

FRANCISCO LOPEZ ALVAREZ

LA ADMINISTRACION PUBLICA
Y LA VIDA ECONOMICA
DE MEXICO

TESIS DE LICENCIATURA EN DERECHO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con todo respeto y cariño a mis padres:

*Sr. Teodoro López Iglesias y Sra. María
Alvarez de López,*

*de quienes he aprendido que vibrar con lo
humano es captar la dimensión patética
de la universalidad.*

A mis padrinos:

*Sr. Francisco Ramón Alvarez y Sra. Es-
peranza López de Alvarez*

*Vuestro ejemplo de abnegación y desinte-
rés será llama viva perdurable, siempre
presente para recordarme que la vida es
plenitud de afanes dignos. Sea este ho-
menaje, mínimo anticipo de gratitud de
esa deuda sin límites que nunca podré
cubrir a ustedes al haberme forjado en el
trabajo, único título de nobleza al que el
hombre puede aspirar.*

A mis hermanos:

Benjamín, Olga, Amelia, Josefina y Gloria

*por ese particular afecto que inmerecida-
mente me habéis otorgado.*

Al Sr. don Gonzalo Aguilar F.

A los Sres. don José Casco Nájera, Filiberto Burgos, Fernando Hidalgo, Felipe de J. Montes y Lic. Eduardo Poletti Bazán, a quienes me une especial amistad.

A mis compañeros de la H. Cámara de Senadores.

A usted, señor Licenciado don
ROBERTO PALACIOS C.

que al brindarle toda su confianza, amistad y ayuda a un desconocido que llegaba a su bufete, será el mejor recuerdo de mis días de pasante.

**AL INSTITUTO NOCTURNO OBRERO
DEL PUERTO DE VERACRUZ**

donde el que de día cansa su cuerpo ganando el pan, puede, de noche, fortalecer su espíritu con luces de esperanzas en el pensamiento.

Al señor Doctor

D. ANDRES SERRA ROJAS

mi sincero agradecimiento por su constante estímulo y valiosa dirección en el desarrollo de este trabajo.

El orden de la vida económica debe responder a los principios de justicia, con el objeto de garantizar a todos una existencia humanamente digna. En tales fronteras debe asegurarse la libertad económica del individuo.

.....

La propiedad obliga. El uso que de ella se haga ha de ser al propio tiempo, beneficioso al interés general.

Constitución de Weimar: Artículos 151 y 153.

CAPITULO PRIMERO

DIVERSOS ASPECTOS SOBRE EL TEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

INTRODUCCION

El Derecho es una ciencia cultural por cuanto estudia al hombre en una de sus facetas más impregnada de problematización, como es la conducta. Actividad valorada que persigue fines, y que al manifestarse en hechos que inciden, pugnan o afectan la de los demás, adquieren relevancia jurídica, puesto que el Derecho surge con la vida de relación cuyo factum sociológico es la comunidad. Esta lleva en sus entrañas un no sé qué de fatalidad biológica de existir más que voluntad histórica de ser. Esa es la prístina y necesaria razón del Derecho y existencia del Estado, y quizás lo demás normativo no es más que pretexto para afirmar esa imperiosa necesidad de ser y desarrollarse.

No es necesario —ni nos incumbe— para el objeto y fines de nuestra tesis el abordar el nebuloso y a la vez interesante problema de los orígenes del Estado, que es materia de la Teoría General del Estado.

Por otra parte, la prehistoria del Estado muy poco aclararía el tema. Nos internaría en una serie de conjeturas e hipótesis que ni siquiera tendrían historicidad. Logra más el arqueólogo que, al excavar en el subsuelo de Atenas o Roma, alcanza a descubrir una infraestructura culturalmente valiosa, pero que al jurista poco o nada le informa del por qué del surgimiento social y jurídico de esa polis o civitas, que es lo que le interesa.

Como el naturalista, abordaremos la cuestión con una realidad dada ya a nuestro conocimiento por la historia jurídica. Partimos, para ello, de la doctrina de derecho público que analizando las funciones esenciales del Estado, postula la división tripartita de poderes, doctrina que como idea se remonta más allá de Locke y Montesquieu en el pensamiento político de Aristóteles.

Uno de los temas dramáticos —sobre él gira la historia po-

lítica de los últimos cien años— de la problemática jurídica, sociológica y política del Estado moderno es el que se refiere a la esencia o razón de ser del Estado, a las funciones y límites de las mismas, que racionalmente se derivan de su naturaleza y fines.

Abordaremos, pues, el estudio del concepto de Administración pública, ínsito en la tríada de los poderes del Estado.

ETIMOLOGIA

Atendiendo a su etimología el término administración se deriva de la palabra latina *administratio*, —onis (dirección, ejercicio, servicio), y *administrar* viene de *ad*, *a*, y *ministrare*, servir, cuidar. También se hace derivar *administrar* de *ministrare*, *ad manus trahere*, traer a mano; *trahere* hace *tractum*, surgiendo de ahí la última radical del sustantivo *administrator*, administrador. El administrador ministra, maneja, sirve, provee, ejerce un cargo. Por último, *ministrare*, verbo proveniente de la voz *minister* (que sirve o ayuda), se forma mediante el tema *minis*, contrapuesto a *magis*, que sugiere la idea de actividad subordinada, carácter que resulta visible en términos como ministro e inclusive administración, entendida como servicio.

Güenechea¹ consigna que esta mixta etimología latina tomaba en César la connotación de ejecutar; en Cicerón por capitanear y mandar, y en Livio, por dirigir; infiriendo que la nota culminante de esta etimología es la de ejecución y obra, la de "servicio para un fin". Como veremos más adelante, esta última es de especial interés para nosotros.

CONCEPTO VULGAR

La idea que surge en la mente, sin ulterior investigación, al enunciarse el verbo administrar corresponde al orden de los bienes materiales y económicos, como el del cuidado y atención a los bienes, negocios y hacienda. También se toma administrar como sinónimo de dar o acción dirigida a un fin, como es el caso de administrar medicinas, Sacramentos, etcétera. Cuando se habla de bienes en administración se hace referencia a aquellos que son manejados a nombre y cuenta de otro.

1 Citado por José Gascón y Marín: Tratado de Derecho Administrativo, t. I, p. 28.

El sentido vulgar de interpretar las cosas como mera gestión y cuidado de intereses económicos puede llevar a error cuando está referido a la actividad desarrollada por la Administración pública puesto que, como bien aclara Royo Villanova,¹ “sería redundante hablar de administración económica, ya que esa sería la única forma posible de administración, cuando la verdad es que se administra siempre que se ejerce intencionadamente cierta actividad para la realización de un fin”.

Este criterio restringido, a mi modo ver, es el resultado del círculo de actividades que desarrollan los gobernados, que son mayoría, puesto que si es cierto que se muere de lo que se vive, también los elementos de nuestra actividad mental son tamizados por la circunstancia inmediata que nos afecta. Asignarle categoría exclusivamente económica a un término de sentido más amplio y general, como sucede en este caso, es ver las cosas en sus rasgos sobresalientes, por los aspectos que más nos afectan, y usos a que estamos acostumbrados.

Hoy día, pasada la época en que ésto se examinaba con ojos románticos, la administración la apreciamos por el lado económico, y hasta la Administración pública sólo parece hacérsenos tangible cuando toca fibras tan susceptibles de ser afectadas como las que vibran con lo económico, ya sea en forma benéfica o perjudicial. Y quizá el pueblo —conciencia del Estado— no vaya tan descaminado en sus apreciaciones, puesto que en países como los Estados Unidos de Norteamérica no son desconocidos los intentos de sistematizar la administración gubernamental a imagen y semejanza de las empresas industriales, movimiento surgido bajo los auspicios de los círculos mercantiles y al que se le ha denominado “gerencia científica”.

NATURALEZA JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Hemos dejado sentado que, etimológicamente, administración significa servicio y sugiere la idea de actividad que tiene por objeto realizar fines. Estos pueden ser particulares o de interés general, surgiendo así la diferencia entre la administración privada y la Administración pública, entendida primordialmente como la función de uno de los Poderes, me refiero al ejecutivo, dentro del amplio campo de la administración estatal.

¹ Antonio Royo Villanova: *Elementos de Derecho Administrativo*, t. I, p. 8.

Tocamos aquí uno de los puntos más estrechamente enlazados con la Ciencia del Derecho y del concepto que se tenga en general del Derecho Administrativo. La Administración pública es uno de tantos instrumentos que posee el Estado para el control social. En las dictaduras y Estados de tipo totalitario adquiere preponderancia inusitada en detrimento de los demás controles del Estado. Pero, con frecuencia, su naturaleza y funciones son mal comprendidas y deficientemente interpretadas.

Si el Derecho es la totalidad normativa del Estado debemos preguntarnos qué enlace le une con lo administrativo. Varias son las teorías que se han enunciado.

Derecho y Admi-
nistración.
Tesis de Jelli-
nek.

Para Jellinek,¹ que en este particular postula una tesis muy especial suya, y partiendo de la idea de no considerar como Derecho todo lo que se expide en forma de ley formal o materialmente, sostiene que la actividad estatal puramente administrativa no encaja dentro del Derecho. Una ley que habilita la construcción de una vía férrea, la que autoriza un empréstito, una ley de ayuda en favor de una región necesitada, etcétera, no son leyes, puesto que tienen el carácter puramente administrativo y no legislativo. Para Jellinek no puede ser Derecho una regla que opera solamente dentro de lo administrativo sin crear obligaciones y derechos para las personas que estén fuera de ella. Todo Derecho ha de estar condicionado por relaciones entre dos o más personas. Sólo una regla que delimita la esfera de actividades libres de las personas en sus relaciones mutuas es una norma de Derecho.

Tesis de Laband.

Este criterio de Jellinek es apoyado también por otro autor alemán, Laband,² quien asienta que el Derecho consiste en "la delimitación de los derechos y deberes respectivos de los súbditos; por su naturaleza misma presupone una pluralidad de personas que puedan entrar en colisión."

Para estos autores la Administración pública no es Derecho mientras no entra en conflicto con la voluntad de los demás surgiendo con ello la pugna. La facultad discrecional en asuntos administrativos es un fenómeno político o ético pero nunca jurídico.

Normas jurídicas
y normas técnico-
sociales.

A estas conclusiones llega también, por otra vía, el autor soviético E. Paschukanis³ quien distingue entre normas jurídicas y normas técnico-sociales. Afirma, que todo el Derecho es-

1 Citado por Bodenheimer: Teoría del Derecho, p. 114

2 Ibid., p. 115.

3 Ibid., p. 116.

tá condicionado por la existencia de intereses privados distintos y contrapuestos, y, por tanto, el Derecho está fuera de lugar en una sociedad donde no hay intereses particulares en pugna que requieran reajustes. En una sociedad socialista las normas jurídicas serán reemplazadas por normas técnico-sociales, ya que en tal sociedad priva una "unidad de propósito". Las normas técnico-sociales tienen el mismo contenido que las normas y regulaciones administrativas y por eso Paschukanis las excluye del dominio del Derecho.

A mi modo de ver, excluir del ámbito del Derecho todo lo referente a la Administración pública es una tesis tan peregrina cuanto equivocada. Sería, en el fondo, sólo reconocer la existencia y validez del Derecho cuando éste fuera actualizado a través de situaciones concretas que en él encajaran, y que les diera existencia únicamente un conflicto de voluntades. El Derecho sólo sería acto y no potencia. Sería coacción pura. Es lo que el jurista García Maynez¹ llama derecho positivo, (positiva es la norma que se cumple, y en cuanto se cumple), —distinto del Derecho vigente—, es decir, derecho que se actualiza, que se cumple. No, a mi entender el Derecho no sólo es actuación. Lo contrario sería materializar el Derecho. Es absurdo concebir toda la regulación jurídica que se transforma en legislación, materializada en un momento determinado aplicándola concretamente. No, el Derecho es una plenitud hermética que nos protege desde antes de nacer y mucho después de haber bajado a la tumba. Y parece ironía, pero es precisamente el Derecho Administrativo el que nos protege en ese último instante, a través de una regulación administrativa de los cementerios.

Critica

El Derecho no es sólo coacción, es también una regulación de conducta que protege valores. Y los protege, inclusive, por una posibilidad de coacción. La certeza de la coacción impide que ésta se imponga, por la realización voluntaria de la conducta positiva o la ausencia de la negativa que la ley establece. El Reglamento de Policía me protege mucho más, porque me evita molestias y daños, y no se perturba la paz, último fin del Derecho, —inclusive para Kelsen— no presentándose la posibilidad concreta de aplicación, proponiendo a la sociedad en que vivo un conjunto de normas de convivencia social que protege tanto mis derechos como los de los demás. Y, repito, se me protege mucho más, en esa forma, que haciéndose observar dichos preceptos coactivamente aplicándose la ley.

1 Introducción al Estudio del Derecho, 3a. edic. p. 52 y ss.

Lo ideal sería que toda nuestra conducta fuera conforme a Derecho. No por ello diríamos que el Derecho no existía. No porque el policía, en su ronda diaria, no encuentre ninguna situación concreta para actuar dentro de la esfera de su competencia y cometido vamos a decir que no existe, o no ha cumplido con su deber. Ese policía existe, y es el Derecho a través de la ley y el reglamento. El Derecho es un instrumento tan sutil que no necesita de la concreción real para que exista. También opera y existe a través de la convicción interna ya sea voluntaria u obligada, y ésta es una esfera ideal no palpable por nuestros sentidos.

Kelsen.

Posición completamente opuesta a la de los autores anteriormente citados —Jellinek, Laband y Paschukanis— es la de Hans Kelsen, quien no reconoce ninguna distinción esencial entre Derecho y Administración pública. Para Kelsen¹ el Estado es “una especie de rey Midas, que convierte en Derecho cuanto toca”. Cualquiera distinción que quiera hacerse entre Derecho y Administración, es pura entelequia.

En su oportunidad, cuando tratemos de los fines del Estado, haremos el comentario de la doctrina de Kelsen, por parecernos estar mejor situado en aquel apartado.

Concepto jurídico.
co.

Diremos, pues, que el concepto jurídico de Administración pública nos lleva a considerarla como una esfera de actividad concreta y libre del Estado en orden a la consecución de sus fines, aplicando en el orden técnico los medios más idóneos y eficaces. La Administración pública está sujeta a las normas del Derecho. De lo contrario llegaríamos al concepto totalitario de identificar Administración pública con gobierno. El Estado Total Administrativo borra esa diferencia y se convierte en Poder con grave peligro de las libertades de los ciudadanos.

Para poder captar con mayor claridad el radio de acción y órgano u órganos que desarrollan la actividad del Estado en su función teleológica que hemos llamado Administración pública, así como para poder establecer un concepto jurídico de la misma, y antes de entrar al examen de las diversas teorías que han intentado explicar su naturaleza y situación dentro del campo de las disciplinas jurídicas, abordaremos el estudio de los fines que persigue el Estado como organismo que tutela dinámicamente a la sociedad por la cual es y se mueve.

¹ Kelsen: *Teoría General del Estado*, p. 57.

LOS FINES DEL ESTADO

La doctrina de los fines del Estado va unida íntimamente a la doctrina de la justificación del mismo. En algún tiempo —principios del siglo pasado— sobre este problema ha girado toda la ciencia del Estado. Hoy día ha decrecido su importancia doctrinal, aunque hay autores como Holtzendorff que han basado su Política sobre la teoría de los fines.

Siguiendo a Jellinek¹ encontramos dos cuestiones fundamentales acerca de los fines objetivos del Estado: 1a.—Que se refiere a los fines universales y la 2a., Encaminada a esclarecer los fines particulares del Estado.

El problema de los fines universales objetivos del Estado se ha planteado siempre a través de los sistemas filosóficos. Y son ejemplos muy notables de esta corriente los trabajos de Platón y principalmente los de San Agustín, 2 Padre no sólo de la Iglesia sino de la Filosofía de la Historia, quien aborda el problema del más allá que influye en el del fin último del Estado terrenal, como una preparación y anticipo de la Ciudad de Dios, fin último de toda escatología cristiana. La doctrina teológica del Obispo de Hipona ha ejercido notable influjo en las escuelas históricas; a partir de él ya no se concebirá la historia auténtica ad narrandum, sino que se ahondará en ella buscando su sentido finalista a través del método ad filosofandum. Inclusive ha operado sobre pensadores tan contrarios a lo teológico como son los naturalistas. El concepto de la evolución en el sentido del progreso, que tan en boga estuvo a fines del siglo pasado, procede de Leibnitz y lleva un hondo sentido religioso.

Los fines objetivos universales del Estado han sido negados por los partidarios de la doctrina orgánica del Estado, quienes afirman que el Estado es un fin en sí mismo, que el fin es immanente a su ser, y que no hay que irlo a buscar fuera del mismo. Más enérgico es el repudio de los que siguen la concepción mecánico-materialista del mundo y de la historia, negando en absoluto que el Estado tenga fines, doctrina que en lo sociológico postula Spencer a través de su mecanicismo inmanentista.

Contrario a ésto, la concepción teológica del mundo atribuye al Estado un valor fuera del mismo, único que justifica su existencia. Es un querer desentrañar la historia de la humanidad a través de los fines de su conductor: el Estado. Optar por

¹ *Teoría General del Estado*, t. I, p. 289 y ss.

² *La Ciudad de Dios*.

una u otra doctrina, depende del criterio y comprensión del mundo y de la existencia se tenga.

Los fines particulares del Estado (más adelante los he colocado entre los fines contingentes en la clasificación que me he permitido formular) atienden a las actividades varias y cambiantes en la Historia del Estado. Se dice que Roma significa la conquista; Inglaterra la política de la libertad; España la defensa de la unidad de la fe, etcétera. Estos fines, en gran manera, obedecen a los intereses particulares o imaginarios de los gobernantes y pueblos en situaciones especiales de su historia y que condicionan, a veces, con mayor intensidad que los fines universales (necesarios en la clasificación nuestra) el tele de la actividad del Estado.

No es campo propio del Derecho Administrativo concebido como el conjunto de preceptos jurídicos que regulan las relaciones ciudadano-Estado, avocarse al estudio de esta cuestión. Al Derecho Administrativo no le incumbe la búsqueda de las metas a seguir con un sentido direccional dado, puesto que tal disciplina se amolda —con relación de medio a fin— a los objetivos que brotan a la categoría de fines del Estado después de lenta elaboración social o cruenta imposición de mayorías en la eterna lucha por el derecho como protección vital del individuo y de la sociedad.

Todas las doctrinas políticas (el anarquismo no hace más que desplazar el problema y atomizar el concepto) o Escuelas sociales y económicas están de acuerdo, y unánimemente admiten, en atribuir al Estado diversos papeles y cometidos que justifican su imperium, como el privilegio que tiene para hacerse obedecer en razón de sus fines universalmente válidos.

Son dos las teorías que se disputan en el campo de batalla del mundo contemporáneo la primacía de regir y prevalecer en el criterio de las Naciones y de los individuos: las teorías individualistas y las sociales apreciándose en cada una de ellas, con nombres distintos, derivaciones que atenúan o radicalizan sus ideas centrales.

Por su parte, el liberalismo individualista postula que el individuo puede desarrollarse valiéndose de sus propios medios o asociado a los demás para impulsar todas las actividades necesarias para la vida, y asigna al Estado la función de simple guardián del orden. El Estado ayuda bastante no haciendo nada, con no entorpecer el libre juego de las leyes naturales económicas que por si mismas traerán la felicidad universal. Ya veremos en otro capítulo cuán falsa es esta postura. El individualismo lleva como secuela doctrinal la desaparición de la

Fines particulares y universales.

Derecho Administrativo y los fines del Estado.

Teorías individualistas y sociales.

idea de cooperación, necesaria en gran manera para la convivencia que pueda llamarse humana y no de bestias, especialmente cuando se trata de un mismo conglomerado económico-político-cultural.

Frente a esta tendencia las teorías sociales defienden postulados opuestos, insisten en la incapacidad del individuo aislado para resolver problemas generales de la colectividad y por ello defienden, con mayor o menor radicalidad, la intervención del Estado en la solución de los problemas que afectan a la sociedad.

Socialismo

Ya sea que se adopte una u otra teoría, lo cierto es que la actividad y funciones del Estado guardan íntima, estrecha y directa relación con los fines que al mismo se le señalan, y sólo cuando se ha llegado a fijar y conocer estos fines es posible entonces determinar qué orden de actividad es la que se está llamada a desarrollar para satisfacerlos.

Los fines de un Estado determinado sólo se conocen concretamente a través de su legislación vigente puesto que no hay criterios científicos que a priori nos dieran una tabla valorativa de los mismos. La eficacia de los organismos que están obligados a su realización a través de las atribuciones pueden conocerse por el Derecho positivo y el contenido jurídico de sus instituciones y organismos públicos.

Los fines del Estado y los ordenamientos positivos.

Señalando concretamente un ordenamiento de máxima jerarquía como es la Carta Magna, hemos de hacer mención de la vigente Constitución de Cuba ¹ la que determina como fines de su organización republicana y democrática, "el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana". Principios rectores y altos que dirigen la actividad administrativa a la consecución de actividades por las cuales el Estado cubano garantiza el ejercicio y disfrute de las libertades humanas y derechos políticos, organiza y aplica las medidas de beneficencia y asistencia pública, reconoce y hace suyos los principios de la convivencia social y, por último, a través de los Tratados se hermana con las demás naciones en el acatamiento de las normas de carácter internacional que llevan como desideratum la convivencia de todos los pueblos para bienestar, sin distinciones, de la humanidad.

Igualmente, la Constitución de la República Democrática Alemana (Zona rusa de ocupación) nos señala, en su preámbulo, lo siguiente: "El pueblo alemán se ha dado esta Constitu-

1 Artículo 1º.

ción, con la voluntad firme y constante de asegurar la libertad y los derechos de los hombres, de organizar la vida en común y la economía conforme a los principios de la justicia social, de servir al progreso de la comunidad, de promover la amistad de todos los pueblos y de garantizar la paz." 1

CLASIFICACION DE LOS FINES DEL ESTADO

Doctrinalmente, a través de las disciplinas administrativas, se ha intentado clasificar adecuadamente los fines del Estado logrando con ello sistematizar y adecuar su actividad para el alcance de los mismos.

Fines esenciales
y fines facultativos.

La Escuela francesa del Derecho Administrativo representada por Berthelemy 2 los clasifica en fines esenciales y fines facultativos. Los fines esenciales son aquellos que están de tal forma adheridos a la vida del Estado, que velan por su propia preservación y conservación, colocando dentro de esa categoría los servicios de seguridad, policía, comunicaciones, justicia, salubridad pública, etcétera. Y entre los servicios facultativos, o sea aquéllos que el Estado debe atender para el mejor desarrollo de la vida social, mencionaba los relativos a las actividades comerciales e industriales y en forma primordial los de beneficencia pública.

Fines permanentes y fines históricos.

Por su parte, Santamaría de Paredes, 3 en su obra de Derecho Político, hace la distinción entre los fines permanentes y los fines históricos del Estado. Entre los fines permanentes coloca aquéllos que cuidan el orden jurídico total del Estado, enumerando dentro de esa categoría todas las funciones que vigilan la realización del derecho y la conservación de la propia existencia del Estado, y, entre los segundos —los de carácter histórico— sitúa a los que tienden a desenvolver medidas que conciernen al orden económico, intelectual, físico o moral de la sociedad. Reconociendo, al final, en una síntesis integradora, la íntima unidad existente entre unos y otros en la acción del Estado.

Fines jurídicos y fines sociales.

El catedrático español Royo Villanova 4 ha clasificado esos fines en dos categorías: fines jurídicos y fines sociales. Sus

1 *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. II, Núm. 6, pág. 243.

2 *Traté elementaire de Droit Administratif*; Paris 1920, p. 7.

3 *Curso de Derecho Político*; Madrid 1913, p. 126 a 138.

4 *Elementos de Derecho Administrativo*; Valladolid, 1921, p. 8, 264 y 265.

ideas parten del principio de que si el Estado atiende principalmente al mantenimiento del orden jurídico, es imposible que deje de intervenir en los fines sociales, ya que "el Estado tiene en la sociedad sus raíces", afirmando que, por ello, la actividad de orden jurídico que le está confiada, aunque carezca de los caracteres de aquélla; por lo que considera funesto que el estatismo preconizado por las doctrinas socialistas llegue a desenvolverse cabalmente en lo social con la misma fuerza y extensión con que ya lo ha hecho en cuanto a los fines jurídicos.

No estoy de acuerdo con las ideas inmediatas anteriores del mencionado catedrático, puesto que no hay ninguna incompatibilidad ya no digamos de lógica jurídica, menos siquiera en la esfera de actividades del Estado con fines sociales —que es meta hoy en la mayoría de las naciones— y el ámbito normativo al cual debe sujetarse. Esto, dentro de la técnica jurídica, es insostenible, como se podrá observar más adelante de las ideas jurídicamente certeras, en el aspecto formal del Derecho, sostenidas por Kelsen.

Para referir las anteriores clasificaciones a textos positivos, y sólo con miras ejemplificativas, encontraríamos —en el aspecto de salubridad pública— dentro de los fines esenciales, históricos o sociales, según los anteriores criterios, aquéllos que propugna la Constitución yugoeslava (1923) en su artículo 27: Se ocupará el Estado: 1o., del mejoramiento de las condiciones generales higiénicas y sociales que influya sobre la salud nacional; 2o., de la protección especial de las madres y de sus hijos pequeños; 3o., de la defensa de la salud de todos los ciudadanos; 4o., de la lucha contra las enfermedades contagiosas agudas y crónicas, así como contra el abuso del alcohol; 5o., de la asistencia médica y gratuita y del suministro gratuito de medicamentos y otros medios preventivos de la salud nacional, a los ciudadanos pobres.

No podemos pasar sin dejar de mencionar en este punto de la cuestión las ideas que acerca de los fines del Estado son expuestas por uno de los pensadores que, quiérase o no, ha venido a revolucionar todas las ramas del Derecho; me refiero a Hans-Kelsen. ¹

Para este preclaro jurista la disputa en torno a los fines del Estado es una cuestión política. El Estado es considerado como un fin en sí, lo cual no significa que carezca de fines, sino que prescinde de investigar cuáles sean. El Estado a través de su facultad coactiva resulta un sistema cerrado, lógicamente autár-

Critica.

Constitución yugoeslava.

Tesis de Hans Kelsen.

quico, que no necesita de fundamentos o justificaciones que fuera de ese orden vengan del exterior. Ese es el concepto de la "soberanía" del Estado en cuanto que es un orden supremo, valor relativamente más alto sobre el cual no hay otro superior que le dé validez. Así, a través de la soberanía del Estado el orden jurídico afirma su validez con independencia de toda norma superior de justicia, rechazándose todo soporte jusnaturalista. El Derecho natural "no es otra cosa que Política revestida con terminología jurídica."

A la esencia del Estado no corresponde ningún fin específico. Es cierto que el Estado, en su función coactiva, no puede justificarse si no se da por supuesto la validez de algún fin social, a cuyo servicio se pone esa facultad de coacción; pero —son las ideas de Kelsen— en el fondo este es un sofisma utilizado tanto por conservadores que sostienen la validez y mantenimiento del Estado invocando que los fines que persigue son buenos y esenciales a él, como por los revolucionarios que exigen su derrumbamiento porque es vituperable su fin esencial. Esta identificación del Estado con un fin determinado, cualquiera que este fuere, constituye una restricción de su concepto desde el momento que se incluyen en éste ciertos elementos materiales aparte del de la coacción, cosa que es inadmisibles.

La Teoría General del Estado tiene que reconocer como contenido posible del poder coactivo estatal todo cuanto admite como tal la Política. Los fines a que aspira la Política surgen dentro del orden jurídico en su aspecto negativo, como condición del acto coactivo del Estado como su consecuencia jurídica. "Precisamente así se revela que el Estado no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales, o con otras palabras: que el Derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos."

Ya, adentrándose un poco más en el problema, manifiesta Kelsen que: el plantearse la cuestión sobre los hechos que pueden ser materia de imposición sancionadora del Estado, éste puede ser impulsado en un sentido restringido o en un sentido expansivo respecto a la competencia de dicho orden, o sea, en dónde puede intervenir el orden estatal y hasta dónde puede penetrar el Estado en la esfera de la vida social.

Se habla, con poco acierto en los términos, de un fin limitado y de un fin expansivo del Estado, aludiéndose con esto a la restricción o a la ampliación de la esfera estatal, y como las concepciones de ambos términos son de tipo subjetivo es por esto que no puede uno decidirse por ninguno de ellos. Es reenviado al terreno de los valores. El liberalismo y el socialismo de Es-

Fines limitados
Fines expansivos.

tado giran alrededor de dos polos, más o menos separados entre sí, entre el individuo aislado y la colectividad estatal absorbente. Pero esto no corresponde ser estudiado por una Teoría General del Estado, y si surge en la problemática estatal es debido a la interferencia indebida del derecho natural.

Pero para el Estado esto es indiferente. Un Estado por convertir a los ciudadanos en esclavos no por ello deja de ser un Estado auténtico.

Partiendo de su muy conocida identificación de Derecho y Estado, Kelsen rechaza la idea de que el mismo fin del Estado sea la de garantizar o proteger el Derecho. Esto traería un dualismo inadmisibles de Derecho y Estado. Esta idea se reduce a sí mismo ad absurdum si se considera que el derecho no es un contenido del Estado, sino el orden estatal mismo. Asegurar lo contrario sería poner a un Estado, cuyo único fin es el jurídico, frente a otros Estados que además realizarán fines de poder o de cultura. El Derecho no corresponde a un contenido peculiar sino que es el orden estatal con todos los posibles contenidos. El Derecho y el Estado no son fines sino medios y lo que se ha dado en llamar fin jurídico no es más que un medio al servicio de un fin que ya no es derecho sino que puede designarse como fin de poder o fin de cultura. A través de la teoría del Estado coactivo ya no hay ninguna diferencia esencial entre el Código Penal y, pongamos por caso, el Código Sanitario. El Estado protege a la sociedad tanto con uno como con otro ordenamiento. Lo mismo que en el Derecho de cultura, el fin verdadero no es el castigo o la ejecución, sino la vida, la salud, el honor, la economía, en suma: el bienestar de los ciudadanos.

Contraerponer el fin jurídico al fin de poder es más insostenible todavía que el pretendido antagonismo entre el fin jurídico y el fin cultural del Estado. La esencia del Estado radica en que convierte el poder en Derecho. Todo Estado, es al mismo tiempo, Estado de poder y Estado de cultura.

Acerca de la siempre inquietante problemática de la libertad, el ilustre profesor vienés afirma que si la libertad no es más que la expresión de la legalidad normativa del espíritu, se puede afirmar que el Estado no sólo trata de realizar esta libertad, sino que él es la libertad, puesto que él es la ley jurídica.

Si hemos desarrollado un poco en extenso las ideas de Kelsen contenidas en su Teoría General del Estado, y el habernos esforzado por exponerlas en la forma más exhaustiva y clara posible ha sido con el único objeto de no truncar su pensamiento —por lo demás, siempre atractivo— para poder nosotros, a

Derecho y Estado

Comentario.

nuestra vez, bordar nuestro comentario a su tesis. Y digo comentario, porque crítica no puede hacerse. La crítica sólo es valedera y honrada cuando se aborda el objeto a estudio con el mismo instrumental ideológico del autor de la exposición. Y la actitud de Kelsen es certera y técnicamente irrefutable en su médula. Sólo que a nosotros no nos satisface. Ver los objetos en su superficie, en su estructura sin alma, no es más que quedarse con el conocimiento de la cáscara de los mismos. Lo importante, la nuez, es dejada al margen obedeciendo a principios agnósticos. Eso es lo que hace Kelsen. El nos da una visión parcial, al investigar el cómo del Estado y del Derecho. La vida, la existencia, son arrojadas a un lado como elementos perturbadores de la serenidad y seguridad del científico. ¡Vaya seguridad! Es la posición del burgués poltrón que odia toda inquietud que traiga como consecuencia sacudirle su animalidad. Es la rebelión eterna de la carne al espíritu. Más importante que el cómo es el qué y más aún el por qué de la realidad del mundo, del yo y del no yo. Hasta lo más concreto, como es la materia, hay que referirla a principios que no son materia, sino idea.

Por eso Kelsen, en el estudio de los fines del Estado, nada nos dice ni nos podría decir—no se lo ha propuesto—que pudiera darnos luces. A través de lógica jurídica inflexible el Estado es uno y es Derecho, ontológicamente inseparables, cualesquiera sean los fines hacia los cuales dispare su actividad. El hombre de carne y hueso desaparece. Un nuevo dios surge. Es el Leviatán que lo mismo puede moverse en un templo que en un muladar. ¡Y, lo más triste del caso, es que, en este sentido formal, hay que darle a Hans Kelsen la razón!

Por nuestra parte, sin ninguna pretensión y sólo con afán de unificar los criterios, clasificaríamos los fines del Estado en necesarios y contingentes.¹ Dentro de los primeros quedarían englobados aquellos que el Estado debe hacer suyos como única justificación de su imperium y, si no es posible realizarlos

Nuestra clasificación.

1 La clasificación anterior de fines necesarios y contingentes hubiéramos deseado identificarla con la distinción que hace la filosofía escolástica entre fines operis y fines operantis. Esto es: entre el fin propio del instrumento (Estado, Derecho) y el fin de quien utiliza el instrumento, que puede ser el propio u otro ajeno al específico. Nos lo impide el constatar que la evolución del Estado y del Derecho les imprime cierta relatividad en sus fines que hace imposible toda clasificación tajante y categórica. Siempre es difícil ajustar la dinámica de los hechos reales a los cartabones académicos.

por falta de medios si deben quedar sentados, si cabe, constitucionalmente, como arquetipos hacia los que el Estado debe poner todo sus esfuerzos en hacer realidad. Es inútil enumerarlos. Dentro de los fines contingentes cabría señalar aquéllos que no son fundamentalmente necesarios para la convivencia social y que se podría prescindir de ellos —se han ido dejando muchos, en el correr de la historia— sin afectar vitalmente la estructura de la nación.

Ya, para terminar este inciso, no he podido resistirme a citar un párrafo de Spinoza¹ que es digno de honda meditación: El fin del Estado no es hacer pasar a los hombres de la condición de seres racionales a la de brutos o autómatas, sino que, por el contrario, ha sido instituido para que sus almas y sus cuerpos desarrollen sus funciones con seguridad y para emplear su razón libremente; para que no muestren odio, cólera o astucia y se traten sin malevolencia.

Spinoza.

LOS FINES DE LA ADMINISTRACION

El Estado contemporáneo va adquiriendo mayor complejidad día a día. En parte se debe a los descubrimientos técnicos y científicos y a que, cada vez más, se arroga mayor intervención en la vida de los individuos a través de sus funciones. En relación con los Estados de la Edad Media y Moderna, el Estado contemporáneo es complejo en cuanto actúan sobre él grandes masas y no grupos reducidos, lo que provoca tome para sí mayores actividades que crecen en número y en importancia.

El camino que se va recorriendo parece llevar como meta la fusión íntegra y total de sociedad y Estado; cómo se habrá de regular esa situación todavía no lo sabemos; de todas maneras, parece ser que cuanto más extensa sea la acción del Estado más activa será la intervención del pueblo y mayor importancia habrá de tomar la idea democrática. En su oportunidad, haremos la distinción entre liberalismo, democracia y burguesía, que son tres conceptos muy distintos.*

Podemos pues decir que la administración, en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes. Es actividad de los tres poderes. Desde un punto de vista más restringido entendemos por

Administración
en sentido amplio.

¹ Citado por Bodenheimer, *op. cit.*, p. 161

* Ver Capítulo III, nota.

administración pública la actividad del poder ejecutivo en la realización de los fines del Estado que le corresponden en razón de su competencia. Estos fines no pueden ser enunciados abstractamente con aplicación general en cualquier circunstancia o Estado. Dependen concretamente de los fines que en un sitio y en un momento determinado sean el móvil de la administración pública de un Estado. No hay dos Estados cuyas necesidades políticas sean idénticas. Juegan gran importancia los factores económicos, políticos y sociales que sustentan e informan la vida de una nación. Y la prevalencia de uno u otro, o la forma de su combinación y esfera de influencias mutuas afectan y determinan empíricamente la clasificación de los fines de la gestión administrativa y la preponderancia de algunos de ellos. La clasificación de los fines no implica antagonismo ni aislamiento entre ellos. Para la buena marcha de la Administración es necesario que se tomen como un todo por las interferencias y relaciones que mutuamente se ejercen.

Fines.

Podríamos, a grosso modo, agrupar los fines de la Administración pública de la siguiente manera:

A).—Fines de protección, seguridad jurídica y ordenación jurídica.

B).—Fines económicos.

C).—Fines sociogeográficos (de condicionamiento biológico y social en razón de la geografía.)

D).—Fines higiénicos y sanitarios.

E).—Fines benéficos.

F).—Fines culturales.

LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración pública es, ante todo, una función del Estado es primordialmente, administración estatal. La vida del Estado se desarrolla dentro de un orden fundamental, escrito o consuetudinario, que se ha denominado tradicionalmente Carta Magna o Constitución del Estado. Por ella el Estado adquiere el ser y su razón emanada de la voluntad del pueblo para constituir la soberanía, que es facultad de autolimitación. Pero el Estado para vivir necesita actuar y tomando en cuenta la realidad histórica de la vida del Estado y bajo la imperiosa y fructífera ley de la división del trabajo surge la triple actividad del Estado, que tomando en cuenta la época en que estas doctrinas se formularon, la hace descansar en leyes, actos administrativos y decisiones judiciales. Ya Aristóteles¹ anali-

¹ *La Política; libro sexto, cap. XI.*

zando los caracteres típicos del Estado griego nos hablaba de tres poderes: Senado, Autoridades, Tribunal popular.

La Administración pública se ha hecho consistir exclusivamente en la actividad de uno de ellos, el Ejecutivo, a través de actos regulados por una norma de Derecho, el derecho administrativo. Esto es reducir el concepto, limitación que pugna con la realidad. La función de administración es una actividad creadora que intenta encaminar los hechos hacia fines que ha considerado convenientes a la vida en común. Y en esa actividad creadora debe de haber libertad de escoger los medios adecuados. Y esa libertad existe, por razón de su naturaleza, en mayor grado en el Poder Legislativo que en el Ejecutivo al cual está sometido, quiérase o no, por la regulación normativa. El Poder Legislativo, además, es el órgano avizor y vigilante de los destinos de la nación y del Estado; esa es su prerrogativa pero también su grave responsabilidad. Cuando el Congreso —cualquiera que sea su origen— es sordo a los clamores de su mandante nato o no tiene la capacidad e inteligencia de preveer las necesidades más urgentes del pueblo, para satisfacerlas a través de su función creadora de normas, entonces lo traiciona y no cumple con su cometido de ser el máximo administrador de su hacienda, vida y destino. Es esta la triste condición humana de la idea democrática.

Muchas doctrinas se han elaborado sobre el concepto de Administración pública. A vuelo de pájaro intentaremos esbozarlas, ya que sin su conocimiento resultaría trunco nuestro trabajo e incomprensibles nuestras ideas.

ADMINISTRACION PUBLICA Y GOBIERNO

Desde el punto de vista jurídico es la estructura de los órganos fundamentales del Estado lo que los caracteriza.

Aristóteles¹ es quien nos da la clásica y primera clasificación del Estado divididos en reinado, aristocracia y democracia; en razón de que el poder supremo lo detente uno solo, algunos o muchos individuos. Estas son las formas puras. Coloca, opuestas a aquellas, las impuras o corrompidas en las cuales el poder no es usado para apacentar al pueblo, sino que con él se apacentan los mismos gobernantes desviando el poder a la protección de sus intereses particulares. Estas formas corruptas son: la tiranía, la oligarquía y la oclocracia o demagogia.

Admón. Púb. como actividad del poder Ejecutivo.

Poder Legislativo

Aristóteles: Clasificación tripartita.

¹ *La Política; libro tercero, cap. V.*

Polibio: Clasificación mixta.

Hasta Polibio ¹ —el del eterno retorno en el suceder histórico— se conserva la clasificación aristotélica, aunque inspirándose en el Estado romano de su tiempo propusiera como modelo una forma mixta, en la que el poder se repartiera entre el monarca o la aristocracia, por un lado, y el pueblo por otro; evitándose con esta forma mixta los cambios rápidos y perturbadores del equilibrio social a que estaban expuestas las otras formas del Estado. Esta forma mixta pervive hasta el Renacimiento en donde el gobierno de la República de Venecia lo plasma poniendo al lado de los Dux la autoridad del pueblo.

Maquiavelo Clasificación bipartita.

Pero se debe a Maquiavelo la revolución doctrinal más notable en este orden. Con él, se puede decir, se inicia el estudio sistemático de la Teoría General del Estado. A la clasificación tripartita de Aristóteles opone la bipartita de las formas del Estado en su famoso inicio del Príncipe: "Cuantos Estados, cuantas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados". Estas formas se inspiran más en lo jurídico que en lo político.

Con Burgess ² se hace la distinción entre formas de Estado y formas de gobierno, que no son términos equivalentes, ya que el primero se refiere al titular de la soberanía y el segundo al conjunto de los órganos a quienes se le confiere el ejercicio de la misma. Así, para Orlando, el gobierno es "el conjunto de medios por los cuales se traduce en acto la soberanía". Es el poder que actualiza la voluntad del Estado, y realiza la actividad directora de toda la vida de la nación.

En conclusión, Groppali ³ —a quien hemos seguido en la exposición anterior— nos dice: "Las formas de gobierno conciernen a los modos de organización de los poderes supremos del Estado, mientras que las formas de Estado se refieren a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno, según que se funden en un organismo único o que sean descentralizados."

La forma más común y característica de gobierno es aquella en la cual el poder supremo del Estado yace en una sola persona física, es decir, la monarquía. Es cuando se identifica vulgarmente los términos de Administración y gobierno, usán-

1 Véase Getell, Raymond D.: Historia de las Ideas Políticas; t. I, p. 135 y ss.

2 Ciencia Política, t. II, p. 1 y ss.

3 Doctrina General del Estado. 8a. edic. p. 204 y ss.

dose sinonímicamente. Pero en el derecho moderno tales voces corresponden a conceptos distintos.

En un primer criterio la idea de Administración es contrapuesta a la de gobierno. Es clásico el criterio del móvil. Esta tesis ha sido expuesta por Dufoir para quien gobierno es la actividad de defensa de la sociedad, personificada en el Gobierno, contra lo enemigos interiores y exteriores.

Con estas ideas quedan fuera de su ámbito actos que no llevan este fin como los diplomáticos, que siempre se han considerado como de gobierno. Por otra parte, hay actos administrativos como los de policía y los de seguridad jurídica que se proponen aquel fin. Es de observarse también que el criterio del móvil, el de las altas consideraciones políticas, también se encuentra en actos genuinamente administrativos como los de sanidad, de instrucción pública, etcétera.

Pará otros autores, gobierno es dirección; y administración, acción complementaria. "Se trata, dice Serrigny,¹ de una misma escala ocupada por un solo Poder, bajo nombres distintos, se llama gobierno en las gradas superiores, y administración, en las inferiores." El primero es acción directriz y la segunda acción complementaria.

Es de Smein² el muy conocido y gráfico símil del motor. Explica que el Gobierno es impulsión y lo que caracteriza su obra es la acción de impulsor. La sociedad política es como una máquina. El Gobierno es el motor. La Administración es una acción subordinada, no espontánea, de intermediarios entre el soberano y los súbditos. Los funcionarios de la administración son los órganos de transmisión y las piezas de la máquina que realizan la actividad.

Parece dominar la idea de considerar la acción de gobierno como acción de dirección y de impulsión. Como dice Otto Mayer,³ se entiende hoy por "gobierno" la alta dirección, el impulso que parte del centro para hacer marchar los asuntos en el sentido de una buena política y del interés general. Pero —concluye— conserva una naturaleza más bien ideal. No se extiende, por sus efectos directos, sobre el terreno del Derecho.

En el sistema político del nacionalsocialismo la distinción entre gobierno y administración pierde el sentido dado por el

Administración
contrario a Go-
bierno.

Gobierno como
motor.

La Administra-
ción en el nacio-
nal-socialismo.

¹ *Traité de Droit public francais*, p. 96; citado por García Oviedo, t. I, p. 3.

² *Elements de Droit Constitutionnel*, París 1930, Vol. I, p. 19.

³ *Derecho Administrativo Alemán*, t. I, p. 5.

Estado liberal. En el nacionalsocialismo la administración pública no es conducción (Fuhrung), sino sólo un medio para ella, Esta corriente política pone frente a la concepción liberal de estricta separación de la política y la administración, la de que la administración ha de servir a la política. Se unen, en un jefe, los conceptos de gobierno y administración. Es actividad conforme a un plan. El plan es la ley, expresión jurídica de la voluntad del caudillo (Fuhrer). A través de esa ley se determina la intervención estatal y los sacrificios que se impone a los gobernados por razón de la misión política y universal de la comunidad popular. El caudillo, y los jueces no hacen sino canalizar el sano sentimiento del pueblo.

ADMINISTRACION PUBLICA Y CONSTITUCION

Principalmente a autores italianos y alemanes se debe esta corriente en que partiendo desde el punto de vista histórico y genético encuentran íntima relación entre los conceptos de Constitución y Administración.

Ambos términos tienen por objeto el Estado, considerándolo en su estructura y funciones, de ahí las frecuentes confusiones entre sus límites y contenido. Si en tiempos pasados los hombres fueron agitados por las ideas y garantías que consideraron fundamentales para su existencia y desarrollo, llegando a través de revoluciones y movimientos sociales y políticos a plasmarlos en las cartas constitutivas, es hoy, logrado ese avance que, por la complejidad del Estado moderno, se preocupa por hacerlas efectivas —para que no sólo queden en el papel— mejorando y perfeccionando los sistemas administrativos; porque la libertad de los ciudadanos en el Estado moderno, en que la órbita de sus atribuciones acrece, depende en mayor grado de los actos administrativos que de los actos políticos.

Ahora bien, el Estado moderno es un organismo que a través de un conjunto de principios jurídicos fundamentales desenvuelve una actividad para la realización de sus fines. Tal actividad y la organización de los medios que la regulan es lo que llamamos Administración pública. Dice Orlando: "En antítesis, pues, a la idea del Estado en cuanto está constituido, tenemos la del Estado que desenvuelve su actividad en la consecución de sus fines, y se entenderá entonces, fácilmente, como a la determinación de estos fines, al desarrollo de esta actividad, a la organización de estos medios, presida un conjunto de principios jurídicos, cuyo sistema constituye una ciencia

también autónoma y también netamente determinada. Surge así el Derecho Administrativo." (1) Es tan estrecha la relación entre la Constitución y el Derecho Administrativo que se ha dicho que este último tiene los encabezados de sus capítulos en el Derecho Constitucional.

Ya decía Posada² en su Tratado de Derecho Administrativo que "Constitución y Administración son dos términos muy estrechamente relacionados por referirse a objetos tan íntimamente confundidos, que su desenvolvimiento histórico viene siendo siempre paralelo, hasta el punto de que, en cierto modo, no es dable que la Constitución revista el carácter y significado estrictos jurídicos que tiene en los Estados Constitucionales, y que se revela aquel carácter y aquel significado, con la debida eficacia en la práctica, si no se logra ordenar la Administración según las exigencias del Derecho." Es tan íntima la relación de ambos términos, tanto en lo jurídico cuanto en lo político, que si la Constitución influye en la Administración, esta última, según sea sabiamente ordenada a los fines, podrá fortalecer o arruinar a la Constitución y de paso desprestigiar o, inclusive, derrumbar el Gobierno y el Estado.

Constitución y
Administración

Examinando esta relación von Stein³ formula tres principios:

Principios.

1º.—La bondad y valer de la Constitución se conocen en sus méritos y relaciones con la Administración.

2º.—Cuando una Administración es ineficaz o torpe el pueblo empieza a dudar de ella y esta duda se transfiere a la valía de la Constitución.

3º.—El derecho constitucional del ciudadano de votar y ser votado le impone el alto deber de conocer la Administración, a fin de poder apreciar convenientemente la bondad de la Constitución.

Y, más adelante, nos dice certeramente: "La obra del Estado es precisamente lo que se llama la Administración. La idea de la Administración es la idea del Estado obrando. La Constitución, como organismo en sí representa la voluntad del Estado; la Administración la obra."

1 Orlando, *Principii*, p. 9.

2 Madrid, 1897, t. I, p. 240.

3 Colmeiro: *Derecho Administrativo Español*, t. I, p. 13; citado por Rafael Bielsa: *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*. Buenos Aires 1927, t. I, p. 16.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

Dentro de la complejidad característica de los estudios sobre materia administrativa, se ha venido insistiendo en distinciones que delimitando el campo y diferentes objetos de la materia nos venga a aclarar nociones fundamentales para su esclarecimiento y sistematización. Un gran avance en ello se ha obtenido a través de las ideas y criterios excogitados alrededor de la Administración concebida como una ciencia.

En efecto, las nociones de Administración pública y de Derecho Administrativo suponen un sistema y toda una organización jurídica por un lado, y una actividad que persigue fines, por el otro. Así, la noción de Administración pública gira alrededor de dos elementos esenciales: organismo y acción. Partiendo de esta idea, y atribuyéndose al Derecho Administrativo el estudio del organismo y a la ciencia de la Administración pública, en que se ha propuesto la distinción entre la ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo, sosteniéndose que son disciplinas científicas autónomas.

Administración
pública en sentido
material y
formal.

Partiendo de esta diferenciación señala Ferraris que la Administración pública puede entenderse en un sentido formal y en un sentido material. En un sentido formal consiste en el conjunto de órdenes internas y procedimientos del Poder Ejecutivo y de la protección jurídica que asiste a los particulares, personas físicas o morales respecto de la acción del Ejecutivo. La Administración pública en sentido material es el Estado en acción, es la actividad que despliega en forma positiva y directa en materia administrativa, para satisfacer las necesidades e ideales colectivos, enmarcados dentro de los fines del Estado, acción que se actualiza indistintamente por cualquiera de los tres poderes o los tres que, en un momento dado, pueden concurrir conjuntamente a una ingente tarea. El autor define el concepto de ambas disciplinas con claridad: "El Derecho Administrativo se presenta como una ciencia de organismo, de procedimiento jurídico y de tutela jurídica; la ciencia de la administración, en lugar de eso, como una ciencia de finalidad, de acción directa para la obtención de los fines en materia administrativa. Es esencialmente sujeto del primero, el Poder ejecutivo del Estado; sujeto de la segunda es el Estado con todos sus poderes." ¹

Ajustándonos al tenor de estas ideas, al Derecho Administrativo le tocaría responder a la pregunta ¿cómo está organiza-

¹ Ferraris, *Diritto amministrativo*, edic. 1917, t. I, p. 147 y ss.

da la Administración?, es decir, al elemento formal y jurídico. ¿Qué debe hacer la Administración?, es tarea asignada a la Ciencia de la Administración para la que se reserva el estudio del elemento material o técnico.

Hay tratadistas que asignan a la ciencia de la Administración la característica de ser una rama de la Ciencia Política. La ciencia política determina los fines específicos que debe proponerse el Estado, y la ciencia de la administración debe proponer los medios precisos y técnicos para alcanzar esos fines a través del organismo e intervención de la Administración pública. En síntesis: La política traza los fines del Estado. La ciencia de la administración indica la forma, modos y medios para alcanzarlos. El Derecho Administrativo es el conjunto de principios jurídicos de orden público reguladores de esa actividad para el logro de los fines que la ciencia política señala.

Ciencia política.

Para Colmeiro (Derecho Administrativo Español, t. I, pág. 33) la ciencia de la administración es una disciplina de tipo especulativo y filosófico que debe señalar los principios racionales a los cuales debe atender la Administración pública en su función. Adopta para ello la clásica distinción entre derecho natural y derecho positivo. La ciencia de la Administración es el conjunto de principios de derecho natural y el Derecho Administrativo no es más que derecho positivo. "Si la ciencia de la Administración inquiera las relaciones naturales del Estado con sus miembros, y enseña los principios que debe guiar al soberano cuando intenta someterlos a un régimen legal las leyes administrativas verifican la teoría dictando preceptos de equidad, estableciendo reglas de orden, confiriendo derechos e imponiendo obligaciones. Hay, pues, entre la ciencia y el Derecho Administrativo una diferencia tan esencial y profunda, como existe entre las relaciones naturales y las legales de la administración con los administrados. La ciencia es absoluta; el derecho relativo."

Disciplina filosófica.

Este criterio, a nuestro modo de ver, sólo traería confusión y vendría a complicar más las cosas por crear departamentos autónomos dentro de disciplinas de filosofía jurídica que histórica, doctrinal y objetivamente tienen ya establecidas con carácter y derecho propio su radio de investigación, donde inciden precisamente estudios que por afán de especialización se quieren extraer. Una filosofía del Derecho Administrativo no creo que pueda ser y válidamente ser sustentada.

LA ADMINISTRACION PUBLICA. COMO ARTE Y COMO TECNICA

Entramos al estudio de la estructura lógico material de la actividad técnica de la Administración pública para el logro de fines. No es teoría sino pragmática del Derecho Administrativo.

La Administración pública es aquí considerada como una técnica, es decir: como un arte del hacer; por el particular interés que tiene el Estado de llegar a la realización positiva de fines. Es la ley hecha realidad objetiva, transmutada en cosa, en conducta, en trabajo. Es una rama más de lo que pudiéramos llamar la Enciclopedia del Derecho Administrativo.

Para nuestro propósito, entendemos por arte la operación regulada mediante la cual el hombre presigue un fin conocido. Usando la definición clásica diríamos que es el conjunto de reglas o preceptos necesarios para hacer bien alguna cosa. Etimológicamente; técnica, conserva la radical griega que forma el término arte, pero también lleva subsumido el concepto de ciencia. Así, la técnica es el conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte; la pericia o habilidad para usar de esos procedimientos y recursos.

Desde las edades más remotas el arte de la Administración ha sido una preocupación constante del hombre. Obras que presuponen una organización administrativa en alto grado eficientes son la muralla china y las pirámides de Egipto. Y, entre nosotros, las ruinas de Palenque y Chichenitzá son muestras del alto grado de civilización a que llegaron los mayas que tuvo necesariamente que haberse reflejado en su organización interior que, por desgracia, muchos de sus rasgos no han llegado a nuestro conocimiento por pérdida de las fuentes.

La historia antigua nos da innumerables ejemplos. Hoy todavía nos sorprende la movilización de los ejércitos griegos de Alejandro, y la organización del Imperio Romano es causa de admiración sin limite.

El arte de la Administración pública es la coordinación y control de gran número de personas bajo una dirección inteligente para alcanzar algún propósito u objetivo. Es el arte dinámico de agrupar las disposiciones, fuerzas y elementos dispersos para alcanzar una meta. La Administración pública ha de actuar en situaciones concretas con miras definidas. Y, como todos los conocimientos que aunan lo teórico a lo práctico, debe buscar el éxito de su gestión. Si entre los fines de la administración, a través de los servicios públicos, está el de comu-

Concepto de arte y de técnica.

Historia.

nicar por carretera dos ciudades, ha de aplicarse a ese fin el arte, la técnica necesaria que le dan otras ciencias para lograr con éxito ese objetivo.

Hay mucha confusión en esta materia. Y la hay por motivos interesados. La política y los intereses personales de los políticos al tener en sus manos muchos hilos de la Administración pública son los que han traído la confusión. La ciencia política debe fijar los objetivos que persigue el Estado. Pero una vez establecidos éstos, la política de intereses debe quedar al margen completamente de la aplicación técnica de los medios para lograr aquellos fines. Lo que sucede es que los gobiernos establecen en sus plataformas, programas, planes quinquenales, por motivos de política, ciertos fines que sólo son propaganda pero que saben de su imposibilidad para realizarlos. En otros casos se persiguen fines utópicos, de romanticismo social o megalomanía estatal, cuando el Estado carece del control necesario para su logro o de los recursos financieros indispensables para la realización de obras y financiamiento de empresas que, por sí solas, agotarían el presupuesto total de la nación.

Administración
pública y la
Política.

La nobleza de un fin perseguido no dice de los medios que se escojan para su realización. No puede haber fin más noble que el de divulgar el alfabeto y enseñar a leer y escribir. Una de las pasadas Administraciones en nuestro país hizo al respecto un gran esfuerzo e indudablemente se lograron algunos resultados benéficos. Sólo que, a nuestro entender, los medios escogidos fueron completamente equivocados. No veo la razón para gastar millones de pesos en alfabetizar a personas adultas cuando por otro lado, en los campos y ciudades, millones de niños —que son la esperanza de la patria— quedaban sin escuela por no haberlas o ser insuficiente el cupo. * Un radiante futuro se sacrificaba a un raquítico presente. Los fines perseguidos no podían ser más nobles; los medios, más inadecuados. Y digo inadecuados porque los medios —por ser meros instrumentos de acción— no pueden calificarse de malos o buenos. “Su esencia estriba en ser útiles; si carecen de utilidad, dejan de ser medios auténticos, y desembocan en el fracaso. De ellos puede decirse que son adecuados o ineficaces, más no tiene sentido inquirir si se justifican. El problema de la justificación —si-gue diciéndonos García Maynez— pertenece al terreno de la

Fines y medios.

* En 1945 la población escolar que carecía de escuelas ascendía al 48 % de la población escolar total. (Seis años de Actividad Nacional, México, 1946.)

ética, y debe sólo plantearse a propósito de seres capaces de conducirse de manera responsable".¹

Los medios no tienen dignidad moral alguna. Su eficacia técnica no dice nada del valor ético de los fines. Propuesto un fin se escogen los medios y en su realización se efectúa una mera operación técnica, adecuada o no, eficaz o no, pero que no da valor a los fines ni estos los cohonestan o vician. Por esto es una falacia o ilogismo el tan mentado proloquio de que "el fin justifica los medios". Los medios sirven y no valen. Su utilidad sí es un valor, pero de carácter instrumental o técnico. Unos pertenecen al ser y los otros al deber ser.

Carácter técnico.

Aclarado lo anterior hemos de afirmar, entonces, que la Administración pública tiene un carácter técnico que estriba en escoger los medios más idóneos para desarrollar una cierta actividad o realizar determinado trabajo u ordenación, medios eficaces para alcanzar los fines que se ha propuesto. Así, como ha observado Presutti,² en uno de los aspectos de la Administración como es la beneficencia pública a través de la prestación de servicios médicos a las clases necesitadas; el aspecto técnico abarcaría la actividad científica (la medicina es más un arte que una ciencia según Gregorio Marañón), o sea, el arte de curar; el aspecto jurídico se referiría a las relaciones de Derecho entre la Administración pública, el médico y los enfermos (derechos y obligaciones) y el aspecto administrativo comprende las causas, razones y fines que inducen al Estado a efectuar ese servicio.

LA ADMINISTRACION Y LOS SERVICIOS PUBLICOS

Entendida la Administración pública como la actividad de uno de los órganos del Estado, tal actividad administrativa lleva como resultado la idea de servir para realizar los fines propuestos, lo cual nos remite directamente al estudio de la noción de servicio público.

Importancia.

La noción de servicio público es una de las categorías esenciales del actual Derecho Administrativo y constituye un jalón de importancia capital dentro de las teorías constitucionales del Estado moderno, entendido como satisfactor y regulador de necesidades e intereses colectivos.

¹ *Etica*. México, 1944. p. 77.

² *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, p. 22 y ss.

Quien dice civilización evoca todo un mundo, no sólo de cultura, sino de relaciones asaz complejas que, principalmente en lo económico y en lo social, ha obligado al Estado a intervenir para su mejor regulación en orden a encauzar el progreso humano hacia metas definidas, extendiendo su beneficio al mayor número posible poniéndola al alcance y posibilidades de la masa.

El Estado ha tenido, pues, que asumir la función de servidor público para obtener la realización de los fines que le son propios. "El aumento de la civilización —dice Jellinek— tiene como consecuencia para el individuo aumentar las posibilidades de su acción. Los ferrocarriles y la máquina de vapor han aumentado de una manera increíble la libertad de movimiento de un lugar a otro. Los poderosos medios educativos que el Estado y las asociaciones de todas clases ofrece para que todos los hombres se sirvan de ellos libremente, han servido para extender el saber y el poder de innumerable personal. De este modo se abren constantemente nuevos territorios a la libertad, y a su vez a lo que va unido siempre a ella, a la actividad del Estado, la cual se propone en no escasa medida la regulación y la protección de tal libertad. El círculo de acción del Estado y el del individuo crecen, y el resultado de la historia es no sólo una unión progresiva entre los hombres, sino también una progresiva disolución entre sus lazos." (Teoría General del Estado, t. I, pág. 320)

Esta unión entre los hombres y la disolución por ello de la maquinaria estatal está muy lejos todavía, en el horizonte de las cosas inasequibles. Nunca —por la índole de la naturaleza humana— será posible trasladar la maquinaria del Estado al museo de antigüedades, junto al torno de hilar y al hacha de bronce, donde quería Engels que fuera relegada. Creo que en este orden de ideas habremos andado mucho camino cuando logremos que la voluntad del Estado sea la voluntad del todo que lo forma. Por lo pronto, las ideas políticas alumbra a la realidad con todo el dolor de la historia. Nuestro mundo de hoy procede por revoluciones y éstas son producto de insatisfacción de la realidad social que ahita de su infortunio busca adaptarse a moldes ideales.

Si bien, se debe a Duguit el mérito de haber llamado la atención sobre la idea de servicio público, este concepto ya estaba inserto y era objeto de estudio por los tratadistas de Derecho Constitucional.

En los siglos XVIII y XIX se postulaba una doctrina individualista de los servicios públicos basada, como dice Butt-

genbach¹ en una concepción subjetivista y voluntarista del Derecho, concebida como poder de voluntad dentro de la teoría personalista del Estado que actúa a través de una voluntad de naturaleza superior a la de los individuos, soberanía que no reconoce otro límite que su propia determinación. Estas son las ideas que de la soberanía tuvo la llamada Escuela tradicional.

Pero el aumento de las necesidades públicas, fenómeno que ya hemos hecho resaltar, bien pronto provocó el estudio de estas ideas surgiendo la Escuela solidarista francesa que señala el hecho de que la acción del individuo debe aumentar en beneficio de la sociedad paralelamente al aumento de la acción social en beneficio del individuo, fin último del hacer humano.

Es la Escuela realista, a través de León Duguit, quien señala la importancia del servicio público como función del Estado para la satisfacción de sus fines, y partiendo de esta idea construye toda una teoría del servicio público que le sirve, a manera de ariete, para asestar golpes demoledores al concepto clásico de soberanía. "La transformación del derecho público —nos dice— es hoy un hecho y tiende a la desaparición de la noción de la potencia pública. Esta transformación aparece de una manera particularmente característica en la organización de los servicios públicos, y, sobre todo, en la responsabilidad cada día mayor del Estado reconocida por una jurisprudencia constante a propósito del funcionamiento de todos los servicios públicos..." "El Estado —agrega— no es, como se ha pretendido hasta ahora, una potencia que manda, una soberanía. Es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes." 2 Y, en las Transformaciones del Derecho Público, págs. 93 y 94, nos explica: "La noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público. Seguramente esta noción no es nueva. El día mismo en que bajo la acción de causas muy diversas... se produjo la distinción entre gobernantes y gobernados, la noción del servicio público nació con el espíritu de los hombres. En efecto, desde ese momento se ha comprendido que ciertas obligaciones se imponían a los gobernantes para con los gobernados, y que la realización de esos deberes era a la vez la consecuencia y la justificación de su mayor fuerza. Tal es esencialmente la noción del servicio público. Lo nuevo es el lugar

1 *Théorie Générale des Modes de Gestion des services publics en Belgique*, pág. 4.

2 *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, págs. 67, 68 y 72.

preferente que la noción ocupa en el campo del derecho, y la transformación profunda que por tal camino se produce en el derecho moderno." Con este criterio, el concepto clásico de soberanía pasa a formar parte de las ideas-mitos del Derecho Constitucional.

Tales ideas de Duguit llevan a confusiones como la de no distinguir la noción de función pública de la de servicio público, dándoles idéntica significación jurídica. Se dice que la función pública es lo abstracto y general y el servicio público lo concreto y particular. Y se identifican las dos categorías cuando el concepto de servicio público "debe restringirse a la actividad concreta mediante la cual se presta un servicio."

Confusión.

Si bien no desconocemos la importancia que han tenido estas ideas en el movimiento doctrinal y jurídico acerca de la noción de servicio público, no por ello las adoptamos en el ámbito del Derecho Constitucional y Administrativo. Coincidimos con los autores que señalan la insuficiencia del término servicio público para englobar la total actividad del Estado, y la radical diferencia entre aquél y el concepto de atribución como la base sobre la cual se erige la estructura del régimen jurídico relativo a la Administración.

Crítica.

A pesar de que autores como Berthelemy desestimaron la importancia de la noción de servicio público sentando no sólo que carecía de interés sino, inclusive, negando que existiera puesto que tales servicios estaban sometidos al derecho común, bien pronto otros juristas externaron su opinión sobre el particular destacándose, entre ellos, Jéze, Hauriou y Bonnard.

Para Gastón Jéze, que considera el servicio público la piedra angular del Derecho Administrativo, consiste en "dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse." (Princ. Gen. du Droit Administratif, t. II, pág. 2)

Jéze.

Hauriou hace resaltar la doble actividad del Estado y la función social que desempeña a través del servicio público. "El poder soberano no es el elemento esencial del derecho público. La personalidad del Estado tiene un dominio muy limitado, que se reduce al comercio jurídico. El poder de dominación

Hauriou.

persiste siempre; pero no es un derecho subjetivo de que el Estado como persona jurídica sería titular: es ante todo una función social. Esta función social es, en el fondo, el servicio público."

Bonnard.

Finalmente, para Bonnard, que en esto tiene afinidad de ideas con Duguit y Jéze, "los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado" y agrega que "para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado," y que "considerando desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos." (Derecho Administrativo, 1935, pág. 235)

Tres grupos.

Resumiendo, las doctrinas de los juristas pueden dividirse en tres grupos: 1o. Teorías que identifican al servicio público con la actividad total del Estado (Duguit).— 2o. Las que consideran como servicio público toda la actividad de la Administración sujeta a un ordenamiento de Derecho público (Jéze).— Y, 3o. Teorías que consideran que el servicio público abarca sólo una parcial actividad de la Administración pública (Hauriou).

Por otra parte, creemos que el régimen de servicio público se impone al Estado como una necesidad. Su trascendencia en el derecho moderno aparece a medida que la corriente del intervencionismo se introduce en la vida de los Estados modernos. Para ello la experiencia de las guerras en su imperiosa lucha del Estado por sobrevivir, le impuso la obligación de asumir actividades y servicios que estaban en manos de particulares. Esta fué una valiosa experiencia que puso en entredicho la doctrina del Estado constitucional como un sistema quieto de Poderes y funciones a manera de artillugio sujeto a frenos y balanzas.

Todo tiende en nuestros días —el Estado es la excepción que menos se concibe— a ser organizado para que rinda los mayores satisfactores a las ingentes necesidades de un mundo cada vez más elaborado en lo económico y en lo social. El Estado moderno es fundamentalmente un Estado de cultura, el Estado que en la teoría de los fines expansivos de Jellinek, aspira a abarcar todos los rincones de la vida humana.

Importancia

Esta es la nueva idea que a través del servicio público adquiere tanta importancia en las sociedades modernas y en la ciencia jurídica. Y, a la vez, el aumento de los servicios públicos despierta el interés por esta institución convirtiéndola, hasta la fecha, en uno de los temas del Derecho Administrativo que

goza de más favores y simpatías. Esta teoría, en su exageración, ha llegado inclusive a explicar las prerrogativas jurídicas de la Administración pública sólo por las necesidades inherentes a los servicios públicos, operándose un cambio trascendental en la noción del Estado que no sólo tiene el derecho de mandar, sino que tiene también grandes deberes que cumplir.

Sin entrar en disquisiciones sobre la forma de distinguir el servicio público del privado —cosa que no nos toca indagar— sólo hemos de decir que la idea de servicio evoca un conjunto de elementos y actividades coordinadas a un fin. Dice Santamaría de Paredes: “Servicio es acción y efecto de servir; servir es ejecutar algo, ejercer una función, satisfacer una necesidad”.¹ Si ya hemos dejado dicho que el Estado desarrolla una actividad teleológica, y que se resuelve a través de la Administración pública, ésta tendrá que desenvolver cierta tarea en razón de su misión de fines.

Concepto.

Esto coincide con el concepto general que se tiene de servicio. Vulgarmente se entiende por hacer algo, por prestación. En el orden público equivale también a ejecutar, hacer, prestar. Hace un servicio tanto el policía que detiene a un delincuente, como el ingeniero que dirige la construcción de una obra. Entendido en un sentido amplio se diría que toda prestación es un servicio, y que toda actividad estatal sería servicio público. Identificaría servicio público con función administrativa. El servicio público será, entonces, la razón suficiente del Derecho Administrativo.

Sería exagerado sostener lo anterior pues no toda actividad administrativa es servicio público. El Derecho Administrativo regula instituciones que no encajan con precisión dentro de lo que se entiende por servicio público, y por eso es acertada la duplicidad de los elementos que se perciben en la tesis de Hauriou, quien abarca en la noción de lo administrativo no sólo la gestión de los servicios públicos sino la satisfacción de necesidades públicas, logradas muchas veces sin organizar servicios, mediante la imposición a los particulares de deberes positivos y negativos.

Para finalizar el tema hemos de enunciar concretamente las notas características de la noción de servicio público:

Características

1.—El servicio público es una ordenación de elementos y actividades para un fin.

2.—El fin propuesto es la satisfacción de una necesidad pública.

1 Tratado de Derecho Administrativo, vol. I, 1917, p. 271, nota.

3.—El servicio público implica la acción de una personalidad pública: (no necesariamente)

4.—Esta actividad crea un régimen jurídico especial que se concreta en relaciones jurídicas de distinta índole y categoría a los que rigen el orden jurídico general de los servicios privados.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN NORTEAMERICA

Ningún sistema de Administración pública puede ser comprendido sin el conocimiento de sus fuentes, de lo que ha sido y cómo ha llegado a ser lo que es. Su origen histórico, le da contenido; las influencias y corrientes dibujan en su estructura las formas y rasgos particulares que le dan singularidad.

El peculiar temperamento e idiosincrasia del anglosajón se externa en forma permanente y notable en todas las manifestaciones de la vida pública y privada de esos pueblos, principalmente en lo que concierne a sus instituciones, dentro de las cuales la Administración pública no podría ser excepción.

Los Estados Unidos de Norteamérica pasan por ser uno de los países en donde más se ha trabajado y escrito sobre el tema que nos ocupa, y en donde sin mayores y viejos precedentes —que sólo se remontan vagamente a los siglos XVII y XVIII— se ha alcanzado un desarrollo y eficacia tal que ha sido fecundo para la vida de ese pueblo, llegando inclusive a crear corrientes profesionales dentro de los sectores administrativos.

Muchos rasgos vitales de la cultura americana provienen de su origen, de sus condiciones de espacio abierto ilimitado que da oportunidad a la expansión económica de la iniciativa personal.

Etapas.

Siguiendo la exposición de White,¹ vemos que la Administración pública en los Estados Unidos atraviesa en su evolución por cuatro etapas fundamentales: 1ª, la teoría administrativa de los Federalistas; 2ª, la corriente democrática del gobierno de Andrew Jackson; 3ª, la reforma moral; y, 4a., el movimiento técnico y de administración científica.

1.—LOS FEDERALISTAS.—No obstante la incrustación de instituciones de tipo centralista en Louisiana y en las regiones que nos fueron arrebatadas alévemente y a cuyo desgarramiento doloroso cooperamos en gran parte nosotros por nues-

1 Introduction to the study of Public Administration.

tro abandono e incuria, pecado mortal del que todavía no estamos salvos; no obstante tales apropiaciones, el sistema de Administración pública americano es inglés en cuerpo y en espíritu. Los pioneros y colonos implantaron el sistema inglés de gobierno a pesar del rompimiento político de los lazos que le unían a la Metrópoli, la estructura administrativa sobrevivió a la separación llegando a ser el fundamento de los gobiernos estatales y locales y siendo la base de la estructura administrativa del gobierno federal. Las ideas de gobierno propio, de responsabilidad local y demás instituciones orgánicas administrativas son inglesas en su origen y substancia como ya lo hacía observar el mismo Jefferson. Las transformaciones habidas posteriormente no se alejan esencialmente de esta pauta.

En el escenario de la política y administración norteamericana los Federalistas fueron los arquitectos y diseñadores de la nueva estructura administrativa. Ellos daban gran importancia al papel que debía asumir el gobierno y a la naturaleza de la administración. Su pensamiento y acción iban dirigidos a construir y fortalecer una economía industrial y comercial chocando por ello con las corrientes del ruralismo desorganizado.¹

En el Federalista, Alexander Hamilton enuncia una filosofía de la Administración pública dándole forma a la estructura nacional. Empieza con la proposición de que: "la energía en la ejecución es un carácter esencial en la definición de buen gobierno." En ello refleja su carácter, él era más inglés que americano; en su perspectiva imperialista se asemejaba al primer Pitt inglés, nos dice White. El pensamiento de Hamilton tomaba por base la nación, más bien que los estados. Igual que otro federalista insigne como Thomas Paine, creía que el país debía unificarse con lazos fuertes de unión, libre de disensiones de autonomías locales. Los Federalistas construyendo la nueva Constitución y propugnando por un poder ejecutivo expedito llevan a cabo sus ideas de Administración pública cuyo centro es la unidad nacional avalada y simbolizada por la autoridad moral de George Washington.

Los Federalistas no sólo organizaron un sistema continental de Administración sino que impusieron altos ideales de competencia, imparcialidad, integridad y responsabilidad en su ejercicio.

Tal sistema doctrinal y práctico de la Administración pública norteamericana permaneció substancialmente sin altera-

¹ Véase Parrington, Vernon Louis: *El Desarrollo de las Ideas en los Estados Unidos*, t. I, p. 387.

ción alguna hasta 1829. A través de la Administración de John Quincy Adams se continúa y afianzan esos altos ideales.

Thomas Jefferson establece un concepto diferente del papel del gobierno y la forma y el contenido de la Administración pública. Su pensamiento tiende a limitar la actividad gubernamental a un *mínimum*. Decía: "soy partidario de un gobierno frugal y sencillo". "No es por la consolidación o concentración de poderes, sino por su distribución, que se logra un buen gobierno". Estas ideas pertenecen al Jefferson teórico porque al llegar a la Casa Blanca se olvida de ellas y, al igual que sus predecesores, hace uso de su autoridad ejecutiva. Compra la Louisiana a pesar de ser su convicción de que tal acto estaba allende a sus facultades y hace uso de su poder discrecional, en época de crisis, con la energía digna de un Hamilton.

2.—LA ERA DEMOCRÁTICA.—Las fuerzas democráticas habían estado adquiriendo cada vez más fuerza política y empezaban a asomar en cada fase de la vida pública. El gobierno de Andrew Jackson obra como catalizador de estas fuerzas e inaugura una nueva era en la política interior de los Estados Unidos. Las formas de la Administración pública no sufre cambios substanciales, pero el carácter y el espíritu del sistema administrativo experimenta profundas modificaciones. En los Estados se manifiesta por una inusitada afluencia de las multitudes a las urnas electorales y a la elección directa, por cortos intervalos, de un gran número de funcionarios. En el gobierno federal la elección directa era imposible, pero la doctrina del puesto rotatorio la substituye.

La democracia toma nuevos rumbos en su marcha. Se inicia una época en que el poder ejecutivo amplía notablemente su ejercicio. A través de las agresivas figuras de Jackson y Polk —y nosotros tenemos de ello dolorosos recuerdos— se sustentan las nuevas ideas federalistas de unidad y energía. Advienen nuevas doctrinas políticas. Una de ellas —la establece Jackson y la explica Polk— establece la tesis de que el Presidente, como dirigente, es un representante del pueblo como lo es el Congreso. La segunda consistía en atribuir al Presidente la facultad de vetar la legislación, no sólo por su inconstitucionalidad sino por diferencias de opinión sobre la conveniencia de la ley propuesta. Se sustentaba, después, que el Presidente tenía el poder de remover a los funcionarios subordinados no sólo por la comisión de actos delictivos sino atendiendo razones de política. El último punto quiere hacer del Presidente el líder del partido que lo llevara al poder trayendo a juego influencias que fueron siempre temidas por Washington.

Nuevas ideas

ción alguna hasta 1829. A través de la Administración de John Quincy Adams se continúa y afianzan esos altos ideales.

Thomas Jefferson establece un concepto diferente del papel del gobierno y la forma y el contenido de la Administración pública. Su pensamiento tiende a limitar la actividad gubernamental a un minimum. Decía: "soy partidario de un gobierno frugal y sencillo". "No es por la consolidación o concentración de poderes, sino por su distribución, que se logra un buen gobierno". Estas ideas pertenecen al Jefferson teórico porque al llegar a la Casa Blanca se olvida de ellas y, al igual que sus predecesores, hace uso de su autoridad ejecutiva. Compra la Louisiana a pesar de ser su convicción de que tal acto estaba allende a sus facultades y hace uso de su poder discrecional, en época de crisis, con la energía digna de un Hamilton.

2.—LA ERA DEMOCRATICA.—Las fuerzas democráticas habían estado adquiriendo cada vez más fuerza política y empezaban a asomar en cada fase de la vida pública. El gobierno de Andrew Jackson obra como catalizador de estas fuerzas e inaugura una nueva era en la política interior de los Estados Unidos. Las formas de la Administración pública no sufre cambios substanciales, pero el carácter y el espíritu del sistema administrativo experimenta profundas modificaciones. En los Estados se manifiesta por una inusitada afluencia de las multitudes a las urnas electorales y a la elección directa, por cortos intervalos, de un gran número de funcionarios. En el gobierno federal la elección directa era imposible, pero la doctrina del puesto rotatorio la substituye.

La democracia toma nuevos rumbos en su marcha. Se inicia una época en que el poder ejecutivo amplía notablemente su ejercicio. A través de las agresivas figuras de Jackson y Polk —y nosotros tenemos de ello dolorosos recuerdos— se sustentan las nuevas ideas federalistas de unidad y energía. Advienen nuevas doctrinas políticas. Una de ellas —la establece Jackson y la explica Polk— establece la tesis de que el Presidente, como dirigente, es un representante del pueblo como lo es el Congreso. La segunda consistía en atribuir al Presidente la facultad de vetar la legislación, no sólo por su inconstitucionalidad sino por diferencias de opinión sobre la conveniencia de la ley propuesta. Se sustentaba, después, que el Presidente tenía el poder de remover a los funcionarios subordinados no sólo por la comisión de actos delictivos sino atendiendo razones de política. El último punto quiere hacer del Presidente el líder del partido que lo llevara al poder trayendo a juego influencias que fueron siempre temidas por Washington.

Tales ideas introducen en la Administración pública el carácter democrático de sus instituciones. Este carácter predomina, como nota característica, en la gestión de Jackson. Contra lo que esperaba éste, el sistema de rotación de empleos degeneró en partidarismos, vicios y corruptelas políticas. La calidad moral de los primeros años se viene abajo y la Administración pública se vuelve ineficaz.

El desquiciamiento de la administración y servicios públicos aumentó con la doctrina de la rotación de empleos y adquiere caracteres de gravedad suma con la Guerra de Secesión y el inmediato período postbélico. Era la época de Boss Tweed y sus fabulosos robos en New York y de la corrupción en muchas capitales de los estados y en algunas oficinas federales. La guerra había dejado su cauda más peligrosa: la inmoralidad; que como círculo comunicante va de la esfera privada a la pública y de esta regresa con más fuerza, por venir de lo alto, sobre la privada. Estos son los resultados de la división interna, cuando los hombres no se ponen a la tarea común con unidad de esfuerzo y voluntad. La esclavitud era el cáncer que corroía la entraña de la Unión. Habría de ser la palabra siempre sublime de Lincoln la que llamara la atención: "Una casa dividida contra sí misma no puede perdurar; un gobierno no puede continuar permanentemente siendo mitad esclavo y mitad libre." ¹ Ese hombre, que como todo aquel que trae mensaje, había comenzado por tener una emoción triste en presencia de la vida, era la combinación del profeta que a la voz de zarza ardiente aunaba la aptitud de empuñar la espada para liquidar un estado insensato de cosas.

Corrupción.

3.—LA REFORMA MORAL.—Los excesos movieron a los mejores ciudadanos a demandar un cambio y a buscar una reforma. Primero fué dirigido el movimiento a la purificación de la vida pública y posteriormente a la reorganización administrativa. Esta fase de la reforma alcanzó su mayor victoria con la aprobación, por el Congreso, del Civil Service Act de 1883.

Una segunda fase de la reforma se desarrolla a través de batallas locales entre políticos y elementos reformadores en su lucha contra la corrupción política en las ciudades. Ya en este terreno se adelantó mucho. Otro aspecto de este movimiento fué dirigido al logro de elecciones honestas. Se implanta la paqueta electoral de tipo secreto y se alcanza un correcto control.

1 Murray Butler, Nicholas: Los Constructores de los Estados Unidos, p. 201.

Gracias a este movimiento el nivel de la vida y la Administración pública alcanza un grado de honestidad aceptable dentro de la debilidad e imperfecciones humanas.

4.—LA TÉCNICA Y LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA.—La Administración pública contemporánea se caracteriza por su magnitud y complejidad y por su grave responsabilidad social. Para bien o para mal la prosperidad y seguridad de un pueblo dependen de la eficacia del gobierno y de la actividad desplegada por la Administración pública.

Taylorismo

El movimiento conocido como de la administración científica se origina en el trabajo de Frederick W. Taylor por los años de 1880. Descansa sobre tres principios fundamentales: 1º, siempre hay un medio mejor de ejecutar un trabajo; 2º, este medio debe encontrarse a través de experimentos científicos; y, 3º, es deber del gerente asumir la iniciativa y responsabilidad de la nueva técnica.

Taylor aplicó estos principios a las operaciones mecánicas y sus ideas dieron nacimiento a toda una escuela, el taylorismo, que tanta influencia ha tenido en la Economía.

En un principio la aplicación de este sistema a la Administración pública fue combatida e inclusive el Congreso la prohibió. La verdadera influencia de la administración científica se debe, no a su procedimiento especializado, sino a la corriente de ideas que llevaron a reconocer que si la Administración pública tiene un aspecto técnico, como lo tiene todo arte práctico, entonces era posible mejorar las formas de trabajo y organización dentro de ciertas circunstancias de operación. Se impuso, no el taylorismo, sino la encarnación de esa idea en el principio de la indefinida perfectibilidad de las instituciones y actividades humanas.

La tónica de esta corriente que ha sido prolífica en literatura administrativa, asociaciones profesionales y organizaciones cívicas, es la de que la Administración pública debe atender en mayor grado a los problemas de planificación, organización, finanzas, personal, técnicas, etcétera, que a los estudios acerca de la constitución y fines del Estado. Se trata de alejar, lo más posible, a la Administración de las siempre cambiantes y frágiles luchas del pensamiento y vida política. En ello ha influido grandemente el pensamiento de uno de sus teorizantes y políticos más conocidos dentro y fuera del país, me refiero a Woodrow Wilson¹ que ya en 1887 en un artículo titulado el Es-

W. Wilson.

¹ Citado por Pedro Muñoz Amato: *Introducción a la Administración Pública*, p. 16 y 17.

tudio de la Administración, decía: "La Administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del gobierno... El campo de la administración es un campo de negocios. Está apartado de las festinaciones y luchas de la política. Es una parte de la vida política sólo en cuanto los métodos de una casa comercial son una parte de la vida de una sociedad;..." Si bien claras son estas ideas, más adelante, como fiel reflejo de la siempre titubeante actitud de su personalidad, que en lo político—cuando tuvo en sus manos la Presidencia de la Unión—causó trastornos e inquietudes internacionales por su ambivalencia proteica, nos dice: "Pero, al mismo tiempo; se eleva muy por encima... (la Administración pública) de los meros detalles técnicos porque está directamente conectado, mediante sus principios más importantes, con las máximas más duraderas de la sabiduría política, con las verdades permanentes del progreso político..."

En Norteamérica, a través de Wilson y otros especialistas del Derecho público, se ha querido enfocar la cuestión hacia el aspecto técnico que toda Administración lleva en sus entrañas como el engranaje de su actividad y eficacia.

En esta dirección ha ejercido notable ascendiente el desarrollo industrial del país, que a través de su organización y éxito comercial ha influido en los grupos profesionales y dirigentes, en el sentido de considerar la administración de la cosa pública como una actividad análoga a la que desarrolla una empresa en la administración de sus negocios. Así la Administración pública debe atender a la Planificación, Organización, Administración de Personal, Dirección, Coordinación, Información y Presupuestos como actividad que le incumbe exclusivamente. A este movimiento se le ha dado en llamar gerencia científica. De aquí al taylorismo no hay más que dar un paso.

Si bien las ideas predominantes en el país del Norte acerca de la Administración pública cargan el acento sobre el aspecto técnico de la misma, exagerando, por razones de su misma índole, su beneficio; no por ello deja de tener interés el análisis del tema por cuanto que nos presenta el aspecto de la administración pública que en Iberoamérica hemos descuidado grandemente, llevados por nuestro afán de considerarla sólo a la luz de las corrientes y pasiones políticas, que privan con gran intensidad en nuestro estilo de vida.

NUESTRO PUNTO DE VISTA

Son numerosísimos los criterios con los que se ha pretendido delimitar el abigarrado contenido del concepto Administración pública. De entre ellos, por su importancia e influencia sobre los tratadistas hemos de mencionar el pensamiento de Otto Mayer.

Partiendo de una idea estática de la teoría de la división de los poderes y oponiendo la noción de Administración a la de Legislación y de Jurisdicción llega a establecer su famosa definición negativa. La Administración pública es toda aquella actividad del Estado que no es legislación ni jurisdicción. Este pensamiento no hace más que describir históricamente su génesis. En un principio por Administración se entendió la total actividad del Estado. Más tarde logró independizarse de ese criterio y forma de actuar del Estado, la justicia; y, por último, la legislación. Lo que quedó excluyendo esas dos funciones fue precisamente llamado Administración.

La definición más completa desde este punto de vista se debe a Fritz Fleiner, quien entiende por Administración toda la actividad del Estado o cualquier otra corporación de Derecho público desarrolle, en su propio orden jurídico, para alcanzar sus fines esenciales, y no pertenezca a la esfera de la legislación ni de la Administración de Justicia.

Intentaremos esbozar positivamente una definición partiendo de las siguientes ideas que como leit motiv se encuentran esparcidas por nuestro trabajo.

En ese ayuntamiento físico y jurídico de la palabra Estado encontramos una realidad histórica que como mandato se impone a través de la relación de imperium a la colectividad. Pero todo objeto o instrumento de cultura es creado con un fin. El Estado ha sido formado por y para el hombre. El hombre no ha sido creado por y para el Estado. El Estado, entonces, como instrumento instituido para el alcance de ciertas finalidades sólo puede justificarse desarrollando la actividad adecuada para el logro de esos fines. Esa actividad de fines, que en un principio pudo estar en manos de un solo hombre: el jefe, el sacerdote, el guerrero, por la complejidad y amplitud de su tarea es encomendada a diferentes órganos y personas; pero no por esa imperiosa separación, atendiendo a la división del trabajo, dejan de seguir, en su actividad, una relación de medio a fines.

La separación en Poderes no sólo atiende a una mejor división del trabajo sino que lleva en sus motivos una aprecia-

ción política de dividir la fuerza y de balancearla para que no sea tentación y atributo de una sola persona. La actividad de esos poderes en el cumplimiento de sus fines desarrollan una función de Administración. En este sentido administra tanto el poder ejecutivo, como el legislativo o el judicial. Sólo que cada uno de ellos, por la índole de su actividad, acusa diferencias necesarias para la mejor adecuación técnica de su función; son instrumentos diferentes pero que persiguen una misma finalidad. Leyes, actos administrativos y decisiones judiciales se unen por la regla áurea del bien común.

La legislación, la jurisdicción y la administración son todas actividades mediante las cuales el Estado tiende a realizar sus fines. La distinción entre ellos no sólo es gramatical sino que obedece a las distintas funciones que desempeñan. Sin entrar en el enmarañado campo de las distinciones doctrinales, donde se pierde pie y en fin de cuentas no se llega a nada definitivo, por la rebeldía de ciertos objetos de conocimiento que por su variedad de forma y contenido se resisten a ser encerrados en definiciones categóricas por la dificultad de establecer la diferencia específica, hemos delimitado por nuestra cuenta la actividad del Estado en dos círculos: la Administración del Estado en sentido amplio y en sentido estricto. Lo anterior sólo es un punto de vista.

Latu sensu, la Administración pública encierra la esfera de acción del Estado en general a través, no sólo de sus tres poderes clásicos, sino que también se incluye la actividad de las demás corporaciones de Derecho público, como el Municipio, para realizar los fines necesarios y contingentes que le son propios.

La Administración pública strictu sensu, la entendemos como el círculo que concentra el más amplio de la Administración latu sensu, y que abarca la actividad concreta del Poder ejecutor encaminada a la realización de los fines del Estado de interés general.

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ECONOMIA

La Administración pública y la economía son términos inseparables en el concepto que se tiene del actual Estado moderno, ya que con mayor aceptación de la generalidad, va considerándose la Administración pública como planificación económica de los recursos y actividades de la nación y ciudadanos en orden a un mayor bienestar general y estabilidad social.

Planificación

Cada día priva más la idea de justipreciar la bondad de la Administración pública por la eficacia que resulte de su actividad en lo económico; y no hay mayor peligro para la estabilidad de un gobierno que el estado de intranquilidad e inseguridad económica en los gobernados.

Responsabilidad económica.

Por otra parte, en los países de Hispanoamérica la Administración pública tiene una mayor responsabilidad en lo económico, por la insuficiencia de técnica y capitales autóctonos y escasa iniciativa privada para la explotación de los recursos internos. De ahí que la planificación económica por parte de los gobiernos a través de la Administración pública consuman cada vez más la atención de los ministerios, justamente porque el volumen y naturaleza de la actividad que amerita regulación por parte del Estado es de signo económico. Y el Estado se origina, precisamente, como órgano regulador de actividades ya sean políticas, sociales o económicas.

Ya hemos subrayado con anterioridad el apoderamiento que de los conocimientos de la técnica hace la Administración para realizar con acierto su encargo. De los más importantes, sin duda, son los que le aporta la técnica económica, que investigando los fenómenos que le interesan llega por la comprensión de ellos a su dominio y dirección para satisfacer con el mínimo gasto de energía las mayores necesidades.

Esta interrelación entre Economía y Administración pública es más estrecha en la esfera industrial, actividad mercantil creadora de bienes para una sociedad que se siente cada vez más irrefrenablemente insatisfecha en su instinto adquisitivo. El bien económico hace relación a fines finitos de los cuales la Administración pública no puede desentenderse.

Legislación de lo económico.

“El lugar reservado a la actividad de las partes —nos dice Lambert Jacques— ha tendido sin cesar a restringirse, mientras que se ampliaba el de la intervención legislativa . . . El legislador no elaboraba, antes, el estatuto de las relaciones económicas sino que establecía únicamente los principios generales destinados a canalizar las voluntades particulares en las directivas compatibles con un orden público liberal . . . La ley, en lugar de fijar las condiciones de ejercicio de las voluntades contractuales, tiende a fijar directamente el estatuto de las relaciones económicas.” (Citado por Villegas Basavilbazo: Derecho Administrativo, t. I, pág. 213)

Sociología y Economía.

Las investigaciones sociológicas basadas en una correcta interpretación de las estadísticas nos han demostrado con claridad meridiana las correlaciones e interdependencias existentes en los fenómenos sociales relacionados con los factores eco-

nómicos. Grandes y sabias experiencias hemos obtenido de los estudios hechos de las épocas de crisis y estados de guerra. Hoy se estudia primordialmente en sociología los fenómenos de fluctuación o de coyuntura, como lo llaman los alemanes, es decir, la influencia del factor económico en las alteraciones sociales. A nadie escapa la importancia del fenómeno económico "desempleo" en la comunidad que lo sobrelleva. Ese fenómeno puede llevar a una sociedad a su total desquiciamiento.

La misión del Estado moderno no se agota en el mantenimiento del orden político como se postulaba en la teoría liberal del Estado gendarme, sino que debe intervenir en el establecimiento de todo orden para la mejor consecución de los fines a cuya actividad se dirige.

Una posición neutra del Estado en la vida económica está hoy en completa quiebra y creo que nunca ha existido. El Estado liberal era un gendarme pero para proteger la fortuna de ciertas clases. No había tal neutralidad, porque el Estado fomentaba la industria, además de recurrir a otros medios y cerrando los ojos a muchas injusticias, protegiendo ciertos intereses con las barreras arancelarias que impedían la competencia de productos elaborados en el exterior, que de no hacerlo les llevaría a la ruina.

Neutralidad

Y el Estado no sólo cuenta en sus manos con instrumentos económicos como el arancel o la imposición fiscal, sino que a través del presupuesto y el fomento de obras públicas puede en un momento dado hacer frente a crisis económicas o auspicar ciertas actividades crematísticas que son convenientes para el mejor desarrollo de la nación y bienestar del pueblo, impidiendo además, con la protección jurídica de tipo social, las desigualdades económicas que multiplican los grupos y clases haciendo la vida cada vez menos social, al convivir en clanes.

Hemos de declarar, entonces, que el Estado a través de la Administración pública ha asumido tal responsabilidad e importancia en la actividad económica de los pueblos que hoy es inconcebible separar de la Administración pública la noción de lo económico. Al naturalismo en Economía se impone un dirigir voluntarista de los fenómenos económicos. La voluntad directriz de la Administración pública tiende a extenderse reglamentando los sucesos económicos.

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Más que una investigación histórico-jurídica, este capítulo pretende ser un estudio de síntesis —los límites de nuestro trabajo nos lo impone— que nos aporte una semblanza de la Administración pública mexicana desde la época precortesiana hasta nuestros días, pasando por la etapa colonial, tan plena de significado e interés para la cabal comprensión de muchos de los rasgos característicos que todavía hoy informan nuestras instituciones administrativas.

La Administración pública como actividad es un fenómeno evolutivo que no puede quedar al margen del desarrollo social y jurídico de la sociedad a la que va dirigida. De ahí la importancia del análisis histórico de su desarrollo para un acertado estudio de lo actual, con miras no sólo a quedarse en el examen del pasado sino a la reflexión sobre el mismo para una proyección dinámica de lo que la Administración pública debe ser como una prolongación hacia el futuro. El ayer sólo nos es útil cuando alecciona el hoy y bosqueja el mañana como síntesis vital. La Historia es la conciencia nacional de un pueblo que quiere ser.

Podrá sorprender que iniciemos esta reseña histórica refiriéndonos al período precortesiano. Para muchos, la historia de nuestras instituciones debe comenzar ahí donde el conquistador planta por primera vez un instrumento jurídico como es el Municipio, si no es que la aplaza hasta la expedición de las primeras cédulas reales. Tal vez pudiera aceptarse esto en disciplinas jurídicas que no tengan una relación tan estrecha con la población como la que se refiere a la Administración pública.

El Derecho público, primordialmente, es el ordenamiento jurídico que debe estar atento a captar la realidad social y encauzarla hacia los derroteros y fines que persigue el Derecho, so pena de convertirse en instrumento de opresión y retroceso, lesionando gravemente los intereses y vitalidad del pueblo.

Análisis histórico.
co.

El desconocimiento de estas premisas fué el grave error del liberalismo, filosofía política que en nuestro país legisló para una nación que sólo existía en sus cerebros chapados a la francesa, * però que pretendió ignorar, más por soberbia que por codicia, la realidad de los grupos autóctonos que se traducían en formas de ser y comportarse que, viniendo en su origen de una cultura diferente, no podían ajustarse, de golpe, a esas leyes, resultando de todo ello un desamparo que les llevaría a la ruina por su inferioridad cultural. Y cuando la cultura se esgrime como arma de explotación, es sagrado el derecho que asiste al explotado para usar de la fuerza en su defensa.

Esto sea dicho con el fin de hacer ver la importancia que para el análisis de la Administración pública mexicana reviste el estudio de sus antecedentes en la época anterior a la Colonia.

EPOCA PRECOLONIAL

El panorama se nos presenta con un abigarrado conglomerado de tribus indígenas que ya sea formando cacicazgos o reinos unos, y viviendo en estado nómade otros, se extienden por todo el territorio que correspondé a uno de los elementos que hoy integran el Estado mexicano.

De conjunto tan amorfo fijaremos la atención, para nuestro estudio, sobre los reinos de México, Texcoco y Tacuba por ser los que alcanzaron un grado de civilización y complejidad tal que les permitieron poseer instituciones gubernamentales de cierta importancia. Reviste mayor trascendencia al señalar el hecho de que el territorio que ocupaban tales reinos fué el primitivo y principal asiento de lo que posteriormente fue el gobierno de la Nueva España.

Estos reinos formaron una triple alianza defensiva y ofensiva que les permitió tener en sujeción a tribus que una vez vencidas se les sujetaba "únicamente al pago del tributo y al contingente de armás, municiones y soldados para la guerra; pero dejaban a los señores naturales su señorío, al pueblo sus usos y costumbres." 1

* El mismo Francisco Bulnes en 1899 exclamaba: "Los latinoamericanos de las clases directoras no tenemos alma propia; sino una vibración enérgica y permanente del alma francesa." *El Porvenir de las Naciones Hispanoamericanas* ... p. 83.

1 Manuel Orozco y Berra, *Hist. Antigua y de la Conquista de México*, 1880, t. I, p. 368.

La Administración pública era presidida por el Rey quien estaba auxiliado en sus funciones por el sacerdocio, la nobleza y la clase militar.

Los aztecas.

El gobierno consistía en una monarquía de tipo electivo, asesorada por un consejo igualmente elegido. La nobleza correspondía a los familiares del rey. El rey azteca era primordialmente el supremo jefe militar de la confederación. Todo lo concerniente a la guerra y a la defensa era encomendado al ejército, que estando organizado tenía un jefe supremo y, dividido en secciones, contaba además cada una de ellas con un jefe principal y varios subalternos. Los ascensos y dignidades estaban de acuerdo con los méritos en campaña y número de prisioneros que se lograban. Los guerreros de más fama poseían grandes bienes, desempeñaban las funciones más importantes en la administración exterior y gozaban de numerosos privilegios.

Milicia.

“La organización militar de los aztecas —nos dice Mendieta y Núñez, a quien seguimos en esta exposición 1— comprendía también la administración de justicia que se regía por leyes especiales y otros órganos auxiliares, los constituidos por los embajadores y comerciantes: diplomacia y servicio de espionaje e información.”

Los comerciantes constituían el cuerpo de información y espionaje del ejército, por lo cual se les estimaba. El contacto con los demás pueblos favorecía su misión.

La defensa interna dependía de los tribunales y de la policía. Para la Administración de justicia había diversos tribunales que conocían de los diversos asuntos en razón de su competencia. Las sentencias y mandatos judiciales se hacían cumplir por un ejecutor encargado para ello en cada tribunal.

Justicia.

La policía no sólo intervenía aprehendiendo a los transgresores de los ordenamientos sino que desempeñaba funciones preventivas y de vigilancia sobre aquellas personas a quienes privativamente se imponían ciertas reglas, como los miembros de las familias importantes. Las penas de prisión se extinguían en cárceles que a la vez servían de lugares de confinamiento para los condenados a muerte.

Sobre la organización e importancia del comercio es famosa la carta de relación de Cortés a Carlos V donde se maravilla de la variedad y riqueza de las mercancías y afluencia de gente que había encontrado en el mercado de Tlaltelolco. En los mercados había tribunales especiales y policías que cuida-

ban de la verificación de las medidas y justeza de las transacciones. Los comerciantes formaban poderosas corporaciones con tribunales y prisiones particulares y estaban exceptuados del servicio militar ordinario.

Educación.

La educación pública se impartía a través de dos instituciones: el Calmecac y el Telpuchcalli. Los hijos de los nobles acudían al calmecac, que era una especie de seminario dirigido por sacerdotes. Al telpuchcalli asistían los hijos de los plebeyos desde los quince años hasta que se casaban; era la escuela del clan en que, además de la educación, recibían la instrucción militar.

La administración había alcanzado cierto adelanto que se manifestaba en obras públicas como monumentos, edificios públicos, templos, caminos, etcétera, en los que se perfilaba cierta planeación de servicios indispensables a la colectividad.

Hacienda.

La hacienda pública era mantenida a través de un sistema fiscal lo suficientemente organizado y extendido como fuere necesario dadas las circunstancias y las guerras. Se obtenían recursos mediante la imposición de tributos, o sea, impuestos en especie a los súbditos y pueblos vencidos. Generalmente se percibían al final de la estación agrícola, aunque esto no era regla precisa. La percepción de los impuestos se realizaba con rigor y el que no pagaba era condenado a muerte o reducido a esclavitud. Sin embargo, en épocas de escasez o pérdida de las cosechas el pago de tributo no era exigido.

Los aztecas poseían una bien organizada administración hacendaria. A través de recaudadores e inspectores, con jerarquías varias, se efectuaba la recaudación. Los efectos recaudados se almacenaban en edificios especiales y se llevaba cuenta de entradas y salidas por medio de pinturas jeroglíficas.

Los encargados de la Administración pública estaban sujetos a responsabilidades y penas severas cuando en el ejercicio de su cargo aceptaban dádivas o imponían fallos notoriamente injustos.¹

De este somero examen podemos resumir diciendo que, conforme los tiempos, hubo una positiva intervención de la Administración azteca en la vida social y económica de su pueblo, reglamentando los fenómenos hacia una política económica definida. Esto puede corroborarse, además, estudiando su sistema de propiedad agraria que a través del calpulli tuvo perfiles definidos que, en su esencia, se conservan en la actual institución ejidal.

¹ Véase Mendieta y Núñez, *El Derecho Precolonial*, p. 20 y ss.

Mendieta y Núñez¹ encuentra en los diferentes órganos de la administración pública de los aztecas las funciones que Raoul de la Grasserie (*Sociologie du Droit Administratif*, Paris, 1911, p. 220) asignaba sociológicamente al Estado moderno, diferenciando con mayor o menor grado, funciones que atienden a la defensa exterior e interior, a las necesidades de garantía y al bienestar material y de cultura.

EPOCA COLONIAL

Si hemos señalado la importancia que para la comprensión histórica de la Administración pública mexicana tiene el estudio de la época precortesiana, por su pervivencia de usos y costumbres a través del elemento indígena, está por demás decir que muchos de los rasgos fundamentales, virtudes y vicios de nuestra actual Administración pública reconocen su origen en precedentes coloniales. Muchos de los problemas y prácticas fundamentales de la Administración pública de la colonia continúan vigentes en la actualidad. Ya los iremos anotando al margen de esta exposición.

Importancia.

El período colonial duró exactamente 300 años. Hacer una reseña exhaustiva de ese largo período equivaldría a elaborar todo un ensayo sociológico, económico y político del mismo, estudio al que es ajeno el objeto de este trabajo.

De ahí nuestro propósito de abordar el tema con un afán de concreción que no será obstáculo para que hagamos hincapié en conceptos, instituciones y órganos fundamentales de la administración colonial.

Propósito de la Corona después de la conquista fué la consolidación del Poder Real de España en los nuevos dominios ganados con la espada.

Para ello era necesario la implantación de un aparato administrativo que no por su amplitud y complejidad, que aumentaba a medida que los dominios crecían y el tiempo transcurría, dejaba ver claramente las directrices y premisas de las que partía para justificar su existencia y finalidad.

Fundamentalmente, son dos las ideas motrices de la Conquista y colonización del Nuevo Mundo que prevalecen hasta el momento mismo de la Independencia. La teoría económica mercantilista que prevaleció y tomó gran impulso merced al incremento del caudal metálico proveniente de América dió la pauta para orientar la política económica imperial hacia la idea

Conceptos fundamentales fun-

¹ *La Admón. Púb. en México*, p. 26.

de considerar a las colonias como una fuente de riqueza, principalmente minera, que aportara a la metrópoli los recursos necesarios para consolidar su pretensión ecuménica, recursos que, por cierto, en un principio fueron dilapidados por toda Europa en la campaña guerrera contra la Reforma. Otra fase de esta política económica llevaba al control del comercio exterior, prohibiendo en la Colonia la erección de empresas agrícolas o industriales competidoras de sus correspondientes metropolitanas. Por cierto que esta política es común a todos los imperialismos ya sean del siglo XV o del XX. Hoy, todavía, las grandes potencias buscan mercados para sotener sus industrias. El coloniaje económico de los países subdesarrollados aporta mayores ventajas y menos compromisos y responsabilidades que el coloniaje político de otros tiempos.

La otra premisa de la colonia descansa espiritualmente en la empresa misionera del cristianismo. El misionero acompaña al conquistador y en muchas ocasiones con su planta va roturando para la cultura occidental los campos bravíos e inhóspitos que se interponen en sus largas caminatas. Asombra sólo el imaginar los recorridos de fray Junípero Serra.

Acorde con esta idea, Estado e Iglesia marchan unidos en la empresa. Ya el Papa Alejandro VI por bula expedida el 16 de diciembre de 1501 había cedido a la Corona los diezmos eclesiásticos de las Indias a cambio de que el Estado asumiera la responsabilidad de la propagación del cristianismo entre los indígenas. No es otro el pensamiento que campea a lo largo del testamento de Isabel I de Castilla.

No hay que olvidar, en este punto, que la España de entonces no sólo era la de los hombres de espada sino que a través del pensamiento de Francisco Suárez, de Vitoria y de Juan de Mariana sentaba las bases para el moderno derecho internacional, y que el descubrimiento de América fué acompañado de toda una filosofía jurídica de la más alta calidad humana. 1

En la práctica administrativa, estas ideas se caracterizan por un centralismo orgánico que asegure el control de la autoridad española. Esto lleva a una constante renovación del personal administrativo que en sus altos puestos es patrimonio exclusivo de españoles peninsulares; política que se extiende aún a la Iglesia. La alta burocracia gubernamental y eclesiástica eran coto cerrado, inclusive, para los hijos de esos mismos peninsulares, o sea los criollos. Se pretendía mantener la

1 Véase: *Silvio Zavala, La Filosofía Política en la Conquista de América.*

hegemonía peninsular a través de una jerarquía centralizada y dócil a los intereses de la metrópoli.

LOS ORGANOS DEL GOBIERNO

Como ya hemos dicho, la organización administrativa del Imperio español era de tipo jerárquico y centralista. En la cúspide de la pirámide gubernamental se sitúa la Corona española y va descendiendo en jerarquía y autoridad hacia órganos colegiados y personales como el Consejo de Indias, los virreyes y capitanes generales, las audiencias; y, a los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y regidores en la base de esa juspíramide. Como veremos más adelante —con las reformas de Carlos III—, en las postrimerías del Imperio el puesto de intendente substituyó al de corregidor, al de alcalde mayor, y en algunos casos al de gobernador.

Los Reyes.

En la Nueva España las principales instituciones gubernamentales se situaban en los siguientes órganos de gobierno: los Reyes, el Consejo Real de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, el Virrey, las Audiencias Reales, los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos. Examinaremos, brevemente, los más importantes.

Autoridades.

La tan discutida soberanía de los reyes sobre las llamadas Indias Occidentales parte de la bula *Inter cetera* del 3 de mayo de 1493 expedida por Alejandro VI. Así adquieren el gobierno de las Indias como señores absolutos.

Parece ser que la circunstancia de haber sido patrocinada la empresa del descubrimiento por la Corona de Castilla fué la razón para que, históricamente, los territorios descubiertos quedaran incorporados jurídica y políticamente a la legislación y derecho castellano y no a los otros derechos que regían Estados como el de Aragón que todavía se gobernaban por ordenamientos particulares. (Ley II, tit. I, lib. II, de la Recopilación de Leyes de las Indias de 1680.)

De hecho, los reyes españoles gobernaron la Nueva España a tono del mismo régimen absolutista que imperaba en la metrópoli.

En un principio los reyes nombran a personas de su confianza para los principales cargos administrativos de la Colonia. Más tarde, es el Consejo de Castilla el que se encarga de los asuntos importantes de la administración de los nuevos dominios. Los asuntos de Indias "corrieron a cargo de un grupo especial del Consejo de Castilla. En consecuencia el Consejo de Indias, funcionó en un principio como parte del Consejo de

Castilla.”¹ Las atribuciones de este consejo quedan claramente definidas hasta el gobierno de Felipe II.

El Virrey.

El Virrey en la Nueva España era una autoridad más bien representativa que de efectivo mando. Su autoridad era compartida por las Audiencias, que eran cuerpos judiciales y administrativos de la Colonia. Por lo demás, estaba sujeto a limitaciones legales y sus principales actos, así como su autoridad legislativa, estaban limitados y sujetos al control y decisión del Gobierno peninsular. En los asuntos de gran importancia debía consultarlos con la Audiencia que, para el caso, se constituía en un consejo especial conocido como “real acuerdo”. El personal de la audiencia era, generalmente, designado por las autoridades peninsulares y podían comunicarse con ellas salvando el conductor virreynal.

La lejanía y dificultad de las comunicaciones le daban, es cierto, un amplio poder discrecional, sobre todo, en medidas que debían tomarse con urgencia. Pero los actos del Virrey podían someterse a juicio ante la Audiencia cuando apelaba a ella algún súbdito o corporación agraviada.

Descentralización funcional.

La división de la autoridad y responsabilidad en el gobierno era acrecentada por la peculiar descentralización funcional del sistema implantado en la Nueva España, como trasunto del que regía en la metrópoli.

Esta descentralización funcional, en el orden judicial, dió origen a la creación de gran número de tribunales que competencialmente asumían la jurisdicción en asuntos determinados de los que cada rama de la Administración pública tenía especial interés.

Tribunales.

Existían los tribunales ordinarios o comunes, que conocían de los juicios civiles y penales que no tenían señalada jurisdicción especial. En los Juzgados de indios se ventilaban los asuntos en que estaban interesados los indígenas, los que se circunscribían a la aplicación de las Leyes de Indias. De las contenciones en materia de impuestos se encargaban los tribunales de la Hacienda Real. El clero gozaba de fuero especial a través de los tribunales eclesiásticos. En materia de comercio conocían de los negocios unos cuerpos casi gubernamentales llamados Consulados, que integrados por un presidente llamado Prior y por varios cónsules electos por el gremio de los comerciantes, contrataban, además, la recolección de algunos impuestos del gobierno y también construían obras públicas; el camino de

¹ T. Esquivel Obregón: *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, t. II, p. 155 y ss.

Veracruz a México fué obra del Consulado de aquel puerto. El Tribunal de la Santa Hermandad cuidaba de la seguridad en los caminos.

Sería prolijo y fuera de lugar describir todos y cada uno de de estos tribunales especiales. Bástenos citar, además, los siguientes: Tribunales militares, de Minas, Tribunal de la Acordada, de la Santa Cruzada, de la Santa Inquisición, Tribunal de mostrencos, vacantes e intestados, de Correos; y, Jueces de Aguas, de Lotería, de Gallos, del Juego de Pelota; y, los Alcaldes de Mesta y de las Pesquerías de Perlas.

Otros.

Entre la balumba de tribunales y leyes podríamos señalar, como rasgos característicos, el casuismo consiguiente a la gran profusión de leyes. Se legisló sobre los casos concretos y sobre ellos se trató de generalizar analógicamente. Otro rasgo predominante es una gran minuciosidad reglamentista, consecuencia lógica del centralismo que llevaba a los Reyes a conocer tanto de asuntos importantes de gobierno como de las cuestiones sin importancia que interesaban sólo a una pequeña ciudad o a minúsculo distrito rural. La desconfianza en las autoridades de la colonia multiplicó las ordenanzas y complicó extraordinariamente la Administración pública. Es de recordarse aquí el caso, citado por Revillagigedo en su Instrucción reservada a los Reyes de España, párrafo 213, en que el Cabildo de Veracruz apeló directamente al Gobierno español para lograr una orden respecto a las prácticas de entierro en los cementerios.

Casuismo.

Por lo que se refiere a autoridades de menor rango la especialización de funciones existía entre los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores. Los gobernadores poseían la autoridad militar, los corregidores asumían el cuidado y bienestar de los indios; y los alcaldes mayores, indistintamente, asumían responsabilidades judiciales y administrativas.

“Queda claro, pues, —comenta Gordon Schaeffer— que la autoridad administrativa estaba extraordinariamente subdividida. Sin embargo, la Audiencia ataba muchos de los cabos sueltos. En ciertos casos, los jueces de ésta servían en los tribunales específicos. Además, las apelaciones ante los tribunales menores generalmente eran conocidas por la Audiencia. De este modo existía cierta integración en el sistema, aunque emanaba en principio del uso múltiple del personal y del curso

Comentario.

de las apelaciones en los tribunales, y no de una dirección centralizada en el virrey." 1

La aplicación de la exuberante legislación y la descentralización funcional daba a la administración un notable cariz procesal y legalista que hacía difícil la distinción entre lo que era administración y lo que estrictamente era judicial. La demora en los litigios y la fragmentación de la autoridad traían como consecuencia la lentitud administrativa agravada, en casos, por las consultas necesarias al gobierno de la metrópoli de quien dependía muchas veces el fallo definitivo. La razón política de estas medidas iba enderezada a evitar la concentración de poder y prestigio del administrador colonial siempre peligrosa por la distancia que operaba aflojando los lazos de unión y de control, situación que pudiera inducir a la independencia.

LA REFORMA POLITICA Y ADMINISTRATIVA

Es importante fijar, por los cambios que en la administración pública se sucedieron, la cronología de las dos dinastías que ejercieron su poder sobre la Nueva España.

Los Habsburgos rigieron la Monarquía española desde Carlos I hasta la muerte de Carlos II el Hechizado en 1700. A partir de esta fecha, con el advenimiento de los borbonés, cambian las instituciones gubernamentales tanto en España como en América, donde tiene repercusión notable.

Los Borbones.

Con Felipe V y Carlos III la Administración española sufre las reformas inspiradas en el sistema centralista francés. La descentralización funcional regulada por organismos del tipo del Real y Supremo Consejo de la Indias es suplantada por la nueva creación de las Secretarías del Despacho Universal, llevada a cabo por Felipe V en 1717.

En materia hacendaria había sido práctica de los Habsburgos, siguiendo el sistema romano, dar en arriendo a particulares, a organizaciones privadas o a los municipios, la recaudación de los impuestos mediante convenio. Esta práctica que, si bien tenía sus ventajas de procedimiento, pero que inducía a viciar la psicología tanto del recaudador como del causante, fué paulatinamente desechada para ir centralizando los asuntos financieros en manos de los funcionarios gubernamentales, regu-

I W. K. Gordon Schaeffer, La Administración pública mexicana; en Problemas Agrícolas e Industriales de México, No. I, Vol. VII, p. 217.

larizando y fortaleciendo la estructura burocrática en este ramo de tanta importancia.

Pero la reforma más importante debida a Carlos III es la implantación del sistema de Intendencias. Si bien el primer intento se fijó en el año de 1770, es hasta la Ordenanza de 1782 que asigna al Intendente del Río de la Plata la alta función gubernativa en los ramos de Hacienda, Justicia, Policía y Guerra que se asegura dicha reforma. Cinco años más tarde se extiende esta ordenanza al territorio de la Nueva España.

Con esta innovación los antiguos gobernadores son substituidos por los intedentes-gobernadores, afectando todo el sistema de la Administración colonial, en que los virreyes y cabildos sufren merma en su autonomía y autoridad.

Si bien con estas reformas se consiguió sanear la administración de la Hacienda del Estado español en las Indias, sobre todo las haciendas municipales, por la aplicación de una técnica administrativa eficaz aumentándose el ingreso del Tesoro Real; por otro lado, tal medida fué un craso error político al desplazar a los criollos de los únicos puestos de importancia que se les permitía desempeñar como eran los de gobernador, alcalde mayor o corregidor, para ser substituidos por funcionarios peninsulares que asumieron todas las atribuciones políticas y administrativas de las colonias. Las consecuencias de tales medidas impolíticas no se harían esperar.

CONTROL ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD OFICIAL

Para que las autoridades y organismos de la Colonia estuvieran ligados con mayor energía al gobierno español, así como para mantener una estrecha vigilancia sobre los manejos de las autoridades coloniales, fueron trasplantados al imperio dos instituciones que ya tenían un recio abolengo en las costumbres administrativas del Reino de Castilla. Ellas son: la Visita y el juicio de Residencia.

Estas dos instituciones se diferencian en que la primera podía ser instaurada tan pronto se sospechaba o se recibía noticia o denuncia de algún fraude o abuso de autoridad, mientras que el juicio de residencia se iniciaba al momento en que el funcionario se trasladaba o cesaba en su encargo.

La visita consistía en una inspección administrativa especial realizada por un funcionario designado exclusivamente para practicarla, quien estaba dotado de las más amplias facultades,

La Visita.

entre ellas, la de suspender en sus funciones a los presuntos inculpados.

Las visitas podían ser: de tipo general, para todo un virreinato o capitania general; y especiales, que se circunscribían a la inspección de un organismo o autoridad determinada. Los funcionarios sobre los cuales se ejercía especial control eran los encargados de la administración judicial y hacendaria. Se llevaba a efecto tales visitas durante el ejercicio del funcionario visitado, aunque también se podían efectuar al término de su mandato. La visita, en principio, debía hacerse en secreto y la investigación carecía de procedimiento judicial.

Otros funcionarios, asimilados a los visitadores, eran los jueces-pesquisidores, quienes eran nombrados por las altas autoridades de la Colonia para investigaciones de tipo informativo, solamente cuando surgía alguna denuncia concreta contra alguna autoridad inferior en jerarquía.

Hubo visitas, como la de José Gálvez efectuada entre 1765 y 1771 que adquirieron caracteres relevantes por la importancia fiscalizadora y de estudio que sobre la administración y condiciones imperantes en la Nueva España. Gálvez se hallaba investido de poderes amplios para sustituir, inclusive, al Virrey y administrar la Colonia durante la visita.

Generalmente, las visitas no fueron lo eficaces que se desearan y sí levantaron contra el visitador el disgusto y resentimiento de los funcionarios fiscalizados principalmente por desconocer éstos el carácter y extensión de los cargos y la personalidad de los denunciantes. Toda medida para obstaculizar la investigación se consideró ligitima defensa.

Refiriéndose a los visitadores, Humboldt comentaba que "sus visitas generalmente no tienen otro efecto que contrabalancear por algún tiempo el poder de los virreyes y de las audiencias, recibir infinidad de memorias, peticiones y proyectos, y señalar su estancia con la introducción de algún nuevo impuesto. Las gentes esperan la llegada de los visitadores con la misma impaciencia que después despliegan por que se vayan."¹

El Marqués de Montesclaros, virrey de México y, después, del Perú, "comparaba estas visitas a los torbellinos que no sirven sino de levantar polvo, paja y otras horrruras de las plazas y calles, y hacer que se suban a las cabezas."²

La residencia era una especie de juicio popular al que estaban sometidos todos los funcionarios coloniales, desde el vi-

¹ *Ensayo Político... Vol. I, nota.*

² *Carlos Pereyra, Breve Historia de América, 1930, p. 241.*

rrey hasta los alcaldes ordinarios, tan pronto cesaban en sus funciones, para rendir cuentas, como final obligado, de la gestión realizada; aunque el Rey podía dispensarla cuando le pareciera oportuno, en uso de sus poderes absolutos.

El juicio de residencia toma su nombre por la obligación que tenía el funcionario enjuiciado de residir en el lugar del puesto desempeñado. Era instruido por un juez nombrado ex profeso y que generalmente era designado por la autoridad que había librado el nombramiento del residenciado. Así, era el Consejo de Indias, cuando no lo designaba el Rey, el encargado de nombrar al juez que debía tomar residencia al Virrey. Para los funcionarios inferiores el nombramiento recaía en las audiencias, virreyes o gobernadores, según el caso. Pero se hizo costumbre que el funcionario entrante sometiera a juicio a su predecesor.

Procedimiento.

El juez instructor pregonaba la orden y llamaba a todos los agraviados en contra del residenciado para que presentaran las pruebas correspondientes. Cualquier persona, incluso los indígenas, podía formular cargos, que siempre debían ser sobre hechos concretos. Terminaba el juicio con la sentencia alternativa de condena o absolución para el funcionario, de acuerdo con las pruebas y constancias presentadas. Los jueces estaban obligados entonces a elevar un memorial con el resultado del juicio al Consejo de Indias o a la audiencia competente, según los casos, para que estos organismos fueran los que dijeran la última palabra e impusieran las sanciones pertinentes.

Mucho se ha discutido sobre la eficacia de los juicios de residencia como instrumento de control administrativo.

Crítica.

Se ha dicho que era un procedimiento dilatado y caro, con resultados dudosos. También se prestaba para lanzar acusaciones calumniosas de resentidos y enemigos políticos y elogios interesados por parte de los amigos. Para otros, el juicio de residencia ejerció paralizador efecto sobre el espíritu de iniciativa e independencia de los funcionarios, entorpeciendo toda la maquinaria administrativa de la Colonia sin desterrar por completo la corrupción, el peculado y los abusos de autoridad, de los cuales han llegado noticias hasta nosotros.

Sin embargo, tanto la visita como la residencia ejercieron saludable efecto al establecer el principio de responsabilidad, favoreciendo, al mismo tiempo, un ambiente de libertad civil para denunciar las irregularidades de los funcionarios.

Otra medida de control, de importancia para nosotros por haberse prolongado hasta nuestros días en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados, consistía en la obli-

Los Regidores.

gación que desde principios del siglo XVII tenían los Regidores de hacer la manifestación de sus bienes y pertenencias antes de tomar posesión de sus puestos, depositando a la vez fianza garante en el lugar principal de su gestión. Esto con el objeto de que al momento del juicio de residencia se tuviera mayor seguridad en el arraigo y fondos con qué satisfacer las multas y sanciones impuestas de resultar inculpada.

EL LEGADO

Numerosas y de índole diversa —económicas, políticas, sociales— fueron las causas que prepararon los acontecimientos políticos en la Nueva España para crear la atmósfera indispensable que favoreciera el movimiento de Independencia. No teníamos por qué estar sujetos a reyes cretinos como Fernando VII, incapaz de gobernar en la misma península y que tranquilamente se dedicaba a hacer calceta en Valencay mientras el pueblo español, en esa magnífica gesta iniciada el 2 de mayo, luchaba por su independencia contra las tropas francesas.

Las nuevas generaciones americanas despertaron de su letargo y se dispusieron a ser gobernantes del suelo en que nacieron. La separación se imponía como resultado de la evolución de las ideas. Se ha dicho que fué prematura, por la impreparación de las clases, principalmente de los criollos y mestizos para el gobierno. No era culpa de ellos, sino de la política exclusivista que les tenía interesadamente alejados de las prácticas administrativas. Es el común error de las clases conservadoras y gobiernos tradicionales, de no ver más allá de sus narices y de su incapacidad para pulsar el cambio de los tiempos. Bastante ha sufrido el propio pueblo español por la ceguera de sus gobernantes.

La impreparación política fué la más funesta herencia que la colonia legó al México independiente. La anarquía y el caos de todo un siglo hincan ahí sus raíces.

Otros caracteres menos visibles, pero no por ello de menor relevancia, consistían en la sutil perspicacia y psicología de recelo a toda institución que tuviera pretensiones de autoridad. El Virrey, que representaba al jefe del Ejecutivo, era un gobernante fuerte pero su poder no emanaba del libre juego de las instituciones, sino que se imponía y era respetado cuando por su energía y su astucia salvaba todas las limitaciones impuestas a su potestad por la detallada legislación que fragmentaba su autoridad con las limitaciones de que estaba erizada. Agréguese a ello la constante amenaza de las visitas y del juicio de

residencia, de cuyos excesos no se libró ni el mismo virrey don Antonio de Mendoza (1535-1550); y más de un título de Castilla quedó enlodado entre las actuaciones de un expediente insidioso, resultando de todo esto una autoridad que era poco respetada por lo maniatada que se encontraba en la ejecución.

Ejecutivo.

De ahí que el ejecutivo; para salir airoso y ser respetado, debía poseer un puño fuerte que asumiera la responsabilidad de tomar en sus manos todas las riendas del poder y estampara la impronta de su personalidad en todos los actos de gobierno, atendiendo tanto a los pequeños como grandes problemas de la Administración, e interviniendo para fiscalizar y dirigir las actividades de los funcionarios de menor jerarquía para que marchasen al unísono con su política.

La atrofia de las instituciones, por la inoperancia de la iniciativa individual, nos ha acostumbrado a ver en el Jefe del Ejecutivo al gobernante omnisciente y fuerte, benévolo y previsor; que ha de cuidar paternalmente de nuestros intereses. Esa es la tarea que le exigimos por brindarle el favor de apoyarlo soportándolo. Desgraciadamente nuestra filosofía política no ha podido sacudirse esa herencia.

“En cuanto al gobierno en general, el régimen colonial dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad pública. El arriendo de la recaudación fiscal, la venta de los cargos públicos generalmente condujeron a una psicología de explotación. Los puestos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El sistema fue pernicioso durante el Gobierno español, cuando las autoridades reales usaban toda clase de formas de vigilancia que no se regularizaron por completo bajo la administración gubernamental directa para controlar la deshonestidad. Los españoles fueron poco venturosos respecto a los altos funcionarios, como lo demuestran los expedientes de algunos juicios de residencia virreinales. Cuando se logró la independencia, desaparecieron todos los controles utilizados antes. Desde entonces, el problema de la inmoralidad fiscal ha sido un grave obstáculo para el buen gobierno de México.” (Schaeffer, opus cit, p. 224.)

LA ADMINISTRACION PUBLICA A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA

Con la Independencia, sufre la Administración pública mexicana un cambio radical en su estructura. En un principio Agustín de Iturbide, aprovechando las circunstancias, se corona Emperador y para ayudarse en sus funciones de gobier-

El Imperio.

no nombra un Consejo de Estado, integrado por 30 personas, como un remedo de la Audiencia y divide al país en 5 capitánías generales. La nación se organiza sobre bases muy distintas a las que prevalecieron en la Colonia.

El 8 de noviembre de 1821, la Regencia del Imperio Mexicano expide un decreto creando en su artículo primero las primeras cuatro dependencias administrativas. Dice así: "Artículo 1o. Denominación y número de empleados: Cuatro son los Ministros que se titulan Secretarios de Estado y del Despacho Universal, con la adición, uno, de Relaciones Exteriores, otro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, otro de Hacienda Pública y otro de Guerra, con el cargo de lo perteneciente a Marina." (Lics. Manuel Dublán y José María Lozano: Legislación Mexicana, México, 1876, t. I, p. 554 y ss.)

"Este decreto —comenta Mendieta y Núñez— es el punto de partida de la modernización de la administración pública en nuestro país, pues con posterioridad, hasta la época actual, lo que se ha hecho en diversas leyes de la materia no ha sido sino aumentar el número de Secretarías de Estado y distribuir entre ellas, en forma más o menos lógica y adecuada, las diferentes materias de la Administración Pública".

Disuelto el Congreso por Iturbide el 31 de octubre de 1822 acrece el descontento político y habiendo triunfado el levantamiento de Santa Anna, abdica Iturbide el 19 de marzo de 1823. La insurrección de Casa Mata, al llegar a la Capital, lleva como bandera las ideas republicana y federalista.

El 4 de octubre de 1824 fué promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que tiene sus antecedentes en la Constitución norteamericana y en la Constitución liberal de Cádiz de 1812. En la amalgama de estas Cartas fundamentales se vertían las dos opiniones que estarían en pugna hasta la promulgación de la Constitución de 57, me refiero a las ideas federalistas de origen norteamericano y al centralismo francés, introducido a México con la Constitución de Cádiz.

Con la nueva Constitución quedan separados los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La Administración se convierte desde entonces en una función del poder ejecutivo y los Estados adquieren la autonomía administrativa local, reduciendo en esta forma sus funciones el Poder Ejecutivo. Este sistema sufre una breve interrupción con la promulgación en 1836 de la Constitución conocida como Las Siete Leyes, que implantando un centralismo atenuado reduce los Estados a la categoría de Departamentos.

Sin embargo, las formas administrativas colegiadas como la Audiencia y la Junta Superior de Hacienda del sistema colonial subsistieron a través de organismos que tenían funciones similares. En las primeras constituciones se estableció un consejo ejecutivo que asistiera al Presidente en la actividad administrativa. Según las Constituciones de 1824 y 1836, se componía de 13 miembros que debían ser elegidos por los diputados de una lista formulada por el Presidente, asistido por el Senado. En la Constitución de 1847 se aumentó a 17 miembros nombrados por el Presidente, tres de los cuales se responsabilizaban de los departamentos administrativos. Estos cuerpos consultivos carecían de poder de ejecución y su función más bien parecía ser de apoyo político del Presidente en los debates del parlamento. Tal profusión de organismos, aunado a las conti-nuas asonadas y revueltas, pusieron de manifiesto la debilidad del poder ejecutivo, que con su inseparable cortejo de desorganización y desbarajuste desembocó en el mayor de los desprestigios fomentador de la anarquía.

Otros organismos

Económicamente, el gobierno asumió una política negativa, si bien dictó medidas tendientes a eliminar ciertos monopolios y estancos que como el del tabaco eran importantes fuentes de ingreso para el gobierno español. El Estado mexicano dejó de ser empresa mercantil en lo económico, y viró hacia el laicismo en lo religioso, propugnando el naturalismo liberal del libre cambio y la libertad de pensamiento en lo espiritual.

Economía.

Los cuatro ministerios que desde un principio se establecieron abarcan las principales actividades que desarrolla el Estado mexicano que se concreta en esa fecha a dirigir las relaciones exteriores, mantener la paz, impartir justicia y recaudar los recursos necesarios para el mantenimiento y marcha de las instituciones.

Estas funciones a duras penas y con grandes deficiencias pudieron ser desempeñadas por la Administración pública mexicana en el transcurso de media centuria de caos y anarquía. Gobiernos, presidentes y ministerios se sucedían sin orden ni concierto. Federalistas y centralistas luchaban a muerte por programas que no entendían. Por una de esas paradojas que abundan en nuestra historia, los principales corifeos del federalismo, Ramos Arizpe, Gómez Farías y Lorenzo de Zavala estaban apoyados por los grupos iturbidistas¹ que defendían con ello sus privilegios y cacicazgos locales; y en el grupo de los centralistas militaban revolucionarios auténticos de la estatu-

Anarquía.

Federalismo
y
centralismo.

¹ Justo Sierra, *Evolución Política* . . . 1948, p. 184.

ra intelectual de un Servando Teresa de Mier. Los jacobinos —así les llamaba fray Servando a los federalistas— en lugar de ser centralistas como en Francia, eran partidarios de la federación y protegían los cacicazgos como el de Vidaurri en el norte del país. Lo único positivo que sacamos de estas danzas fué la separación definitiva de toda Centroamérica, y en un tris estuvo el haber perdido Yucatán y Chiapas.

Los Gobiernos, a través de la Administración pública, no podían desarrollar sus programas en esta irrefrenable lucha por el poder de partidos e ideologías antagónicas. El caudillismo, el despilfarro y la deshonestidad era la orden del día. Donde el pueblo no podía ser el sostén del partido, la política se dirigió a conseguir los medios necesarios para inclinar en su favor el apoyo del ejército. Con ello el gobierno era sinónimo de caos y desprestigio que, en lo internacional, fué aprovechado por los Estados Unidos para apoderarse de la mitad de nuestro territorio.

Inestabilidad

A todo esto, el pueblo se debatía en la miseria y la estabilidad política era una meta inalcanzable. La impreparación político-administrativa y ceguera pasional de los grupos gobernantes nos condujeron al más ignominioso de los desastres y a la ruina más espantosa. En estas condiciones toda administración gubernamental era una pretensión quimérica.

Generales.

Analizando los textos constitucionales observamos que correspondía al Ejecutivo el control y gobierno de la Administración pública, pero la inestabilidad y debilidad política del Presidente impidió se consolidara su situación establecida por mandato legal. Con la firmeza en el poder se había logrado la continuidad y regularidad en la sucesión administrativa, creando un clima de seguridad sin el cual no puede prosperar. El Presidente de la República, siendo el jefe nato del ejército, no pudo depositar su confianza en él. Más que una institución del Estado era otro Estado interno con quien el Jefe del Ejecutivo se veía obligado a parlamentar personalmente con multitud de jefes con fuerza de mando. Imperaba el Gobierno de vivac. Su permanencia al frente de la Administración pública estaba en razón directa de su habilidad para sortear todos estos obstáculos, pero el resultado, ineludiblemente, era la fragmentación de la autoridad.

El no existir instituciones orgánicas que funcionaran con independencia de las personas, y dependiendo de la eficacia y responsabilidad de la Administración en la lealtad y adhesión de los funcionarios y empleados públicos, obligó a los dirigentes políticos a rodearse del personal adicto en el que podía deposi-

tar su confianza. Con esto se inició lo que llamaríamos la danza de la Administración. La continuidad en la Administración pública, que es uno de los presupuestos de su eficacia, se rompe. La Administración pública se convierte en otra Penélope, de ensayos continuos cada cuatro o seis años en la Federación, y de dos o tres en los Municipios, con grave daño para el progreso nacional. Y lo peor de todo no es el estado de desorganización que provoca, sino que la inestabilidad e inseguridad del puesto, lo violento de los cambios del personal, engendraba "la incertidumbre, el desaliento, la inmoralidad (ganar lo más que se pudiera y como se pudiera, en previsión del cese), la incuria por falta de estímulo (¿para qué trabajar más y mejorar las aptitudes?), todo lo cual redundaba también en perjuicio directo del servicio público. Esta irregularidad en la circulación burocrática, daba a la burocracia el tono depresivo que aún conserva." ¹

Burocracia.

La nota más grave de la desorganización administrativa la daba la Hacienda pública. El primer empréstito, negociado en Londres, fué un robo descarado a la nación que gravaba su porvenir a cambio de barcos inservibles. Los prestamistas del gobierno compraban papel moneda sin valor para darlo al gobierno a la par. Las aduanas y recaudaciones fiscales estaban hipotecadas al extranjero. Santa Anna dilapidaba los fondos del erario en menesteres personales y fastos de su vida suntuosa. La anarquía militar, a la que contribuyó no poco el clero, hacía del apoderamiento de los fondos públicos su modus vivendi.

Hacienda Pública

Con la Revolución de Ayutla y movimiento de Reforma la Administración pública se avoca al conocimiento y registro del estado civil de las personas que hasta la fecha estaban en manos de la Iglesia. Con la supresión de los fueros eclesiástico y militar asume la jurisdicción en asuntos y materias que siempre se habían mantenido independientes a la ingerencia del Gobierno. La Beneficencia y la Educación se seculariza y queda en manos del Estado.

La Reforma.

Con el triunfo del movimiento de Reforma se liquidan para siempre una serie de problemas que habían obstaculizado la estabilidad de las funciones públicas. El centralismo, como plataforma política, desaparece. La nacionalidad y la idea republicana se consolida. Ya no habrá más sueños monárquicos. Esa pléyade de varones de la Reforma que, agrupados alrededor de la enhiesta figura de Juárez, combaten la intervención, con su

¹ *Mendieta y Núñez, opus. cit. p. 286.*

esfuerzo logran la consolidación de las instituciones republicanas. En este logro importante consumieron sus energías.

El desorden en las finanzas públicas continúa, sin perspectivas de mejora, por todo el periodo que va desde la consolidación de la República en 1867 hasta el final de la Administración de Manuel González. De 1876 a 1884 pasan por el Ministerio de Hacienda 8 secretarios del ramo. Manuel Dublán (1885-1891) es el primero que puede sostenerse ya seis años consecutivos en el puesto.

Con la dictadura de mano fuerte de Porfirio Díaz se impone la paz. El lerdismo es combatido a sangre y fuego. La ley y el orden son mantenidos sin contemplaciones en toda la república. Por el ejército en las ciudades. En el campo, los llamados "rurales" imparten una justicia sumaria como la que en tiempos de la Colonia dispensaba la Santa Hermandad o la Acordada.

Esto coincide con el desarrollo interno y la inversión del capital extranjero, que atraído por las ventajas y facilidades que le brindaba el Gobierno se dedica a la explotación de los recursos nacionales. La Administración pública, sobre todo la financiera, tenía que adaptarse a las nuevas condiciones y actividades que arrastraba consigo la evolución y el progreso del país.

El presupuesto

Con Limantour, el director financiero indiscutido en la época, las finanzas públicas cobran un ritmo de orden y prosperidad desconocido antes. Introduciendo mejoras y orden en la Administración de los fondos públicos se logra, al fin, el equilibrio del presupuesto, que desde 1822 había sido estatuido pero que por la anarquía interna no se había estudiado y planeado de acuerdo con las exigencias de la nación, constriñéndose, tan sólo, a cálculos aproximados de los gastos de gestiones anteriores, logra con Limantour su planeación orgánica convirtiéndose en un proceso sistemático, que estudiando los recursos fiscales de la federación lo circunscribe a las necesidades y particularidades de la Administración pública nacional.

La alcabala

Con los crecientes superávits el gobierno pudo, sin poner en peligro los ingresos de la Tesorería, intentar suprimir la alcabala. Digo intentar, porque la alcabala, por más esfuerzos que ha realizado la Federación, no ha podido desterrarse en el país, siendo hasta la fecha una de las pesadas cargas que tiene que soportar el comercio interior.

Esta es la época de la consolidación de la deuda exterior y la compra del Gobierno, por trasmano, de las acciones de las compañías ferrocarrileras extranjeras. En 1910 se inauguran

importantes edificios, asiento de Secretarías y de servicios públicos. Por sobre las pasiones políticas, sería grave error e ignominia desconocer la competencia técnica desplegada por la Administración pública en la época anterior al movimiento revolucionario.

Ya hemos hablado, al inicio de este capítulo, del desatino cometido por la Administración de Díaz al haber menospreciado la trascendencia y la fuerza social de que las grandes masas de la población venían haciendo acopio a través de todo el siglo pasado. La sordera en lo político es el peor de los defectos. El despojo de la tierra, posible y auspiciada por el Gobierno a través de toda una legislación de corte mercantilista y liberal que desconocía las realidades del medio mexicano, caracteres y peculiaridades del indígena, que con orígenes remotos entre los aztecas se había perpetuado; y que siendo respetada y protegida, inclusive por la legislación de la Colonia, no fué tomada en cuenta por la Administración porfirista, perdiendo el contacto con las masas campesinas que se debatían en la ignorancia y desamparo más extremo.

Comentario

Menos mal que el latifundista hubiera sabido explotar con la técnica más avanzada la tierra que poseía, más que en sus manos, a través de lejanos títulos de propiedad. La tierra fué para el latifundista título de nobleza y no afán de trabajo. Se dedicó a exhibirse por París dejando a manos incapaces e ignorantes el cuidado y el trabajo de una riqueza desperdiciada. Y nadie tiene derecho a dejar ociosa la propiedad mientras haya una necesidad perentoria que cubrir en la colectividad de que formamos parte.*

Latifundio

La Administración de Porfirio Díaz despreció, por soberbia e ignorancia, el saludable diálogo con el pueblo, de ahí que no pudiera arraigar en una conciencia social y económica definitiva que a través de las instituciones pudiera transmitir pacíficamente a su sucesor. Con su desplazamiento, la Administración pública quedaría otra vez al garete.

La Revolución de 1910 con su arrebatado dionisiaco de creación social señala a la Administración pública mexicana nuevos rumbos desconocidos anteriormente.

* Ya había señalado Mirabeau en su *Filosofía Rural* que "el estado de incultura de los terrenos baldíos es un motivo válido para desposeer de ellos a sus propietarios." (Cit. p. Gonnard, *Hist. de las Doctrinas Económicas*, p. 217.)

Retorno.

El movimiento revolucionario de 1910 se caracteriza por un retorno a lo mexicano. Se buscan las esencias de lo nacional en las raíces de lo autóctono. La directriz claramente social del credo revolucionario va encaminada a poner en manos de la Administración pública el control de los recursos nacionales para aprovecharlos en beneficio de las grandes masas de la población. El campesino, cansando de ser comparsa aspira a protagonista. Se vuelve, en muchos aspectos de la Administración, al tono de gobierno que imperó en la época colonial principalmente en lo que se refiere al régimen del agro y de la propiedad del subsuelo. La legislación igualitaria y abstracta es ilusoria mientras no se reforme al sujeto de la ley.

Del abstencionismo suicida del Estado liberal se pasa a la actividad positiva del Estado en la Administración y dirección de la vida económica para una mejor distribución de los bienes y productos del trabajo. La Administración pública actúa en torno a esta orden de ideas. Los fines y propósitos del Estado persiguen objetivos sociales y económicos. El Estado se convierte en guía, maestro y tutor de su pueblo.

Constitución de 1917.

Todas estas ideas políticas, sociales y económicas, que como aspiraciones y anhelos populares rondaban en las filas revolucionarias, adquieren concreción en la Constitución de 1917. No obstante haber sido modelada sobre la de 1857, se fijan en ella —por obra de los constituyentes de Querétaro— las ideas estructuradoras de un nuevo orden de relaciones entre el Estado y el pueblo en que el primero asume la responsabilidad de promover y encauzar las fuerzas económicas y sociales de la nación.

Artículo 27.

La Constitución de 17, primera del mundo en establecer garantías sociales en un cuerpo jurídico de máxima jerarquía, consagra en el artículo 27 el principio del dominio eminente al declarar que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación”, que el subsuelo y su derecho al goce de los productos del mismo es un derecho inalienable e imprescriptible. Establece, al mismo tiempo, el derecho a la distribución de la tierra mediante indemnización.

Artículo 123.

En el artículo 123, fija las normas fundamentales para legislar en materia obrera protegiendo al trabajador y propugnando por facilitarle una vida racional y humana.

Con la nueva Constitución adquieren importancia e inician un nuevo ritmo de trabajo Secretarías que languidecían en el

abandono, y algunos Departamentos que desempeñaban funciones de índole secundaria son elevados al rango de Secretarías, como sucede con la de Educación Pública que en el Gobierno de Obregón desarrolla una labor educativa relevante, imprimiéndole casi un carácter místico a través de las misiones culturales que recorren todos los ámbitos del territorio nacional.

Reforma agraria

Por otra parte, la Constitución de 17 crea, por ministerio de ley, nuevos órganos administrativos indispensables para alcanzar las amplias metas sociales y económicas de la Revolución. Así, en el inciso a) de la fracción XI del artículo 27 se dispone la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal, que se encargará de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; y, en los demás incisos y fracciones se detallan los demás organismos encargados de aplicar el programa de la reforma agraria.

No obstante que la Constitución establece limitaciones y sistemas de control, por parte del Congreso, de los actos del Ejecutivo y del Poder Judicial, es lo suficientemente elástica para afirmar que la Administración pública está centralizada en la presidencia, por los amplios poderes y facultades que tiene el Presidente de la República para dirigir la organización administrativa. Los nombramientos de todos los funcionarios de importancia parten de la decisión presidencial que, sólo en contados casos, necesita de la ratificación del Congreso o de las Cámaras en particular. De ahí que el control de las dependencias de la Administración pública, así como de las Secretarías y Departamentos, es asumido por el Jefe del Ejecutivo.

Las Secretarías

Los Secretarios de Estado, si bien en nuestro sistema no asumen, como debieran, la responsabilidad de su gestión como sucede con los Ministros en el sistema parlamentario europeo, sí desempeñan un papel político de suma importancia al aliviar al Ejecutivo de parte de su responsabilidad legal. Políticamente son los pararrayos de la presidencia, para los ataques justificados o no de que pudiera ser objeto el Jefe del Ejecutivo.

Artículo 93.

Sin embargo, la responsabilidad de los Secretarios se establece a tenor del artículo 93 constitucional. Se ha opinado, atinadamente, que cláusulas como la anterior obedecen sólo a antecedentes históricos por haber sido consignadas ya desde la Constitución de Apatzingan (1814), tomándola de la Constitución de Cádiz que pretendía establecer un sistema parlamentario en el Gobierno monárquico español.

La responsabilidad secretarial en nuestra legislación no puede encajar dentro del sistema parlamentario, puesto que el



BIBLIOTECA
CENTRAL

Congreso no tiene facultades para destituir a los Secretarios de Estado, sólo los podrá citar para fines explicativos en vías de informe. Por eso, en la práctica, el artículo 93 es letra muerta.

Facultad reglamenta-
mentaria.

Pero la facultad más amplia en materia administrativa es otorgada al Presidente de la República a través de la tan discutida fracción I del artículo 89, que le faculta para emitir los decretos y reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión. De pasada diremos que se ha abusado de esta facultad por la constante interferencia del Ejecutivo en las facultades reservadas al Congreso, legislando indirectamente sobre materias que no le corresponden, como las que se refieren al comercio en el Distrito Federal, que ya la Suprema Corte en muchos casos ha declarado inconstitucionales.

La Cámara de Diputados tiene facultades de control y dirección de la Administración pública por la formulación del presupuesto anual de egresos. Esta es una de sus prerrogativas esenciales y origen histórico del parlamentarismo. Al Congreso toca conocer y proveer los medios de ingresos, a través de los presupuestos respectivos, para cubrir los gastos propuestos. Con esto se desarrolla esa fase de la actividad gubernamental que en el anterior capítulo hemos llamado la Administración pública en sentido amplio —latu sensu—.

La Administración pública mexicana actúa, en todo caso, dentro de los límites de una ley fundamental. Según la Constitución de 1917, en su artículo 90, es facultad del Congreso establecer el número de Secretarías y la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación. Por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se estructura la principal organización de la Administración pública en Secretarías y Departamentos, con número vario desde 1917. Si bien no existe diferenciación jerárquica legal entre las diversas Secretarías, de hecho algunas, por sus funciones adquieren cierta relevancia sobre las demás.

Bienes Naciona-
les.

Por ser de especial importancia en el juego y control administrativo, hemos de referirnos a la Secretaría de Bienes Nacionales creada en enero de 1947 que tiene como antecedente la Dirección del mismo nombre que radicaba en la Secretaría de Hacienda.

Esta Secretaría, en sus funciones, combina caracteres que fueron de la Colonia, como el de dividir la autoridad y el control de los funcionarios para impedir el peculado, con otras peculiaridades de los modernos sistemas administrativos, como

las compras centralizadas y el estudio del sistema y sus relaciones, para sugerir las mejoras necesarias en la administración que deberán someterse a la consideración del Presidente. También fiscaliza las subvenciones concedidas por la Federación a los Estados, Municipios, instituciones y personas, para asegurar que se usen de acuerdo con los términos en que fueron concedidos. 1

En síntesis, la Secretaría de Bienes Nacionales si no desempeña servicios gubernamentales directos, vigila y auxilia a las demás dependencias para que dentro de sus facultades cumplan con sus obligaciones. Se ha dicho que una labor de esa naturaleza sólo puede ser desempeñada con acierto desde el alto puesto y autoridad que radica en la Presidencia. En un plano de igualdad, Bienes Nacionales encuentra las reticencias y despierta la susceptibilidad y recelo de los funcionarios de las demás Secretarías, situación que poco favorece el desempeño de su delicada tarea supervisora y de organización.

Es importante advertir que es la Dirección de Organización Administrativa de esta Secretaría uno de los centros de estudio de los problemas de la Administración pública mexicana. Se ha puesto especial interés en el examen y aplicación de las nuevas técnicas administrativas, un tanto ajenas a la concepción tradicional del enfoque legalista y teórico de los problemas de la administración que veníamos haciendo en nuestras Universidades. Cada vez, con mayor vigor, se va imponiendo la idea de considerar a la Administración como un proceso dinámico y vital de actuación gubernamental a la que debe exigírsele servicios eficaces y positivos. Síntoma de ello es la creación de nuevos centros de estudios administrativos entre los que debe contarse el Instituto de Administración Pública, al frente del cual se encuentran los más prestigiados catedráticos de la materia e iniciadores del actual movimiento intelectual de renovación administrativa.

Renovación.

Recapitulando lo anterior, observamos que los primeros años de la Administración independiente se caracterizan por la lucha interminable entre los caudillos; ambición e inmadurez política, herencia de la Colonia. La división en banderías de fuerzas centrifugas y centrípetas se traducirá en anarquía al complicarse después con las ambiciones e intereses de los es-

Epítome.

1 Artículo 13 fracción V del Reglamento de la Ley de Secretarías...

tratos —militar y religioso— que dirigían y dominaban la vida social y política de la nación. La Revolución de Ayutla y movimiento de la Reforma echó por tierra esos privilegios que se escudaban en los fueros y pergaminos. Con el fusilamiento de Maximiliano se afianzan definitivamente las instituciones republicanas para entrar en una época de relativa prosperidad y paz, que aprovechando los recursos de técnica y capital extranjero prolifera en empresas mercantiles promoviendo un cierto auge en las finanzas. Se pone orden en cuestiones fiscales y el presupuesto se equilibra.

Con la Revolución de 1910 se impone la plataforma política y social que surge de entre los escombros para concebir la patria no como herencia de unos cuantos, sino como realidad tangible que debe amparar a todos, al proyectarse en la forja de una personalidad étnica y en la perspectiva de una misión histórica.

Esta filosofía ha impuesto a la Administración mexicana la tarea de asegurar el cumplimiento de los programas sociales estampados en la Constitución de 1917, de ahí lo imperioso y urgente de ir sistematizando y depurando los procesos de gobierno para lograr una mayor eficacia en los resultados.

Para ello, no debemos olvidar nunca que “toda gran revolución lleva en su proceso los gérmenes que tienden a esterilizarla y destruirla. Son generalmente la incompetencia, el cansancio o la corrupción de algunos de sus conductores, demasiado sensibles a las delicias de las Capuas del poder político y a los halagos interesados de las clases vencidas, señaladamente cuando éstas conservan aún su esplendor de minorías históricamente selectas. El alma plebeya se deslumbra fácilmente y capitula sin esfuerzo ante las seducciones entre astutas y desdenosas de las aristocracias y oligarquías en decadencia. Como ocurre tantas veces en las guerras de conquista, también en las revoluciones los vencidos acaban a menudo por imponerse arteramente a los vencedores.

“Pero sobre todo es la impotencia intelectual de la clase victoriosa para retener y asimilarse los frutos de una revolución lo que determina casi siempre su fracaso. No basta hacer externamente, en el Estado, una revolución si la parte de la sociedad a quien beneficia no sabe construir la obra de su triunfo. El gobernante es el arquitecto y la ley es el plano que marca los lineamientos ideales del edificio material; pero si el ciudadano, el individuo concreto no está preparado para labrar y

colocar los sillares de la nueva sociedad sobre las ruinas de la antigua, es de temer que ésta resurja pronto, reconstruída subrepticamente al amparo de la desmoralización suscitada en el ánimo de los vencedores por el ejemplo de su propia incapacidad. Esta ha sido la tragedia de muchas revoluciones triunfantes en las calles y en los campos y fallidas luego en la tarea de edificarlas día a día y palmo a palmo.”¹

Debiéramos tener siempre presente estas palabras.

¹ Luis Araquistain: *La Revolución Mejicana*, p. 415.

CAPITULO TERCERO

LAS DOCTRINAS POLITICO-ECONOMICAS

El estudio del pensamiento económico puede emprenderse ya sea haciendo uso del método histórico o del método ideológico. El método histórico tiene la desventaja de presentarnos un panorama fragmentario de las ideas al referirlas a sus autores, que muchas veces no discurren en una secuencia cronológica, llevándonos a confusión. El método ideológico, por el contrario, nos brinda un panorama dinámico del pensamiento económico en su curriculum vitæ.

Método histórico
y método ideológico.

Para los fines de nuestra tesis, y por intentar un análisis de ideas y de problemas que en lo económico más bien se proyectan hacia las derivaciones y directrices que inciden precisamente en el campo de lo jurídico y lo político, consideramos ser más propio y adecuado echar mano, del método ideológico; por cuanto trazar la evolución de las ideas económicas en los avatares de la historia nos ayudará grandemente al esclarecimiento del complejo problema social de nuestro tiempo.

Por estas razones, habremos de exponer la serie de doctrinas económicas que han dado al Estado una cierta filosofía para proceder en la realización de los fines, que atañen a los bienes y a la riqueza, para encerrarlos en fórmulas jurídicas.

Son tres las ideas centrales que, en el correr de la historia, han sido los núcleos fundamentales del pensamiento económico-político a los cuales puedan referirse los diversos temas de un sinnúmero de doctrinas y escuelas, que podrán diferir en el matiz o en el procedimiento, pero que necesariamente estarán vinculadas a alguna de las primeras. Ellas son: el individualismo económico, el socialismo y el intervencionismo.

Temas centrales

Las ideas tienen su base de sustentación en los principios, y estos han de ser agrupados y sistematizados si es que se pre-

tende racionalizar los hechos para lograr un cuerpo de doctrina que explique y afirme, a través de una teoría, no sólo los sucesos de la naturaleza y los actos de los hombres, sino que orientando el pensamiento hacia la razón más alta de las cosas nos aporten una experiencia en qué fincar nuestra propia filosofía de la vida.

El hacer.

Es falsa la creencia de que el hombre se conforma con el hacer. Más allá de la obra, razona y tiende a sistematizar sus propios actos o los que observa en los demás. Por su esencia el hombre es un animal metafísico, y por su contextura mental es un animal teórico. Es que el hombre siente en la carne la angustia de encontrarse solo en el Universo y, siendo imposible la evasión, ha de coonestar y justificar su actuar y forma de ser con alguna doctrina que no sólo ha aceptado, sino que, para ser universalmente válida, ha de pretender imponer a los demás.

El conocer.

El conocimiento histórico de las doctrinas, en cualquier campo del saber, es necesario para el enfoque causal-explicativo del fenómeno a estudio. La mayéutica del conocer humano opera por comparación de los fenómenos que infiltrándose por nuestros sentidos nos llegan al entendimiento. Un estudio de las ideas económicas nos llevará al análisis y comparación de sus tendencias y postulados.

Huelga, entonces, ponderar la importancia del estudio de las doctrinas económicas para una más certera comprensión del pensamiento económico-político-social contemporáneo.

Las doctrinas.

Para los fines inmediatos de esta tesis nos ocuparemos brevemente del Liberalismo, del Socialismo y del Intervencionismo de Estado, atendiendo primordialmente a sus conclusiones prácticas.

LA ESCUELA INDIVIDUALISTA O LIBERAL

La primera de las Escuelas a estudio que propugna el individualismo es la llamada Escuela liberal o clásica que, más bien, debería llamarse ingenua por los postulados candorosos e infantiles a que llega en el análisis de lo económico. Tuvo pretensiones de formular, en sus conclusiones, las tablas inmutables de los mandamientos económicos por partir de ilusorios principios científicos y exactos.

Adam Smith.

Tiene su antecedente más inmediato en la fisiocracia, doctrina que desarrolló esencialmente dos temas: la preeminencia de la agricultura y la ley natural del proceso económico. En la evolución de la doctrina liberal la idea de la ley natural adquiriría especial relevancia. Adam Smith, con la publicación de su

famosa obra *La Riqueza de las Naciones* (1776), inicia la nueva escuela. Esta adquiere, pronto, importancia e interés por el auge del industrialismo británico que, ya a esas fechas, había iniciado sus primeras etapas. La industria lanera era la más importante y la más favorecida por el incremento del comercio británico a partir del siglo XVII. Esta industria fué especialmente protegida por el Gobierno inglés. Recordaremos que Carlos II ordenó, por edicto, que todos los cadáveres fueran envueltos en un sudario de lana, para así favorecer la venta de los paños ingleses.

El éxito de las nuevas ideas es producto del medio económico y político en que surgen. La Revolución Industrial le daría un impulso inusitado. Sobreviene la aplicación del vapor a la mecánica de las industrias y del transporte, abriendo con ello nuevos y vastos horizontes a la actividad económica en la que el Estado ve la mayor de sus riquezas.

El intervencionismo económico del sistema mercantilista es repudiado, y la teoría fisiocrática se desvanece. El libre-cambio es considerado por las clases comerciales e industriales como un sistema que habría de traer la felicidad por la vía del progreso económico. Se rompen las cadenas, no sólo en lo económico, sino que la doctrina liberal coincide con la declaración de la libertad política y dignidad del hombre según reza en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, redactada por Thomas Jefferson.

Adam Smith y sus seguidores, tan conspicuos como Ricardo, Juan Bautista Say y Stuart Mill son hijos de su época, caracterizada por un racionalismo extremado que desde Descartes había señoreado el pensamiento filosófico, cuya trascendencia en lo político provoca la eclosión de la Revolución Francesa. Este racionalismo deductivo, que peca metodológicamente por proyectar el instrumento de observación y sus leyes con el objeto observado, es decir, con el mundo mismo; identificando ser con deber ser en una síntesis de razón que habrá de tener realidad y ser cumplidas sus leyes en nombre de aquélla. No sería necesario mencionar, por lo conocido, todo el sistema hegeliano si no fuera por la extraordinaria influencia que en el pensamiento político y económico ha operado. Dogmatizar que lo real es lo racional lleva precisamente al irracionalismo de construcciones lógicas como la del homo oeconomicus. Fichte enseñaría, más adelante, que el sujeto, el "yo", crea el mundo.

Los extravíos del racionalismo conducen a la escuela liberal a la enunciación de fórmulas categóricas y absolutas, basados en un naturalismo cósmico y providencial. La libre concu-

Industrialismo

Libertad económica y política.

Racionalismo.

Formalismo.

rrencia y la organización libre y espontánea del mundo económico debía ser regida por el interés y la acción individual. El hombre, al buscar lo que le beneficia, produce al mismo tiempo un clima de bienestar colectivo que favorece también a la nación y a la sociedad. Lo que conduce a hacer más productiva, fecunda y progresiva la vida del individuo, paralelamente provocará el mismo resultado en la colectividad por estar ligado a ella con iguales propósitos y finalidades. Decía Adam Smith, que el individuo puede juzgar de las condiciones de la economía más acertadamente que el legislador.

Lo que el gobierno intente conseguir con una tutela política de la economía nacional lo puede lograr, mejor y más acertadamente, si le concede al individuo la libertad de hacer o no hacer lo que considere conveniente.

Laissez faire

Este último pensamiento de Smith nos lleva directamente a la consideración del tópico más conocido de esta Escuela. Se trata de la frase *laissez faire, et laissez passer*. Se ha entendido esto como la posición que debe adoptar el poder público al intervenir lo menos posible en la vida económica de los individuos, habida cuenta que, partiendo, de un supuesto de igualdad legal, la vida económica es una actividad puramente social en la cual el Estado no tiene facultades para intervenir. Para J. B. Say, el gobierno ideal es el gobierno barato y que actúa poco.

Como fenómeno social sujeto a leyes naturales, eternas e inmutables, el fenómeno económico ha de quedar libre de corripis estatales, puesto que esa intervención podrá desviarlos hacia fines distintos y consecuencias forzadas que anularían el libre juego de las necesidades individuales, las que deben siempre regirse por bilateralidad contractual y cooperación espontánea y voluntaria.

Se ha dicho en descargo de Adam Smith que él no concebía la libertad de comercio como transgresión a las reglas de un buen gobierno social, político y económico, y es a sus seguidores a quienes se debe el haberle dado a las ideas del maestro un alcance que no tenían, exagerando los términos, que han sido tendenciosamente tomados tanto por el materialismo histórico como por el nacionalismo estatista.

Origen

Parece ser que la tan mentada frase "*laissez faire, laissez aller, le monde va de lui meme*" es anterior a Smith y se localiza en el pensamiento de los fisiócratas, al que estuvo ligado éste en más de un punto. Hay autores, como Juan Carlos Va-

llarino 1, que la situan en una época anterior al liberalismo, asignando la paternidad de dicha frase a un comerciante francés del siglo XVII llamado Legendre al emplearla en un petitorio dirigido a Colbert en 1680.

Sea lo que fuere, es indiscutible, todavía lo palpamos hoy en el diario forcejeo de las ideas económicas, que el pensamiento esencial de la escuela liberal descansa en la idea de libertad económica y abstencionismo estatal, entendido como ausencia de legislación encauzadora de la actividad económica en cuanto interfiera la libre actividad del individuo para enriquecerse.

Los principios generales de esta Escuela pueden ser enunciados así: 1) Respeto absoluto y legal de la propiedad privada; 2) postulación del trabajo como fuente de riqueza; 3) el interés y la actividad individuales como factores del progreso colectivo; 4) libre producción, concurrencia y libre cambio universal de bienes; 5) libertad física y espiritual; 6) observancia del principio de responsabilidad personal; 7) estimación del dinero y la moneda como mercancía; 8) el egoísmo como móvil económico; 9) imposición fiscal basada en reglas de justicia, certeza, economía y comodidad para los causantes; 10) identificación de la ley económica con la natural; 11) empleo preferente del método abstracto y deductivo; 12) ausencia de intervención estatal.

Principios.

Los anteriores principios podríamos reducirlos a las ideas fundamentales siguientes:

Ideas fundamentales.

I.—En la vida económica las sociedades humanas se rigen por leyes naturales inmutables y eternas. La tarea del economista se limita a descubrir el juego de esas leyes naturales, principalmente a través de un proceso mental deductivo, para que los individuos y los gobiernos ajusten a ellas su conducta. "No obstaculicéis el curso de la naturaleza y todo irá del mejor modo."

Ley Natural

II.—El interés personal es el móvil del trabajo económico y los intereses individuales coinciden generalmente con los colectivos. En donde exista algún antagonismo entre ambos intereses éste es eliminado por la acción reguladora de la competencia. De ahí que deba dejarse a los individuos plena libertad para dedicarse a la industria que mejor le acomode, sin ponerle trabas u obstáculos limitadores de esa actividad. Toda legislación que la coarte debe ser abrogada.

Libertad económica.

III.—Para asegurar ese estado natural de cosas —que no depende de nosotros el modificarlo y, aunque pudiéramos, no

Interés personal

1 *Economía Dirigida*, 1934-35, p. 176.

cabría hacerlo puesto que es el mejor orden posible— el legislador debe intervenir en él lo menos posible y sólo en cuanto favorezca la iniciativa individual. La autoridad del Poder Público debe reducirse a un minimum que garantice la completa libertad de acción. Dice Adam Smith que el Estado: “Está completamente libre de una obligación que habría de exponerle a muchas decepciones si intentara cumplirla, y para cuyo buen cumplimiento no hay sabiduría ni ciencia humana que basten: la obligación de vigilar el trabajo de los particulares y encaminarlos a empleos más adecuados al interés social.”¹

Se ha criticado a esta Escuela en sus rasgos fundamentales de optimismo, naturalismo, liberalismo e individualismo. Se ha dicho que el optimismo sólo podía favorecer a una clase. Con el hacinamiento y concentración provocada por la revolución industrial se vió la falla de considerar optimistamente un estado de cosas que sumía en el desamparo a todo un factor económico que por su importancia y calidad humana era digno de mejor suerte. Máxime que el mismo Smith había asegurado que el fondo de donde sale la riqueza es el trabajo.

Sufría una quiebra ruidosa la consideración de que la ley natural, espontáneamente, establecería un orden inmejorable; desgraciadamente, la realidad era nugatoria de la doctrina. La ley natural puede ser anulada o desviada en sus efectos por el empleo de otra ley natural, regulada por el esfuerzo del hombre interesado en lograrlo para beneficio de intereses movidos por el egoísmo. Esto puede ser observado en la vida diaria por lo que consideramos innecesario extender el comentario.

El criterio económico-político del “dejar hacer y dejar pasar” pugna con la realidad lógica e histórica. En ningún momento de la historia se ha llegado a realizar ese postulado; el Estado siempre ha intervenido y sigue interviniendo en mayor o menor grado en la actividad económica de los gobernados, por lo que el abstencionismo del *laissez faire* debe ser considerado como una mera abstracción sin realidad fáctica.

La indiferencia del Estado en la regulación de las relaciones económicas, lejos de armonizar los intereses, como preconizaba el liberalismo industrialista, habría de conducir a las mayores injusticia y absurdos. Es mentira asegurar que la igualdad se produce por la sola declaración teórica y formal del Derecho, sin atender a su contenido económico. Es absurdo entregar a las fuerzas inconscientes de la sociedad la realización de un orden económico y la garantía de un status de libertad. La

¹ Citado por Rene Gonnard, *Historia de las Doctrinas Económicas*, p. 282.

riqueza estuvo siempre tras el poder y éste, creador del Derecho, inclinaría la norma hacia la protección y fomento de sus intereses, más y más. La protección jurídica quedaría en manos de una sola clase que la aprovecharía sin inteligencia ni misericordia. Con apariencia de igualdad se dió el poder a unos y se despojó a los otros de todo derecho, con excepción de uno: el derecho y la libertad para morir de hambre. La libertad y la igualdad son pamemas jurídicas cuando el individuo siente necesidades imposterables.

La explotación en sí no es una desgracia cuando hay la perspectiva y se brinda la oportunidad de salir de ella a un mejor estado de cosas. El oficial de la Edad Media era explotado por su maestro pero tenía la garantía, al correr los años, de llegar a ser maestro logrando con ello resarcirse de las penurias pasadas. Pero la más inhumana de las explotaciones tendría que contemplarla el siglo pasado cuando el trabajador industrial sólo recibe como salario lo imprescindible para cubrir las necesidades más apremiantes sin tener, no sólo la posibilidad, pero, ni siquiera, la espeñanza de algún día salir de tan injusta situación.

Explotación.

La reacción, como antítesis de esta situación social, tendería como protesta a corregir ese criterio liberal rechazando las ilusorias bondades y eficacia de las leyes naturales y de la libertad teórica, para que asignándole al Estado una de sus funciones, esenciales de origen, como es la de regulador, interviniera jurídicamente, y la economía como explotación individual cediera el lugar a un nuevo concepto que ve en la economía social un instrumento de bienestar colectivo.

Protesta.

EL SOCIALISMO

Los primeros comunistas y socialistas fueron pensadores que expusieron sus ideas basados en la observación diaria de la pobreza inmerecida y de la riqueza insolente. La historia de los tiempos más remotos descubren las fallas de la distribución de la riqueza. Y lo más lacerante no es la existencia de ricos y pobres, que siempre los ha habido, sino que haya ricos sin que ningún trabajo les haya costado serlo o lo hayan logrado por medio de artimañas poco decorosas cuando no delictivas, y pobres que, a pesar de todos sus esfuerzos, se debaten inmerecidamente en la desgracia y en la miseria.

Antecedentes.

Los profetas y fundadores de religiones se preocuparon de esta desigualdad. Vemos que en la Ley mosaica se instituye el año del jubileo y se impone el precepto de que los ricos deben dar limosnas. Clamaba Isaías: "Aprended a hacer bien: buscad

lo justo, socorred al oprimido, haced justicia al huérfano, defended a la viuda." 1 Y el inigualable San Pablo señalaba con índice de fuego: "Que si alguno no quiere trabajar, no coma." 2

Rebelión.

La insatisfacción causada por la desigualdad no es producto de nuestro siglo. Es factor importante en la guerra de clases de la República Romana, en la rebelión de los campesinos ingleses en el siglo XIV, y en la Revolución Francesa a fines del XVIII; para no mencionar los movimientos sociales del siglo pasado.

El término socialismo aparece en la Revolución Francesa y, como ya era conocida la expresión de comunismo, ambos términos se usaron ambiguamente, connotando ideas tan vagas como confusión había en las doctrinas. En un sentido amplio la palabra socialismo define un conjunto de doctrinas que critican el orden social existente. Sus ataques más acerados van contra el sistema de propiedad privada de la tierra y del capital así como a la desigualdad de oportunidades que ocasiona, proponiendo una reforma social en la que esa situación deje de existir o sea, por lo menos, reducida al mínimo.

Utopías.

Ejemplos de proyectos socialistas son: La República de Platón, la Utopía de Tomás Moro, Campanella con su Ciudad del Sol, Morelly en su Code de la Nature, que tanta influencia ha tenido sobre los comunistas y socialistas franceses. Esos autores describieron en sus obras un tipo de sociedad ideal, pero se cuidaron poco de su inmediata practicabilidad.

Locke y Rous-
seau.

Los proyectos modernos de reforma social en la época moderna nacen a fines del siglo XVIII. Las condiciones sociales provocadas por el movimiento industrial suscitan la censura y el descontento, y las teorías políticas de la época inclinan la crítica hacia la idea de igualdad. Locke y Rousseau habían destacado la libertad e igualdad de los hombres, pero ésta era nupción ante la necesidad que tenía el obrero de vender su trabajo para atender a su subsistencia. Primero era vivir, después filosofar. De los tres derechos naturales enunciado por Locke —libertad, igualdad y propiedad— los dos primeros eran anulados por la desigualdad que en la última existía. El ataque a la propiedad se imponía como táctica de lucha y supervivencia.

Revolución Fran-
cesa.

Es verdad que la Revolución Francesa había adoptado el tríptico lema de Libertad, Igualdad y Fraternidad; pero no es menos cierto que los gobiernos revolucionarios estuvieron dominados por las clases media y burguesa, propietarias de la tie-

1. *Profecías.*

2. *Epístolas.*

rra y del capital, que sostuvieron en su favor el derecho absoluto a la propiedad. No hay que olvidar que la Revolución Francesa es la gran revolución burguesa que trajo libertades políticas, en teoría, pero que impuso la esclavitud económica en la práctica. *

De Tonnies es la observación de que la lucha obrera tuvo en Inglaterra un carácter económico, en Alemania teórico doctrinal y en Francia adoptó un tono político. No consideramos exagerada tal apreciación si tomamos en cuenta que al francés siempre lo ha caracterizado el tratar de resolver sus problemas mediante supremas abstracciones políticas.

“En el proceso de su crítica de la desigualdad, los socialistas —opina Whittaker— tuvieron que tratar de dilucidar qué debe entenderse por igualdad. ¿Qué significaba distribución igualitaria de riqueza? . . . Los socialistas han seguido dos principios generales: 1) la distribución basada en el mérito o trabajo productivo, y 2) la distribución basada en las necesidades de consumo. Estos principios plantean el problema del derecho del hombre al trabajo, el derecho al producto del trabajo y el

** Se ha querido identificar al liberalismo político con la burguesía y, aun, con el concepto de democracia. A mi entender abarcan tesis económico-políticas de diverso contenido. La burguesía, en su lucha contra el absolutismo barró con la bandera de los enciclopedistas y hereda tanto el racionalismo de Descartes como el subjetivismo de Rousseau y el anticlericalismo de Voltaire. El burgués francés es el individualista que se rebela contra el Estado y contra Dios. La burguesía, que es primordialmente una concepción económica de la vida, habría de adoptar el liberalismo, que significa libertad espiritual, para asegurar su libertad económica. Con esta fusión salió perdiendo el liberalismo, porque todos los excesos de ese darwinismo económico-social —no otra cosa es la burguesía— cayeron sobre las espaldas del liberalismo. La burguesía ni siquiera le fué fiel ya que, para su provecho, se alió más tarde con gobiernos totalitarios. El liberalismo, a su vez, ha apoyado nuevos sistemas económicos como el intervencionismo de Estado. En purismo, la democracia es manifestación mayoritaria del pueblo que no tiene por qué estar sujeto a ninguna forma especial de la vida económica si no que, en su evolución y perfeccionamiento, debe adoptar la que mejor convenga a su desarrollo en un momento histórico dado. El liberalismo es subjetivista y anarquista en su individualismo extremo contrastando con la democracia que postula el respeto a la persona, cualquiera que ella sea.*

derecho de subsistencia. Los socialistas han declarado con insistencia que el sistema industrialista existente es injusto, y esto sugiere que la pregunta ¿qué es lo justo? Al examinar la respuesta, se ve que el lado distributivo de la misma descansa sobre argumentos tales como la existencia del derecho al trabajo, el derecho al producto total del trabajo y el derecho a los medios de subsistencia.”¹

Socialismo científico. cien-

Hasta este punto (1840) las críticas y elucubraciones se habían hecho en una forma más o menos empírica que poco tenían que ver con la ciencia económica. Se debe a Rodbertus, Marx y Lasalle el haber abordado el problema con la técnica de la ciencia económica por lo cual se ha llamado socialismo científico a sus doctrinas.

Reacción.

El problema que desde un principio plantea el socialismo científico lleva en su entraña una reacción del interés social frente al principio e interés individualista. Esta es la idea común que une a todas las escuelas sociales que coinciden en anteponer la sociedad al individuo, subordinando económicamente el hombre a la colectividad.

Sin entrar a disputas estériles sobre la primacía y originalidad del socialismo científico, examinaremos los postulados generales de la doctrina en sus lineamientos y conclusiones fundamentales.

Marx.

Se debe a Carlos Marx (1818-1883) el haber sintetizado las ideas socialistas en compacto cuerpo de doctrina apuntalada por razonamientos tomados de la economía científica. No sólo dirige sus críticas aceradas a las condiciones prevalecientes en la sociedad, sino que ofrece toda una plataforma teórica para subvertir y cambiar los cimientos de esa sociedad, ideas que en la práctica dieron argumentos de acción a los agitadores socialistas de todos los países. Como dijera Spengler: lo que da importancia a una teoría es su necesidad para la vida. Y el marxismo tomó vuelo porque era la reacción necesaria para abrir los ojos a la realidad.

Las tesis principales que componen la trama de su obra fundamental “El Capital” podrían reducirse a las siguientes:

Materialismo histórico.

1.—La tesis del materialismo histórico afirma que los acontecimientos históricos, así como el pensamiento y los actos de los hombres, obedecen a los intereses económicos que condicionan la vida material del hombre y son determinantes de las circunstancias que hacen surgir las demás instituciones socia-

¹ Whittaker Edmund, *Historia del Pensamiento Económico*, p. 287.

les, políticas, jurídicas, etcétera, las cuales son consideradas como superestructuras.

2.—La lucha de clases, teoría que si bien ya había sido elaborada en el siglo XVIII, toma con Marx un interés y fuerza extraordinaria que al extenderse con la publicación del Manifiesto Comunista asume los caracteres de material explosivo en la mecánica de la sociedad. Esta tesis declara que “la historia de la sociedad humana hasta nuestros días es una historia de lucha de clases”¹ * por las que unos intentan explotar a los otros acaparando los instrumentos de producción. Así entre explotadores y explotados se establece una relación de sujeción que obliga a la mayoría de la población a trabajar en beneficio de unos cuantos privilegiados, sujeción que es mantenida por la fuerza, la tradición, la costumbre. Esta situación ha sido favorecida por el sistema de la gran producción capitalista sus trayendo al trabajador del producto íntegro de su trabajo. Esto nos lleva a la consideración de las teorías del valor y de la plusvalía.

Lucha de clases.

3.—La teoría marxista del valor es tomada de la escuela clásica del liberalismo inglés. La riqueza, en la sociedad capitalista se cifra en el objeto producido, esto es, la mercancía cuyo carácter común es la de necesitar para su creación un cierto trabajo del hombre. Este trabajo es la sustancia del valor cuya mensura sólo puede hacerse por la cantidad de trabajo empleado. Marx explica que no se refiere al trabajo concretamente empleado en la producción de cierta mercancía, sino que se refiere al trabajo socialmente necesario, es decir, el trabajo empleado en condiciones regulares de producción. Esta teoría del valor nos lleva de la mano a la teoría de la plusvalía.

Teoría del valor.

4.—La teoría de la plusvalía puede reducirse así: El trabajador, en las condiciones de producción impuestas por el empresario desarrolla una labor de operación que importa por su trabajo, aplicado a la mercancía, un valor superior a los gastos necesarios de su sostenimiento, y que es a lo que el empresario atiende en la tasación del salario que le paga. Según Marx, el trabajador en el llamado “tiempo de trabajo necesario” produce lo suficiente para vivir, por ejemplo: en seis horas, y es

Plusvalía.

1 Marx y Engels, Manifiesto Comunista, Cap. I.

** Pío XI, en la Quadragesimo Anno, hablaría de una sociedad: “violenta, y, por tanto, inestable y vacilante, como basado en clases de tendencias diversas, contrarias entre sí, y por lo mismo inclinadas a enemistades y luchas.”*

la medida de lo que el empresario le paga. Pero el obrero trabaja más tiempo, ocho o diez horas, el cual no le es pagado, quedando la diferencia a favor del empresario. Esta es la llamada plusvalía, que constituye el injusto beneficio del empresario y la explotación del operario al no reintegrársele el producto total de su trabajo.

5.—La teoría de la acumulación creciente de capitales es la consecuencia lógica de la capitalización de la plusvalía y la tendencia acumulativa del capital por el ahorro. Esta tesis lleva como corolario la otra idea marxista de la proletarización creciente; por las crisis y el pauperismo, a que lleva la concentración de los capitales en un número de personas cada vez más reducido.

En cuanto a su programa social el marxismo puede ser concretado en los siguientes postulados:

A.—Como fin último el marxista tiende a un ordenamiento técnico de la sociedad.

B.—La motivación histórica de este fin se afirma en las tendencias objetivas de la sociedad moderna que llevaría a la disolución de la sociedad llamada capitalista para ser substituída por la única progresivamente posible que, para Marx, es la sociedad comunista.

C.—El método que conduzca a esos resultados tenderá a desenvolver económicamente la sociedad y medios e instrumentos de la producción burguesa y la educación de la clase proletaria como la única destinada a recoger la herencia.

No es del caso hacer la crítica detallada y presentar las contradicciones internas en que cae la doctrina del socialismo científico. Muchos y prestigiados filósofos y economistas tanto finiseculares como de la actualidad lo han hecho ya y poco habría que añadir desde el punto de vista de una crítica teórica.

Bástenos añadir, para los fines de nuestra tesis, que el Estado socialista se caracteriza por representar un sistema opuesto al del Estado liberal. El Estado ya no se justifica solamente por ser una institución netamente política. El Estado, en la teoría socialista, ha de tomar las riendas de la dirección económica en la totalidad de la actividad humana. Ya no sólo se limitará a garantizar el ejercicio del Derecho, como lo hacía el Estado liberal, sino que normará todos los fenómenos hacia la cooperación social e introducirá en el Derecho un contenido económico como estructura vital de la normatividad. El cambio en las relaciones sociales de desigualdad e injusticia ya no se dejará a la consideración piadosa de los particulares, el Estado intervendrá en esa regulación con medidas drásticas y oportunas.

Ese es el programa común a los socialistas aunque varíen, por razón de partido, en cuanto a los métodos que deberán adoptarse para realizarlo; pero todos tienden a la creación de un orden social distinto del que prevalece en la actualidad.

El método.

El nuevo orden socialista se caracterizaría por a) abolición de la libertad y competencia económica; b) supresión definitiva de la propiedad individual de los medios de producción y c) desaparición de la empresa económica de carácter privado.

Por sobre la crítica que pueda hacerse a la llamada escuela del socialismo científico, es indudable que ha aportado al estudio de la economía y de la sociedad una valiosa suma de nuevos datos y experiencias que han entrado en la conciencia de los pueblos, ideas con las cuales estaremos o no de acuerdo por motivos científicos, religiosos o políticos —como sin duda acontece con la discutida obra política de Maquiavelo— pero que indudablemente son un aporte valioso en la labor sin término de construir un mundo mejor.

Aportación.

Por otra parte, el socialismo desempeña en la dialéctica del conocimiento y de la dinámica social, el papel reactivo, el factor crítico, sin el cual todo progreso sería lento o nulo. De este choque de ideas han surgido las escuelas y doctrinas conciliadoras que, conservando las estructuras actuales, eliminan los males y errores existentes para que el cambio se vaya operando a través de un proceso evolutivo que ahorre las transiciones bruscas que podrían ocasionar, por un tiempo considerable, la ruina de nuestra civilización occidental.

EL INTERVENCIONISMO ECONOMICO

La filosofía de las ideas políticas acerca de la intervención y funciones del Estado nos lleva a situar en el pensamiento de Hegel las nuevas corrientes que harían del Estado el poder totalizador que persigue el bien común o nacional, el cual está sobre la mayor o menor felicidad de los individuos en particular. Antes se había pensado que la felicidad y bienestar individuales dependían de la libertad económica; para los hegelianos la felicidad individual no es el objetivo que debe perseguir el Estado. Para Fichte, como para Hegel, es el grupo, es el Estado lo que constituye la suprema vivencia del alma nacional. En Rousseau predomina la ley como manifestación emanada de la voluntad générale; para los hegelianos la razón de Estado será la justificación absoluta. Es concebido el Estado como un poder creador, independiente y superior a las voluntades individuales.

Hegel

No es que el Estado no hubiera intervenido, en tiempos anteriores, en la dirección y vigilancia de la vida económica, sino que se le había prestado una atención soslayada hacia lo político. No es necesario remontarnos al mercantilismo, bástenos para el caso, traer a recuerdo la intervención netamente económica que el Estado asumió en plena Revolución Francesa con la regulación de los precios de los alimentos y de las condiciones de trabajo, y esto sin entrar en mayor análisis de las medidas cambiarias, como la emisión de papel moneda (assignats).

Revolución Fran-
cesa.

De ahí que, séanos permitido repetir: el *laissez faire* jamás se ha aplicado en una forma generalizadora y completa. Aquí y allá encontramos regulamientos y ordenanzas sobre granos, navegación, trabajo, que desmienten la doctrina.

Intervención.

Las repetidas crisis del siglo pasado llevaron a los Gobiernos a centralizar la banca y a unificar la emisión monetaria. En Inglaterra, el desarrollo ferrocarrilero estuvo siempre bajo la vigilancia estatal y en los Estados Unidos ya en 1870, con la legislación de Granger, se regularon las tarifas de los ferrocarriles.

Así, la transformación de los sistemas económicos ha sido tan radical que en pleno apogeo liberal y capitalista se ha visto el Estado en la necesidad de intervenir como regulador de los intereses económicos en orden a una mejor política de bienestar social que conciliara los intereses en pugna. Ya los mercantilistas habían expresado la idea de que la nación forma un organismo económico.

Fines del Estado.
Wundt.

La intervención del Estado no sólo operaría en lo utilitario sino que mediatamente influiría en lo moral como parece desprenderse de las palabras del filósofo alemán Wundt: "El Estado realiza una función predominantemente moral en cuanto procura, con prudente medida y con la debida consideración a las condiciones del desarrollo histórico, reformar la sociedad, o, si es necesario, modificar toda su constitución. Libera a las estructuras sociales de los azares de sus formas de origen y las adapta a sus propios planes, que están guiados por los fines morales del todo. La sociedad como tal vive en el presente, pero el Estado se ocupa de los problemas del futuro, y así dedica las fuerzas más transitorias de la vida social al servicio de fines duraderos. Por tanto, debe dirigir fundamentalmente su atención a apoyar toda esa cadena de asociaciones y uniones de individuos que tienden a fomentar una necesaria división del trabajo y a procurar la participación de los ciudadanos en los fines generales perseguidos por el Estado y procurará evi-

tar todas esas formas de fricción entre las clases sociales que tiendan a retardar las funciones morales del todo." 1

Es de observarse que el mismo T. H. Green que había, con sus ideas, apoyado el movimiento del Partido Liberal inglés en la última parte del siglo XIX, en sus "Lectures on the Principles of Political Obligation" concede al Estado el derecho a promover la moralidad, clase de intervención estatal que incluso Stuart Mill había señalado como excepción a la política del *laissez faire*.

T. H. Green y
Stuart Mill.

Si exhibo estos antecedentes es con el exclusivo objeto de dar una idea lo más amplia posible de esta corriente del intervencionismo que, considerada como el tercer camino, es hoy la perspectiva inmediata de las naciones para una mejor cooperación y convivencia social.

El intervencionismo de Estado como tercera solución es el común denominador del liberalismo y del socialismo. Estos dos últimos excluyen al Estado, el primero porque propugna la separación de la economía y la política, y el socialismo, porque la meta final de su evolución económica excluye el aparato del Estado. No obstante, ambas teorías son individualistas en el fondo: el socialismo eleva al individuo por la sociedad; y el liberalismo mejora a la sociedad por el individuo. Sin embargo, es de Dupont White 2 la observación de que si el individualismo es un obstáculo a la grandeza colectiva, el principio colectivo, en cambio, un resorte de grandeza y de progreso individual.

Tercera solución

La palabra intervencionismo, como todo término y doctrina en elaboración, abarca una serie de ideas que aún no han sido nítidamente fijadas. Se usa como sinónimo de expresiones, tales como: capitalismo reglamentado o planificado, neocapitalismo, neomercantilismo, estatismo, socialismo de Estado y economía dirigida o planificada. No entraremos en el análisis de la connotación que pudiera darnos cada una de ellas. Nuestra opinión se manifiesta rechazando ese prurito de ciertos autores a repintar palabras que ya tienen una connotación precisa, como el mercantilismo o el capitalismo, con el aditamento de un *neo* con lo que creen habilitar el término para aplicarlo a corrientes doctrinarias que se desenvuelven con independencia

Terminología.

1 Wundt Guillermo, *Ethics*, Londres y Nueva York, vol. III, p. 271.

2 Citado por Henry Laufjenburger, *La intervención del Estado en la vida económica*, México, 1945, p. 11.

de origen de aquéllos y que ostentan ya un vocablo más o menos preciso.

Economía dirigida.

No estoy de acuerdo con los autores que sostienen que la economía dirigida o planificada implica algo más que el simple intervencionismo, creyendo erróneamente que el intervencionismo es sólo una actitud esporádica y pendular, y la economía dirigida una dirección de conjunto y un método a realizar planes dados. No, un intervencionismo sin plan, sujeto a caprichos y vaivenes, es una posición insostenible. El intervencionismo de Estado ha de implicar necesariamente una voluntad directriz que no se contenta con la contemplación teórica de los fenómenos económicos, sino que concibe éstos dentro de una teoría dinámica de la economía para actuar inteligentemente sobre ellos, y al decir inteligentemente evoco un programa: previsión, método y telesis de los sucesos económicos.

Voluntarismo.

Indudablemente que hemos de colocar al intervencionismo dentro del grupo de los sistemas voluntaristas, que en la clasificación hecha por Fanfani¹ de sistemas naturalistas y voluntaristas, corresponde a estos últimos la idea de dirección actuante.

Interrogante.

Se ha presentado la interrogante del intervencionismo al inquirir sobre su relevancia política dentro de la encrucijada de los sistemas. ¿Constituye el intervencionismo la fórmula económica intermedia entre el liberalismo y el socialismo? ¿Es un peldaño de transición del primero al segundo sistema o se concreta a coordinar y avenir en una síntesis ecléctica ambas teorías antagónicas?

Opinión de Mises

Una opinión, la de Mises, rechaza la idea de que sea un sistema intermedio entre capitalismo y socialismo. Dice: "Nadie ha logrado demostrar jamás —si se hace caso omiso del sindicalismo— que se puede imaginar o considerar como posible un tercer orden al lado o al margen del orden social basado en la propiedad privada individual de los medios de producción y de aquel otro edificado sobre su propiedad colectiva. El sistema intermedio de la propiedad individual limitada, dirigida o reglamentada es contradictorio y absurdo fundamentalmente; todo ensayo serio, encaminado a realizarlo, conduce a una crisis, cuya única solución es el socialismo o el capitalismo.

¹ *Il voluntarismo, 1938. Citado por Gonnard, op. cit. p. 637.*

He aquí, la conclusión incontrovertible de la ciencia económica, que nadie ha osado poner en tela de juicio." 1

Sostenemos, con Laufenburger, que la crítica al intervencionismo estatal hecha por Mises es atendible sólo en el terreno de las consideraciones puramente abstractas, por cuanto la doctrina no ha sido todavía lo suficientemente desarrollada para darle la categoría de un sistema económico con originalidad propia y delimitación definitiva.

Por sobre la opinión emitida por Mises en 1928, se impone la realidad histórica y política de los países que como el nacionalsocialismo y el corporativismo de Alemania e Italia, respectivamente, se detuvieron entre los dos extremos con declarada intervención económica de tipo político. En la otra acera están países que como los Estados Unidos, Francia e Inglaterra —para no citar más que los principales— han hecho numerosas concesiones al socialismo manteniendo intangibles, sin embargo, principios de técnica y esencia capitalista, que, por otra parte, no ha despreciado ni la misma Rusia de los Soviets.

La intervención estatal en lo económico ha sido notablemente ensanchada principalmente en lo que se refiere a los servicios públicos. En esto, diversos países han seguido la política de propiedad del Estado. Correos, carreteras, ferrocarriles, servicios de gas, electricidad y abastecimiento de agua, en muchos países, son propiedad estatal o municipal. Hay Constituciones como la de la República de Cuba que en su artículo 213 autoriza a los Municipios a "operar empresas de carácter económico."

Es sintomático del auge que la idea del intervencionismo ha tomado el comprobar que en países como Australia, Sud Africa, y, principalmente, Nueva Zelanda los servicios públicos son propiedad pública y se encuentran en manos del Estado. En Francia, en Alemania, en México se ha generalizado el régimen de la empresa mixta o de participación estatal. Toda la política del New Deal y de la Ley de Recuperación de la Industria Nacional, después de la crisis del 29 tendió a regular la caótica situación de desbarajuste financiero e industrial, con menoscabo de lo que en otro tiempo se consideraron premisas fundamentales del individualismo. ¡Y esto sucedía en Norteamérica, país considerado capitalista por antonomasia! En Turquía el Estado aporta los capitales necesarios para la industrialización, medida que puede considerarse como de capitalismo de Estado.

Realidad.

Servicios públicos.

Participación estatal.

1 Citado por Laufenburger, *op. cit.* p. 13.

Distinción.

No obstante, pues, que el intervencionismo no ha sido erigido en sistema, se perfilan en su estructura y, mejor, en su finalidad, caracteres diferenciadores de los cuales podríamos desprender las notas para bifurcarlo en dos corrientes: una, política; otra, social.

Intervencionismo
Político.

De una parte, el intervencionismo concebido políticamente utiliza, en beneficio del poder autocrático del Estado, la organización económica y social. El nacionalismo y la autarquía orienta las medidas económicas, muchas veces tomadas haciendo saltar todas las leyes de la producción y conveniencia económica, con grave perjuicio del nivel general de vida de la comunidad nacional, la que se sacrifica en aras de un ideal romántico de poder y de raza. Sin embargo, este intervencionismo totalitario no excluye ni la iniciativa individual, ni la propiedad privada, ni la ganancia capitalista.

Intervencionismo
social

El intervencionismo social, de particular interés para nosotros por cuanto que nuestra actual política económica nace y ondea bajo ese signo, tiende a incrementar el bienestar general de los individuos y especialmente de ciertas clases desvalidas e indefensas, en lo particular: campesinos, obreros, artesanos. Es la deuda que tienen los países democráticos con las grandes masas que siempre han sufrido las penalidades de la guerra y de los movimientos por los cuales los gobiernos representativos han llegado al poder.

El intervencionismo social lo consideramos como un proteccionismo necesario y aplicado en la dirección opuesta a la del mercantilismo y del liberalismo. Estos protegieron a pequeños grupos directores de la actividad económica y aquél procura extender, los beneficios del progreso social y económico en favor de los desheredados, aunque pudiera considerarse, erróneamente, que con ello se menoscaba a los pequeños grupos privilegiados. No sé a quién perjudique elevar el nivel general de vida de una colectividad desterrando la miseria y la ignorancia extrema. El intervencionismo social cumple entonces con la grave misión de defender a los débiles de los fuertes.

Por ello, como contrapeso a los monopolios y a la distribución desigual de la riqueza, apoya el sindicalismo cuando éste va dirigido a mejorar las condiciones de trabajo y remuneración del asalariado. A través de toda una compleja legislación social protege los derechos del trabajador y el derecho al trabajo.

Ayuda funcional

Técnicamente, el intervencionismo social ha de hacer uso y empleo de los sistemas del capitalismo liberal para hacer frente a las situaciones de crisis o coyuntura que pudieran afectar

a las grandes masas. Este sistema no se desvirtúa por el hecho de que el Estado dispense una protección temporal y ayude a la continuación de funcionamiento de la gran industria o de la banca, cuando con ello protege a miles y miles de trabajadores y de inversionistas, a los que podría perjudicar una situación de incosteabilidad o de quiebra. La industria y la banca ya no pueden ser un hecho privado cuando de su estabilidad pende un interés de la colectividad.

Con los rasgos, someramente expuestos, de ambos tipos de intervencionismo hemos intentado configurar las modalidades características de cada uno de ellos, las cuales pueden centrarse en los fines primordialmente políticos o sociales que se persigan y, hasta donde nos es posible distinguir, entre dos términos casi ontológicamente unidos, como las dos caras de una moneda.

Si nos hemos extendido un tanto en el estudio del intervencionismo ello es sólo en mérito a que dentro de nuestra tesis, al abordar el problema de la Administración pública y su significación económica, esta corriente —que todavía no cuaja en sistema definido— es la que más íntimo contacto tiene con el tema y, porque entre los falsos caminos que recorren muchas economías, esta doctrina irá corrigiendo los errores, si es que los pueblos se deciden, por su propio valer, a subir en los puestos de dirección a sus mejores hombres tanto en lo intelectual como en lo moral. De pronto, es sólo un camino con metas todavía no clara ni exactamente definidas, pero, en fin de cuentas, la vida se caracteriza precisamente por eso: por ser camino.

Además, por entre el caos y la agitación de nuestros días, muchas naciones se aferran a esta idea, que les brinda, por añadidura, un clima de estabilidad que favorece la evolución de las economías y la cimentación de las nuevas instituciones.

La economía planificada y dirigida por la Administración pública a través de programas de desarrollo y explotación de los recursos económicos, en favor de la generalidad del pueblo, es hoy una tarea diaria de las prácticas administrativas universales y que se generaliza cada vez más, con independencia de cualquier consideración de índole política.

En las más importantes naciones del mundo, dejar la economía al azar y al capricho de corrientes e intereses, es hoy una opinión que nadie sostiene. Todo lo contrario, se extiende la idea de intervención económica por parte del Estado en ejercicio correcto de sus obligaciones. Por doquiera la Administración pública, en sus funciones, se asiste de Consejos, Comités, Corporaciones de Fomento o Planificación de la economía; cita-

Justificación.

Planificación

Organismos.

mos, de pasada, Holanda, India, Chile, Puerto Rico, Turquía, Argentina, en donde a últimas fechas han tomado importancia y desarrollo valiosos programas.

La mira fundamental que se persigue es encauzar y armonizar la vida económica de los pueblos dentro de una mejor integración social. "El orden económico a que lleguemos —escribía Rathenau— será un orden privado como el actual, pero no una actividad desenfrenada. Irá empapado de una idea de comunidad, la misma que hoy inspira toda labor humana solidaria, con excepción de la economía misma; irá penetrado por una moralidad y una responsabilidad que actualmente ennoblecen todo servicio colectivo." 1

Sino y compromiso.

Eso es nuestro sino y nuestro compromiso con las generaciones futuras. Hemos de legar a nuestros hijos un mundo con menos angustias y zozobras, como única justificación de la paternidad. Y en ello hemos de rendir todo nuestro esfuerzo, sin romanticismos ni debilidades, con la fe que pone el insatisfecho de hoy en el hacer del mañana.

"Quien no comprenda que nada puede alterarse a ese resultado final, que hay que querer eso o no querer nada, que hay que amar ese sino o desesperar del futuro y de la vida; quien no sienta la grandeza que reside en esa eficacia de las inteligencias magnas, en esa energía y disciplina de las naturalezas férricas, en esa lucha con los más fríos y abstractos medios; quien se detenga en idealismos provincianos y busque para la vida estilos de tiempos pretéritos, ése . . . que renuncie a comprender la historia, a vivir la historia, a crear la historia." 2

1 Walter Rathenau, Citado por E. Wagemann: *Estructura y ritmo de la economía mundial*, p. 281.

2 Spengler Oswald, *La Decadencia de Occidente*, Vol. I, p. 65.

CAPITULO CUARTO

LA VIDA ECONOMICA MEXICANA

I.—EL ESTADO Y LOS RECURSOS

II.—LA POLITICA ECONOMICA EN LA LEGISLACION MEXICANA

I.—En la fórmula de la ecuación económica de las naciones, dos son los términos en estrecha relación que se interfieren para darnos un resultado, que al momento se convierte dialécticamente en factor de relación para una nueva síntesis que conducirá a estadios superiores de lo que se estima en función jurídica y de lo que subsiste en los elementos biomaterialmente susceptibles de apropiación y conducta. Esos dos elementos, indispensables en todo estudio económico moderno de las naciones, son: el Estado y los recursos.

Estado y recursos.

El Estado, entendido como acción y pensamiento directriz de la mejor y más apropiada conducta económica, y los recursos, como instrumento y objeto de la actividad económica, que no se agota en lo material de la cosa, sino que abarca también fundamentalmente al hombre, como herramienta biológica y personalística de quien depende en gran manera las formas de apropiación y uso de la técnica a la que, como arte para el logro de un fin, está sujeto todo adelanto económico como vehículo de actuación de la voluntad humana sobre la realidad.

Examinaremos a continuación los dos elementos a que hemos hecho referencia anteriormente.

EL ESTADO

RELACIONES CON LA ECONOMIA NACIONAL

Ya hemos dicho con anterioridad, que la idea de intervención del Estado en la vida económica nacional como factor indispensable, unas veces, para la promoción y, otras, para su regulación, es una idea que ha sido aceptada, si bien discutida en su alcance, por los pueblos desde que el Estado existe, como una de sus funciones necesarias.

Esta idea toma fuerza por la necesidad de organización de los elementos con que cuenta el Estado para sobrevivir en la

lucha económica internacional, como un paso hacia la planeación social de la comunidad nacional, que no podrá alcanzarse sin una programación orgánica de los intereses económicos de todas las fuerzas vivas de la comunidad, en sus diversos sectores.

La vida económica y necesidades financieras del Estado ya no pueden abandonarse al paternalismo y promoción de intereses privados. En un tiempo, Estados como el español y el florentino, estuvieron sujetos en sus actividades económicas a intereses privados de los Fúcar o los Médicis. El Estado inglés tuvo que ser financiado, más de una vez, por la Banca de los Rothschild para poder hacer frente a compromisos económicos de expansión universal; tal fué el caso del Canal de Suez.

La necesidad de dinero del Estado para su realización de fines —ya examinados en el capítulo primero— le ha llevado a afirmar una política financiera expansiva. El economista alemán Wagner refería esta tendencia hacia la formulación de una "ley de las actividades crecientes del Estado".

La prosperidad económica de una nación ya no depende exclusivamente de la actividad particular de los ciudadanos, ni puede abandonarse al libre juego de las fuerzas económicas naturales, como pretendía sostener la Escuela liberal. El Estado ya no es sólo un agente recaudador de contribuciones, sino que es hoy el factor principal en la actividad económica nacional y el árbitro legislativo y jurisdiccional —que al decir el derecho regula la justicia que mucho tiene de contenido económico— sin el cual la vida en común se convertiría en lucha de fieras.

Esta idea priva hoy en las corrientes jurídicas y político-económicas, que le han asignado a la investigación de las relaciones entre el poder público y la economía nacional un capítulo especial que reviste importancia suma.

Estas relaciones del Estado con lo económico interno pueden ser examinadas desde ángulos diversos.

- 1º.—Como sujeto económico (productor o consumidor).
- 2º.—Como legislador.
- 3º.—Como órgano fiscal y financiero, y
- 4º.—Como director de la política económica. *

* Con esta enumeración no se pretende agotar la esfera de acción estatal en lo económico.

EL ESTADO COMO SUJETO DE LA ECONOMIA

El Estado, como sujeto activo de la economía nacional, influye en ésta tanto como productor de bienes y servicios, como consumidor y beneficiario de los mismos que le son suministrados por los otros sujetos económicos no oficiales. Así, el Estado, asumiendo este papel es un factor de importancia en la determinación del valor mercancía-trabajo, y en su interferencia de las leyes que rigen la fórmula oferta-demanda influye y encauza la economía de mercado hacia fines que beneficien a las grandes mayorías, reajustando situaciones económicas perjudiciales, ya sean depresivas o inflacionarias. En este sentido el Estado llega a influir en el reparto de la renta, en la tasa del beneficio del empresario, en el monto del salario e interés del capital.

Además, a través de su política de construcción de obras públicas, el Estado puede fomentar, con la demanda creada, el establecimiento o ampliación de ciertas industrias de bienes de construcción o de consumo influyendo con ello en el aumento de la producción, a menor precio, de estos bienes necesarios para la elevación del ritmo económico de la nación y que muchas veces no pueden producirse por la escasa demanda del mercado que hace incosteable su elaboración por el alto costo de operación.

Hay tan íntima correlación en los fenómenos económicos que el Estado, con su política de incremento de las obras públicas, afecta renglones que pudieran creerse ajenos, como la creación de capital privado. En efecto, el capital social fijo que constituyen de manera general las obras y servicios públicos básicos, tales como ferrocarriles, carreteras, telégrafo, plantas de energía eléctrica y suministro de agua, hospitales, etcétera, favorecen el establecimiento y función de empresas y capitales privados de pequeña monta por el aprovechamiento y uso que hacen de ellos, a un costo adicional mínimo, sin el cual no podrían operar. Mucho del adelanto económico de los Estados Unidos debe buscarse en este punto.

El Estado, como sujeto activo de la economía no se agota ahí, sino que suele ser también un gran productor en renglones que hemos dado en llamar monopolios del Estado, empresas de economía mixta o de participación estatal. Hay países que controlan la producción y distribución de importantes productos como el petróleo, tabaco, sal, alcohol, etc. En este orden, el Estado opera en las economías nacionales al incorporar nuevos ramos o sistemas de producción, o for-

Monopolio de Estado.

mas de trabajo, que repercuten en los negocios y empresas particulares al hacer que la producción se ajuste a las nuevas circunstancias y facilidades que otorga el Estado.

Artículo 28 Constitucional.

En nuestra legislación, es el artículo 28 constitucional el que regula esta situación al establecer que "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a las que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora."

Este párrafo, concebido con el mismo espíritu de su antecesor en la Constitución de 1857, obedece a principios económicos de profunda raigambre liberal. En el siglo pasado se pretendía destruir las trabas impuestas por los residuos de los sistemas económicos de la Colonia al desarrollo de las fuerzas productivas nacionales. Sin embargo, por una de esas contradicciones internas de la Escuela liberal, es precisamente la libre concurrencia en la economía la que crea el monopolio, cuando no es por concesión estatal. Se originan con el desarrollo libre de las empresas más fuertes absorbiendo con su potencialidad económica a las empresas débiles, por coacción o por compra. Se ha dicho que el monopolio es la consecuencia natural de la concentración del capital; es una etapa en el desarrollo capitalista de la economía de un país.

Por su espíritu y por la letra el artículo 28 de la Constitución de 1917 tendía a hacer imposibles los monopolios, creando de paso una barrera al intervencionismo del Estado en materia económica.

Ley Orgánica.

La realidad ha sido otra. La reglamentación de este precepto a través de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios expedida el 31 de agosto de 1934, concede al Estado el monopolio de la creación de los monopolios. Con el criterio sustentado en la exposición de motivos de que "El Estado intervenga para adoptar con su acción el orden y la coordinación indispensables entre fabricantes, comerciantes y consumidores, de modo que reduzcan al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país", y la de "estimular la creación de industrias nuevas que tengan por objeto substituir con ventaja a la importación, o que representen el

aprovechamiento de recursos no explotados o explotados deficientemente". Y, después de reiterar en el artículo 1o., que "en los términos del artículo 28 de la Constitución, se prohíbe la existencia de monopolios y de estancos" se dice en el artículo 4o.: "Se presumirá la existencia de monopolio, salvo prueba en contrario: II.—En todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, *realizado sin autorización y regulación del Estado* (el subrayado va por mi cuenta) que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios", En el artículo 6o. se establece: "No quedarán comprendidas en las presunciones a que se refiere el artículo 4o.: I.—Las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a las tarifas aprobadas oficialmente; II.—Las empresas en que participe el Estado como accionista o asociado".

Posteriormente, el 1o. de febrero de 1936 se expidió el decreto que reglamenta el otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere la fracción II del artículo 4o. de la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional. Este decreto faculta a la Secretaría de Economía para el otorgamiento de concesiones de funcionamiento de organizaciones económicamente monopolísticas. Se dice en el decreto por conducto del artículo segundo que: "La Secretaría podrá otorgar la autorización pedida, si la organización para la que se solicita aquélla tiene alguna o más de las finalidades siguientes: I.—Obtener el mejoramiento técnico de la producción o de la distribución de los artículos o servicios, para abaratar éstos; II.—La integración de una industria o comercio, o de un servicio público, que permita la reducción de precios; III.—La supresión de intermediarios para obtener bajos costos en la producción, comercio o servicios, y la reducción de los precios; IV.—Regular o racionalizar la producción, distribución y consumo de uno o varios artículos o servicios, sin la elevación injustificada de precios; V.—La eliminación de competencias ruinosas o desleales, sin elevación injustificada de precios; VI.—La implantación de una nueva industria o comercio; VII.—La conservación de actividades comerciales, industriales o de servicios al público, que por sus condiciones económicas tienden a desaparecer siendo útiles o necesarias a la colectividad; VIII.—La adopción o establecimiento de normas de clasificación y de calidad o de reglas de ética comercial; IX.—La exportación de los productos del país, sin perjuicio del consumo interior; y X.—Otras actividades que por su naturaleza demuestren que la posibilidad de imponer precios no se ejercerá en perjuicio del público."

Decreto de 1936.

El liberalismo del artículo 28 constitucional queda derogado, en la práctica, por las reglamentaciones secundarias. La Carta Magna habla de que no habrá exención de impuestos ni prohibiciones a título de protección a la industria. Sin embargo, hay toda una política —la examinaremos más adelante— de exención fiscal en favor de la Industria, y la Ley de Monopolio faculta al Presidente para declarar saturada una rama industrial, con lo que se protege a cierta rama industrial prohibiendo la expansión de la misma o la creación de nuevas empresas competidoras, como ha sucedido con la seda y artisela, cerillas y fósforos, cigarrros, molinos de harina y con el hule.

Monopolios artificiales.

Consideramos que la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional se presta a la creación de monopolios artificiales, con grave perjuicio para la sociedad y la economía del país. En efecto, por una concesión graciosa del Estado se crean organismos económicos que son peores que los surgidos en la dura lucha de la competencia económica, ya que éstos, en un principio, tienen siquiera la virtud de haber prosperado ya sea por suministrar productos o servicios mejores o más baratos, reduciendo los costos o introduciendo mejoras técnicas que le hacen triunfar.

Reforma.

En la elaboración del artículo 28 no se tuvo el cuidado de prevenir —como lo hace el artículo 40. constitucional— las situaciones en que la libre competencia, al desarrollarse ilimitadamente, perjudicara los intereses de la sociedad. Por eso, consideramos acertada la reforma al artículo aludido restringiendo la libre concurrencia cuando ésta redunde en perjuicio de la sociedad, so pena de seguir sosteniendo con las leyes reglamentarias respectivas un criterio que nunca podrá encontrarse en el precepto constitucional.

Decreto de 29 de junio de 1944.

Entre las medidas adoptadas por la Administración pública para el control de las empresas que pudiesen constituir trusts, monopolizando renglones importantes de nuestra actividad económica, o desviándola hacia finalidades lesivas a nuestra nacionalidad, se encuentra el decreto de 29 de junio de 1944 (Diario Oficial del 7 de julio de 1944), que considerando la "notable afluencia de capitales procedentes del exterior... pueden emplearse con facilidad en adquisiciones y acaparamientos de determinados inmuebles y empresas agrícolas, ganaderas, forestales, industriales y comerciales, con perjuicio de la conveniente distribución de nuestra propiedad territorial y de la debida participación de los mexicanos en el desenvolvimiento económico de la República."

Para impedir los males aludidos, se exigía a las empresas el permiso previo de la Secretaría de Relaciones exteriores, para la constitución o ampliación de las mismas. Además, como medida importante, se obligaba a "que los nacionales participen en el capital social cuando menos en un 51% y dicha participación se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento dado."

Ley del 51-49%

Sin entrar al análisis de los efectos de descapitalización interna que en lo económico es el mayor defecto que podamos imputar a la capitalización extranjera anárquica, hemos de decir sólo, en vía de comentario, que por lo que se refiere a la disposición del 51-49%, ésta ha sido burlada impunemente hasta la fecha a través de operaciones simulatorias a las que se han prestado los falsos accionistas nativos.

EL ESTADO COMO LEGISLADOR

Ejercitando su función legislativa, el Estado tiene en sus manos el principal instrumento de regulación de los fenómenos de lo económico, ya que éstos no son sino resultado de un hacer del hombre que necesariamente ha de reflejarse en consecuencias jurídicas que abarquen la complejidad de la vida social humana. Entonces, la legislación es el conjunto normativo en donde se anuda toda manifestación exterior de conducta con trascendencia económico-social.

En su función de legislador, el Estado, atento a los tiempos y a las circunstancias, regula y encauza la actividad económica, la que, imbibida dentro de la más amplia concepción de la vida social, es la razón inmanente de su actuar a través de la regulación normativa que, como aquella regla de plomo de los arquitectos de Lesbos de que nos hablara Aristóteles en la *Ética* a Nicómaco, se va amoldando y acomodando a las condiciones y realidades cambiantes, por la razón misma de la dinámica de las formas de vida que aprehende.

La importancia y esfera de acción del Estado, mediante su función legislativa, es de apreciación imponderable e ilimitada para delinear jurídicamente aquellos conceptos eminentemente económicos que han menester del retoque legal para que cumplan su cometido conforme a las necesidades y exigencias de la época.

Así, el viejo concepto romano de la propiedad absoluta como el derecho al uso, disfrute y abuso de una cosa, es atemperado en las legislaciones actuales a través de modalidades y limitaciones en su tenencia y aprovechamiento que le imprimen

La propiedad.

un sentido solidarista y social en aquellos aspectos que más afectan a la colectividad. Nuestra Constitución recoge este principio en el artículo 27 al preceptuar: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

La economía nacional se afecta fundamentalmente con el influjo del Derecho legislado, es decir, el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la actividad humana y que conceden al individuo una libertad de movimiento, que puede variar en su elasticidad, para el logro de sus fines de lucro o apropiación de bienes.

La función legislativa.

La función legislativa se convierte, entonces, en el actuar dinámico del Estado que impone las formas jurídicas, a través de los órganos representativos de los gobernados, que establecen los cauces por donde deben discurrir las diferentes manifestaciones de la vida nacional para una adecuada dirección de la sociedad en la consecución de sus fines, entre los cuales el económico es de los más importantes.

Por su legislación el Estado manifiesta la filosofía social adoptada en la Administración de los negocios públicos.

Un somero análisis de nuestro texto constitucional nos lleva a la consideración de diversos artículos que enuncian una profunda preocupación económica algunos, y otros garantizan situaciones adecuadas de protección económica para el mejor alcance de las condiciones sociales que haga espontáneas las garantías que postula nuestra constitución en su parte dogmática.

Art. 3º Constitucional.

En el artículo 30. se postula que la educación del Estado tenderá hacia el desarrollo armónico de las facultades del hombre, y el criterio que sustente "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."

La democracia es considerada no sólo como sistema político, sino que debe ser, principalmente, un sentimiento que por el mejoramiento económico se llegue a una estructuración jurídica sin contradicciones, que hagan posible, sin violencias, la superación social y cultural del pueblo.

Para que la democracia sea ideal de vida programado en la escuela, se establece en el inciso c) "Contribuirá a la mejor

convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.”

Pasando al artículo 4º. constitucional, consagratorio de la garantía del trabajo, vemos que éste dispone que “a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.” El trabajo, como derecho innato del individuo para el logro de los medios y fines adecuados para la realización de los objetivos personales, se ha considerado siempre como una cualidad inseparable de la persona humana. Pero los resultados de una actividad del hombre no quedan en su fuero interno, sino que, en su proyección dentro de la sociedad, influye en ella de acuerdo con fines propuestos, en una forma benéfica o perjudicial a los intereses colectivos. De ahí que esta garantía tenga un límite reconocido en el mismo texto constitucional: “El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.”

Consideramos atinada la limitación a una irrestricta actividad laboral ya que, en el orden jurídico, estos impedimentos tienen como mira la índole eminentemente social del ser humano en cuyo perjuicio puede incurrir una ilimitada libertad de hacer. La libertad objetiva ilimitada y absoluta, concebida a la manera de Rousseau, en el hombre sujeto al estado naturaleza es insostenible en un mundo cada vez más complejo en lo social. El problema no estriba en la limitación que ejerce el derecho en la vida del hombre, sino en la voluntad que impone el Derecho.

Esta limitación es el sentido de la reforma que dijimos, anteriormente, debería hacerse al artículo 28 constitucional.

Relacionando con el 4º, el artículo 5º constitucional viene a garantizar en forma efectiva esa libertad. Pueden considerarse ambos como la consagración jurídica al principio individualista de la libertad de trabajo.

La más importante regulación de lo económico, en su relación del factor humano y del trabajo, se encuentra plasmada en el artículo 123 de la Constitución de 1917. Hacer un estudio del mismo nos llevaría más allá de lo propuesto y enun-

Art. 4º Constitu-
cional.

Limitación.

Art. 5º Constitu-

Art. 123.

ciado en el título de la tesis, que no puede agotar todos los temas relativos a la Administración pública y lo económico, por ser sumamente amplio el panorama. Bástenos hacer notar, como timbre legítimo de distinción para el artículo 123, que en él se consagra un mínimo de garantías que beneficia al hombre económicamente débil, y que la incorporación de ellas en un ordenamiento jurídico de jerarquía superior fué el principal acierto del Constituyente de Querétaro, para dejarlos a salvo de los vaivenes de una legislación ordinaria. Haber hecho esto ha sido el ejemplo a seguir por otros países.

EL ESTADO COMO ÓRGANO FISCAL

El Estado asume cada día mayor número de funciones por la razón misma de la complejidad social creciente. A medida que tal incremento exige más unidades administrativas, aumenta la suma de los gastos públicos, los que pueden ser, en cierta forma, la medida extensiva de las funciones que desarrollan. El impuesto es, pues, el precio que los ciudadanos pagan por los servicios que les presta el Estado. Pero no sólo se reduce a esto, como pudiera creerse, sino que el impuesto es aprovechado por el Poder público para otros fines mediatos que tienen gran influencia en la regulación de la economía nacional.

Esta nueva finalidad de la política fiscal que va al unísono, en su avance, con el intervencionismo de Estado, es tan vigorosamente repudiada por unos como tenazmente defendida por otros.

El impuesto.

Para algunos, los impuestos son una exacción o, por lo menos, una carga pesada que disminuye aparentemente la renta o intereses legítimos del ciudadano. Sin embargo, por sobre lo que pudiera tener de incomprensión de los grandes problemas gubernamentales, alrededor de esta postura de inconformidad han nacido los grandes movimientos democráticos donde han tomado cuerpo muchas de nuestras garantías constitucionales.

Modernamente, la actitud ante las obligaciones fiscales difieren profundamente según se trate de los que, pagando poco al Gobierno en impuestos directos, son los más favorecidos por necesitar de los servicios públicos como escuelas u hospitales, y de aquéllos que, tributando grandes sumas en impuestos sobre la renta o sobre la propiedad raíz, consideran que se carga injustamente sobre ellos gran número de funciones gubernamentales de las cuales no se aprovechan. El egoísmo humano es reacio a pagar impuestos aunque ellos sean aplicados al mantenimiento de servicios necesarios en la vida de la sociedad.

Esta política social en materia impositiva es un paso hacia adelante en el intento de repartir deliberadamente la carga del fisco, atendiendo principalmente a razones de justicia distributiva. Antes de la Revolución Francesa, estamentos, como el clero y la nobleza, estaban exentos de las cargas públicas. Hoy se mueve la balanza hacia el otro extremo y se piensa que la presión fiscal debe operar principalmente sobre las clases pudientes, reduciendo lo más posible aquéllas que deben pesar sobre las clases menos favorecidas económicamente.

“La concepción vulgar de presión fiscal es, seguramente, que consiste en el sacrificio económico que los ciudadanos son forzados a rendir al Estado por la actividad pública. El hablar de carga fiscal —según Kjeld Philip— nadie trata de compensar la palabra considerando los bienes obtenidos a cambio del sacrificio. Naturalmente tales supuestos, que, por lo demás, podrían llevarnos a hablar de una presión fiscal negativa, debían ser meramente fórmulas o basarse en un juicio subjetivo. De manera que se considera el sacrificio aisladamente”.¹

El impuesto repercute en la economía nacional por el incremento del trabajo y producción, para resarcirse de la carga o atomizar la misma en una mayor distribución sobre el producto creador de ganancias. La disminución en la renta personal es compensada por el nuevo ingreso producto de un trabajo más intenso o de una ordenación más cuidada de la actividad económica. El efecto educador del impuesto no queda ahí, sino que opera desplazando empresas artificiales nocivas a la economía interna y, principalmente, aquéllas menos rentables para dejar el campo a nuevas explotaciones que con técnicas más apropiadas vengán a sanear la economía, medida que debe tener muy en cuenta toda planificación fiscal con directrices económicas.

Repercusión y
efecto educador.

La Administración pública, por la aplicación y gasto que de los ingresos recaudados por el concepto que venimos estudiando obtenga, influye en la economía nacional al poder cubrir con ellas las necesidades inherentes, ya sea a una política que fomente el bienestar general a través de servicios públicos, o reservándolas para una política monetaria y financiera que pueda ser aplicada en el fomento de ciertas ramas económicas que la Administración pública tiene interés en auspiciar.

La Administración pública mexicana interviene en la vida económica de la nación por la imposición fiscal. Con fundamento constitucional en la fracción IV del artículo 31, frac-

¹ *La Política Financiera y la Actividad Económica*, p. 174.

ción VII y XXIX del 73 y IV del artículo 74, se hace obligatorio el contribuir para los gastos públicos y es facultad del Congreso imponer las contribuciones generales y las necesarias a cubrir el presupuesto. Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el aprobar el presupuesto anual de gastos.

Hasta el momento, el sistema fiscal no ha llegado a la madurez y organización sistemática que sería de desearse para lograr el desarrollo armónico y sano de nuestra economía. Sin embargo, se han estado haciendo esfuerzos para que la política fiscal no sólo desempeñe la tradicional función financiera del Estado, sino que alcance a las demás funciones que en la moderna teoría se conocen como funciones económicas, socio-políticas y monetarias.

En materia del Impuesto sobre la Renta, la política seguida a últimas fechas (1954) va dirigida a una mayor distribución del ingreso, aumentando la progresividad del impuesto para ingresos mayores de \$14,050.00 y ampliando el mínimo de exención de \$200.00 a \$300.00 mensuales para los causantes de Cédula IV. Asimismo, se elevaron las tasas impositivas para los ingresos provenientes de capital, y se estimula el autofinanciamiento de las empresas al establecerse exenciones de impuestos a la reinversión de utilidades.

La preocupación de la administración pública para que la presión fiscal sea orientada a lograr un reparto menos desigual de la renta nacional, y a fomentar un desarrollo menos desequilibrado de las diferentes ramas de la actividad económica, se hace patente en la exposición de motivos de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1954.

Por otra parte, atento el Gobierno a una política contraria a la inflación por la disminución de los costos de la recaudación de los impuestos, y a evitar las posibles evasiones del mismo, se ha legislado en materia de coordinación fiscal y el Gobierno ha seguido celebrando con las entidades federales convenios para el cobro del impuesto sobre ingresos mercantiles, política que ha tenido éxitos positivos.

En su intento de eliminar las imposiciones fiscales conocidas como alcabalas, que desde el Congreso Constituyente de 1857 se han considerado prácticas lesivas a la economía por gravitar sobre mercancías de consumo y no sobre el capital ni sobre el rédito, la Administración pública ha legislado en diversas épocas. La más reciente se concreta en la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación y los Estados, reglamentaria de la fracción IX del artículo 73 Constitucional de enero de 1954. En la exposición de motivos de la mencionada anteriormente

Ley del Impuesto sobre la Renta de 1954.

Ley Reglamentaria de la fracción IX del artículo 73 constitucional.

se aclara que "en la presente iniciativa fundamentalmente se busca crear un organismo para la substitución progresiva de los impuestos o procedimientos que se reputan contrarios a la Constitución. El Gobierno sabe que no es razonable esperar que pueda resolverse de inmediato un problema con el que se viene luchando hace un siglo. Es firme la intención de atacarlo, pero es indispensable tomar en cuenta todos los hechos reales y las dificultades económicas y hasta sociales con que se tropezará."

Los fines extrafiscales del impuesto pueden ser claramente observados en el caso del impuesto sobre el valor de aforo de los productos de exportación, creado a raíz de la devaluación monetaria de 1938, para retirar en favor del Gobierno un margen considerable del beneficio cambiario obtenido por los exportadores, y ser éste asignado a la creación de un fondo destinado a subvencionar la importación de productos indispensables y que resultaron afectados adversamente con la devaluación.

Fines extrafiscales del impuesto.

En otros casos, los propósitos extrafiscales del presupuesto van encaminados al fomento de ciertas ramas importantes de las industrias cooperativas. Tal es el caso de las sociedades cooperativas pesqueras o de aquéllos impuestos a la minería que se encauzan al fomento de cooperativas mineras que explotan minerales de baja ley.

En materia de impuestos sobre sucesiones y donaciones, siempre se ha invocado su justificación por la necesidad de evitar la concentración excesiva de capitales, promoviendo la distribución de la riqueza o procurando la desmembración de las grandes fortunas que pueden ser nocivas en un momento dado a la economía del país.

Impuesto sobre sucesiones y donaciones.

Por último, en uso de las facultades que concede todos los años el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal, en la Ley de Ingresos de la Federación de acuerdo con el artículo 131 constitucional en relación con el 49 del mismo Ordenamiento Fundamental, reformados ambos en 30 de diciembre de 1950 (Diario Oficial de 28 de marzo de 1951) el Ejecutivo está facultado "para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación..." Si bien el Ejecutivo habrá de someter al Congreso la aprobación "del uso que hubiere hecho de la facultad concedida."

Artículo 49 y 131 constitucional.

En puridad de una teoría constitucional, concerniente a la separación de poderes, es insostenible el conceder facultades de este tipo, que son claramente legislativas, al Poder Ejecutivo. Sin embargo, la necesidad de proteger la economía del

país, que en un momento dado puede verse afectada gravemente por el desequilibrio de la balanza de pagos o por la introducción o exportación de productos que fueren nocivos a la política de industrialización, o indispensables para el consumo interior, es lo que nos permite, por las consideraciones apuntadas, aceptar el otorgamiento de dichas facultades. En su abuso, teóricamente, pueden ser retiradas por el Congreso de la Unión, cuando así lo estime conveniente a los intereses generales.

Creemos que es de urgencia inaplazable una revisión a fondo de la política fiscal seguida por la Administración pública en este renglón arancelario. Con dicha política el Gobierno ha protegido industrias que están viciando la economía del país por la carga, que ha de soportar el consumidor nacional, de productos malos y caros.

Al respecto Moisés T. de la Peña (El Trimestre Económico, 1945, Vol. XII, Núm. 2, p. 215.) opina que: "El arancel proteccionista y las exenciones de impuestos no deben ser otra cosa que el remate del edificio que es indispensable construir para que sea cierta una industrialización próspera y cien por ciento útil al país. No creemos en las promesas optimistas de los industriales, al reclamar una protección de la que suponen que podrán prescindir al final y al cabo por sus propios esfuerzos, en un medio que por tantos motivos les resulta adverso. El arancel por sí solo nada vale, como lo ha demostrado hasta ahora, que de manera artificiosa mantiene en pie una industria mal cimentada, a la que le permite crecer pero a costa de la vitalidad de veinte millones de siervos que la mantienen hombro con hombro para que conserve el equilibrio y siga creciendo como un parásito."

EL ESTADO Y LA POLITICA ECONOMICA

Crisis.

El curso de los acontecimientos económicos modernos, en los que las crisis periódicas han venido a demostrar que un crack financiero pone en situación difícil la estabilidad de una nación por muy rica y ordenada que sea, ha ejercido influencia extraordinaria para aceptar que el Estado debe asumir una política económica de acuerdo con las necesidades y anhelos de la nación, trayendo como consecuencia un incremento en el standard de vida general, rango por el cual son tasados los pueblos en la tabla internacional de los valores políticos actuales.

Llevando como mira el interés público el Estado orienta la economía en un sentido u otro, política que en cada caso particular puede favorecer ya sea a la agricultura, la industria,

la minería, el comercio, la grande o pequeña propiedad, etcétera, atendiendo a las circunstancias o necesidades más relevantes del momento. Esta actividad del Estado ha sido aceptada por todos los gobiernos, independientemente del partido o grupo social que asuma el poder, ya que es general el interés por ordenar la casa para obtener los mayores ingresos por el fomento del bienestar general. Hoy ha dejado de ser un problema político para convertirse en una necesidad de supervivencia y superación.

Así como el Gobierno influye en la economía, ésta opera de rechazo sobre el prestigio y adelanto del Estado. Decía Eca de Queiroz que el mejor vehículo de civilización era la carretera; la mejor escuela de un poblacho abandonado. Es también la mejor escuela de los asuntos públicos, porque la vida política de un país es un trasunto de su vida económica; sus linderos se confunden.

Reversión.

La integración política y social de una nación sólo es factible por la armonía de la vida en conjunto, imposible de conseguir sin el mínimo bienestar económico que lleve la paz y la tranquilidad a los espíritus, para que el ocio, entendido a la manera de Cicerón, sea encauzado hacia actividades trascendentes de cultura. Esta es la misión ineludible del Estado contemporáneo.

RECURSOS

Para llegar a un conocimiento lo más completo posible del segundo factor económico, tendremos que entrar al análisis de lo que tradicionalmente se ha llamado *recursos naturales*.

Los recursos.

Las modernas corrientes económicas han elaborado nuevos criterios que le dan al concepto de recursos un impulso vitalista del que carecía en su vieja interpretación.

En efecto, cuando se hablaba de recursos naturales, se hacía una vaga alusión a elementos materiales que se encontraban en la naturaleza y sobre los cuales el hombre tenía poca, si es que alguna, posibilidad de modificar o influir en ellos. Se hablaba de una riqueza de elementos naturales en agricultura, ganadería, minería, silvicultura, etc., considerándolos como elementos inmutables y sin ninguna relación que los entrelazara. Una nación era rica o pobre, agrícola o minera; situación fatalista que debería aceptarse por la imposibilidad de modificar ese medio ambiente natural y que señalaba caminos económicos que deberían andarse.

Se debe al Dr. E. W. Zimmermann¹ el haber postulado, en el campo teórico, un nuevo concepto de "recurso" que le imprime el dinamismo fundamental que hace de la actividad y voluntad humanas el factor que determina los resultados de nuestra actividad.

Dentro de su exposición, los recursos son elementos potenciales de realización. El hombre encuentra un medio ambiente que, a veces le es hostil, y en otras le favorece, pero del cual se verá precisado a obtener y combinar sus elementos para satisfacer sus necesidades. La consecución y creación de sus satisfactores depende de los deseos, capacidad y habilidad que despliegue para alcanzarlos. "Los recursos son la parte del medio ambiente puesta al servicio del hombre"; esto es, los recursos naturales no son otra cosa que naturaleza más actividad humana.

Con esta nueva idea, el concepto de naturaleza y de recurso es producto de tres factores esenciales, que son:

Factores.

1º.—El medio ambiente, "la riqueza natural".

2º.—Los objetivos y deseos humanos, individuales y colectivos, y

3º.—La capacidad humana técnica e institucional.

La combinación de estos elementos —la tierra, el hombre y la cultura— en los que, para facilidad de comprensión, puede ser considerado el primero como estático y los otros dos, por ser fundamentalmente cambiantes, de índole esencialmente dinámica, imprimen a la noción de recurso una característica de relatividad y funcionalidad, porque el recurso llegará a su perfección de técnica económica cuando estos tres elementos se pongan en contacto y lleguen a su relación funcional por la aplicación de los objetivos y técnicas del hombre.

Índole dinámica.

Las fuerzas —siguiendo en su exposición a Zimmermann— que intervienen en la formación y apropiación de los recursos son dinámicas, fundamentalmente, por lo que en sus relaciones dependen unas de otras y se transforman continuamente. De ahí la importancia de estudiar en su dinamismo los elementos del complejo.

El hombre, a diferencia del animal, no se queda en la contemplación y aceptación del mundo circundante que le rodea, sino que se relaciona con él en una forma activa y previsible por el uso de la razón. Con ello puede asumir ante el medio am-

¹ Dr. E. W. Zimmermann, *What we mean by resources. Texas looks ahead, Vol. I, 1944.*

biente dos actitudes circunscritas por el nivel cultural e institucional en que se halla: se ajusta al medio o trata de modificarlo.

Con ello surgen dos tipos de acciones: Primera.—El hombre toma del medio ambiente los elementos satisfactores de sus necesidades; Segunda.—La necesidad de vencer los obstáculos que se interponen para el logro de esos elementos.

En esa lucha constante del hombre por la vida es ayudado por una serie de factores que pueden ser: "las contribuciones espontáneas de la naturaleza, las aptitudes e inclinaciones naturales del hombre, la vasta acumulación de herencia cultural, las contribuciones con que la naturaleza responde a los estímulos culturales, y las aptitudes e inclinaciones que el hombre desarrolla como consecuencia de la cultura o con ayuda de ella". Con estos elementos tiene que vencer todos los obstáculos naturales y sociales que se le interpongan en el camino del progreso. Estos obstáculos son las *resistencias*.

Las resistencias.

Casi todos los recursos tienen su aspecto negativo que son las resistencia, las que a su vez, pueden engendrar u ocultar nuevos recursos.

Estos elementos de recursos y resistencia nos llevan a una nueva clasificación de los primeros: *recursos brutos y recursos netos*.

Recursos brutos
y Recursos netos.

Los recursos brutos son aquellos que se encuentran en potencia, posibles de obtener después de vencer las dificultades o resistencias. "Lo que quede de ellos después de eliminar las resistencias se entenderán como recursos netos". Los recursos netos son resultados de la proporción entre resistencias y recursos.

De estos últimos, y no de los primeros, depende el nivel de vida económico y cultural de las sociedades humanas. Con esta utilísima clasificación nos será posible comprender "que una región sea rica en recursos, pero que debido a las dificultades que los obstáculos y las resistencias crean, resulte poco o casi nada aprovechable para la promoción del bienestar humano y para el progreso de la comunidad. De semejante región cabría, en otras palabras, decir que era rica en recursos *brutos* pero pobre en recursos *netos* y aun carente de ellos".

Este criterio dinámico de recurso es esencial para poder abordar correctamente los problemas fundamentales de nuestro país ya que, sólo a través de esta nueva interpretación, nos será posible el análisis de nuestros elementos naturales para que la nueva labor de estructuración económica que nos hemos echado auestas rinda todos los beneficios que puedan

lograrse, por la aplicación inteligente de la voluntad y técnica al medio ambiente sobre el cual hemos de operar.

Por la importancia que en nuestra ideología y estilo de vida económica ha tenido el análisis del tan debatido, cuanto poco estudiado, tema de nuestra riqueza natural es por lo que intentaremos esbozar algunas ideas sobre el particular, para,—así dijéramos— poder centrar nuestros puntos de vista sobre la política económica, que será materia de la última parte de este capítulo.

EL MITO

Imponderable ha sido el daño ocasionado al país la prédica constante, en la escuela y en el libro, de la fabulosa riqueza de México. Qué colegial en todos los ámbitos de la República no ha oído la disertación, entre grandilocuente y convencida, del maestro de primaria que deslumbra a sus pupilos paseando por su imaginación todas las riquezas de nuestro suelo que dejan atrás a la de los cuentos de las Mil y Una Noches. Yo recuerdo una tarde desmayada del trópico, donde la imaginación suelta sus amarras para poder la conciencia mejor asir las cosas, que el maestro, con ocasión de la clase de geografía de México nos hacía hincapié en la morfología del mapa que teníamos enfrente, para terminar diciéndonos que la naturaleza había sido tan benévola con nosotros que hasta la configuración del territorio nacional era la misma de la "cornucopia de la abundancia" que encerraba en sus entrañas. Era evidente.

Años después, reflexionando sobre el famoso símil, comprendía que no estaba del todo equivocado mi inolvidable maestro. Efectivamente: no era fabulosa la riqueza que llevaba en su seno, pero la poca que producía la nación desembocaba, precisamente, hacia la frontera Norte, acarreada eficazmente por el venaje ferrocarrilero construido longitudinalmente con ese fin.

El origen del mito es posible localizarlo desde el primer día de la Conquista. Es un retornelo constante en la prosa de Cortés, Bernal Díaz, Acosta y Solís. Qué más, si el mismo barón de Humboldt, no obstante su fino espíritu objetivo de observador científico, al dar su juicio sobre la riqueza de México escribiría: "El vasto reino de la Nueva España, bien cultivado, produciría por sí solo todo lo que el comercio va a buscar en el resto del globo: el azúcar, la cochinilla, el cacao, el algodón, el café, el trigo, el cáñamo, el lino, la seda, los aceites y el vino. Proveería de todos los metales, sin excluir aún el mér-

Cornucopia de la Abundancia.

Origen.

Humboldt.

curio; sus excelentes maderas de construcción y la abundancia de hierro y cobre favorecerían los progresos de la navegación mexicana, bien que el estado de las costas y la falta de puer- tos desde el embocadero del Río Alvarado hasta el del Río Bravo oponen obstáculos que serían difíciles de vencer.”¹ Es conveniente señalar que Humboldt se refería a nuestro terri- torio antes de la desmembración sufrida en el siglo pasado.

Un siglo más tarde, en un libro publicado en 1911 y que tuvo notable resonancia en la opinión de los Estados Unidos, John Kenneth Turner en su *México Bárbaro*² diría: “México tiene 2 millones de Km². Hectárea por hectárea es tan rico, si no más, que los Estados Unidos. No hay razón natural o geo- gráfica para que su pueblo no sea tan próspero y feliz como cualquier otro del mundo. Es un país más viejo que los Estados Unidos y no está sobrepoblado. Con una población de 15 mil- lones resultan 7.5 habitantes por Km², densidad poco menor que la norteamericana. Sin embargo, al ver el corazón de Mé- xico, es inconcebible que pueda haber en el mundo pobreza más extrema”.

J. K. Turner

El historiador Cosío Villegas encuentra, perspicazmente, que en el subconsciente de los que se empeñan en esparcir la leyenda de nuestra fabulosa riqueza hay —cuando no es de- bida a ignorancia— una motivación política que no por calla- da deja de aflorar. Dice: “la causa por la cual, a pesar de tan- to hecho contrario, ha persistido —y persistirá todavía por lar- go tiempo—, la opinión de que México es un país rico; es que se ha dado por supuesta, o se ha defendido la riqueza del ter- ritorio, para hallar todos nuestros males en la pobreza moral del hombre mexicano. La naturaleza —se argumenta— ha sido pródiga con el mexicano: le ha dado todos los climas, el tró- pico y las nieves perpetuas; agricultura y minerales; territorio extenso; largas costas; ríos; cielo azul, limpio siempre; pero el mexicano es ignorante, perezoso, indisciplinado, pródigo, impre- visor, susceptible, rebelde. ¿Qué puede hacerse con este material humano? Qué de extraño tiene que el país esté atrasado, que haya pobreza y aun miseria, a pesar y en medio de tanta ri- queza?” Y más adelante aclara: “Pero por supuesto que no es el extranjero el único que ha hecho un uso político de la fábula de la riqueza mexicana. Somos nosotros mismos quienes más la hemos sobado. La línea general del razonamiento es ésta: ¿Por qué en este país de maravillas hay tanto malestar, tanta

Explicación.

¹ *Ensayo Político sobre la Nueva España, Vol. I, p. 95.*

² *PAIM., No. 2, Vol. VII, México 1955, p. 64.*

pobreza; por qué Estados Unidos o Argentina progresan y nosotros no? ¡Ah!, dice uno: por el cura; el otro dice: por el militar; éste: por el indio; aquél: por el extranjero; por la democracia; por la dictadura; por la ciencia; por la ignorancia; finalmente, por un castigo divino. Y, claro, hace algunos años que las respuestas de moda son éstas: por el ejidatario; por los sindicatos; por la legislación del trabajo.”¹

Justo Sierra y
Fco. Bulnes.

El tema que nos ocupa ya había sido tocado desde fines del siglo pasado por Justo Sierra y Francisco Bulnes —“ese monstruo de neceidades”, para algún historiador— pero que en ocasiones dijo verdades como diamantes—. En “El Porvenir de las Naciones Latinoamericanas”, que es un estudio socio-económico del Continente, ya había llamado la atención sobre nuestra insuficiencia económica, aunque muchas de sus apreciaciones no son hoy valederas porque el adelanto técnico y la explotación petrolera —cuya riqueza se ignoraba en 1899— echan por tierra muchas de sus conclusiones. Su clasificación de las civilizaciones por el principal cereal de consumo —trigo, maíz, arroz— es esencialmente falsa, pero no por ello digna de meditación. Y digo falsa, porque la valoración de una cultura no puede hacerse en razón del adelanto técnico que alcance o pueda apropiarse un conglomerado determinado. “Cultura —ha dicho Ortega— es el sistema *vital* de las ideas en cada tiempo. Importa un comino que esas ideas o convicciones no sean, en parte ni en todo, científicas. Cultura no es ciencia. Es característico de nuestra cultura actual que gran porción de un contenido proceda de la ciencia; pero en otras culturas no fué así, ni está dicho qué en la nuestra lo sea siempre en la misma medida que ahora”.²

Recursos natura-
les.

No vamos a hacer un estudio exhaustivo de nuestros recursos naturales porque ello saldría del propósito del presente trabajo. Sólo nos referiremos, de una manera general, a los recursos naturales relacionados con la agricultura, la minería y su importancia en el desarrollo industrial de nuestro país, para ver de aquilatar nuestros elementos básicos en lo económico.

A G R I C U L T U R A

Por lo que se refiere al agro, todos los datos estadísticos parecen llevarnos a la confirmación de que la naturaleza más nos ha favorecido con bellos paisajes que con buenas tierras.

¹ Daniel Cosío Villegas, *Extremos de América*, p. 104 y 105.

² *Misión de la Universidad*, obras completas, t. IV, p. 321.

México es un país montañoso y ya nos decía don Bernaldo de Quirós en su inolvidable clase de Criminología que la montaña es bella, pero engendra la miseria.

Para Mendieta y Núñez el problema agrario de México es principalmente un problema humano. Nosotros pensamos que es esencialmente un problema de tierras. A las cifras me remito:

De las 196.392,000 Ha. que tiene en su totalidad la República Mexicana, el área considerable como disponible para cultivo era de 14.517,699 la que representa sólo el 7.39%. Del total de tierras agrícolas 110.800,920 Ha., el área cultivable es sólo de un 13%. Las otras tierras agrícolas están constituidas aproximadamente en la siguiente proporción: 23% de bosques, un 60% de pastos y un poco menos de 4% de tierra productiva que no se ha cultivado todavía. Pero estos datos de por sí decepcionantes se agravan si se considera que, del 7.39% de la tierra cultivable, un 80% de las mismas son tierras de temporal o de avenida que dependen en su fertilidad de las lluvias, por lo que su rendimiento es altamente aleatorio dada la irregularidad de nuestras condiciones meteorológicas.

Basta comparar estas cifras con los 25 millones de Ha. de cultivo en Argentina, que cuenta con lluvias suficientes y oportunas, y con los 160 millones de Ha. con agua segura en los Estados Unidos, cultivadas con la técnica más adelantada del mundo, para darnos una idea de nuestra pobreza agrícola.

Como la comparación anterior puede atacarse por carecer de la proporcionalidad científica, examinando el porcentaje de tierras cultivada en México con relación al área total de tierras, vemos que todavía nuestro 7.39% es pequeño si se compara con el de Estados Unidos que es el 19%; Argentina, 9%; Alemania e Italia 44%; Francia, 41% y España, 32%.

El problema agrario nacional cobra magnitud si se observa que de ese raquítico medio vive cerca de las dos terceras partes de la población total de la República. Ahí está el meollo de los grandes problemas de México cuya resolución es urgente y sus resultados definitivos para el futuro de la nación.

El rendimiento por Ha. de nuestro principal cultivo alimenticio, el maíz, es extraordinariamente bajo. Da pena compararlo con países pobres agrícolamente como Francia, Italia y España. En 1923-27, de los 45 países para los cuales el International Year-Book of Agricultural Statistics (p. 177-181)

Glase de Tierras.

Argentina y
Edos. Unidos.

Otras naciones.

Población

Rendimiento.

da el rendimiento medio por Ha., México ocupa el lugar número 39. *

Explotación del hombre.

Se podrá argumentar: Entonces ¿cómo es posible que la agricultura haya seguido adelante e inclusive dado riqueza a ciertos grupos? Contestaría a ello que lo que nosotros hemos explotado no es la tierra sino el factor humano que la trabaja y que con su bajo nivel de vida hace posible que nosotros comamos. "El indio nos ha servido no solamente de carne de cañón, sino de pan y frijoles para la hambrienta clase media y de animal de trabajo para conservarnos una Patria".¹ Sí, una patria que la forja el labriego mexicano en los atardeceres tristes de nuestros campos inhóspitos y reseco hundiendo sus manos sucias, pero honradas, en el pentagrama del surco . . .

MINERIA

El panorama de los recursos minerales es menos deprimente, sin llegar a ser lo halagador que quisiéramos. La riqueza de México se ha paseado por el mundo merced a la fama que ha tenido de rico país minero. En verdad, la fantasía ha superado a la realidad. Nos ha deslumbrado nuestra riqueza argentífera desperdiciada.

Recursos Mineros.

Nuestro país encierra en sus entrañas recursos minerales de estimable consideración ya por la importancia individual de algunos de ellos como por su variedad y cantidad, situación que en minería nos sitúa en el primer lugar de Iberoamérica. Extraemos apreciables cantidades de plata, oro, plomo, zinc, antimonio, mercurio, cobre, estaño, bismuto, grafito, fierro, arsénico, manganeso, vanadio, tungsteno, cadmio y molibdeno. La producción minera es, pues, uno de los principales renglones de nuestra producción nacional de exportación y fuente de respetables ingresos para la Federación.

Pero, en la lista para cada mineral de los diez primeros productores del mundo quedamos fuera de ella en fierro, manganeso, arsénico, estaño, tungsteno, bismuto y molibdeno. Es

* Según datos de F. Tannenbaum, el rendimiento medio de maíz por hectárea es de 1.11 hectólitros en México y de 5.33 en el Canadá. El Estado de Kansas de la Unión Americana produjo en 1943 trece veces más trigo que México. (La lucha por la paz y por el pan., PAIM., No. 4, Vol. III, p. 103). No deben extrañarnos estos datos si consideramos que hemos explotado descuidadamente la tierra por siglos sin restituírle casi nada en fertilizantes.

¹ Fco. Bulnes, Los grandes problemas de México, p. 199.

cierto que ocupamos el primer lugar en plata, metal que, como los demás, está sujeto a las fluctuaciones del mercado extranjero el que le pone precio y al cual estamos subordinados, en tal forma, que una mínima variación de la baja en la cotización de éste y otros metales puede llevar a nuestra minería a la completa bancarrota.

En la extracción de cadmio y antimonio ocupamos el segundo lugar pero apenas producimos la tercera parte del mejor productor. En plomo ocupamos el tercer lugar con el 69% del mejor productor; en mercurio y vanadio tenemos el quinto con una producción que llega a un 7 y un 13% respectivamente del productor de mayor rango; en oro y cobre poseemos el octavo puesto, pero con sólo una producción del 16 y el 6% de lo que produce el mejor.

Hasta aquí podemos considerarnos en una situación que optimistamente estimaríamos buena, pero de ninguna manera excepcional.

Veamos ahora un renglón de la mayor importancia para el adelanto de nuestro país, que ha iniciado la ingente tarea de la creación de bienes de capital y de consumo que algunos economistas llegan a considerarla como "la revolución industrial de México".

La vida moderna e industrial de un país depende de su capacidad como productor de hierro y acero, metales indispensables en todos los órdenes de la vida económica e industria básica de la que dependen muchas otras fundamentales para el desarrollo del país. Este adelanto económico de un país industrial se mide muchas veces por el uso de hierro y acero que per cápita se haga. Vivimos en el "siglo del acero". En países altamente industrializados, como los Estados Unidos, el por ciento de la producción nacional proveniente de industria y empresas de servicios que producen o utilizan productos de acero alcanza el 40% del total.

Un país que aspira a ser industrial ha de contar, entonces, con abundancia de los principales elementos de la industria siderúrgica: hierro y carbón.

Entre nosotros mucho se ha debatido el punto. No se ha podido decir la última palabra por escasez de datos y por el deficiente inventario que de nuestras reservas mineras contamos. Pero, hasta la fecha, los resultados y conclusiones a que se ha llegado en el problema son escasamente halagüeños.

En efecto, son pocos y bastante pobres los yacimientos ferríferos con que contamos. Uno de los más optimistas estu-

Producción.

Hierro y acero.

Reservas ferríferas.

diosos del problema, Joaquín de la Peña¹, llega en sus conclusiones a afirmar que "las reservas conocidas de mineral de hierro tendrán cuando menos una duración de 49 años, tomando como base las estimaciones mínimas de los depósitos y un aumento del 7% de la demanda". El dato más optimista de las reservas alcanza a 55 años.

Según las estimaciones de la Dirección General de Industrias Extractivas de la Secretaría de Economía, las reservas feríferas del país son de aproximadamente 222 millones de toneladas y la demanda actual de la industria siderúrgica mexicana es alrededor de 600 mil toneladas anuales. Si consideramos que la producción de los Estados Unidos monta a 110 millones de toneladas anuales de acero, tenemos entonces que todos los yacimientos mexicanos de esta índole serían consumidos en dos años de explotación.

No es todo el problema. Para la fundición del hierro y acero se necesita del carbón mineral y éste, si bien por las últimas búsquedas se ha logrado ampliar el stock nacional con descubrimientos hechos en Oaxaca, Sonora, Chihuahua, Jalisco, Veracruz y Chiapas, a tal grado de asegurar el tonelaje suficiente para la aplicación a la industria nacional, tienen el inconveniente de su inaccesible localización en muchas partes, con las resistencias consiguientes a su transporte que lo hace incoachable comercialmente. Algo aliviaría la situación el que la industria siderúrgica fuera planificada por regiones, pero el problema subsistiría por los altos costos del producto.

Un ejemplo lo tenemos a la vista: Se han descubierto últimamente importantes depósitos feríferos en Zanitza, en el Distrito oaxaqueño de Pochutla, que ascienden a 20 millones de toneladas y en el mismo estado se encuentran yacimientos carboníferos en la región de Tlaxiaco. Pero entre ambas regiones se eleva la Sierra Madre, obstáculo invencible para el transporte de los minerales con lo que la única solución posible sería traer ambos elementos a una zona común de elaboración que bien pudiera estar situada en la zona central. *

¹ Joaquín de la Peña y otros, *La Industria siderúrgica en México*, 1951 p. 202.

* La oficina de Investigaciones Industriales del Banco de México, S. A., anunció la próxima instalación de una gran planta siderúrgica en el Estado de Veracruz con costo de \$780 millones. Con ello se ahorrarán Dls. 50 millones anuales por compra de hierro y chatarra a los Estados Unidos. *El mineral de*

Por otra parte, no todo el carbón de nuestras minas es de composición óptima para la coquización, cuya explotación técnica en gran escala exigiría instalaciones costosísimas para las cuales nuestro raquítico mercado de capitales es irrisoriamente nulo.

Por último, de intentar la planificación de una importante industria siderúrgica debemos ir pensando seriamente en prohibir la exportación de ciertos metales como el níquel, cobalto y vanadio de los que carecemos casi absolutamente y de metales como el manganeso, cromo y estaño, cuyas existencias apenas cubrirían nuestras necesidades internas.

Planificación.

El petróleo es por todos considerado como el mejor de nuestros recursos naturales con perspectivas de yacimientos y mantos desconocidos todavía, pero hemos de tener cuidado en no abusar de estas reservas.

El azufre merecería un capítulo aparte por la riqueza de los yacimientos que se han descubierto y su importancia en la estructuración de la industria química básica. Y no sólo por eso sino principalmente porque se ha cometido un grave error al enajenar al exterior esa riqueza. Parece que la experiencia del petróleo no ha sido lo suficientemente aleccionadora.

Azufre.

En síntesis: Tenemos regulares o buenos recursos, pero las resistencias naturales, sociales e institucionales son abrumadoras, lo que nos induce a señalar que las apreciaciones de nuestros recursos netos más bien son modestos, si no es que pobres.

Conclusión.

Pero si en el pasado han sido superados los obstáculos que se oponían a nuestro desarrollo económico, así también saldremos adelante en el futuro, a condición de trabajar con inteligencia y patriotismo. *

Es urgente realizar un estudio y balance detenido, acucioso y lo más completo posible de los recursos naturales que encierra nuestro país, en todos los órdenes; en el minero, haciendo un estudio sistemático de nuestros fondos y yacimientos, midiendo el volúmen y la ley de los conocidos y realizan-

hierro se obtendrá de los yacimientos de Tatatila que son mayores y de mejor calidad que los del Cerro del Mercado de Durango. Su construcción comenzará en 1956 y se asegura tendrá una producción anual de 100 mil toneladas.

** Dejar a margen muchos otros temas interesantes que valdría la pena estudiar —esperamos hacerlo algún día— como el que se refiere a los otros elementos de la clasificación dinámica de Zimmermann.*

do una búsqueda sistemática de los nuevos en todo el territorio nacional y no dejando esta tarea, como hasta la fecha, a ignorantes gambúsinos carentes de técnica y de programa.

Organismo autónomo de investigación económica.

Se impone, a término perentorio, la creación de un organismo científico dirigido a la investigación económica, con relaciones de información intersecretarial —Economía, Bienes Nacionales, etc.— pero lo más alejado de la política en su aspecto técnico, y que se encuentre bajo la vigilancia y dependencia del Poder Ejecutivo, como órgano autónomo de investigación económica del mismo, para la planeación general y ordenada del desarrollo económico del país. Sería el estado mayor del Gobierno, de consulta obligada en lo económico.

II.—LA POLITICA ECONOMICA EN LA LEGISLACION MEXICANA

Colonialismo

La Independencia política de México no fructificó de inmediato en nuevas formas económicas de vida y explotación de los recursos nacionales. Seguimos siendo una colonia económica de la nación más fuerte en turno y, hasta la fecha, poco hemos adelantado en esta situación. El colonialismo, de político se convierte en económico, por así convenir mejor a los intereses que lo aprovechan.

Durante la Colonia, la Nueva España era un país exportador de productos naturales recibiendo, en cambio, de la metrópoli bienes elaborados que requería el comercio y escasa industria interior. Con la Independencia poco cambiaron estos moldes de lo económico. En 1840 hubo un esfuerzo de Lucas Alamán a través de la Junta de Fomento de la Industria en un intento, de donde nace nuestra actual industria textil, por iniciar un movimiento de industrialización que auspició más tarde a su paso por la Dirección General de la Industria Nacional.

La Administración porfirista fué otro paso de importancia en la industrialización nacional, notablemente en las extracciones de materias primas y en la que se ha dado en llamar "industria de los transportes". La legislación que auspició este movimiento fué netamente de tipo liberal.

La Revolución.

Con la Revolución, como protesta social y económica, cobra importancia la idea intervencionista del Estado en ambas esferas de los negocios públicos. La economía toma, entonces, el rumbo del nacionalismo que pretende no sólo lograr el mayor bienestar social para nuestra población, idea primordial de la Reforma Agraria, sino que intenta la independencia eco-

nómica del exterior por el fomento industrial que satisfaga la mayoría de las necesidades nacionales, y por la nacionalización de las principales riquezas del país —ese fué el espíritu del artículo 27 constitucional— que culmina con la expropiación de la industria petrolera.

Desde entonces, la Administración pública persigue con mayor tenacidad dos metas que distinguen claramente el actual desarrollo económico de las experiencias pasadas. Estas metas son: el máximo de estabilidad e independencia económica, y el mayor bienestar posible para la población.

Atendiendo a estas dos finalidades examinaremos a continuación cuál ha sido la política económica de la Administración pública mexicana, circunscribiendo nuestro estudio a la política agrícola e industrial por considerarlas de la mayor importancia, sin ignorar la que tenga, —como en efecto sucede— la política seguida en otros ramos de la Administración como el fiscal, el presupuestario y el monetario, pero que consideramos desbordaría los cauces que nos hemos impuesto por ser temas esencialmente técnicos que, por otra parte, no estamos lo suficientemente preparados para analizar.

Metas.

LA POLITICA AGRARIA

Intentar un balance acerca de los efectos económicos de la Reforma Agraria en nuestro país es un estudio que todavía está por hacerse. El movimiento agrario apenas está en su primera fase de estructuración jurídica, faltándole por atravesar todavía la etapa técnica en que, por la aplicación vertical del trabajo y técnicas humanas intensificando la producción, alcancemos los datos necesarios para poder emitir un fallo definitivo sobre tan delicado problema.

Balance

Sin entrar a fondo en el aspecto jurídico y político de la Reforma Agraria, sí intentaremos un análisis sobre las consecuencias, dentro de la economía nacional, de los cambios en la tenencia y uso de la tierra.

El panorama agrario en 1910, respecto a la distribución de las propiedades, acusó una marcada concentración territorial. Las consecuencias económicas del agro mexicano serán sólo un resultado de esta situación. En su estudio, George McCutchen McBride,¹ la describe: "El hacendado de esa época es, en consecuencia, más bien un terrateniente que un agricultor, es menos un rancharo que un propietario absentista y su in-

Concentración de la propiedad agraria.

1. *The Land Systems of México, New York, 1923, p. 29 y ss.*

terés en la propiedad se debe menos a las posibilidades económicas de ésta que a su carácter de propiedad hereditaria." "La influencia social y política de la hacienda es directa y poderosa. A través de la historia de México la clase de los terratenientes domina generalmente la situación social; establece las normas de moral, educación y diversiones para la clase media y determina las condiciones en que el campesino debe vivir."

"El valor de la hacienda no reside en el ingreso pecuniario que rinden las cosechas anuales. El rendimiento real en efectivo es a menudo muy pequeño. Con un propietario ausentista, un administrador asalariado y peones mal pagados, la hacienda mexicana típica rinde poco más de lo suficiente para alimentar a su numerosa población".

"Una extensa propiedad rural es la meta de las ambiciones de un verdadero mexicano, y el valor sentimental que le asigna a estas propiedades influye en la vida de la nación de tal manera que eclipsa su valor económico."

La Reforma Agraria mexicana, más que un movimiento tendiente a desmembrar el latifundio, fué una reacción contra la propiedad feudal de la tierra. Su ideario es de tipo democrático-burgués sostenido en las clases directoras, impulsados por una gleba hambrienta de alimentos y de cultura, y de las clases obreristas que ven en la industria una mejor forma de vida.

Se ha dicho que la hacienda combinaba en su estructura las etapas feudal, esclavista y capitalista. El Ing. Ramón Fernández y Fernández explica estas etapas: ¹ "Era feudalismo o reminiscencia feudal que el Gobierno estuviera en manos de una casta de aristócratas terratenientes; el uso de los arrendamientos, de las aparcerías y de los pegujales para los cultivos más azarosos y menos redituables; la autoridad omnimoda del hacendado en el interior de su finca, y las tendencias de autosuficiencia económica. Era capitalista el hecho de que el sistema usual de explotación fuera el de asalariados; el hecho de que muchas haciendas producian para el mercado, y hasta para el mercado exterior, y que existieran explotaciones agrícolas intensivas (respecto al capital empleado) hasta llegarse a las unidades agrícolas industriales, como los del Estado de Morelos... Era esclavista la hacienda porque ejercía una gran opresión sobre su masa asalariada, y porque usaba diversos y odiosos arbitrios para evitar el alza de los salarios de acuerdo

1 El Trimestre Económico, Vol. XIII, No. 2, p. 224.

con el libre juego de la oferta y la demanda de brazos; peones endeudados, tienda de raya, "leva" para trabajos agrícolas en Yucatán, el Valle Nacional y Quintana Roo."

Por sobre los rasgos capitalistas que pudieran apreciarse en la explotación de la tierra hasta 1910, es indudable que la característica esencial consistía en un semifeudalismo agravado notablemente por la gran propiedad que, además de los defectos e incapacidad de administración, creaba socialmente complejos feudales que si en alguna ocasión fueron paternalistas ello no amenguaba la incapacidad económica y social de una peonada que se debatía en la miseria y en la ignorancia.

El estancamiento que para la economía nacional significaba esa forma de explotación no podía seguir. Es un error creer que los pueblos puedan vegetar en determinadas situaciones por tiempo indefinido. Los pueblos, como los hombres, tienen etapas en su desarrollo que han de cubrir indefectiblemente.

La Reforma Agraria, que perseguía destruir el poder económico-político del terrateniente, no es ninguna novedad en la historia universal. Es un hecho natural por el cual han pasado los pueblos industriales de hoy. Inglaterra en los siglos XVI y XVII; Francia con la Revolución de 1789; Alemania hacia 1848; en Rusia, de 1904 a 1907; y en los pequeños países de la Europa Oriental al finalizar la primera gran guerra.

Reforma agraria
en otros países.

Para lograr el desarrollo pleno en la agricultura y crear el mercado interno indispensable para el desarrollo industrial había que romper esa etapa semifeudal que ponía trabas al desarrollo progresivo de la sociedad y al uso técnico de los instrumentos del capital y del trabajo.

La Reforma Agraria ha creado estas posibilidades, las que no siempre se han aprovechado íntegramente. Sin embargo, la forma de tenencia actual de la tierra ha sido un fuerte estímulo en la intervención del Estado para impulsar el mejoramiento agrícola con el incentivo de las obras de riego, el empleo de maquinaria, uso de fertilizantes y, en general, educando al campesino en el mejor uso de la tierra. Este movimiento es el que nos ha permitido iniciar la industrialización a un ritmo tal imposible de lograr sin él.

En la imposibilidad material de hacer un recorrido de los distintos fines de la Revolución, en este orden, que se iniciaría con el estudio del Plan de San Luis Missouri formulado por los Flores Magón en 10. de julio de 1906 que, dicho sea entre paréntesis, encierra el ideario que vagamente adoctrinó a los revolucionarios —tema tan discutido sobre si el movimiento armado llevaba en su seno algún cuerpo de doctrina social o eco-

nómica que guiara su trayectoria—, nos limitaremos a señalar las principales etapas.

Ley Agraria de 6
de enero de 1915

Con la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, que en sus párrafos no hace más que adoptar el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, hábil medida política de Carranza para consolidar su poder político y vencer a Villa reduciendo de paso al zapatismo al incorporar sus ideales en ese ordenamiento, se inicia la primera etapa de la Reforma sin mayores aplicaciones en la práctica por las aciagas circunstancias políticas que prevalecían en el país.

Ley de Ejidos.

Con la Administración de Alvaro Obregón se inicia la tarea técnica expidiendo las circulares e instructivos que más tarde darían origen a la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920. Con ella se inicia un ritmo progresivo en lo que se dijo era el "albaceazgo de Zapata" que tocaba a Obregón administrar, no sin encontrar fuertes resistencias, no sólo de los hacendados, sino de algunos gobernadores de Estados y jefes militares.

Ley Bassols.

En la Administración de Plutarco Elías Calles se expide la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas de 23 de abril de 1927 reglamentaria del artículo 27 constitucional. Esta ley, conocida como la Ley Bassols es comentada por su autor en los siguientes términos: ¹ "Hasta antes de la ley, es decir, durante doce años, la legislación agraria, en aquella primera parte que es la relativa a las formas jurídicas necesarias para dar las tierras a los pueblos, se caracteriza por el desorden en sus preceptos y por la falta de un conjunto armónico de disposiciones, que reglamentaran los procedimientos de dotación y de restitución: las dos grandes formas constitucionales de proporcionar tierras a los indígenas mexicanos."

"Por ese camino, la transformación profunda que se requiere imponer a la organización económica de México, en sus propios cimientos, es decir, la verdadera revolución, ni lleva trazas de lograrse, ni se logrará.

"Lo único que se está haciendo, es cavar la fosa del agrarismo, que si no se organiza y se depura, morirá porque los latifundistas, los burócratas, los mestizos y los criollos, esperan solamente una ocasión propicia para acabar con lo único que en la revolución no es farsa ni bandera de las burguesías. Lo único que nadie siente en México —fuera de los indígenas—, porque es lo único serio y profundo y las gentes tienen horror a los problemas reales del país.

1 La Nueva Ley Agraria, México, 1927, p. 8 y 9.

"Pero el agrarismo no puede seguir viviendo de palabras. El agrarismo no puede seguir desarrollándose por los inéptos y los políticos. Necesita entregarse a quienes sean convencidos, pero también capaces; enérgicos, pero no ladrones; decididos pero no simuladores de falso radicalismo, que sólo oculta la mezquindad de propósitos.

"En una palabra: el agrarismo necesita sanearse; desinfectar sus mayores métodos y sus hombres es lo primero."

Con anterioridad a esta ley es la fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola en el año de 1926, creado con el fin de refaccionar a la economía agrícola del país. La presión de los sectores revolucionarios agraristas impulsaron a la creación de los bancos agrícolas ejidales en varios Estados de la República, dotándolos con un modesto capital inicial de doscientos mil pesos por banco, más las aportaciones de las cooperativas ejidales, que deberían servir para crear un fondo de impulsión cooperativo agrícola, para que los ejidos lograran su liberación económica.

También en esta Administración se crearon las escuelas centrales agrícolas, con el propósito de educar y preparar a las juventudes campesinas, la Comisión de Irrigación y la Comisión Nacional de caminos que con su política de carreteras impulsaría el movimiento de los productos agrícolas de la nación.

En la Administración del Presidente Abelardo Rodríguez se promulgaron reformas al artículo 27 de la Constitución para la expedición del Código Agrario de 22 de marzo de 1934. Entre las reformas de importancia a la Constitución se encontraba la relativa a la creación del Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal, desmembrándola de la Secretaría de Agricultura y Fomento, ya que su titular, por ministerio de ley, era el presidente de la Comisión Nacional Agraria. Se intentaba darle cierta autonomía a la Dependencia agraria.

Pero es en la Administración del General Lázaro Cárdenas donde se centra el máximo esfuerzo por quebrantar la fisiónomía de país agrominero que había caracterizado nuestra economía desde la época colonial.

La importancia que en el impulso de la economía nacional ha tenido la política agraria desarrollada por esta Administración todavía no ha sido aquilatada en todo su alcance y, como debiera hacerse, para una mejor comprensión de los ciclos y etapas económicas por las que el país ha atravesado para llegar a lo que es. La trascendencia jurídica y social, y los resultados económicos operados, son como un preludeo y nexa ne-

Código Agrario

Administración
del Presidente
Lázaro Cárdenas.

cesario para el enfoque certero de la política industrial de las posteriores administraciones.

Uno de los efectos de la inalienabilidad del ejido y del temor de la propiedad privada a las afectaciones agrarias, es el de haber matenido al primero fuera del comercio y, por cuanto a la segunda, haber restringido su compraventa e hipoteca. Con ello, nuestros escasos recursos nativos que con anterioridad se amortizaban casi en su totalidad en valores territoriales, se han ido interesando hacia otras actividades productivas, como la industria, recibiendo así, indirectamente, de la política agraria un considerable caudal de capitales. Muchos capitales hoy importantes en la industria, en el comercio y en la banca, son de extracción agrícola provenientes del grupo más rico de los hacendados porfiristas.

En este lapso no sólo se intensifica el movimiento agrario sino que es el Gobierno el principal promotor de una expansión intensiva, modernizando nuestra agricultura para obtener mejores provechos.

Cambio.

Esto provoca un cambio en el carácter de nuestra agricultura al incrementar el valor del capital-equipos como construcciones, maquinaria y ganado de trabajo y de cría, con lo que la agricultura meramente extractiva y parasitaria se convierte en una labor activa de carácter reproductivo. Esta modernización de la agricultura favoreció la demanda de infinidad de manufacturas y bienes de construcción ampliando un mercado favorable para el desarrollo industrial de estos objetos.

Población rural

Es de interés hacer notar que la población rural activa ha ido en descenso. El 70% de la población total activa en 1930 correspondía al sector rural; había descendido al 65% en 1940 y conforme los datos del último censo de 1950 ésta era del 57%. Entre 1910 y 1950 la población total activa pasó de 5.2 a 7.5 millones de personas, o sea un 44% de aumento; pero mientras el sector rural subió de 3.6 a 4.2 millones —un 16% de aumento— el sector no agrícola ha pasado de 1.6 a 3.3 millones, esto es, un 106% de incremento; representando entonces en 1950 un 44% del total activo, frente al 32% que representaba en 1910. Ello nos da un índice de la mano de obra que ha ido del campo a la industria.

Maquinaria

Fué la ayuda técnica y de crédito dada al ejidatario la que ha desempeñado papeles decisivos en estos cambios. En 1930 los ejidatarios, representando el 15% del sector agrícola, sólo poseían el 6% de la maquinaria, produciendo sólo el 10% de las cosechas. Con la ayuda prestada al ejido en el período 1935-1940, se aumentó el valor de la maquinaria de 3.8 a 8.8 millo-

nes de pesos de 1930 a 1935; y hasta 49.5 millones en 1940. Con ello en 1940 los ejidatarios que trabajaron su parcela, siendo el 29% del campesinado, obtuvieron el 49% del valor total de las cosechas del país.

Esto ha propiciado la transformación de los cultivos tradicionales de maíz y frijol para la explotación de otros productos menos aleatorios y de mayor rendimiento económico como el algodón, café, oleaginosas, etc. Con este cambio se ha favorecido la industria no sólo porque se haya incrementado la demanda de productos industriales con lo que se han ensanchado las industrias existentes y creándose otras, merced al cambio de una economía monetaria que desconocía antes, sino que con la variación de la explotación ha aportado a la industria una gran cantidad de materias primas agropecuarias, particularmente en la rama textil y de alimentación, sin la cual no podrían operar muchas industrias creadas de 1940 a la fecha.

He ahí cómo, por una de esas paradojas de nuestro país, un movimiento, siendo combatido por las fuerzas capitalistas, no obstante, es el que ha fijado las bases para el desarrollo de una economía netamente capitalista como la que hoy vivimos. Si bien, es necesario aclarar, el capitalismo nuestro tiene todos los defectos y muy pocas o ninguna de las virtudes del capitalismo norteamericano.

Aunque la política del Gobierno, desde 1940, ha estado más bien ocupada por la atención de otros problemas, principalmente de índole industrial, no por ello ha sido abandonada la gestión agrícola. La tendencia de estos años es la de seguir el reparto de tierra pero principalmente la construcción de grandes obras de riego que aumenten nuestras raquílicas tierras con agua y, también, la de acelerar la maquinización y empleo de técnicas en el campo junto con la planeación de una industria de fertilizantes que venga a llenar un amplio renglón de la demanda nacional y a cubrir uno de los más nocivos huecos en nuestra deficiente fertilización de las tierras de cultivo.

Conforme a los datos suministrados por el resumen del informe de labores de la Secretaría de Agricultura y Ganadería tenemos que, si se comparan los años de 1930, en cuanto al número de hectáreas de riego de propiedad ejidal y privada, las cifras respectivas indican 13.8% de tierras de riego en manos de ejidatarios en 1930 y 57.4% en 1940. Para el año de 1952, las tierras de labor en manos de ejidatarios asciende a 10,379,169 Ha., de las que 7,974,942 Ha., corresponden a tierras de temporal, 895,751 Ha., a tierras de jugo y 1,508,503 son tierras de riego.

El riego.

Haciendo igual a 100 el total de tierras de labor para cada uno de los años indicados vemos como, mientras en 1930 las tierras ejidales de riego eran el 10.8% de las tierras de labor, en 1940 el por ciento sube a 14.1% y en 1950 a 14.5%. Para los mismos años, los porcentajes para las tierras de jugo son de 4.7%, 4.9% y 8.6%. En este lapso encontramos en las tierras de temporal un decremento que va de 84.5% a 81% y a 76.9%, respectivamente, para los años de 1930, 1940 y 1952.

La escasez de buenas tierras de riego y la abstención del crédito privado a explotaciones agrícolas son dos escollos con los que se ha tenido que enfrentar la Reforma Agraria, todavía inconclusa a la fecha.

Por lo que se refiere al primer punto, ya hemos indicado la atención que el Gobierno ha puesto en la construcción de presas, instalación de equipos de bombeo y demás obras de riego, creando de paso la posibilidad de un nuevo tipo de explotación donde se localizan las técnicas y maquinaria más avanzada, favoreciendo esta situación la creación de unidades agrícolas con resultados prósperos.

Esto contrasta con las prácticas aún rudimentarias de formas primitivas de producción de las que todavía no se ha liberado al peón por su retraso económico y cultural que, como herencia fatal, arrastra desde la época precolonial.

Así, coexisten en México dos tipos de explotación agrícola con características distintas; una, que podríamos llamar arcaica, y que se localiza aún en grandes extensiones de nuestro territorio, y otra de tipo moderno que explota las nuevas tierras incorporadas al cultivo mediante las obras de irrigación y que usa las máquinas más modernas. Esta nueva agricultura ha resultado favorecida con la construcción de caminos y carreteras.

La producción agrícola intensiva para alcanzar los mejores resultados y dada la pobreza de nuestras tierras ha de hacer uso de guanos y fertilizantes. *

El Gobierno ha tratado de estimular el uso de tales fertilizantes. Antes de la segunda guerra importábamos entre doce y quince mil toneladas de fertilizantes, en forma de nitratos, provenientes de Chile. Esas importaciones se dedicaban casi exclusivamente a cultivos en gran escala como azúcar y algodón. En los otros sembrados se empleaba, insuficientemente, el

* En 1923 ya señalaba F. Bulnes, en terrible catilinaria, la importancia del problema del uso de fertilizantes en nuestras agotadas tierras. *Opus cit.* p. 155.

secular coprofertilizante. En 1946, se calculaba que el consumo total en México era de unas 30 mil toneladas al año. Se considera, en 1955, que la demanda potencial en este renglón asciende a un millón de toneladas anuales.

El Gobierno ha puesto empeño en enseñar a los pequeños agricultores el empleo y ventajas de su uso. Desde 1942 ha subvencionado y compartido con algunos ejidos el costo de los fertilizantes necesarios. De 1942 a 1946 se compraron más de tres mil toneladas con un costo de 846 mil pesos, de los cuales el Gobierno cubrió un 45% y el resto fué a cargo de los agricultores. Esta política de la Federación fué seguida por algunos gobiernos estatales concediendo subsidios similares.

Atento a estas condiciones, se ha propiciado a través de la Nacional Financiera la producción de fertilizantes que necesitamos con urgencia. En 1943, la empresa Guanos y Fertilizantes inició sus operaciones con un capital de 10 millones de pesos que fueron ampliados más tarde a 30 millones. En años subsiguientes se ha aumentado considerablemente ese capital. Esta empresa de propiedad mixta —el Gobierno posee más del 51% de las acciones— ha sido la primera en atacar el problema.

La producción inicial de esta empresa era estimada en 70 mil toneladas para el año de 1947. Para 1954 la producción total de fertilizantes se calculó en 161,148 toneladas y las importaciones ascendieron a un total de 58,097 toneladas. ¹ Con ello la agricultura alcanza mayor seguridad y productividad.

Una de las necesidades más urgentes que creó la Reforma Agraria fué la necesidad de refaccionar con crédito al trabajador del campo que, si había alcanzado la posesión de la tierra, todavía quedaba encadenado a la servidumbre que representaba el crédito usurario.

El crédito.

La fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, con el propósito de apoyar la economía agrícola nacional, es exigida por los sectores agraristas sumamente activos en esa fecha. A este Banco fueron asignadas las operaciones de crédito con los pequeños propietarios y con los colonos de los sistemas de riego.

Es con la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935 que se complementa el sistema crediticio al encauzar sus actividades y recursos hacia la mecanización y organización técnica de los ejidos.

1 Nacional Financiera, S. A., Vigésimaprimer a Asamblea General Ordinaria de Accionistas, 1955, p. 150.

La labor desarrollada por estas dos instituciones ha sido de capital importancia en el desarrollo económico de México, al afianzar los logros de la Reforma Agraria, pese a las limitaciones que los escasos recursos presupuestales han impuesto a sus partidas de créditos.

No obstante, el campo requiere una mayor cantidad de numerario para lo cual el crédito oficial siempre será insuficiente. La Banca privada últimamente se ve alentada por la consolidación económica del campo a desviar parte de sus recursos hacia estas necesidades. También el Banco Nacional de Comercio Exterior ha ayudado con sus recursos a la producción agrícola de exportación incrementada a partir de 1947. Hay además otros organismos como la Unión Nacional de Productores de Azúcar, que concurren al mercado de crédito pero en ramas específicas que le son propias.

Desgraciadamente, la forma en que se ha operado y concedido los créditos a la agricultura han adolecido de defectos e impurezas que no nos toca señalar aquí y que han dañado el sistema creando malestar y desconfianza. No obstante ello, podemos decir que uno de los logros más importantes de la política agraria debe fijarse en las posibilidades que la creación de dichas instituciones oficiales de crédito han abierto a la agricultura nacional.

En 1955, consolidada en lo jurídico la Reforma Agraria, la actividad de la Administración pública endereza sus esfuerzos para iniciar la revolución agrícola que, eliminando las condiciones antieconómicas de la explotación del agro todavía existentes en muchas regiones de nuestro suelo, lleve la técnica y la máquina a todos los ámbitos de la nación e impulse en la conciencia del mexicano el afán por el trabajo, único factor de grandeza de los pueblos.

El intento de completar lo más posible este trabajo es lo que nos mueve a dar los siguientes datos más recientes que hemos podido lograr sobre la materia. Los que a continuación transcribimos son tomados del informe anual de la Nacional Financiera, S. A., y del Banco de México, S. A., correspondientes el año de 1954.

La Inversión Agrícola Pública

En 1954 la inversión agrícola del sector público montó a 625.4 millones de pesos, habiendo aumentado 85.1 millones de pesos en relación con 1953.

El principal renglón de la inversión pública en la agricultura correspondió a la inversión en obras de riego que pasó de

502.5 millones en 1953 a 592.7 millones en 1954. El segundo lugar comprende a las inversiones de las diversas entidades oficiales que intervienen en la agricultura y asciende a 34.7 millones de pesos. El tercer lugar corresponde a Guanos y Fertilizantes con 25 millones de pesos invertidos en 1954.

En materia de política agraria, el Ejecutivo Federal creó dos nuevas instituciones con la doble finalidad de canalizar mayores inversiones hacia el campo y de estimular el crédito privado agrícola. En octubre se estableció el Consorcio del Seguro Agrícola, integrado por las compañías de seguros que operan en el ramo, las que por conducto del mismo asegurarán los riesgos de los cultivos en determinadas regiones del país, de acuerdo con el programa que elabore el propio Consorcio, previa la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El plan a desarrollar es el de asegurar en un futuro inmediato más de 5 millones de Ha. de cultivo, dando preferencia a las del maíz.

En diciembre de 1954 se creó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura integrado, principalmente, por una aportación inicial de 100 millones de pesos del Gobierno Federal, la absorción de los recursos del antiguo Fondo Nacional de Garantía Agrícola y el importe de los fideicomisos o de los fondos constituidos por el Gobierno Federal para el otorgamiento de créditos a la agricultura operados a través de las instituciones de crédito privadas.

El Crédito Agrícola

Los créditos operados por el Banco de Crédito Agrícola ascendieron a la suma de 320 millones de pesos. El Banco Ejidal operó 543.7 millones de pesos en el ciclo agrícola 1953-54, que benefició una superficie de 830 mil hectáreas. El Banco de Comercio Exterior concedió créditos por 44.5 millones de pesos.

Política de Riegos

La Secretaría de Recursos Hidráulicos incorporó al riego 139,755 Ha. Las Comisiones del Tepalcatepec y del Papaloapan contribuyeron con 32 mil Ha., que representan el 22.9% del total. Del resto, 94,400 Ha., o sea el 67.5% se incorporaron mediante la terminación de obras de gran irrigación, y 13,355, o sea el 9.6% mediante obras de pequeña irrigación.

La adición en 1954 de 139.755 Ha., a las tierras regadas del país, hace que actualmente la superficie total de riego con

obras hidráulicas oficiales ascienda a 1.027,732 hectáreas, que equivalen al 9.7% de la superficie cosechada en el país.

LA POLITICA INDUSTRIAL

Civilización vegetal y civilización mecánica.

El proceso de expansión económica de los países puede encerrarse en el doble concepto de la civilización vegetal y el de la mecánica. La dinámica de estos dos tipos de civilización en que, por una parte, se refiere a una forma de economía semicolonial y, por otra, al de la industria, abarca la lucha económica de las naciones en el último siglo.

La experiencia vivida, de la primera guerra mundial a esta parte, nos ha hecho ver que los frutos del progreso económico no se reparten por igual entre los países industriales y los no industriales. Las condiciones y niveles de vida, comparados en ambos grupos, demuestran que los que obtienen las mayores ventajas en el proceso económico son aquellos países que cuentan con la técnica y las máquinas para elaborar las materias primas extraídas de los países de civilización vegetal; ganando, no sólo en lo que pudiéramos llamar impropriadamente labor de maquila, sino que el producto elaborado es vendido después con grandes utilidades a los mismos productores de origen, alcanzando una doble ventaja económica de pagar la mano de obra nacional a un alto tipo y obtener ganancias de orden comercial en la compraventa al exterior.

Conocidas las anteriores, que son las mínimas desventajas de los países que se concretan a ser exportadores de materias primas, es por lo que se han intentado salvar todos los obstáculos —enormes y algunos casi insuperables— para que logrando la independencia económica se salvaguarde, por consiguiente, la independencia política.

México no podía ser la excepción entre los países que intentan sacudirse una economía colonial que es marasmo en la conciencia del pueblo y grillete económico de países mejor desarrollados, que son los que obtienen la parte del león en las transacciones internacionales.

Para estimular el desarrollo industrial el Gobierno ha seguido una política acorde a las circunstancias económicas del país la que, a grandes rasgos, examinaremos a continuación.

EXENCION DE IMPUESTOS

Siguiendo en esta parte la exposición de Sanford A. Mosk, vemos que la política de la Administración pública en

este renglón ha tenido especial predilección por la exención de impuestos, como un aliciente usado en muchos países para inducir a los individuos al establecimiento de nuevas empresas industriales. 1

Este sistema ha venido usándose intensamente desde 1926 cuando se pensó conveniente fomentar la industria. Los beneficios del Decreto se limitaban a empresas con un capital menor de cinco mil pesos por lo que fueron pocas las que pudieron acogerse a ese beneficio. En 1932 se redujo en parte la limitación con respecto al capital, pero aún así fueron pocas en número las empresas que obtuvieron la exención de impuestos.

Es hasta el año de 1939 cuando por nuevo Decreto se elimina la cláusula que limitaba el capital, extendiendo los privilegios de exención a cualquier empresa nueva, sin límite de capital. Con esta medida se inicia el movimiento de expansión industrial sostenido hasta hoy.

La revolución industrial que se opera a partir de esta fecha no es sólo auspiciada por las medidas adoptadas por el Gobierno sino que la situación creada por la segunda gran guerra, con la escasez de productos elaborados, por la restricción de las exportaciones de los países en guerra aunada a la arribada de capital refugiado, hacen que la situación bonancible y la segura demanda del mercado interno sea el mayor aliciente para la creación de empresas de todo tipo, que, por si eso fuera poco, cuenta con la protección arancelaria que le da ventajas en la competencia que pudiera plantearse con los productos elaborados en el exterior.

Tal situación, externa e interior, es considerada por la Administración para continuar con la misma política promulgando en 1941 la Ley de Industrias de Transformación. 2

Esta ley facultó al Secretario de Economía Nacional a conceder exención de impuestos, por cinco años, a las industrias nuevas y a las industrias consideradas necesarias para el desarrollo de la industria de México. La ley estipulaba en su artículo octavo: "Para los efectos de esta ley, la Secretaría de la Economía Nacional queda facultada para determinar qué industrias o actividades se considerarán como totalmente nuevas o necesarias para el fomento industrial del país, dadas las condicio-

La revolución Industrial.

Ley de Industrias de Transformación de ... 1941

1 *La Revolución Industrial en México, PAIM., Vol. III, No. 2 p. 58 y ss.*

2 *Diario Oficial del 13 de mayo de 1941.*

nes económicas del momento, los artículos y artefactos que se pretendan elaborar (y los procedimientos técnicos de fabricación).”

Se dejaba a la Secretaría de Economía Nacional la facultad discrecional de decisión acerca de la concesión de dicho privilegio así como la determinación de la amplitud de la exención que debería hacerse en cada caso.

Según la mencionada Ley, la misma Secretaría podía eximir del pago de todos los principales impuestos recaudados por el Gobierno Federal, como el de la renta, sobre ganancias excedentes, industriales y del timbre. Como es fácil de suponer, cualquiera exención en ese aspecto representaba considerables ventajas para la empresa y si el subsidio se concedía para todas, entonces, su situación era francamente privilegiada.

La exención fiscal se extendía, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional, a los derechos sobre la importación de materiales y maquinaria que tuviera necesariamente que ser adquiridas en el exterior. La Secretaría podía renunciar, también, a los impuestos de exportación sobre los productos elaborados que la empresa enviara al exterior. Esta concesión llegaba a incluir a veces el impuesto especial de aforo, así como los impuestos regulares.

Para la salvaguarda de los intereses nacionales, estipulaba la mencionada ley obligaciones de las empresas a producir artículos dentro de normas específicas de calidad, así como la facultad de inspección por la Secretaría de Economía Nacional de las empresas que gozaran de la franquicia, visitas que se practicarían cuando dicha Secretaría lo juzgara conveniente. Estas disposiciones no han sido aplicadas estrictamente y la mayoría de las veces han sido letra muerta merced a vicios administrativos que todos conocemos y muchos deploramos por sus nefastos resultados.

Esta política de subsidios fué reafirmada con la promulgación de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación de febrero de 1946,¹ derogatoria del capítulo II de la anterior Ley de Industrias de Transformación que ya dejamos estudiadas.

Esta modificación fué establecida con el fin de ampliar y afinar la política seguida en el programa que sobre industrialización el Gobierno se había impuesto.

1 Diario Oficial del 9 de febrero de 1946.

nes económicas del momento, los artículos y artefactos que se pretendan elaborar (y los procedimientos técnicos de fabricación).”

Se dejaba a la Secretaría de Economía Nacional la facultad discrecional de decisión acerca de la concesión de dicho privilegio así como la determinación de la amplitud de la exención que debería hacerse en cada caso.

Según la mencionada Ley, la misma Secretaría podía eximir del pago de todos los principales impuestos recaudados por el Gobierno Federal, como el de la renta, sobre ganancias excedentes, industriales y del timbre. Como es fácil de suponer, cualquiera exención en ese aspecto representaba considerables ventajas para la empresa y si el subsidio se concedía para todas, entonces, su situación era francamente privilegiada.

La exención fiscal se extendía, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional, a los derechos sobre la importación de materiales y maquinaria que tuviera necesariamente que ser adquiridas en el exterior. La Secretaría podía renunciar, también, a los impuestos de exportación sobre los productos elaborados que la empresa enviara al exterior. Esta concesión llegaba a incluir a veces el impuesto especial de aforo, así como los impuestos regulares.

Para la salvaguarda de los intereses nacionales, estipulaba la mencionada ley obligaciones de las empresas a producir artículos dentro de normas específicas de calidad, así como la facultad de inspección por la Secretaría de Economía Nacional de las empresas que gozaran de la franquicia, visitas que se practicarían cuando dicha Secretaría lo juzgara conveniente. Estas disposiciones no han sido aplicadas estrictamente y la mayoría de las veces han sido letra muerta merced a vicios administrativos que todos conocemos y muchos deploramos por sus nefastos resultados.

Esta política de subsidios fué reafirmada con la promulgación de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación de febrero de 1946,¹ derogatoria del capítulo II de la anterior Ley de Industrias de Transformación que ya dejamos estudiadas.

Esta modificación fué establecida con el fin de ampliar y afinar la política seguida en el programa que sobre industrialización el Gobierno se había impuesto.

1 Diario Oficial del 9 de febrero de 1946.

Esta ley ha sufrido su derogación total con la promulgación de la reciente Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias de enero de 1955.¹

En la exposición de motivos de la nueva ley el Ejecutivo Federal señalaba haber estimado necesario "revisar la vigente ley de Fomento de Industrias de Transformación con el propósito de impulsar la integración industrial del país encauzando su desarrollo hacia el mejoramiento de la calidad de la producción..." "de fomentar la fabricación de productos que permita limitar las importaciones para lograr y mantener el grado más conveniente de nuestra balanza de comercio". "La ley de Fomento de Industrias de Transformación se elaboró en una época en que el país pugnaba por obtener mayor desarrollo manufacturero, para aumentar rápidamente la producción de artículos de consumo y ofrecer mayores oportunidades de empleo en trabajos de rendimientos más altos que los de las actividades primarias. Mas el progreso alcanzado por el país, las condiciones interiores por que éste atraviesa y la influencia de fenómenos internacionales de toda índole obligan a substituir la actual legislación sobre la materia que nos ocupa, por otra que fomente aquel progreso, pero condicionada a nuestras actividades presentes de coordinación y de integración de todo el panorama económico de la República."

"Otro aspecto que se ha tomado muy en cuenta en la formulación de la nueva ley es el concepto de calidad de la producción, casi totalmente ausente de la Ley en vigor; concepto que por su trascendencia suma para el futuro del progreso nacional constituye el criterio central en la estructuración del proyecto de Ley."

La preocupación del Ejecutivo en lo que se refiere a nuestra balanza de pagos se externa en este párrafo: "Se excluyen del beneficio de obtener franquicias, además de las industrias especificadas en la Ley actual, a las que importen más del 40% del costo de producción de las mercancías que elaboren, así como a las nocivas para la sociedad y para la seguridad y la economía nacionales".

Dentro de las innovaciones introducidas se destaca la de que "el Estado podrá señalar oficiosamente, en forma genérica, las actividades industriales nuevas o necesarias que sea conveniente estimular en beneficio de la colectividad, guiándose para ello por las opiniones de las dependencias oficiales, de

¹ Diario Oficial del 4 de enero de 1955.

los órganos descentralizados y de los sectores semioficiales y privados que juzgue oportunos”.

Por los párrafos transcritos se puede señalar como preocupaciones y motivos esenciales de la nueva Ley la de dar mayor elasticidad al Ejecutivo para la declaración de las industrias que se consideren nuevas y necesarias, conforme se vaya desarrollando la industria; la exigencia de calidad en los productos, para proteger los intereses de los consumidores en el país y, al mismo tiempo, velar por el prestigio internacional cuando son exportadas; lograr una sana balanza de pagos y la de fomentar la creación de industrias pero conforme a las necesidades y conveniencias nacionales.

Los resultados prácticos obtenidos con esta reforma no es posible aquilatarlos por lo reciente de su promulgación que hace imposible se tengan datos apropiados.

La exención de impuestos ha sido también adoptada por diversos Estados de la República como medida para subvencionar a las industrias “nuevas y necesarias”.

Exención Fiscal
en el D. F.

Por su importancia, es de señalarse las franquicias que del mismo carácter concede el Departamento del D. F., reduciendo las tasas sobre ingresos mercantiles con el fin de atraer las industrias hacia su jurisdicción. Estas exenciones tienen el grave defecto de que el atractivo fiscal lleve a ciertas industrias a ubicaciones inconvenientes para la economía del país, por la concentración monstruosa de industrias en regiones favorecidas, cuando se obtendrían mayores ventajas tanto para la distribución de productos como para el mercado de trabajo de llevarse a cabo una planificación regional de la industria. *

Crítica

Hasta la fecha no se tienen datos exactos de estadística sobre los resultados alcanzados con los privilegios derivados de la exención de las cargas fiscales. Más bien parece que dicha política se ha prestado a mucha manga ancha para la industria y su aplicación ha sido imprecisa. Hasta la fecha no ha sido promulgado ningún reglamento y al que escribe se le informó en la Dependencia respectiva que había un proyecto pero que hasta el momento sólo tenía una aplicación interna en la Secretaría para los trámites económicos de la Ley.

No obstante, es inconcuso el incremento de toda clase de empresas industriales, muchas al amparo de estas ventajas concedidas. Sin embargo, es difícil llegar a distinguir cuáles se hu-

* Véase Gustavo Romero Kolbeck y Víctor L. Urquidi, *La exención fiscal en el Distrito Federal como instrumento de atracción de industrias, México, 1952.*

bieran creado de todas suertes por las ventajosas condiciones económicas provocadas por la guerra del 39-45, sin necesidad de que la carga del subsidio tuviera que soportarla la nación en general.

FINANCIAMIENTO INDUSTRIAL

Otra de las proyecciones indirectas de la política industrializadora del Gobierno mexicano se dirige a las medidas de carácter financiero tanto sobre las inversiones a largo plazo como a créditos de corto plazo. El capital nacional no sólo es raquítico, ignorante y medroso, sino insuficiente y poco apropiado para los proyectos y empresas industriales de elevada densidad económica. Los instrumentos financieros de esta política pro-industrialización son: el Banco de México, S. A. y la Nacional Financiera, S. A. *

Por su relevante importancia nos referiremos sucintamente a esta última.

La Nacional Financiera fué establecida por decreto de 30 de agosto de 1933, comenzando a funcionar el 1o. de julio de 1934 con un capital inicial de 50 millones de pesos. * Al finalizar el año de 1954, los recursos totales de la Nacional Financiera ascendían a \$3,980 millones y las inversiones en valores industriales sumaban 657 millones de pesos.

Inicialmente, el objeto de la institución fué crear un mercado interno para los bancos públicos, en ayuda del Gobierno para el financiamiento de sus programas sociales y de obras

* En diciembre de 1953, el Congreso de la Unión aprobó, a iniciativa del Ejecutivo, la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña. Esta ley tiene el propósito de brindar auxilio crediticio a la industria considerada mediana y pequeña que no tiene acceso en programas financieros como el de la Nacional Financiera, Banco de México o el Banco Nacional de Fomento Cooperativo; éste último dedicado a operaciones de crédito con sociedades cooperativas.

Este fondo, manejado en fideicomiso por Nacional Financiera, S. A., quedó constituido inicialmente con la suma de \$ 50 millones.

* La participación del Gobierno en esta institución es muy variable. Normalmente, Nacional Financiera es un organismo independiente, que tiene facultad propia de decisión, pero, en la práctica es un instrumento financiero del Gobierno.

públicas. También fué la promotora del mercado de valores para los bonos y acciones de las compañías privadas, con el fin de auspiciar las inversiones mercantiles. Hasta 1941 sus actividades en el sector privado estaban dirigidas a estimular las inversiones en bonos federales, estatales y locales.

Para el año de 1941, la Nacional Financiera se reorganizaba para convertirse principalmente en Banco de inversión, en un intento de acelerar la industrialización del país. Continuaría operando con valores estatales pero su tarea fundamental sería, desde entonces, la del fomento industrial. Con ello la N. F. fué autorizada para crear empresas que no estaban al alcance de los sectores privados por las fuertes inversiones requeridas y por la lentitud, en su amortización se aumentó el esfuerzo por crear un mercado de valores amplio y movido y se refaccionó con créditos a la iniciativa privada en la creación y ampliación de industrias importantes.

En concreto, la N. F. actúa fundamentalmente: 1) como banquero de la industria al conceder a ésta, en diversas formas, créditos a mediano y largo plazo; 2) como promotora de la actividad industrial al iniciar o apoyar la creación o ampliación de empresas y al contribuir en grado importante a la construcción de obras públicas, capital social fijo sin el cual el desenvolvimiento industrial sería muy lento; 3) como sociedad de inversión al operar con valores desarrollando su mercado.

Además, Nacional Financiera opera como fiduciaria del Gobierno Federal; como agente y consejero del mismo, de los Estados, Municipios y demás dependencias oficiales en la emisión, contratación, conversión y colocación de los valores públicos, como agente para la emisión y colocación de títulos de deuda de vencimiento mayor de un año que realice el Gobierno Federal o que se lleven a cabo con su garantía; y como intermediaria en la negociación, contratación y manejo de los créditos obtenidos de instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales, cuando se requiere que los garantice el Gobierno Federal.

En este último renglón, desde 1941, en que N. F. empezó a negociar préstamos en el exterior, hasta 1954 fueron obtenidos por su conducto, o con su aval, créditos a mediano y a largo plazo por 519.7 millones de dólares. Las principales instituciones prestamistas son el Eximbank y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Estos préstamos han venido a llenar necesidades de capital para el desarrollo económico nacional, imposible de conseguir en fuentes internas.

El financiamiento de empresas industriales ha revestido estas dos formas principales: 1^a.—La concesión de préstamos a plazo medio y largo; 2^a.—Comprando acciones y obligaciones de compañías industriales.

Para 1954, los saldos de los créditos y de las inversiones de la N. F. en empresas industriales llegaba a la cifra de \$2,893.1 millones, de los cuales \$2,036.3 millones correspondían a créditos industriales y \$856.8 millones a inversiones, y las operaciones en valores ascendieron a 11,857 millones de pesos.

Para dar por concluido este trabajo, de más de 200 empresas que han recibido ayuda financiera, enlistaremos, por su importancia, las siguientes:

Ferrocarriles Nacionales de México: Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.; Comisión Federal de Electricidad; Cía. Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A.; Nueva Cía Eléctrica Chapala, S. A.; Altos Hornos de México, S. A.; Hojalata y Lámina, S. A.; Cía Azucarera del Río Guayalejo, S. A.; Ingenio Rosales, S. A. de C. V.; Ingenio Independencia, S. A.; Diesel Nacional, S. A.; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.; Ayotla Textil, S. A.; Alfa Textil, S. A.; Carbonífera Unida de Palau, S. A.; Cía. Mexicana de Coque y Derivados, S. A.; Celulosa de Chihuahua, S. A.; Tubos de Acero de México, S. A.; Guanos y Fertilizantes de México, S. A.

RECAPITULACION GENERAL

Etimológicamente, administración significa servicio y sugiere la idea de actividad realizadora de fines. Estos pueden ser particulares o de interés general, surgiendo así la diferencia entre administración privada y Administración pública. Esta última es la actividad concreta y libre del Estado, dentro del Derecho, en orden a la consecución de sus fines.

Al Derecho Administrativo no le incumbe la búsqueda de las metas a seguir con un sentido direccional dado, puesto que tal disciplina jurídica se amolda —con relación de medio a fin— a los objetivos que brotan a la categoría de fines del Estado.

La actividad y funciones del Estado guardan íntima y directa relación con los fines que al mismo se le señalen y sólo cuando se ha llegado a fijar y conocer éstos fines es posible entonces determinar qué orden de actividad es la que está llamada a desarrollar para satisfacerlos.

Los fines de un Estado determinado, aquí y ahora, sólo se conocen concretamente a través de su legislación vigente puesto que no hay criterios científicos que a priori nos dieran una tabla valorativa de los mismos.

En un afán de unificar criterios hemos clasificado los fines del Estado en necesarios y contingentes. Dentro de los primeros quedarían englobados aquéllos que el Estado debe hacer suyos como única justificación de su imperium y, si no es posible realizarlos por falta de medios, deben quedar sentados, si cabe, constitucionalmente, como arquetipos hacia los que el Estado debe poner todos sus esfuerzos en hacer realidad. Los fines contingentes son aquéllos no fundamentalmente necesarios para la convivencia social.

La Administración pública es, ante todo, una función del Estado; es primordialmente, administración estatal. Ahora bien, el Estado moderno es un organismo que a través de un conjunto de principios jurídicos fundamentales desenvuelve una actividad para la realización de sus fines. Tal actividad y la organización de los medios que la regulan es lo que llamamos Administración pública. La Administración pública es organismo y acción.

La Legislación, la Jurisdicción y la Administración son todas actividades mediante las cuales el Estado tiende a realizar sus fines.

Hemos delimitado la actividad del Estado en dos círculos: la Administración del Estado en sentido amplio y en sen-

tido estricto. *Latu sensu*, la Administración pública encierra la esfera de acción del Estado en general a través, no sólo de sus tres poderes clásicos, sino que también se incluye la actividad de las demás corporaciones de Derecho público, como el Municipio, para realizar los fines necesarios y contingentes que le son propios. La Administración pública *strictu sensu*, la entendemos como el círculo que concentra el más amplio de la Administración *latu sensu*, y que abarca la actividad concreta del Poder ejecutor encaminada a la realización de los fines del Estado de interés general.

La Administración pública y la Economía son términos inseparables en el concepto que se tiene del actual Estado moderno. En este sentido la Administración pública se concibe como la planificación económica de los recursos y actividades de la nación y ciudadanos para el mayor bienestar general y estabilidad social. Cada día priva más la idea de justificar la bondad de la Administración pública por la eficacia que resulte de su gestión económica.

La Administración pública tiene, entre nosotros, una mayor responsabilidad en lo económico por la insuficiencia de técnica y capitales autóctonos y escasa iniciativa privada para la explotación de los recursos internos. Una posición neutra del Estado en la vida económica no puede ser válidamente sustentada.

Capítulo II

Muchos de los rasgos fundamentales, virtudes y vicios de nuestra actual Administración pública reconocen su origen en precedentes coloniales. Más de un problema y práctica fundamental de la Administración pública de la Colonia continúan vigentes en la actualidad.

La impreparación política fué la más funesta herencia que la Colonia legó al México independiente. La anarquía y el caos de todo un siglo hincan ahí sus raíces.

Con la Independencia, la Administración pública asumió una política negativa en lo económico, si bien dictó medidas tendientes a eliminar ciertos monopolios y estancos que como el del tabaco eran importantes fuentes de ingreso para el gobierno español. El Estado mexicano dejó de ser empresa mercantil en lo económico, y viró hacia el laicismo en lo religioso, propugnando el naturalismo liberal del librecambio y la libertad de pensamiento en lo espiritual.

La Revolución de 1910 con su arrebatado dionisíaco de creación social señala a la Administración pública mexicana nuevos rumbos desconocidos anteriormente. Se caracteriza por un retorno a lo mexicano. Se buscan las esencias de lo nacional en las raíces de lo autóctono. La directriz claramente social del credo revolucionario va encaminada a poner en manos de la Administración pública el control de los recursos nacionales para aprovecharlos en beneficio de las grandes masas de la población.

Del abstencionismo suicida del Estado liberal se pasa a la actividad positiva del Estado en la Administración y dirección de la vida económica para una mejor distribución de los bienes y productos del trabajo. La Administración pública actúa en torno a este orden de ideas. Los fines y propósitos del Estado persiguen objetivos sociales y económicos. El Estado se convierte en guía, maestro y tutor de su pueblo.

Con la Revolución de 1910 se impone la plataforma política y social que surge de entre los escombros para concebir la Administración pública no como herencia de unos cuantos, sino como realidad trangible que debe amparar a todos, al proyectarse en la forja de una personalidad étnica y en la perspectiva de una misión histórica. Esta filosofía ha impuesto a la Administración pública mexicana la tarea de asegurar el cumplimiento de los programas sociales estampados en la Constitución de 1917, de ahí lo imperioso y urgente de ir sistematizando y depurando los procesos de gobierno para lograr una mayor eficacia en los resultados.

En nuestro país, cada vez con mayor vigor, se va imponiendo la idea de considerar a la Administración pública como un proceso dinámico y vital de actuación gubernamental a la que debe exigirsele servicios eficaces y positivos.

Capítulo III

El criterio económico-político del "dejar hacer y dejar pasar" pugna con la realidad lógica e histórica. En ningún momento de la historia se ha llegado a realizar ese postulado; el Estado siempre ha intervenido y sigue interviniendo en mayor o menor grado en la actividad económica de los gobernados, por lo que el abstencionismo del *laissez faire* debe ser considerado como mera abstracción sin realidad fáctica.

El intervencionismo de Estado como tercera solución es el común denominador del liberalismo y del socialismo. Estos dos últimos excluyen al Estado; el primero porque propugna

la separación de la economía y la política, y el socialismo, porque la meta final de su evolución económica excluye el aparato del Estado.

El intervencionismo de Estado ha de implicar necesariamente una voluntad directriz que no se contenta con la contemplación teórica de los fenómenos económicos, sino que concibe éstos dentro de una teoría dinámica de la economía para actuar inteligentemente sobre ellos, y al decir inteligentemente evoco un programa: previsión, método y teósis de los sucesos económicos.

El intervencionismo social lo consideramos como un proteccionismo necesario y aplicado en la dirección opuesta a la del mercantilismo y del liberalismo. Estos protegieron a pequeños grupos directores de la actividad económica y aquél procura extender los beneficios del progreso social y económico en favor de los desheredados aunque pudiera considerarse, erróneamente, que con ello se menoscaba a los pequeños grupos privilegiados. El intervencionismo social cumple entonces con la grave misión de defender a los débiles de los fuertes.

Capítulo IV

En este capítulo hemos intentado ganar una imagen de los recursos y de la política económica en la legislación mexicana vista con relación a la Administración pública. Es tan amplio el tema que consideramos no haber expuesto un cuadro completo sino sólo un bosquejo, pero que no obsta a que la idea subyacente —como en todo nuestro trabajo— sea una preocupación honda y seria por el presente y futuro de nuestro destino. La mayor desgracia de un pueblo es ser débil en lo económico y en lo moral. Y nosotros tenemos valiosas fuerzas espirituales desperdiciadas por no haber encontrado todavía modos propios de expresión. Son éstas las reservas más preciadas de nuestro futuro que relegarán la problemática de lo económico a su exacta dimensión.

Para avanzar en la solución de los problemas más urgentes de México hemos de hacer, primero, un examen de conciencia y después, una reconsideración de conjunto de nuestra política económica, como tarea concreta.

Dejando lo primero al fuero interno personal, la segunda debe ser dirigida a la formulación de un plan flexible —sin caer en la trampa del proyectismo— de una política de conjunto basada en una programación económica que tome en cuenta los intereses de la colectividad. Para ello, la Administración

pública ha de coordinar sus funciones de una manera racional y con técnica adecuada al logro de los fines presentes y futuros del desarrollo económico y social del país.

-Como labor inmediata creemos son de urgencia, además, la jerarquización de las obras públicas, dando preferencia al fomento de las fuentes de producción y de trabajo, canalizando el crédito hacia la producción y revisando de paso, pero a fondo, la política fiscal y arancelaria para que la industrialización doméstica sea sana y vigorosa.

Sin esto, no podrá existir el ambiente económico para la creación de un mercado nacional expansivo sustentado en un aumento del nivel de vida de las masas, columna vertebral de la economía y conciencia nacionales. Conciencia cuya manifestación suprema será regla de conducta que concebirá el Derecho como palpitación de la vida misma que hurga en el pasado, norma el presente y aun trata de escudriñar, proyectándose adelante, el porvenir ignoto.

BIBLIOGRAFIA

- Araquistain Luis, *La Revolución Mejicana*. Madrid, 1929.
- Banco de México, S. A., *La Industria Química Pesada en México*. 1948.
- *Trigésimatercera Asamblea General de Accionistas*. 1955.
- Bassols Narciso, *La Nueva Ley Agraria*. México, 1927.
- Bertrand André, *Las técnicas del trabajo gubernamental en el Estado moderno*. Bruselas, 1954.
- Bielsa Rafael, *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, 2a. Edic. Buenos Aires, 1929.
- Bodenheimer Edgar, *Teoría del Derecho*. México, 1942.
- Bulnes Francisco, *Los Grandes Problemas de México*. México, 1926.
- *El Verdadero Díaz y la Revolución*. México, 1920.
- *El Porvenir de las Naciones Latinoamericanas*. México, 1899.
- Bullrich Rodolfo, *Principios Generales de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1942.
- Burgess Juan W., *Ciencia Política y Derecho Constitucional*. Madrid.
- Burgoa Ignacio, *Dos estudios jurídicos*. México, 1953.
- *Las garantías individuales*. México, 1944.
- Buttgenbach André, *Théorie Générale des Modes de Gestion des services publics en Belgique*. Bruxelles, 1952.
- Cosío Villegas Daniel, *Extremos de América*. México, 1949.
- Croce Benedetto, *Materialismo histórico y economía marxista*. Buenos Aires, 1942.
- Ch. Gide-Ch. Rist, *Histoire des Doctrines Economiques*. Paris, 1926.

- De la Peña Joaquín y otros, *La Industria siderúrgica en México*. México, 1951.
- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*. 6a. Edic. México, 1955.
- Fleiner Fritz, *Instituciones de Derecho Administrativo*. Labor, 1933.
- García Maynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. México, 1949.
- *Ética*. México, 1944.
- García Oviedo Carlos, *Derecho Administrativo*. Madrid, 1943.
- Gascón y Marín José, *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid, 1950.
- Germán Parra Manuel, *La Industrialización de México*. México, 1954.
- Gonnard Rene, *Historia de las Doctrinas Económicas*. Aguilar, 1948.
- Groppali Alessandro, *Doctrina General del Estado*. Milán, 1952.
- Jellinek George, *Teoría General del Estado*. Madrid, 1914.
- Kelsen Hans, *Teoría General del Estado*. Labor, 1934.
- Laufenburger Henry, *Intervención del Estado en la vida económica*. México, 1945.
- *Finanzas Comparadas*. México, 1951.
- Legislación Consultada, *Constitución Política General y demás leyes y códigos mencionados*.
- Macedo Pablo, *Tres Monografías*. México, 1905.
- Mancera Ortiz Rafael, *El Presupuesto como estabilizador del desarrollo económico*. México, 1953.
- *Actitud de México ante los programas de Desarrollo*. México, 1953.
- Mayer Otto, *Le Droit Administratif Allemand*. Paris, 1903.
- McCutchen McBride George, *The Land Systems of México*. New York, 1923.
- Marx, C. y F. Engels, *Manifiesto comunista*.
- Mendieta y Núñez Lucio, *El Derecho Precolonial*. México, 1937.
- *La Administración Pública en México*. 1942.
- *El Problema Agrario de México*. 1954.
- Merkí Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Madrid, 1935.
- Mosk Sanford A., *La Revolución Industrial en México*. PAIM, Vol. III, No. 2.

- Muñoz Amato Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. México, 1954.
- Nacional Financiera, S. A., *Vigésimaprimeras Asambleas Generales Ordinarias de Accionistas*. México, 1955.
- Ots Capdequi J. M., *El Estado Español en las Indias*. México, 1946.
- *El siglo xviii español en América*. Jornadas.
- Pereyra Carlos, *Breve Historia de América*. Madrid 1930.
- Philip Kjeld, *La política financiera y la actividad económica*. Madrid, 1949.
- Presutti Errico, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*. 3a. edic.
- Revistas, *El Trimestre Económico*, Vol. XII, No. 2 y Vol. XIII No. 2.
- Romero Kolbeck y Víctor L. Urquidí. *La exención fiscal en el Distrito Federal como instrumento de atracción de industrias*. México, 1952.
- Royo Villanova Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*. Madrid.
- Schaeffer Wendell Karl Gordon, *La Administración Pública Mexicana*. PAIM, Vol. VII, No. 1.
- Secretaría de Gobernación, *Seis años de actividad nacional*, México, 1946.
- Sierra Justo, *Evolución Política del Pueblo Mexicano*. México, 1948.
- Silva Herzog Jesús, *El pensamiento económico en México*. México. 1947.
- Simpson Eyler N., *The ejido, Mexico's way out*. 1937.
- Spengler Oswald, *La Decadencia de Occidente*. Madrid, 1944.
- Tannenbaum Frank, *La lucha por la paz y por el pan*. PAIM, Vol. III, No. 4.
- Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, 1949.
- Vallarino Juan Carlos, *Tratado de Economía Política*. Buenos Aires, 1945.
- Velasco Calvo Recaredo F. de, *Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración*. Barcelona, 1930.
- Villegas Basavilbaso Benjamín, *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1951.
- Von Kleinwachter, *Economía Política*. Barcelona, 1940.

White Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*. New York, 1955.

Whittaker Edmund, *Historia del Pensamiento Económico*. México, 1948.

Wythe G., *La Industria Latinoamericana*. México, 1947.

Zamora Fernando, *Industrialización y Planeación Regional de México*. México, 1950.

Zarco Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857*. Imprenta de Ignacio Cumplido. 1857.

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

Pág. 15

DIVERSOS ASPECTOS SOBRE EL TEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Introducción.—Etimología.—Concepto Vulgar.—Naturaleza Jurídica de la Administración Pública.—Fines del Estado.—Clasificación de los fines del Estado.—Los fines de la Administración.—La Administración Pública.—Administración Pública y Gobierno.—Administración Pública y Constitución.—La Ciencia de la Administración Pública.—La Administración Pública como Arte y como Técnica.—La Administración y los Servicios Públicos.—La Administración Pública en Norteamérica.—Nuestro Punto de Vista.—La Administración Pública y la Economía.

CAPITULO SEGUNDO

Pág. 57

LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Epoca Precolonial.—Epoca Colonial.—Los Organos del Gobierno.—La Reforma Política y Administrativa.—Control Administrativo y Responsabilidad Oficial.—El Legado.—La Administración Pública a partir de la Independencia.—1910.

CAPITULO TERCERO

Pág. 85

LAS DOCTRINAS POLITICO-ECONOMICAS

La Escuela Individualista o Liberal.—El Socialismo.—El Intervencionismo Económico.

CAPITULO CUARTO

Pág. 105

LA VIDA ECONOMICA MEXICANA

I.—EL ESTADO Y LOS RECURSOS

EL ESTADO: *Relaciones con la Economía Nacional.—El Estado como sujeto de la Economía.—El Estado como Legislador.—El Estado como Organó Fiscal.—El Estado y la Política Económica.*—LOS RECURSOS: *El Mito.—Agricultura.—Minería.*

II.—LA POLITICA ECONOMICA EN LA LEGISLACION MEXICANA

La Política Agraria.—La Política Industrial.—Exención de Impuestos.—Financiamiento Industrial.

RECAPITULACION GENERAL

Pág. 151

BIBLIOGRAFIA

Pág. 157