el debatido filósofo checo, Karel Kosik, en su libro Dialéctica de lo Concreto:

"El hombre es un ser cuya existencia se caracteriza por la producción práctica de la realidad humano-social y por la reproducción espiritual de la realidad humana y de la realidad ajena al hombre, la realidad en general".

Y agrega:

"Cuanto más complicada es la vida humana, **cuanto más numerosas son las** relaciones contraídas por los hombres y **cuanto más numerosas son las funcio**nes que realizan, tanto más amplia debe ser la esfera necesaria de la automatización de las operaciones, de los hábitos y de los procesos humanos. El proceso de la automatización y mecanización de la cotidianidad de la vida **humana es un proceso histórico, y, por** tanto, también existen limites que separan, de una parte, la esfera donde es posible y necesaria la automatización

y, de otra, la esfera, que en el propio interés del hombre no puede ser automatizado". [16]

El énfasis de estas consideraciones está pues en la presencia de las condiciones objetivas, en la realidad histórica que vive el hombre para darle validez a su pensamiento. Por eso, en la aplicación de la cibernética como ciencia de los sistemas al ámbito de la organización, ha de partirse de las peculiaridades que reviste una situación concreta para determinar su desarrollo dialéctico. Esto, que puede traducirse lo mismo en una nueva estructura funcional, o en un cambio fundamental de la sociedad, ha de ajustarse a normas de eficacia comprobada, y quien tenga a su cargo esta delicada responsabilidad no debe soslayar la realidad concreta y dinámica de las formaciones humanas.

Notas

1 E. Kolrnan. ¿Qué es la Cibernética? Ediciones Siglo Veinte. Buenos Aires, Argentina.

2 Guillaumaud Jacques. *Cibernética y Lógica Dialéctica;* Artiach Editorial, Madrid, 1971. p. 19.

3 "Comienzo y Progreso de la Cibernética". Ensayo formulado por Norbert Wiener y que forrna parte de la obra: *Cibernética Hoy.* Editorial Tiempo Nuevo, Caracas. 1967. p. 12.

4 *El Día,* septiembre 20, 1970.

5 Sobre este tema ver ellibro *Realidades y Fantasías de las Computadoras* de Luz Ma. Silva de Mejla, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1976.

6 Algunos cibernetistas soviéticos lo identifican con el "principio de las conexiones inversas".

7 Citado en la obra *Cibernética y Lógica Dialéctica.* p. 132.

8 Obra citada, p. 134.

9 Wiener, Norbert, *Cybernetícs an SOCÍety,* Avon Books, Nueva York, 1970, p. 3 l.

10 Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos. *El Programa Mexicano de Reforma Administrativa en Materia de Informática.* México, 1972, p. 12.

11 Para una visión más amplia sobre este tema ver el libro: *Teoría General de los Sistemas y Administración Pública,* compilado por Gildardo Campero y Héctor Vida!' EDUCA, Costa Rica, 1977.

12 Johnson, Kast y Rosenzweig. *Teoría, Integración y Administración de Sistemas.* Editorial Limusa-Wiley. S.A., México, 1970. pp. 16 Y 17.

13 Young, Oran R. *Sistemas de Ciencia Política.* Fondo de Cultura Económica. México, 1972, p. 40.

14 Duhalt Krauss, Miguel. *La Administración de Personal en el Sector Público.* El Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1972. pp. 39-40.

15 Mac Tse-tung. Cuatro Tesis Filosóficas. Ediciones de Cultura Popular, S.A., México, p. 45.

16 Kosik, Karel. *Dialéctica de lo Concreto.* Editorial Grijalbo, S.A.. México, 1967, pp. 101 Y 268.

Artículo tomado del libro *Organización y Enfoque Dialéctico,* EDAMEX, 1978.

Alvaro Rodríguez Reyes

Nació en Saltillo, Coahuila, el28 de marzo de 1920.

Actividades Académicas

Estudió Derecho y Psicologia en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Posgrado en Administración Pública, en American University de Washington.

Imparte algunas cátedras en la Escuela Nacional de Economía. (1955-1965).

Principales Publicaciones

Administración y Desarrollo Económico.

Administración en el Sector Público.

Actividades Profesionales

Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional de Admínistración Pública.

Contador General de Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Asesor Técnico de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Obras Públicas.

Asesor en Administración Pública de la Secretaría General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Actualmente está encargado del Centro de Organización "TLACAELELEL" en Texcoco, Estado de México.

Lorenzo Mayoral Pardo

Nació en Oaxaca, Oaxaca, en 1893.

Actividades Académicas

- Se licenció en abogado en la Universidad de Oaxaca.

- Ejerció la Cátedra en la Facultad de Leyes de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Actividades Profesionales

- Abogado Consultor de la Secretaria de Educación Pública.

- Director General de Impuestos Interiores de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

- Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación.

- Vicepresidente de la Comisión Nacional de Arbitros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Gerente del Banco Inmobiliario Atlas.

- Consejero de Aseguradora Hidalgo, S.A.

- Comisario de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.

Manuel Palavicini Piñeiro

Nació en la ciudad de Villa Hermosa, Tabasco el 8 de febrero de 1903.

Actividades Académicas

- Cursó estudios primarios en la ciudad de México, en Lawrence Academy de Groton, Mass., y Rutgers College en New Brunswick, Estados Unidos de América.

- Cursó Preparatoria en la Escuela Nacional Preparatoria de la Ciudad de México

- Sus estudios Profesionales los realizó en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de México, donde obtuvo el título de Abogado.

Actividades Profesionales

- Impartió cátedra de Literatura en la Escuela Nacional Preparatoria.

-Impartió cátedra de Introducción al estudio de la Ciencia del Derecho.

- Derecho Procesal Civil.

- Derecho Hacendario en la Facultad de Derecho.

- Presidencia de la Comisión Nacional de Valores y autor del Proyecto de su Ley Orgánica.

- Presidente de la Comisión Nacional Bancaria

- Director General de Diesel Nacional.

- Miembro del Consejo de Administración de la Unión Forestal, S.A.

- Jefe de Misión ante el Comité para el estudio y formulación de un contrato Multilateral de los Derechos Comerciales de la Aviación Civil, creado por la OACI, dependiente de la ONU.

- Miembro de la Comisión revisora de la Ley General de Instituciones de Crédito.

- Vocal de la Comisión Nacional de Seguros.

- Presidente del Consejo de Administración de Olivetti.

- Consejero de Teléfonos de México.

- Miembro de la Bolsa de Valores de México.

- Presidente del Comité Bilateral de Hombres de Negocios México-Italia.

- Presidente Ejecutivo del Banco Hipotecario Reforma, S.A.
- Consejero del Banco Continental.
- Director del suplemento dominical de *El Universal.*
- Editorialista del periódico *El Día.*
- Editorialista de la revista *Todo.*
- Presidente del Ateneo Nacional de Ciencia y Artes de México.
- Vicepresidente de la Institución Cultural Dante Alighieri.
- Miembro de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadistica.
- Presidente del Instituto Mexicano Norteamericano de Relaciones Culturales.
- Miembro de la Barra de Abogados.
- Presidente de la Asociación de Hijos de Diputados Constituyentes 1916-1917.

Reconocimientos

- Gran Oficial de la Orden al Mérito de la República Italiana.
- Miembro de la Legión de Honor Mexicana.

Francisco Apodaca y Osuna

Destacado abogado que desempeñó su carrera profesional dentro de la diplomacia.

Entre sus actividades más importantes se encuentra la de haber colaborado como agregado cultural en la Emabaja de México en París durante 1947 a 1950.

Asimismo, fungió como Embajador de México en América Central.

Revista de Administración Pública No. 88
"Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública", se terminó de imprimir en febrero de 1995 por Garamond editores, la edición en tiro de 1000 ejemplares estuvo al cuidado del Comite Editorial delINAP.