

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LOS PROBLEMAS SOCIALES, LA PLANEACION
Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

LIBRO DE TITULACION
M. A. M. M.

Tesis

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

JAIME MONTEJO HERNANDEZ

México. D. F.

1970



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.

A MI MADRE

Profa. Doña Martha H. de Montejo.

Mi homenaje.

A MI PADRE

Don Juan Montejo Marín.

Su ejemplo.

A MIS HERMANOS

Rolando

Ramiro

Felipe

Alfonso

Marthita

Ramón

Por sus estímulos y alientos.

A MI ESPOSA.

Lic. y C. P. Virginia Salas de Montejo.

Por su fe, confianza y comprensión.

A MI HIJITA NORMA.

Por su cariño, fuente de alegría.

A TODA MI FAMILIA.

Con mi mayor afecto.

A MI MADRINA.

**Dña Delia G. de Vera.
IN MEMORIAM**

A MI PADRINO.

**Don Joaquín Vera H.
Mi gratitud, por la oportunidad
que me brindó en la vida para -
llegar a ser útil a la sociedad.**

AL SR. LICENCIADO, HECTOR REBOULEN WOOD

**Por sus atinadas orientaciones en la -
realización de este trabajo.**

A MIS QUERIDOS MAESTROS.

Por sus sabias enseñanzas recibidas
en el camino que he recorrido, para
convertir en realidad uno de mis -
más grandes anhelos.

AL SR. LICENCIADO, JORGE MORENO COLLADO.

Mi testimonio de gratitud, por su valiosa
ayuda y dirección que tan gentilmente me-
brindó; para la elaboración de esta tesis.

Al C. Jefe del Departamento-
Jurídico del I.S.R.

SR. LIC. JUAN VALDEZ OCHOA.

Mi reconocimiento y gratitud.

INDICE

PROLOGO -----	Pag. 11
---------------	------------

CAPITULO I

ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.- Algunas consideraciones sobre los problemas sociales y la Administración Pública. -----	12
2.- Clasificación de las relaciones de reciprocidad entre los gobernantes y gobernados. -----	13
A).- Primera Fase.- Desempeño de servicios de carácter social por el Estado. -----	13
B).- Segunda Fase.- Aportación de los recursos necesarios al Estado por parte de los súbditos o ciudadanos. -----	16
C).- Tercera Fase.- Aplicación por el Estado de los recursos que le proporcionan los súbditos o ciudadanos al cumplimiento de los servicios que le están encomendados. -----	17
3.- Ley del Desarrollo de la Administración. -----	18
4.- La evolución de la Administración Pública en México a partir de 1821. -----	19

CAPITULO II

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO.

1.- Consideraciones generales sobre el Intervencionismo de Estado. --	31
2.- Diversas clases de intervencionismo. -----	33

A).- Individualismo o Liberalismo. -----	33
B).- Estatismo. -----	34
C).- Moderado. -----	34
D).- La justificación del Intervencionismo. -----	39
3.- El intervencionismo y las garantías individuales y sociales, - en nuestra Constitución. -----	40
4.- Límites del intervencionismo. -----	48
5.- Antecedentes del Intervencionismo de Estado en México. -----	52-
A).- Epoca Precortesiana. -----	52
B).- Epoca Colonial. -----	56
C).- Epoca Independiente. -----	58
D).- Epoca Porfirista. -----	62
E).- Epoca Post-revolucionaria. -----	65

C A P I T U L O III

LA PLANEACION.

1.- Importancia de la Investigación Sociológica en la Planeación. --	69
2.- Consideraciones generales sobre la Planeación. -----	73
3.- Concepto de Programar y Gobernar. -----	75
4.- Concepto de Programa de Gobierno. -----	77
A).- Definición. -----	78-
B).- Programa de Gobierno del Estado de México. -----	78
C).- Metodología. -----	79
D).- Limitación General. -----	81

5.- Definición de Planeación o Planificación. -----	82
6.- Antecedentes de la Planificación en México. -----	87
7.- La Secretaría de la Presidencia como Organo Planificador. -----	94
A).- Organización. -----	94
B).- Atribuciones. -----	96
C).- Funciones. -----	97

C A P I T U L O IV

-LOS SECTORES DE DESARROLLO.

1.- Consideraciones generales. -----	102
2.- Desarrollo Económico. -----	103
A).- Concepto de Desarrollo Económico. -----	103
B).- APENDICE No. 2.- Los principales renglones de Desarrollo Económico. -----	110 y 161
3.- El Bienestar Social. -----	110
A).- Consideraciones generales sobre el concepto de Bienestar Social. -----	111
B).- Definición. -----	113
4.- Planeación del Desarrollo Económico y Social. -----	122
A).- APENDICE No. 3.- Los principales renglones de Bienestar Social que deben ser objeto de Planeación. -----	127 y 162
5.- La Reforma Administrativa. -----	127
A).- Consideraciones Generales sobre la Reforma Administrativa. -	127
B).- Concepto de Reforma Administrativa. -----	129

C).- Definición. -----	130
6.- La Planeación de la Reforma Administrativa. -----	131
7.- Area de Aplicación de la Reforma Administrativa. -----	134
8.- La Comisión de Administración Pública como Organo Planificador de la Reforma Administrativa. -----	136
A).- APENDICE No. 4.- Principales renglones de los problemas - Administrativos que deben ser objeto de la Planeación de- La Reforma Administrativa. -----	139 y 163

C A P I T U L O V.

ALGUNOS ASPECTOS DE LOS OBSTACULOS TRADICIONALES AL DESA RROLLO ECONOMICO, SOCIAL Y A LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

1.- Consideraciones generales. -----	140
A).- Las Invérsiones. -----	140
B).- Infraestructuras. -----	146
2.- La Protección a la Industria Nacional, las Inversiones Extran- jeras y sus efectos perjudiciales. -----	148
3.- Las Normas de Calidad. -----	151
4.- El problema de las cuatro etapas de la Reforma Agraria Inte- gral. -----	152
A).- Ampliación de la primera etapa de la Reforma Agraria Inte- gral. -----	153
B).- Otros Problemas. -----	155

5.- Los obstáculos tradicionales en la Administración Pública.

APENDICES -----	160-63
CONCLUSIONES -----	164.
BIBLIOGRAFIA. -----	167 .

PROLOGO.

La idea que me ha impulsado a seleccionar este tema, ha sido la urgente necesidad que tiene la Nación de su desarrollo equilibrado e integral, y como esto se logra entre otros medios con una planeación de lo económico, social y la Administración Pública, es por lo que planteo sobre el particular, algunos problemas que requieren inmediata atención.

En la planeación se encuentran los postulados básicos sobre una mejor distribución de la riqueza, del bienestar colectivo con justicia social, siempre que la Administración Pública esté orientada a una constante reforma, al igual que la evolución de la sociedad.

Por lo tanto, a la consideración generosa del H. Jurado, someto el presente trabajo que lleva la sincera intención, de proporcionar algunas soluciones a esos problemas, que conciente de su generalidad, impiden que lleguen a ser en un momento dado una solución específica, pero sí, con fundamentos que pueden alcanzar su aceptación o bien llegar a ser dignos de tomarse en cuenta para una mediación formal.

PROLOGO.

La idea que me ha impulsado a seleccionar este tema, ha sido la urgente necesidad que tiene la Nación de su desarrollo equilibrado e integral, y como esto se logra entre otros medios con una planeación de lo económico, social y la Administración Pública, es por lo que planteo sobre el particular, algunos problemas que requieren inmediata atención.

En la planeación se encuentran los postulados básicos sobre una mejor distribución de la riqueza, del bienestar colectivo con justicia social, siempre que la Administración Pública esté orientada a una constante reforma, al igual que la evolución de la sociedad.

Por lo tanto, a la consideración generosa del H. Jurado, someto el presente trabajo que lleva la sincera intención, de proponer algunas soluciones a esos problemas, que conciente de su generalidad, impiden que lleguen a ser en un momento dado una solución específica, pero sí, con fundamentos que pueden alcanzar su aceptación o bien llegar a ser dignos de tomarse en cuenta para una mediación formal.

C A P I T U L O I

ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.- Algunas consideraciones sobre los problemas sociales y la Administración Pública.

En nuestra época la tarea fundamental de la Administración Pública del Estado moderno, es la de satisfacer las necesidades de la colectividad, toda vez que la Administración Pública es el resultado directo de las necesidades sociales, nacida de ellas, tiene su origen desde los primeros grupos humanos y que sólo se perfila con expresiones propias cuando esos grupos, (clan, tribu, etc.) se organizan en una autoridad común.

Organizados los grupos en sociedades, correlativamente se van creando nuevas necesidades propias de los grupos socialmente organizados, que para satisfacerlas se establece una doble corriente de obligaciones y derechos entre Gobernantes y Gobernados, esa corriente se concreta en instituciones permanentes que, en conjunto, constituyen lo que hoy se conoce como la Administración Pública.

Esa doble corriente, da origen a dos actividades de la organización administrativa, como lo señala Raoul de la Graserie: "el primero formado por las actividades de los gobernantes para cumplir funciones necesarias y útiles a los súbditos o ciudadanos y el segundo por los esfuerzos de éstos para cumplir una serie de presta--

ciones de la vida social". (1)

2.- Clasificación de las relaciones de reciprocidad entre gobernantes y gobernados.

Según el mismo autor, esta relación de reciprocidad se desenvuelve en tres fases: 1o.- Desempeño de servicios de carácter social por el Estado; 2o.- Aportación de los recursos necesarios al Estado, por parte de los súbditos o ciudadanos; y 3o.- Aplicación por el Estado, de los recursos que le proporcionan los súbditos o ciudadanos al cumplimiento de los servicios que le están encomendados.

Analizando cada una de las fases en las relaciones de reciprocidad a que nos hemos referido anteriormente, tenemos:

A).- Primera Fase.- En cuanto al Desempeño de Servicios de carácter Social por el Estado; están influidos por problemas diversos como son: Demográficos, económicos, sociales y políticos, y pueden clasificarse en cuatro categorías:

1a).- Servicio de Defensa.

2a).- Servicios de Garantía.

3a).- Servicio de Promoción de Prosperidad Pública Material-

y,

4a).- Servicios de Promoción de Prosperidad Pública Intelectual y Moral.

(1) Mendieta y Nuñez, Lucio.- Citando al autor.- MEXICO 50 Años de revolución.- XXXVI. La Administración Pública.- Tomo III. La Política.- Fondo de Cultura Económica.- 1961. pp. 85 y ss.

Nuestro autor continúa diciendo: "La misión del Estado es-triba en proteger al ciudadano contra los malos que pueden lesionar y aún destruir su existencia" "para ello, el Estado necesita organizar servicios múltiples para prevenirlos en cuanto sea posible, por lo que conforme a las categorías señaladas en esta clasificación pasamos a analizarlas en la siguiente forma:

la).- Servicios de Defensa.- Para preservar al individuo y a la sociedad contra actos delictuosos de cualquier naturaleza, que pone en peligro la vida y el patrimonio o la integridad corporal de las personas, su reputación y sus derechos, el Estado organiza servicios de policía y administración de justicia, creando tribunales; para la defensa del territorio organiza el ejército; etc., al efecto crea las leyes respectivas para satisfacer estas finalidades.

Pero el individuo no sólo está expuesto a sufrir la agresión de sus semejantes, sino que además está expuesto a las consecuencias de los fenómenos de la naturaleza y a perder sus bienes por tales motivos; como son huracanes, terremotos, inundaciones, etc., o por causa del medio biológico; enfermedades, epidemias, epizootias, insalubridad, etc.

Finalmente el ser humano, se ve a menudo amenazado en sus medios de subsistencia ya sea por las sequías, pérdidas de sus cosechas, paros, huelgas, vejez, etc. Para responder a estas necesidades que aumentan constantemente acorde con la civilización, el Estado necesita contar con órganos administrativos e Instituciones

de Asistencia, de Seguridad Social y de Instituciones Preventivas de Rehabilitación y de socorro; traducidas en Asistencia Social, Seguro Social, Tribunales del Trabajo, Tribunal para Menores; Orientación Familiar.

2a).- Servicios de Garantía.- Estos servicios llamados de autenticación, porque su objeto es dar a ciertos actos un carácter indudable que es, por ello, garantía de la colectividad, por ejemplo: la acuñación de moneda; los centros de educación profesional; las oficinas que conceden patentes de invención y marcas de fábrica; las que verifican las pesas y medidas; las que llevan al cabo los actos del Registro Civil; el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y en fin los actos de certificación que interesan en alguna forma a la sociedad para su seguridad.

Lo que demuestra que sin los servicios de garantía es prácticamente imposible la vida de las sociedades modernas. Si cualquiera pudiese emitir billetes o acuñar monedas, las transacciones comerciales resultarían perjudiciales y a la estructura misma del Estado.

Sin la expedición de títulos profesionales, el individuo estaría a merced de los charlatanes sin escrúpulos; sin la certificación de actos del Registro Civil, como los matrimonios, los nacimientos, las defunciones, sería imposible establecer los derechos y las obligaciones que dan estabilidad y fuerza a la familia.

Estos sencillos ejemplos nos indican la necesidad que las sociedades humanas tienen de la autenticación oficial en sus diver-

sas actividades.

3a).- Servicios de Promoción de la Prosperidad Pública Material.- La vida social exige una serie de obras materiales. En los centros urbanos son necesarios los edificios públicos, las instalaciones de las oficinas para la atención de los servicios públicos encomendados al Estado, son indispensables otros, para escuelas, mercados, museos, teatros, jardines, campos deportivos y otros propios para las prestación de dichos servicios.

Los caminos carreteros, obras de irrigación, la sanidad, los puertos y otras obras de infraestructura, son ejemplos de las numerosas construcciones que debe emprender el gobierno para satisfacer urgentes necesidades de la colectividad.

4a).- Servicios de Promoción de la Prosperidad Pública Intelectual y Moral.- El progreso de un pueblo no puede cubrirse sólo como un desarrollo de fuerza física, económica y política, para su logro es necesario armonizarlo con el desarrollo intelectual y moral, como factor de bienestar social, por lo que el Estado se ve en la necesidad de sostener diversos establecimientos, con el objeto de impartir la instrucción primaria, la superior, la profesional y otras que se encargan de la difusión de la cultura en todos sus aspectos.

Al efecto existen leyes de educación pública que norman la actividad del Estado en este aspecto esencial de sus funciones.

B).- Segunda Fase:- Aportación de los recursos necesarios al

Estado por parte de los súbditos o ciudadanos.- Para que el Estado se encuentre en condiciones de proporcionar los servicios que hemos enumerado anteriormente, necesita de los recursos que los ciudadanos y los integrantes de su población, deben proporcionar, los cuales pueden ser de dos clases:

1o.- Contribuciones Personales.

2o.- Contribuciones Pecuniarias.

Dentro de la primera clase se pueden señalar, el servicio militar, la participación en los censos, cargos electorales, jurados y todos aquellos en que se requiere la colaboración obligatoria y personal de los ciudadanos.

Respecto de la segunda clase, las contribuciones pecuniarias se conocen con el nombre de impuestos; que según la clasificación generalizada y discutida, pueden ser impuestos directos e impuestos indirectos.

Estas contribuciones se encuentran establecidas por disposiciones de carácter militar, censal, electoral, fiscal y demás relativas.

C).- Tercera Fase. - Aplicación por el Estado de los recursos que le proporcionan los súbditos o ciudadanos al cumplimiento de los servicios que le están encomendados.- "Esta aplicación se hace -dice Raoul de la Graserie -por medio de una serie de autoridades de las que el punto de partida es el Parlamento". (2)

(2) Mendita y Núñez, Lucio.- Op. cit. p. 88

La actividad mencionada se desarrolla con base en la política fiscal a través de Leyes de Ingresos y Egresos de la Federación.

De acuerdo con lo que establecen los artículos 65, fracción II y 73, fracción VII y 31, fracción IV de nuestra Constitución, se da al Poder Legislativo la facultad de decretar los impuestos que sean necesarios para satisfacer o cubrir los servicios públicos a que se refiere el Presupuesto de Egresos, de aquí, que de acuerdo con el principio constitucional de referencia, los impuestos no pueden exceder del importe de los gastos que tenga que realizar el Estado en cada ejercicio fiscal, ya que, además los preceptos mencionados fijan el límite al cual deben ascender los ingresos.

Al respecto de estos problemas que hemos analizado "en 1776, Adam Smith afirmó que el Estado tenía tres funciones principales: - su propia defensa, la conservación de la paz, la ley y el orden y; - en tercer lugar erigir y conservar ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas que nunca podrán servir para el provecho de ningún individuo o grupo minoritario de individuos" (3)

3.- Ley del Desarrollo de la Administración Pública.

De lo anterior concluimos, que "la Organización de la Administración Pública para el cumplimiento de los fines del Estado, es

(3) Mason Edward.- Planificación Económica en Areas Subdesarrolladas.- Haciendo referencia a Adam Smith. Compañía General de Ediciones, S. A.- México, D.F., 1963.- pp. 2 y s.

un fenómeno sociológico y, por ello mismo, de carácter universal.- Se da en todos los pueblos y la actividad administrativa en sus tres fases la hallamos, indefectiblemente, en toda entidad social-políticamente organizada" (4)

En los pequeños Estados primitivos los lineamientos esenciales de la organización administrativa, como se ha descrito se presentan con la mayor sencillez o en forma embrionaria como podría decirse; pero es fácil de descubrirlos, siempre existen. A medida que el Estado se desarrolla, su organización administrativa se va transformando en el sentido de una complejidad presente y de una mayor justeza o perfección en su funcionamiento, al propio tiempo que extiende el ámbito de sus funciones concomitantemente al aumento de nuevas necesidades sociales a satisfacer. Así, se puede expresar lo que podría denominarse la "Ley del Desarrollo de la Administración Pública", que tiene su aplicación en el término de moda conocido como la Reforma Administrativa, que el Poder Público trata de realizar para lograr como ya se dijo anteriormente los fines del Estado. Es por esta razón, que considero de mucha importancia- conocer brevemente la evolución de nuestra administración pública, a partir del decreto de la Junta Provisional Gubernativa del 8 de noviembre de 1821.

4.- La evolución de la Administración Pública en México a partir de 1821.

(4) Mendita y Nuñez, Lucio.- Ob. cit. p. 88

La Administración Pública en México, ha tenido una serie de transformaciones debido a las circunstancias políticas, económicas y sociales que el pueblo mexicano ha sufrido en su incansable lucha a partir del movimiento de independencia de 1810, para lograr su bienestar.

"Desde el inicio de nuestra independencia política y siempre que el gobierno ha adoptado el régimen republicano, el Poder Ejecutivo ha estado depositado para su ejercicio en una sola persona, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A medida, en que el país ha ido evolucionando, las funciones encomendadas al Presidente de la República han aumentado en complejidad e importancia, tanto en el aspecto administrativo como en el de su gestión. Para el Despacho de los diversos negocios que tiene encomendados, el Titular del Ejecutivo ha necesitado del auxilio de diversos organismos del Estado, denominados Secretarías y Departamentos cuyos representantes son nombrados por el propio Presidente, basado en los artículos 90, 92 y 93 de la Constitución y conforme lo ha ido requiriendo el desarrollo económico y social del país, han sido creados diversos Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que coadyuvan en las tareas que tiene encomendadas el Estado Mexicano.

Los diversos organismos auxiliares del Poder Ejecutivo por lo que toca al sector central, reciben su nombre, funciones y competencias de los distintos ordenamientos, que, con esta finalidad se han promulgado. Es a través de éstos, como se puede conocer la-

evolución del Poder Ejecutivo desde el comienzo de nuestra época independiente y los principales son los que se señalan a continuación:

"DECRETO DE LA JUNTA SOBERANA PROVISIONAL GUBERNATIVA, DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 1821. (*) Estableció cuatro ministerios denominados: Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Secretaría de Guerra y Marina; y Secretaría del Despacho de Hacienda.

CONSTITUCION DE 1824 (4 de octubre). En su Sección VI artículo 117 estableció que: Para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General por una Ley (se mantuvieron los cuatro mencionados anteriormente).

BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO GENERAL, DURANTE EL REGIMEN DEL PRESIDENTE JOSE JUSTO CORRO, EL 29 DE DICIEMBRE DE 1836.- El artículo 28 de la Ley Cuarta conservó igual número de ministerios pero con las denominaciones siguientes: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina.

LA CIRCULAR DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL 5 DE ENERO de 1837, cambió el nombre del Ministerio de Justicia y de

(*) Previo este decreto y durante el gobierno de Agustín de Iturbide se expidió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1821 que en su Capítulo 2º Art. 32 señalaba que: "Habrá cuatro Ministros por este orden: Del Interior y Relaciones Exteriores, de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, de Hacienda, de Guerra y Marina y además, un Secretario de Estampillas.

Negocios Eclesiásticos por el de Ministerio del Interior, y denominó para lo sucesivo Ministerio de Relaciones Exteriores, dejando ci sin cambios a los dos restantes.

BASES DE ORGANIZACION PARA EL GOBIERNO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA, ADOPTADA EN TACUBAYA POR EL GRAL. ANTONIO LOPEZ DE SANTA-ANA Y OTROS GENERALES SUBLEVADOS.

Estas bases para el establecimiento de un gobierno provisional preveían el nombramiento de un nuevo Presidente, la convocatoria de un Congreso y la organización de un futuro gobierno. En la base Octava se preveía que "se nombrarán cuatro ministros: el de - Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e - Industria; el de Hacienda y el de Guerra y Marina". Que jamás operaron. El 9 de octubre de 1841, Santa Ana era declarado Presidente y los nombramientos de su Gabinete no fueron publicados oficialmente. Para el 13 del mismo mes, el ministro del Interior, Crispiano-del Castillo, ya estaba refrendando decretos como ministro de Justicia e Instrucción Pública, sin que mediara explicación oficial - del cambio de designación.

CIRCULAR DEL 18 DE OCTUBRE DE 1841, por la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación anuncia su cambio de - designación por haber tomado a su cargo los negociados de gobernación que detalla.

DECRETO DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1841, por el que se crean las Juntas de Fomento y Tribunales Mercantiles. (D. O. 22 de noviembre

de 1841).

BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA ACORDADAS POR LA -
 JUNTA NACIONAL LEGISLATIVA, EXPEDIDAS POR EL GOBIERNO PROVISIONAL-
 DEL PRESIDENTE ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANA EL 13 DE JUNIO DE 1843:-

"El despacho de todos los negocios del Gobierno estarán a -
 cargo de cuatro ministerios que se denominaran: de Relaciones Exte-
 riores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos,
 Instrucción Pública e Industria; de Hacienda; y de Guerra y Marina".

DECRETO DE 22 DE ABRIL DE 1853, TITULADO "BASES PARA LA -
 ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTI-
 TUCION".- Fijó en su artículo 1º que:

"Para el despacho de los negocios habrá cinco secretarías -
 de Estado con los nombres siguientes: de Relaciones Exteriores; de
 Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instruc-
 ción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de
 Guerra y Marina; de Hacienda y Crédito Público.

DECRETOS DEL 12 y 17 DE MAYO DE 1853. En ellos se aumentó -
 el número de Secretarías a seis; el primero determinó tanto el nú-
 mero como el nombre de las Secretarías, y el segundo hizo la dis-
 tribución de funciones a cada una de ellas.

El artículo 2o. del Decreto de 12 y 17 de mayo de 1853 decía:

"El orden y la denominación de las secretarías de estado se-
 rá el siguiente: de Relaciones Exteriores, de Gobernación; de Jus-
 ticia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, -
 Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; de Hacien-

da y Crédito Público".

ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, EXPEDIDO POR EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE IGNACIO COMONFORT EL 23 DE MAYO de 1856; en su artículo 86 señalaba que: "para el despacho de los negocios continuarán los actuales Ministerios de Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda".

CONSTITUCION DE 1857. Estableció que: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

DECRETO SOBRE LA DISTRIBUCION DE LOS RAMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE INTERINO CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA, LIC. BENITO JUAREZ, EL 23 DE FEBRERO DE 1861. Este conserva el mismo número de secretarías que el decreto de 12 de mayo de 1853, pero con los siguientes nombres: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Fomento, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio y Secretaría de Guerra y Marina. (**)

(**) Durante el régimen del Presidente Benito Juárez, parte del territorio Nacional se halló bajo la jurisdicción del Imperio establecido por los invasores extranjeros. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de Maximiliano, emitido en 1865, establecía en su artículo 50: "El Emperador gobierna por medio de un Ministerio compuesto de nueve departamentos ministeriales, encomendados: Al Ministro de la Casa Imperial; al Ministro de Estado; al Ministro de Negocios Extranjeros; al Ministro de Justicia; al Ministro de Instrucción Pública y Cultos; al Ministro de Guerra; al Ministro de Fomento; al Ministro de Hacienda.

Una Ley establecerá la organización de los Ministerios y designará los ramos que hayan de encomendarseles.

DECRETO DEL 13 DE MAYO DE 1891. (D. O. 15-V-1891) EXPEDIDO-DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PORFIRIO DIAZ.-De acuerdo con este ordenamiento se establecía las secretarías: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Hacienda, Crédito Público y Comercio; de Guerra y Marina.

DECRETO EXPEDIDO POR VENUSTIANO CARRANZA, JEFE DEL EJERCITO CONSTITUCIONALISTA PUBLICADO EN EL "CONSTITUCIONALISTA" DE HERMOSILLO, SON., del 9 de diciembre de 1913. Este decreto aumenta al número de ocho Dependencias del ejecutivo, dividiendo a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, en las Secretarías de: Justicia; y de Instrucción Pública y Bellas Artes.

CONSTITUCION DE 5 DE FEBRERO de 1917. Tal y como lo hacía la anterior Constitución, establece que: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría."

LEY DEL 13 DE ABRIL DE 1917. (D. O. 14-IV- 1917). Entró en vigor el 10. de Mayo del mismo año. Dice en su artículo 1º:

"Para el despacho de los negocios de orden administrativo Federal, habrá seis secretarías y tres departamentos. Las secretarías serán: la de Estado; la de Hacienda y crédito Público; la de Guerra y Marina; la de comunicaciones; la de Fomento; la de Industria y Comercio. Los departamentos serán: el Judicial, el Universi

tario y de Bellas Artes, el de Salubridad Pública"'''

LEY DE SECRETARIAS DE ESTADOS DE 25 DE DICIEMBRE DE 1917. - (D. O. 31-XII-1917). Creó siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos. Las Secretarías eran: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio y Trabajo. Además de, los departamentos existentes se crearon los de: - Aprovechamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; y Contraloría.

DECRETO DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1922. La Ley anterior fue modificada por este decreto (D. O. 12-I-1933) que creó, por su artículo 1o., un Departamento más, que se denominó Departamento de Estadística Nacional. Con ello el número de departamentos de Estado se elevó a seis, más las siete secretarías existentes.

LEY SOBRE IRRIGACION CON AGUAS FEDERALES, publicada en el D. O. del 9 de enero de 1926. En su artículo 3o. creó, "para promover y construir obras de irrigación en la República, un órgano administrativo denominado Comisión Nacional de Irrigación".

DECRETO DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1932. (D. O. 15-XII-1932). Reformó por segunda vez la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917. Dicho decreto por medio de su artículo 1o. creó el Departamento de Trabajo; cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por la de "Secretaría de la Economía Nacional", según reza su artículo 3o., e incorporó de acuerdo con su artículo 5o, el Departamento de Estadística Nacio--

nal con categoría de Dirección Nacional.

LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO EXPEDIDA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE ABELARDO RODRIGUEZ EL 22 DE MARZO DE 1934. (D. O. 6-IV-1934). En su artículo 1o. establecía que: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo: La Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Guerra y Marina, la Secretaría de Economía Nacional, la Secretaría Agricultura y Fomento, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la Secretaría de Educación Pública, Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento de Salubridad Pública, Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Gobiernos de los Territorios Federales".

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO EXPEDIDA DURANTE EL REGIMEN DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS EL 30 DE DICIEMBRE DE 1935. (D. O. 31-XII-1935). En su artículo 1º estableció las dependencias que constituían el Ejecutivo que, en cuanto a las Secretarías, eran las mismas que estableció la Ley de Secretarías de 22 de marzo de 1934, pero la modificó en cuanto a los Departamentos: Departamento del Trabajo; Departamento Agrario, Departamento de Salubridad Pública; Departamento Forestal y de Caza y Pesca; Departamento de Asuntos Indígenas; Departamento de Educación Física, y De

1946. (D. O. 9-XII-1946 y 21-XII-1946) Establece las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal en su artículo 1º; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Secretaría de Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salubridad y Asistencia; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativas; Departamento Agrario e Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y Departamento del Distrito Federal. El Reglamento de esta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es de 1º de enero de 1947, publicado el día siguiente.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. EXPEDIDA DURANTE EL REGIMEN DEL PRESIDENTE ADOLFO LOPEZ MATEOS.

(D. O. 24-XII-1958) (vigente).- Modificó las siguientes Secretarías y Departamentos; La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, por la del Patrimonio Nacional; la Secretaría de Economía Nacional, por la de Industria y Comercio; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por las Secretarías: de Comunicaciones y Transportes, y la de Obras Públicas; el Departamento Agrario e Instituto de Bellas Artes y Literatura, por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; creándo el Departamento de Turismo. Hasta la fecha no se han emitido los Reglamentos Interiores respectivos, subsistiendo unicamente los de las otras Se-

cretarías que desde luego, no dejan de estar obsoletas.

Se han expuesto los problemas sociales, y estos son comunes en toda organización social, por lo que nuestro País no puede sustraerse a ellos, al respecto, cada gobierno ha modificado la administración conforme a las necesidades a satisfacer y a las transformaciones que ha sufrido el País, que han traído aparejados problemas cada vez más complejos en los ámbitos sociales, económicos y políticos y que por situaciones creadas de injusticias sociales, en varias ocasiones el pueblo directamente a intervenido para resolverlas por los medios que ha tenido a su alcance.

No obstante, la responsabilidad cada vez más acentuada que han tenido y tienen los gobiernos post-revolucionarios, dichos problemas aún no se encuentran del todo satisfechos, por los obstáculos tradicionales de las fuerzas reales de oposición, que existen en todo desarrollo hacia el progreso general de la colectividad. - Lo cual, tomando en consideración esos obstáculos, dichos problemas deben ser objeto de una evaluación, jerarquización y análisis profundos para encontrar soluciones adecuadas, por medio del concurso coordinado de los adelantos técnicos y científicos, y de la importancia vital de la investigación de la realidad social, cuyos resultados son las bases fundamentales de la aplicación de las técnicas de la planificación.

C A P I T U L O I I

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO.-

1.- Consideraciones Generales sobre el Intervencionismo de Estado.

Si el Estado surgió a la vida como un producto de la necesidad en la tutela del orden estable de vida, esta protección se refleja en el conjunto de actos tendientes a solucionar todos aquellos problemas que se presentan.

Es inevitable la intervención del Estado moderno para sostener y mantener el equilibrio entre las esferas sociales, económicas y políticas de los gobernados, sea concediendo garantías, limitándolas u otorgando protección a determinadas ramas de las actividades de los particulares.

El gobierno es un órgano en el cual se expresa la voluntad social y, puesto que los intereses sociales son tan profundamente económicos, puede llegarse a la conclusión final de que el gobierno es una Institución Social para el logro de las metas políticas, económicas y sociales.

Los anteriores principios están estrechamente vinculados en el orden económico, el cual está destinado para alcanzar ciertas metas que la colectividad se ha fijado. La razón de su existencia radica en la necesidad de satisfacer deseos materiales mediante el empleo de recursos económicos.

Las relaciones entre el Gobierno y el orden económico son -

indispensables, dependen dichas relaciones de los conceptos de Justicia y Equidad.

Pero, si bien es cierto que podemos llegar a la conclusión de que existe una íntima relación entre el orden económico y el Gobierno, no por ello vamos a deducir que el primero depende absolutamente del segundo, pues bien es conocido que existen diversos -- grados de intervención estatal en materia económica.

Estudiando la historia de la evolución de los pueblos debidamente organizados, encontramos un claro intervencionismo del Estado en todos los órdenes de la vida humana, y en particular en la económica, no es sino, hasta la aparición de la sociedad moderna, -- cuando con el liberalismo, el hombre se independiza, en teoría, de los controles gubernamentales. Pero aún esa liberalización, no es tan absoluta, como lo sostienen sus más arduos defensores (Adam -- Smith) y como pretenden hacernos creer.

A causa de la tutela estatal, surgen en el desarrollo del -- intervencionismo el sistema de economía regulada, que se justifica por la necesidad de dominar las perturbaciones en la marcha de la economía mediante la prestación de ayuda a las actividades productivas de la nación, por lo menos hasta el punto que las mismas, -- puedan desarrollarse sin la tutela estatal.

Sin embargo, la marcha ascendente de la economía y la complejidad cada vez mayor del orden de producción, distribución y consumo, obligan a dar un nuevo paso al intervencionismo del Estado, -- dando por resultado la aprobación del sistema de economía planifi-

cada.

En esta etapa, el gobierno no se limita a corregir o ha vigilar, sino a dirigir continuamente la marcha de los asuntos económicos del país, con una intención y propósitos bien definidos.

Tal exposición nos obliga a realizar un somero recorrido -- sobre las diversas corrientes doctrinarias que se han elaborado -- sobre el intervencionismo de Estado en la actividad de los particulares.

2.- Diversas clases de intervencionismo.

Al respecto, el Maestro Gabino Fraga en su obra de "Derecho Administrativo" (5) al referirse a las atribuciones que al Estado corresponden en cuanto a una vinculación estrecha con el de las relaciones que en una sociedad determinada guardan el Estado y los particulares, reduce a dos tendencias fundamentales la premencia de esas relaciones, que son: "Individualismo o Liberalismo y el Estatismo".

A).- Individualismo.- Esta doctrina, coloca al individuo como fin absoluto y único de las instituciones sociales; es decir, -- como factor preponderante del progreso social; el interés colectivo debe ceder ante el interés individual. Su punto de apoyo es la exaltación de la libertad, debe ser garantizada y respetada sin lf

(5) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- 6a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México 1955.- p. 6 y s.

mites por el Estado. El Poder Público debe observar una actitud - vigilante y sólo debe intervenir en los casos en que sea necesario asegurar la libertad de acción de los particulares.

Esta doctrina así concebida, desencadena en la sociedad la lucha por la vida, la concurrencia desenfrenada y la anarquía industrial, política y económica, al pugnar por reducir al mínimo - las atribuciones del Estado y hacer de él un simple regularizador de las actividades individuales, y esa reducción da lugar a la de nominación conocida del Estado-Gendarme.

B).- El Estatismo.- La solución Estatista preconiza el poder absoluto del Estado; éste debe hacer lo más posible, dirigirlo to do, administrarlo todo, intervenir en todo. Lo que distingue las diversas tendencias dentro de esta doctrina, es que en algunos ca sos se respeta todavía con gran amplitud la actividad individual, en otras tiende a la socialización gradual de los instrumentos de producción y en otros, se reduce la actividad privada en grado mi nimo y se crea un gobierno omnipotente, que es el Estado Totalita rio.

c).- Intervencionismo moderado.- Además de los sostenedores de estas doctrinas, se encuentran opiniones de aquellos que defien den el creciente intervencionismo estatal basados en las nuevas - corrientes del pensamiento económico; a consecuencia de la depre sión sufrida por el mundo en la década de los 30 del presente si glo, que representa la falsa descripción que del organismo econó mico había hecho la escuela liberal y la incapacidad del sistema-

para corregir por sí mismo, de manera automática, las bruscas, agudas y continuas fluctuaciones que se producen en su funcionamiento durante el proceso del ciclo económico.

Se observó que en la práctica no existen las premisas teóricas, sobre las que debe descansar el funcionamiento óptimo del sistema capitalista, postuladas por los teóricos del sistema liberalista. Así, al no contarse con elementos tales como una competencia perfecta, una movilidad completa de los recursos productivos, una información suficiente y oportuna, una flexibilidad suficiente adecuada de precios y salarios, etc., el sistema carece de flexibilidad suficiente para permitir la corrección automática de desequilibrios y, en su caso, el mantenimiento de un crecimiento estable y económico de la producción y el ingreso.

Por lo anterior, el intervencionismo estatal moderno busca superar las deficiencias en el funcionamiento del sistema. Por medio de diversas Instituciones e Instrumentos, el Estado procura -- compensar las variaciones de la inversión privada, auxiliar a diversos sectores y actividades y promover el crecimiento estable, dentro de un marco de equidad y justicia, que beneficie, primeramente, a los sectores mayoritarios.

El fin único de su actuación es la elaboración del bienestar común; entendido éste como la superación de los niveles de vida, de educación, de moralidad, de sanidad y de recreación.

En otras palabras, el Estado, a través, de su intervención en la economía, intenta el mejor aprovechamiento de los escasos --

recursos a fin de satisfacer el mayor número de necesidades y con ello elevar al máximo posible el bienestar del mayor número de personas.

La participación del Estado en la economía no hace peligrar la supervivencia privada, por el contrario, al no existir en la -- práctica las premisas teóricas necesarias para el funcionamiento -- óptimo del sistema capitalista, la no intervención gubernamental -- significaría eventualmente la desaparición del sistema de libre -- empresa.

Esta posición estatista, puede considerarse moderada en -- contra-posición de la solución estatista que preconiza el poder -- absoluto del Estado, o en otras palabras lo que constituye un estado totalitario.

Al respecto el Maestro Gabino Fraga, cita a Bonard que expresa: "La doctrina ha llegado a clasificar en tres categorías las atribuciones del Estado que se relacionan con la intervención de éste en la esfera de acción de los particulares, a saber: a) -- -- atribuciones del estado para reglamentar la actividad privada; -- -- b).- Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y c).- Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva" (8).

(8) Op. cit. p. 8.

Por lo tanto el Intervencionismo Moderado del Estado, postula el principio de que no debe hacerlo todo el poder público; - pero tampoco ha de abstenerse de actuar, por temor de limitar la actividad privada.

La anterior solución que aplica el Estado Mexicano se apoya en los siguientes principios:

1°.- Que el servicio respecto del cual interviene la acción del estado, exceda a las probabilidades de la iniciativa privada y;

2°.- Que la intervención sea motivada no sólo por la utilidad, sino por la necesidad del servicio.

DOBLE FIN DEL ESTADO.- En términos generales puede decirse que el Estado tiene un doble fin respecto del elemento humano que lo constituye.

1°.- Proteger derechos y;

2°.- Ayudar intereses.

PROTEGER DERECHOS.- Esta primera atribución se desglosa -- en tres actos principales a).- La determinación previa de los derechos que deben ser protegidos; b).-La protección de esos mismos derechos, y c).- La solución de los conflictos surgidos entre -- ellos, todo lo cual requiere en síntesis de tres actividades; legislación, policía y justicia..

AYUDAR INTERESES: Esta segunda atribución, más vaga que la primera, consiste, en forma general, en la adopción por parte del Estado de las medidas necesarias para promover la prosperidad ge-

neral y facilitar a sus habitantes la adquisición de las felicidad material, intelectual y moral. Se ramifica en múltiples servicios, que le corresponden a cada uno a una utilidad especial. Por ejemplo: El servicio de enseñanza, el servicio de comunicaciones (carreteras, correos, telégrafos etc.); el servicio de salubridad e higiene.

A medida que la civilización crece, se complica y aumenta el número e importancia de los servicios que el Estado toma por su cuenta en beneficio de sus administrados, aún en los países -- hostiles a la estatización. He ahí la inquietud, que sobre el poder del Estado moderno existe entre los partidarios irreductibles de la iniciativa individual". (9).

El Maestro Carrillo Flores en su obra "La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración Pública en México" (10) cita tres posiciones para el interés privado frente a la actividad estatal, esas tres posiciones son:

"a).- Una total independencia entre el interés privado y el interés estatal.

b).- La coincidencia del interés privado y del interés estatal.

(9) Chellet Osante, Roberto.- Organización Administrativa y Política de la República Mexicana.- Ediciones de la Secretaría de Hacienda y C.P. Academia de Capacitación.- México. 1955. pp.- 31 y ss.

(10) Carrillo Flores, Antonio.- La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública en México.- Librería Porrúa Hnos. y Cia.- México 1939 - p. 50.

c).- La oposición de uno y otro".

En resumen, el Estado debe velar por la protección jurídica de los intereses, ya sean de los particulares como de los del propio Estado.

Dicha protección debe estar guiada por el interés público, - pues, la limitación de las facultades del gobierno sólo es esencial cuando éste, está mal constituido; cuando no representa al pueblo - sino que es el gobierno de una clase o de una coalición, y que, a - un gobierno cuyo origen es suficientemente popular se le puede in - vestir de cualquier poder sobre la nación, ya que sus poderes se - rían los de la nación misma. La experiencia enseña, sin embargo, - que los depositarios del poder, que son meros delegados del pueblo abusan de la intervención concedida por sus representados.

D).- La Justificación del Intervencionismo de Estado.- En - nuestro criterio, el intervencionismo de Estado" es toda actividad planificada, cuya justificación se deriva de la Constitución General de la República y Leyes Reglamentarias, con un propósito de -- cumplir dentro de ese marco jurídico sus funciones tradicionales, - así como en las nuevas atribuciones de naturaleza económica y so - cial necesarias, con el objeto de elevar los niveles de vida de la población, mediante una equitativa distribución del Ingreso Nacional", estas tareas superiores que realiza el Estado en beneficio - de la sociedad, es opuesto a la sociedad capitalista, en el que -- predomina el exaltado individualismo que antepone sus propios inte - reses al de la colectividad, así como a los gobiernos totalitarios.

El Estado debe intervenir, dando seguridad a los individuos, sin olvidar otros requisitos fundamentales para la economía

Ahora bien bastaría, si acaso, cuestionar las garantías individuales y las garantías sociales plasmadas en nuestra Carta Política, para comprender de manera plena estas consideraciones.

3.- El Intervencionismo y las Garantías Individuales y Sociales en nuestra Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una de las más avanzadas del mundo protege a la persona en su doble aspecto, tanto en lo individual, como formando parte de un grupo. En cuanto a persona, le otorga determinados derechos, sobre todo de libertad en sus diversas manifestaciones y los medios para defenderlos ante el Poder Público. Más como el hombre vive en sociedad, también lo protege cuando pertenece a la clase económicamente débil.

Por lo tanto, la Constitución en su doble aspecto será motivo de un breve análisis, que aunque aparentan una separación tajante entre las garantías individuales y las garantías sociales, en realidad existe una protección a la persona humana como elemento esencial de la existencia del Estado.

Gropalli, (11) en su Tratado de la Doctrina General del Es

(11) Gropalli.- Doctrina General del Estado.- Editorial Porrúa.- Hnos. y Cía.- México 1944. p. 247.

tado, afirma que "el Derecho Natural es la anti-tesis de los derechos del hombre", se cuestionó esta idea primeramente en Alemania por Gerber quien aclara "Que los DERECHOS DEL HOMBRE no son más - que Derechos reflejos del Derecho del Estado, que existe en cuanto existe éste, en virtud de que el derecho es un producto de la evolución histórico-social, destruyendo, por lo tanto, el concepto originario y autónomo de ellos. El estado al nacer establece su derecho, reconoce y garantiza por su ordenamiento jurídico, mediante la tutela de la Ley, expresión de su voluntad soberana, las facultades y pretensiones del individuo que se convierten de "simples posibilidades de hecho", en "derechos subjetivos",. Las Constituciones de 1857 y 1917, respectivamente, han sustentado doctrinariamente estos conceptos opuestos, carentes de consecuencias prácticas, limitándonos a la exposición solo para aplicar el sentido del lenguaje de la Constitución" (12).

Como es evidente dentro del capítulo de las garantías individuales que plasmó el constituyente de 1857 en nuestra Carta Magna, se observa la existencia de una forma estilística de derecho-mucho muy distintas al contenido de las constituciones políticas del siglo XIX y anteriores, en la actualidad a partir de la Constitución Alemana de Weimar se subraya en ésta: una incalculable preocupación por el interés colectivo, mismo interés que se encuen

(12) González Flores, Enrique.- Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México 1958. p. 41.

tra a nivel superior del interés individual, por ésto, dentro de los 29 primeros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que componen las garantías individuales, se encuentran artículos como el 3º.... el 27 y otros que resultan ser una mezcla entrelazante entre individualismo y socialismo. Se ha dicho que paralelo a las garantías individuales, la Doctrina y la Legislación moderna han enumerado las garantías sociales, concepto proveniente de la necesidad que tiene la persona en la colectividad de ser protegida por el Estado, garantías que tienen carácter positivo por implicar su intervención y no limitarse como las individuales, con exclusividad a evitar interferencias, fundándose este concepto por exigirlo así, en la convivencia de los miembros de la sociedad moderna, más que en el principio de libertad, en el principio de solidaridad humana.

Estas categorías jurídicas de reciente aparición se encuentran plasmadas en parte, en el contenido de los artículos 3º., 27, 28, 123 y 131 de la Constitución, no obstante tenemos que aclarar que la existencia de esas garantías individuales y las garantías sociales en ningún momento pueden verse como elementos incompatibles puesto que si bien es cierto que la titularidad de las unas, se endereza específicamente al individuo y las de las otras a una clase determinada, desde otro punto de vista es más cierto que...
 ... "las segundas vienen a reafirmar a las primeras, desde el momento que hacen efectivas la libertad y la igualdad de las relaciones jurídicas que se entablan entre los miembros de dos clases

sociales económicamente diferentes" (13)

El Maestro Ignacio Burgoa, (14) al referirse a las garantías individuales propone una clasificación de ellas, mismas que la integran en cuatro grupos: a).- Garantía de Igualdad.- b).- Garantía de Libertad.- c).- Garantías de Propiedad, y d).- Garantía de Seguridad Jurídica.- Haciendo una distribución de los 29 primeros artículos de la constitución se encuentran distribuidas las garantías, en la siguiente forma:

"PRIMER GRUPO.- Artículos 1°, 2°, 12 y 13.- El primero es referente a todas las personas físicas o morales, otorgándolas al goce de todas las garantías: el 2°. A la prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios y el 13 a la supresión de Leyes privativas, tribunales especiales y fueros.

SEGUNDO GRUPO.- Artículos 3°, 4°, 5°, 7°, 9°, 10., 11., 24, 25 y 28. El 3°. referente a la educación pública: el 4° y el 5°. al trabajo u ocupación; el 6°. a la libre expresión de las ideas; el 7°. a la libertad de imprenta: el 9° a la libre asociación; el 10. a la portación de armas, el 11 al libre tránsito dentro y fuera del Territorio Nacional; el 24 al culto religioso: el 25 a la correspondencia y 28 al comercio y a la industria.

TERCER GRUPO.- Artículo 27.- Referente a las limitaciones del Poder Público a los intereses patrimoniales del individuo, co

(13) Burgoa Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Editorial Porrúa, Hnos. y Cía. Edi. p. 185.

(14) Op. cit. p. 107

sociales económicamente diferentes" (13)

El Maestro Ignacio Burgoa, (14) al referirse a las garantías individuales propone una clasificación de ellas, mismas que la integran en cuatro grupos: a).- Garantía de Igualdad.- b).- Garantía de Libertad.- c).- Garantías de Propiedad, y d).- Garantía de Seguridad Jurídica.- Haciendo una distribución de los 29 primeros artículos de la constitución se encuentran distribuidas las garantías, en la siguiente forma:

"PRIMER GRUPO.- Artículos 1°, 2°, 12 y 13.- El primero es -- referente a todas las personas físicas o morales, otorgándolas al goce de todas las garantías: el 2°. A la prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios y el 13 a la supresión de Leyes privativas, tribunales especiales y fueros.

SEGUNDO GRUPO.- Artículos 3°, 4°, 5°, 7°, 9°, 10., 11., 24, 25 y 28. El 3°. referente a la educación pública: el 4° y el 5°. al trabajo u ocupación; el 6°. a la libre expresión de las -- ideas; el 7°. a la libertad de imprenta: el 9° a la libre asociación; el 10. a la portación de armas, el 11 al libre tránsito dentro y fuera del Territorio Nacional; el 24 al culto religioso: el 25 a la correspondencia y 28 al comercio y a la industria.

TERCER GRUPO.- Artículo 27.- Referente a las limitaciones del Poder Público a los intereses patrimoniales del individuo, co

(13) Burgoa Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Editorial Porrúa, Hnos. y Cía. Edi. p. 185.

(14) Op. cit. p. 107

mo el concepto de pequeña propiedad, el patrimonio de familia y -
la indemnización en caso expropietario.

CUARTO GRUPO.- Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, -
22, 23, 26, y 29.- El 14 referente a la retroactividad de las Le-
yes, garantía de audiencia, exacta aplicación de los preceptos le-
gales en materia penal, legalidad en materia penal y legalidad en
materia civil; el 15 extradición; el 16 al respecto a todas las -
garantías en protección a la persona, familia, domicilio, papeles
y posesiones, con reglas especiales para ellas, el 18, 19, 20 y -
23 a los determinados en proceso del orden criminal y a los reos-
sentenciados; el 22 a las penas de esta naturaleza; el 26 a los -
actos atentarios y necesarios del Ejército Nacional; el 21 y 29 -
último, a la suspensión de las garantías."

Ahora bien, para hacer una efectiva realidad las garantías
sociales, la experiencia histórica nos ha demostrado que la lucha
entre los hombres ha sido desesperada y con funestas consecuen- -
cias para estos mismos, sin embargo, encontramos que estos capitu-
los tienen ya en esta época aplicación real y es a partir del in-
tervencionismo estatal, cuando estas realidades empiezan a tomar-
forma.

El mismo tratadista mexicano Ignacio Burgoa define a este-
último concepto diciendo: "Se ha estimado a dichas garantías so--
ciales como un conjunto de derechos invariables e irrenunciables-
en favor de las clases sociales económicamente débiles frente a -

las poderosas" (15), Al respecto estas garantías sociales las encontramos en los siguientes artículos de la Constitución:

EL ARTICULO 3º.- Señala al estado las directrices de su intervención en materia educativa, como el que sea gratuita; que tienda a desarrollar las facultades del ser humano, le fomenta el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional.

Debiendo basar la educación en la ciencia: ser democrática no solo en su estructura jurídica y régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo.

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- Establece que la Nación es la propietaria originaria de las tierras y aguas del país, imponiendo las modalidades que dicta el interés público (sentido social).

Por otra parte establece el derecho de la Nación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza y para cuidar de su conservación. Con tal objeto le autoriza a dictar las medidas necesarias para fraccionar los latifundios y perfeccionar los sistemas de explotación de la pequeña propiedad y la creación de nuevos centros de población agrícola.

EL ARTICULO 28 y 131 CONSTITUCIONALES.- Faculta al Estado--

(15) Burgoa Ignacio.- El Juicio de Amparo.- México 1950. 2a. Edi. Editorial Porrúa, S. A. p. 115.

para que prohíba la formación de monopolios que vayan en perjuicio de la sociedad y regular el comercio exterior.

EL ARTICULO 123.- Permite al Estado intervenir para legislar en materia laboral y considerar como de utilidad Pública la --seguridad social en los términos de la fracción XXIX del precepto en cita.

Otros conceptos fundamentales de la intervención del Estado los podemos encontrar en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley para el Control por parte de Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Es importante mencionar la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1950, dicha Ley permite una intervención amplia y directa por parte del Estado en la esfera económica. El proyecto de Ley señala los motivos para su creación, los cuales están encaminados a regular la intervención del Estado en Materia Económica, a fin de encauzar jurídicamente la ingerencia del Estado en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que, reconociéndose los legítimos derechos de éstos, --quede resguardado el interés general de la nación, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad" (16)

(16) Exposición de motivos del proyecto de Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.- citado.

Según el artículo primero de la Ley, sus disposiciones son aplicables a las empresas que efectúen actividades industriales - y comerciales relacionadas con la producción y distribución de artículos alimenticios, y en general productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana.

Las mercancías que puedan sujetarse al control del Ejecutivo es amplísima, también lo son las actividades y empresas afectadas por la Ley, son pues muchas las atribuciones del Ejecutivo para la intervención directa.

La ley faculta al Ejecutivo para imponer los precios máximos al mayoreo o menudeo de los artículos comprendidos en el primer precepto, sobre la base de reconocer una utilidad razonable - a los industriales y comerciantes.

Con las disposiciones de la Ley se pretende un control por parte del Estado en la oferta y la demanda, así como en la organización de la distribución de las mercancías, a fin de evitar las intermediaciones innecesarias, o excesivas, las cuales pueden provocar el encarecimiento de los artículos de primera necesidad.

La Ley también reglamenta el Comercio Industrial, las importaciones y exportaciones, la ocupación temporal de negociaciones industriales con el objeto de incrementar su producción o mantenerla, o bien, que para que las actividades de las empresas se sujeten a las disposiciones dictadas por las autoridades con apoyo en la misma Ley.

Estos humanos y bellos capítulos que se vierten en los di-

ferentes cuerpos legales de nuestra Constitución serían letra muerta si no existiera una preocupación fundamental por parte de las autoridades Legislativas, Ejecutivas y Judiciales para su aplicación real e inmediata. Lo que conocemos nosotros con el nombre de Política Social, que viene a ser felizmente realidad evidente y aplicación de estos Estatutos, de alto sentido humanista.

4.- Límites del Intervencionismo.

Una de las cuestiones que es más discutida en la actualidad tanto en la ciencia política como en el arte práctico de Gobernarse es la de los límites que deben fijarse a la intervención de los Gobiernos.

Antes de estudiar la línea de demarcación entre los casos en que el Gobierno debe intervenir y aquellos en las que no debe hacerlo, es necesario examinar los efectos económicos, buenos o malos que se derivan de la manera según la cual cumplen los deberes que sobre ellos recaen en toda las sociedades y que nadie niega que sean de la incumbencia del Gobierno, como ya lo hemos visto con anterioridad.

El primero de estos deberes es la protección en la persona y de la propiedad. No es necesario discurrir acerca de la influencia que ejerce sobre los intereses económicos de la sociedad el grado de perfección con que el Gobierno cumple este deber. Inseguridad de las personas y de los bienes equivale a decir incertidumbre sobre la relación entre el esfuerzo o el sacrificio del hombre, --

así como el logro de los fines por los cuales se soportarán.

Significa la incertidumbre sobre, si quienes sembraran, cosecharan, si quienes produjeran, consumieran, si quienes guardan algo, lo disfrutarán mañana. Cuando las personas y los bienes están hasta cierto punto inseguros, todo lo que posee el débil está a merced del fuerte. Nadie puede conservar lo que ha producido, si no es capaz de defenderlo, contra aquellos que en lugar de dedicar su tiempo y sus esfuerzos a producir, encuentran más sencillo dedicar ambos a quitárselos, al que lo ha producido.

Por ello las clases productoras, cuando la inseguridad pasa de un cierto límite y no pueden protegerse a sí mismas contra la ambición desmedida, se ven obligadas a tomar una protección del Gobierno.

La historia de las ciudades libres, de Italia, Flandes y la Liga Hanseática en que la protección era nula, no obstante prosperaron, su firmeza fue superior a la de los señores feudales, e incluso podían defenderse asimismo contra los soberanos de Europa, al organizarse en gremios.

La propiedad de esos y otros estados libres de una época -- sin Ley, pone de manifiesto que, en determinadas circunstancias, el cierto grado de irregularidad depende de buena parte de la energía y habilidad práctica, al respecto el maestro Roberto Mantilla Molina dice: "La creación de los grandes estados nacionales al comenzar la edad moderna va aparejada como es obvio, a la decadencia de los gremios de mercaderes que habían llegado a asumir, en toda la-

plenitud, facultades propias del Poder Público.- Aunque todavía a fines del Siglo XVI se publica en Ruán una compilación privada, el Guidon de la Mer (Gallardete del Mar), de especial importancia para el seguro marítimo, pronto la actividad creadora de normas jurídicas es reasumida en su integridad por el Estado" (17).

La inseguridad es paralizada tan sólo cuando es de tal naturaleza y alcanza tal grado que toda la energía del ser humano, no basta para protegerse, y ésta es una de las principales razones -- por las cuales la opresión del Gobierno cuya fuerza es casi siempre irresistible para el individuo, cualesquiera que sean los esfuerzos que este haga, esa opresión produce efectos más funestos -- sobre las fuentes de la prosperidad nacional que la ausencia de Leyes y los desordenes en cualquier grado, bajo un régimen de instituciones libres.

Pero ningún País en el que sus habitantes estuvieran siempre expuestos sin limitación alguna a las acciones arbitrarias de los funcionarios del Gobierno han podido continuar siendo industriosos y ricos. Unas cuantas generaciones de un Gobierno semejante, -- propician la extinción de toda la actividad y la riqueza.

"La autoridad no debe salirse de sus límites propios; si -- los franquea convirtiéndose en tiránica. Más dentro de tales fronteras y ateniéndose a las Leyes, ha de ser autoridad; si capitula y se -- transforma en impotencia, sobreviene inevitablemente la anarquía..

*(17) Mantilla Molina Roberto.- Derecho Mercantil.- México 1953.- 6a.- Edi.- Editorial Porrúa, S.A.- p. 7.

....Pero la energía gubernativa debe ser conforme a la Ley, y no-- al antojo del gobernante: esto es precisamente lo que distingue la autoridad legítima,..... de la despótica". (18)

Conforme al artículo 10. de la Constitución General de la - República, se establece, a modo de declaración inicial general, -- la garantía de los derechos públicos individuales que "no podrán - restringirse ni suspenderse sino en los caso y con las condiciones que ella misma establece" (19), incuestionablemente que constituye el principio de la limitación en contra de la arbitraria e ilegal- actuación en que pueden incurrir los órganos autoritarios, por me- dio de los cuales se desempeña la soberanía del pueblo, y que el - Derecho Positivo complementa o secunda las garantías constituciona- les concerniente a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, y a la seguridad, lo que equivale a un regimen de legalidad.

Por parte, en los términos del artículo 124 de la Constitu- ción, establece el principio de las facultades expresas y limitadas para las autoridades federales, y no obstante que dispone que las - facultades o atribuciones que no se encuentren dadas expresamente a la Federación, se entiende reservadas a los Estados, también para- la actuación pública de éstos consigan un principio de delimita- -

(18) Franceschi, Gustavo J.- Obras Completas de Mons.- Tomo III.-- Totalitarismos - la. Parte.- Nacionalismo y Facismo.- Edito- rial Difusión, S.A. Buenos Aires- 1945.- p. 12 y s.

(19) Constitución Política Mexicana.- Editorial - Información Adua- nera de México, S.A. Décima Edición.- 1959. p. 1.

ción de competencias para sus órganos correspondientes, en el artículo 41, que dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y -- por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados...", (20) man^{da} miento que evidentemente encierra un principio de régimen de legalidad por lo que toca a las competencias federal y local. Por lo que podemos concluir que la misma Constitución establece las limitaciones de los actos del Estado que se ejercen por medio de la autoridad representativa.

5.- Antecedentes del Intervencionismo de Estado en México.

En la época precortesiana tenemos indicios de intervencionismo, se va acentuando en la época de la colonia y crece en importancia en nuestra vida independiente, transformándose en forma extraordinaria al triunfo de la Revolución Mexicana, desarrollada como una necesidad histórica, por lo que a partir de 1917 se tiene mayor conciencia y se considera con mayor responsabilidad y no un simple capricho de los gobiernos revolucionarios.

A).- Época Precortesiana.- Aún cuando la acción del Gobierno Azteca se circunscribe, en un principio, a los estrechos límites del islote de Tenochtitlan, su intervención fué enérgica y eficaz ante la presencia de necesidades apremiantes de carácter públi

(20) Op. cit. p. 37.

co y frente a los fenómenos naturales que perturbaron la estabilidad económica y social de los mexicanos.

Para resolver el problema de las comunicaciones dentro del islote y de éste con la tierra firme, se construyeron canales y calzadas. Estas últimas, que eran cuatro, partían del Coatepantli y estaban orientadas hacia los puntos cardinales, la de Tacuba, hacia el Poniente, la de Tepeyac, al Norte; la de Ixtapalapa al Oriente, y la de Coyoacán, al Sur.

El esfuerzo realizado para la construcción de las calzadas debió ser gigantesco, pues hay que tomar en cuenta, que mientras que en otros lugares sólo es preciso emparejar al terreno para hacer los cimientos, los mexicanos tuvieron que empezar su trabajo formando el terreno mismo sobre el que después se construyeron las calzadas.

Por otra parte, para resolver el problema de la alimentación de la población se encontraron con estos factores desfavorables; el primero consistió en que la ciudad estaba rodeada de un lago de agua salada; y segundo la falta de tierras propias para el cultivo debido a la salinidad. Como podemos observar, el ancestral problema de la tierra sigue siendo el mismo de hoy pero el genio azteca encontró la solución, construyendo parcelas flotantes que denominó "Chinampas", y más admirable fue que careciendo de medios de transportación adecuados, de lejanos lugares hizo el acarreo de tierras propias para el cultivo, así, se crearon zonas agrícolas que aún proveen a la ciudad de México de gramíneas, frutas y

legumbres, como Xochimilco, Tláhuac, Mixquic, Ixtapalapa, Ixtacalco, etc. zonas productoras de las que es inminente su desaparición en poco tiempo, debido a la explosión demográfica y consecuentemente el desplazamiento de la Ciudad de México hacia el Sur, éste problema de la falta de tierras de cultivo lo volveremos a tratar al referirnos a la Reforma Agraria Integral en la primera etapa que está por concluirse.

Moctecuhzoma Ilhuicamina para abastecer de agua potable --- a la crecida población citadina, emprendió la construcción de un acueducto, que conducía las aguas del manantial de Chapultepec, --- concluyendo las obras en 1466, Ahuizotl, posteriormente, construyó un segundo acueducto para aprovechar las aguas de las fuentes de Coyoacán y Churubusco, que fué destruído en 1500, por ser la causa de una terrible inundación.

La atención de los servicios religiosos, educativos y municipales, se hizo por medio de la edificación de numerosos templos, escuelas, palacios y mercados, que causaron la justa admiración -- de los conquistadores.

Quizá la intervención del Gobierno se hizo más patente en -- los momentos, por desgracia muy frecuentes, en que la población -- era azotada por calamidades públicas, como inundaciones y hambres -- derivadas de la pérdida de las cosechas.

En el primer caso, la solución se encontró en la construc-- ción de un dique, de 17 Kms., de largo que partía de Atzacualco e -- iba directamente hasta Ixtapalapa. Esta imponente obra hidráulica,

realizada en 1450 bajo la dirección de Netzahualcoyótl, ocupó a --
20 mil texcocanos, y todos los pueblos del sur hasta Chalco, man--
daron su contingente de brazos.

Puede calificarse esta solución (el encadenamiento del la--
go, pero no su desaparición), como perfecta para aquellos tiempos,
puesto que el azteca, secularmente de vida lacustre, no podía ha--
cer desaparecer su forma habitual de vida; le bastó, y fué lo me--
jor, regularlo a su capricho. La eficacia de la obra se demuestr--
asentando que hasta 103 años después no ocurrió una nueva inunda--
ción, ya que no cuenta la de 1499, provocada por la imprudencia de
Ahuízotl.

La pérdida de cosechas por sequías, heladas, inundaciones--
o ataque de plagas, llegó a ser habitual para el agricultor indige--
na, pero en ciertas ocasiones adquiría características catastrófi--
cas, como ocurrió en 1450 a 1454, en que se perdieron las cosechas
durante cinco años consecutivos y las autoridades tuvieron que ac--
tuar, dictando medidas de emergencia, abriendo al pueblo sus grane--
ros, trayendo alimentos de otras comarcas lejanas y estableciendo--
pena de muerte a quien tomara una mazorca, aunque el maizal fuera--
propio.

A través de la conquista metódica y de la imposición de tri--
butos en especie a los pueblos sometidos, los cuales se registra--
ban en el célebre Libro de Tributos. El Gobierno azteca pudo con--
tar con un aprovisionamiento abundante de recursos para intervenir
en la forma descrita.

B).- Epoca Colonial.- Como resultado de la conquista y de la transformación de nuestro país en una colonia de la Corona Española, sobrevino un cambio substancial en los fines económicos de la intervención del estado.

España como Portugal, Holanda, Francia, e Inglaterra, aspiraban a perpetuarse en la posesión de las regiones ultramarinas que habían adquirido por la fuerza de las armas. (Bulas de Alejandro VI). La Ley XI, Título II Libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias: establecían que los descubridores tomasen posesión de las tierras descubierta en nombre de los reyes.

Con diferencias de habilidad y rigor, todos esos países, - opina Colmeiro, profesaban la máxima de que el destino de la colonia era para el beneficio de la metrópoli, enriquecerla, engrandecerla, y levantarla a la cumbre de la prosperidad, alimentando -- la agricultura y las artes de la nación a quien estaba sujeta, -- con el consumo exclusivo de sus géneros y frutos, y de consiguiente, abriéndose de par en par para el tráfico de comercio de los naturales y cerrando sus puertas a los extranjeros.

Lo anterior explica por qué de un presupuesto de ingresos - que a fines del siglo XVIII alcanzaba más de 20 millones de pesos menos de un 10% se aplicaba a las mejores materiales de un territorio que tenía 4 millones de kilómetros cuadrados y más de 6 millones de habitantes. Cuando por su magnitud y carácter los servicios y las obras públicas consumían todos los recursos específicamente señalados para proporcionarlos, el gobierno no hechaba mano

de los sobrantes de otros ramos de ingresos sino que aumentaba las tasas de los impuestos o se creaban otros muchos o, en última instancia, se concertaban créditos con instituciones particulares, -- pagaderos con los recursos que en el futuro se obtuviesen sobre -- la base de los mismos gravámenes. Sólo en muy contadas ocasiones, -- el Gobierno comprometió su crédito para financiar la construcción -- de obras públicas.

En materia de servicios de obras públicas, el gobierno vi-- reinal dió contante preferencia a la Ciudad de México, presionan-- do por los propietarios de edificios y terrenos situados dentro -- del perímetro de la ciudad y cuyo valor se estima, para esa época, en más de 20 millones de pesos.

Las obras del desagüe del Valle de México (quizá las más -- costosas del período colonial); la construcción y reparación de ca-- lles, el alumbrado público, el abastecimiento de agua potable y -- los numerosos edificios públicos, etc., fueron desarrollados en -- virtud de esa presión constante de los habitantes de la capital, --

Para el resto de tan vasto territorio como fué el de Nueva-España, apenas pueden mencionarse como importantes la construcción de una pequeña red, de caminos carreteras y de herradura, en su ma-- yor parte indispensable para hacer llegar los productos de las minas a los puertos de embarque y conducir las mercancías de importan-- ción a las poblaciones del interior, edificación de templos, monas-- terios y misiones religiosas, no sólo con el fin de que cumplie-- ran su labor evangelizadora, sino que pacificaran a sus habitantes

y los incorporaran a la economía colonial. Unos cuantos colegios - seminarios y universidades completaban este modesto cuadro del esfuerzo educativo del gobierno virreinal.

Los presidios como se llamó a los puestos militares avanzados en el norte del país, que a duras penas contenían las frecuentes incursiones de los bélicos chichimecas y algunas fortalezas como las de San Juan de Ulúa, Perote, y el Fuerte de San Diego en Acapulco, formaban todo el aparato necesario para salvaguardar la seguridad de la colonia.

Desde otro ángulo, el gobierno virreinal intervino para evitar la competencia que los productos mexicanos podrían ejercer sobre los importados, a través de muy severas prohibiciones tanto para el cultivo de ciertas plantas como la morera, la vid y el olivo, como para el desarrollo de industrias como la de la seda, los paños y otras similares, que jamás pudieran desenvolverse.

Como la agricultura colonial a pesar de que se extendió a mayores superficies e introdujo el arado, estuvo todavía sujeta al régimen de lluvias; los rendimientos fueron muy irregulares y en años de escasez hubo hambres y precios altos que el gobierno trató de combatir por medio de las alhóldigas y los pósitos; las primeras normaban los precios de los cereales y los segundos trataban de prevenir la escasez y frenar los deseos de especulación.

Los frecuentes motines populares, algunos de ellos sangrientos y la frecuencia de las épocas de escasez que sufrieron los mexicanos prueban que, si bien se alivió el problema secular del hambre, su resolución definitiva distaba mucho de alcanzarse.

c).- Epoca Independiente.- Al consumarse la independencia, -- los primeros gobernantes del País pensaron, con exceso de optimismo, que los mexicanos no tendrían que desarrollar gran esfuerzo para -- que, en unos cuantos años se lograra al ápice de la abundancia y la prosperidad, puesto que se atribuía a nuestro territorio una gran -- riqueza, con base en las opiniones vertidas por Hernán Cortés, en -- sus cartas de relación de la Conquista de la Nueva España, y que -- después de él, otros muchos escritores extranjeros continuaron men-- cionando hasta que Humboldt, con su gran prestigio científico lo -- consagró definitivamente.

Sin embargo el profundo quebranto que sufrió la economía na-- cional, como consecuencia de la prolongada lucha por la emancipa--- ción, demostró poco después, lo irrealizable de esos proyectos.

La destrucción sistemática de la riqueza y la desorganiza-- ción de las actividades productivas, aunado a la falta de segurida-- des y capitales, provocó un descenso en el ritmo y el volumen de -- la producción.

En los años que siguieron a la consumación de la Independen-- cia la única actividad que ofrecía perspectivas de progreso era el comercio. Es obvio que un país cuya minería estaba casi paralizada, con unos cuantos establecimientos fabriles con bajísima producción y con una agricultura que yacía en el más completo abandono, tuvie-- ra que recurrir como único camino posible, a la importación.

Fué en esta actividad en donde se concentraron los esfuer--

zos del gobierno y de los particulares, el primero con el pretexto de amparar a la raquílica industria nacional existente y crear, si multaneamente, un clima favorable para que surgieran otras nuevas empresas, pudo mantener y aún elevar en forma sustancial los impuestos al comercio exterior a pesar de las continuas censuras que de ellos hacía al público consumidor, gracias a la apariencia de una patriótica protección de los intereses nacionales, con que tuvieron el cuidado de presentarlos las autoridades. Los particulares a su vez, se escudaban en el deseo legítimo de los consumidores de tener a su alcance los productos necesarios para su subsistencia a los precios más bajos posibles.

Preocupado el gobierno por allegarse fondos, dados los raquílicos rendimientos del sistema tributario, apenas si pudo intentar algunos tímidos esfuerzos para impulsar el progreso de las actividades básicas de la economía.

En la agricultura, por decreto de 11 de octubre de 1823, se concedió excención por diez años, de la alcabala, diezmos, primicias y cualquier otro derecho, a los plantíos de café, cacao, viñas, olivos y a la seda cosechada en el país. Esta gracia fué ampliada por diez años más y extendidas a otros cultivos, aunque sin resultados sobresalientes.

El cultivo experimental de algunas plantas expezó a realizarse con excelentes perspectivas, como el de la vid, el lino, el cáñamo y el algodón.

A muy alto costo, se trató de aclimatar en el país a partir

de 1835, los primeros carneros merinos y cabras del Tibet, los camellos, las llamas y vicuñas, los gusanos de seda y las abejas. En 1824 se estableció una escuela de agricultura.

La colonización extranjera, como medio de resolver el problema del grave desequilibrio entre la vasta extensión territorial con abundancia de recursos naturales y la escasa población disponible para explotarlos, produjo resultados desalentadores, a pesar de la favorable legislación y de las crecidas cantidades que se emplearon.

Estímulos pecuniarios, dotación gratuita de tierras, semillas y aperos de labranza, ofrecidos por el gobierno, no lograron vencer la resistencia de los pobladores de la Mesa Central para abandonar sus tierras y trasladarse a las costas, en un esfuerzo para distribuir mejor la escasa población existente.*

Industrializar el país era, la solución más adecuada para los problemas económicos del país y las autoridades, deseosas de lograrlo fundaron en 1830 el Banco de Avío con la finalidad de promover y financiar aquellas empresas consideradas de interés nacional.

Poco se adelantó en este terreno, pues las compañías de hilados y tejidos de algodón, lana y seda, las despepitadoras de algodón, la fábrica de papel y la explotación de las abejas, tuvieron un a vida raquítica y efímera. El Banco fué clausurado en 1824 sin haber logrado sino muy dudosos resultados en su intento industrializador.

La dirección de Industria, que se fundó poco después, tenía únicamente una función orientadora pero carecía de los recursos necesarios para desarrollar otra labor de mayor enjundia.

En esta etapa, poca cosa podía lograr un gobierno que disponía de un ingreso medio de 12 millones de pesos anuales, de los cuales cerca de 9 millones eran sustraídos para gastos de guerra; en otras palabras, con el 25% de los ingresos presupuestales, tenían que cubrirse todos los gastos de administración y además como una carga adicional, no por ello menos onerosa, al servicio de la deuda pública interior y exterior.

D).- Epoca Porfirista.- Al régimen porfirista se debe el establecimiento de la paz, después de medio siglo de agitación militar, a través de la sujeción de los elementos perturbadores, esto es la actitud subversiva del ejército, el clero, y la burocracia, los cuales fueron convertidos por diferentes métodos en instrumentos al servicio de los planes del General Díaz.

No hubiese bastado la consolidación de la paz para alentar la reconstrucción de nuestra quebrantada economía, era necesaria también la creación de nuevas fuentes de trabajo y el aumento inmediato de la producción.

La presión de los inversionistas norteamericanos, que veían con recelo la intervención del capital inglés en la construcción del ferrocarril que unía México a Veracruz, acabó por vencer la tenaz resistencia que en las esferas oficiales se opuso siempre a la entrada de capitales extranjeros.

Fué en el sector de los transportes donde se registraron los primeros avances. Las líneas férreas, cuya longitud era apenas de mil kilómetros en 1880, llegaron a cerca de diez mil en 1900 y al concluir el régimen porfirista sumaban más de veinte mil kilómetros.

Se acondicionaron aquellos puertos marítimos que servían de terminales a las líneas ferroviarias, como Mazatlán, Manzanillo, Salina Cruz, Tampico, Veracruz y Coatzacoalcos.

Al amparo del progreso de los transportes, la minería tuvo un renacimiento espectacular, pues se aprovechó del incremento de

un renacimiento espectacular, de la demanda internacional de ciertos metales, por métodos modernos de beneficio de los minerales, como el de cianuración y el de flotación colectiva.

El uso de motores de combustión interna provocó a principio de este siglo, un auge inusitado de la explotación de petróleo. En la década 1901-1910, fueron extraídos más de 12 millones de barriles de petróleo crudo.

La agricultura se desarrolló hasta tener excedentes exportables, principalmente de café, henequén, hule y guayule, ganado y maderas.

Aplicada originalmente a la minería, la energía eléctrica - fué después adaptada a fines industriales con excelentes resultados. La industria Textil, los molinos de harina, las fábricas de hierro y de cerveza, la fabricación de zapatos, de vidrio, muebles y cigarrros, se realizó en lo sucesivo con el auxilio de la electricidad.

También se beneficiaron con la electricidad los servicios municipales de bombeo, de agua potable, alumbrado y de transportes urbanos.

Con una consecuencia, el desarrollo de las comunicaciones ferroviarias y marítimas, el auge de la producción minera, el incremento de la producción de ciertos artículos tropicales y la creación de nuevas industrias, se produjo un aumento sin proceden-

te en el comercio exterior de México, pues su valor total pasó de 50 millones de pesos en 1870-71, a 121 millones en 1890-91 y a -- 500 millones de pesos 1910-11.

Superadas las dificultades financieras ocurridas hasta --- 1894 el presupuesto gubernamental empezó a arrojar un superávit - anual que al acumularse, permitió el gobierno emprender algunas obras públicas de gran relieve en la capital de la República, como las de desagüe y drenaje, la pavimentación de calles, el mejora-- miento del alumbrado público, el abastecimiento de agua potable - y la construcción de modernos edificios de servicio público y de ornato.

Ciertos servicios asistenciales de tipo sanitario y hospitalario se mejoraron y ampliaron y se dió impulso especial a la - educación pública.

Esta paz lograda con la violencia representó para la dicta dura, el sacrificio de los derechos inalienables, y aspiraciones del pueblo, sobre un progreso material mal ponderado, sólo en beneficio de una minoría privilegiada, con la restauración de las - fuerzas retardatarias, la creciente imposición de inversionistas extranjeros en merma de nuestra independencia económica, que en - la actualidad sigue constituyendo un problema latente para el Estado, dentro de la Política Internacional de inversiones. Esta se rie de factores determinarían el desarrollo económico, pero el desarrollo se hizo sin un plan nacional, que provocó serios disgustos en la economía y que sumada la protección oficial al régimen

latifundista prevaleciente en el campo mexicano impidió que se lograran las metas fundamentales que debe tener todo desarrollo; el incremento del nivel de la vida de la población:

E).- Epoca Post-Revolucionaria.- Sesenta años de haberse roto la pregonada paz porfiriana, cuyos beneficiarios constituyeron una minoría, hoy aunque no totalmente satisfechos de nuestra realidad, pero sí, con el seguro optimismo en nuestro futuro, por la magna obra emprendida por los gobiernos surgidos de la revolución, no obstante los obstáculos tradicionales de personas o grupos opositores que siempre han existido, podemos contemplar la obra progresista cada vez más ambiciosa de lograr para el pueblo mexicano, su bienestar económico, social y político.

La dictadura había sacrificado derechos inalienables, había ignorancia, miseria, enfermedades e injusticia, constitufan el negativo usufructo del pueblo, aunque estas realidades fueron obvias la rebelión de los Serdán y los Orozco, que encabezó Francisco I. - Madero, adoptó una fórmula completamente política: "Sufragio Efectivo y No Reelección". Durante el Gobierno de Madero el País sufrió una gran agitación. Zapata con la divisa de "Tierra y Libertad", - insistiendo en reivindicaciones sociales. Traicionado Madero, surge Don Venustiano Carranza, enarbolando la bandera de la restauración del orden Constitucional con el Plan de Guadalupe, expulsado del poder al usurpador Victoriano Huerta. Carranza formula en el artículo 2o. del decreto de 12 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz, un programa donde se ofrece promulgar y poner en vigor "du

rante la lucha", todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país. El 25 de diciembre de 1914 se hechan las bases del municipio libre; por otra parte, en cuanto a los obreros, el 7 de octubre se decreta la primera Ley del Trabajo de la República-- Mexicana por Don Manuel Aguirre Berlanga, (21) posteriormente se-- decreta en Veracruz la Ley del 6 de enero de 1915, famosa Ley Agraria que más tarde habría de incorporarse a la Constitución; el 9 del propio mes se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, con vigencia nacional. Triunfante el movimiento constitucionalista, el Primer Jefe, por decreto de 14 de septiembre de 1916, convoca a una Asamblea Constituyente, para dar -- expresión plena a la potestad de la soberanía del pueblo.

Desde luego, estos ideales sociales tuvieron como consecuencia lógica, la oposición de intereses entre los poseedores y los -- desposeídos, que llevó consigo un largo tiempo las convulsiones -- civiles.

La obra constructiva revolucionaria principia con la administración del General Obregón, en la de Don Plutarco Elías Calles se crea el Banco de México, el impulso de caminos y obras de riego.

"En el Sector Agrario, la Comisión Nacional, de ejecutoria-- revolucionaria, y la Suprema Corte alienta la obra de codificación, -- iniciada por el Presidente Obregón con su primera Ley de Ejidos o-

(21) De la Cueva, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo. 2a. Edi.-- Librería Porrúa Hnos. y Cía. México-1943. p. 96.

Reglamento Agrario, del 15 de marzo de 1921; en 1926 se crea el -- Banco Nacional de Crédito Agrícola; y por la misma época los Ban-- cos Ejidales junto con las Escuelas Centrales Agrícolas ...en 1934 en virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos, la Comisión Nacional Agraria se convierte en Departamento del Eje-- cutivo cuya carta de naturalización se acredita con la expedición-- del Código Agrario del 3 de junio de 1934, que permite después du-- rante el sexenio del Presidente Cárdenas - dotar de tierra a los -- campesinos de la República..." (22)

Habían de iniciarse, en cumplimiento de la Constitución que asimilaba en sus postulados, como nuevo orden social, los ideales de la Revolución, no la nacionalización de los bienes e industrias sino la distribución de la tierra, aunque no de manera franca y de cidida por temor a las repercusiones nacionales e internacionales-- que pudieran ocurrir. Solo se hacen ligeros intentos de atacar el - problema; hay que esperar un tiempo más para que las reformas se - reencaminen y se enriquezca el ideario revolucionario bajo el go- bierno del General Don Lázaro Cárdenas, quien formula un intento se- rio de planificación poniendo en marcha el novedoso Plan Sexenal, - el cual tiene fallas y que sólo se sabían en forma lejana las expa- riencias de los países socialistas, no obstante ello, destaca su - atención, sobre problemas básicos nacionales, entre los cuales rea- liza actos de gobierno como el de:

(22) MEXICO - 50 Años de Revolución.- IV El desarrollo Industrial.- por Gonzalo Robles. Tomo I.- La Economía.- Fondo de Cultura - Económica.- México 1960.- la. Edi. p. 180.

Reglamento Agrario, del 15 de marzo de 1921; en 1926 se crea el -- Banco Nacional de Crédito Agrícola; y por la misma época los Ban--cos Ejidales junto con las Escuelas Centrales Agrícolas ...en 1934 en virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos, la Comisión Nacional Agraria se convierte en Departamento del Eje--cutivo cuya carta de naturalización se acredita con la expedición--del Código Agrario del 3 de junio de 1934, que permite después du--rante el sexenio del Presidente Cárdenas - dotar de tierra a los --campesinos de la República..." (22)

Habían de iniciarse, en cumplimiento de la Constitución que asimilaba en sus postulados, como nuevo orden social, los ideales de la Revolución, no la nacionalización de los bienes e industrias sino la distribución de la tierra, aunque no de manera franca y de cidida por temor a las repercusiones nacionales e internacionales--que pudieran ocurrir. Solo se hacen ligeros intentos de atacar el - problema; hay que esperar un tiempo más para que las reformas se - reencaminen y se enriquezca el ideario revolucionario bajo el go- bierno del General Don Lázaro Cárdenas, quien formula un intento se rio de planificación poniendo en marcha el novedoso Plan Sexenal, - el cual tiene fallas y que sólo se sabían en forma lejana las expe riencias de los países socialistas, no obstante ello, destaca su - atención, sobre problemas básicos nacionales, entre los cuales rea liza actos de gobierno como el de:

(22) MEXICO - 50 Años de Revolución.- IV El desarrollo Industrial- por Gonzalo Robles. Tomo I.- La Economía.- Fondo de Cultura - Económica.- México 1960.- 1a. Edi. p. 180.

- a).- Combatir el latifundismo.
- b).- Nacionalizó la industria petrolera.
- c).- La atención preferente al problema de la educación.
- d).- Impulso a las obras de riego.
- e).- A los ejidatarios había que proporcionarles recursos, -
semillas e implementos de trabajo fundamentales, ya que de otra -
manera será inútil proporcionarles tierra sin los medios para su -
explotación.

f).- Dió a los trabajadores de la burocracia la estabilidad en sus empleos, creando el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, hoy llamada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado e incorporada al artículo 123 de la Constitución.

Para el desarrollo económico y social de México, en este renglón se han realizado obras de infraestructura de relevante importancia, como carreteras, obras hidráulicas, electrificación, -
puertos, ferrocarriles, etc. En materia Agraria, la Reforma Agraria Integral, aunque con muchas deficiencias, los nuevos centros de población. En Materia de Bienestar Social, Seguridad y Seguro Social, Salubridad, Educación, etc...

C A P I T U L O I I I

LA PLANEACION.

1.- Importancia de la Investigación Sociológica en la Planeación.

La sociología se define como "el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas en cuanto a su realidad o ser efectivo". (23)

La realidad o ser efectivo del hombre, comprende dimensiones y diversas funciones como son: jurídicas, políticas, morales, religiosas, educativas, artísticas, etc., y que la sociología investiga esas relaciones y actividades interhumanas, como hechos sociales, pero no pretende establecer normas de comportamiento, únicamente estudia sus manifestaciones como tales.

El Maestro Luis Recasens Siches, al hablar de la Sociología y los "Problemas Sociales", de nuestro tiempo dice: "La función práctica de los conocimientos sociológicos no se limita solamente a ilustrar la tarea legislativa sobre lo que se pudiera llamar los grandes temas en la estructura de la sociedad, por ejemplo, la organización constitucional, el régimen administrativo, el problema agrario, las directrices económicas, la eficaz defensa social, los sistemas educativos, etc. La función práctica de los conocimientos sociológicos se extiende además a un sin número de cuestiones par-

(23) Recasens Siches, Luis.- Tratado General de Sociología.
Editorial Porrúa, S. A.- México-1943.- p. 4.

ticulares y de detalle, pertenecientes a los aspectos de la vida social; y cubre todos los llamados "Problemas Sociales", o sea, los problemas planteados por el hecho de desajustes o fracasos individuales o colectivos respecto de las pautas o de los propósitos de varios grupos". (24)

La investigación social concreta, pesa sobre la responsable-intervención del sociólogo, constituyéndose en el elemento esencial de la política administrativa del Estado que pretenda realizar a diversos niveles, ya sea, nacional, estatal y regional o de zonas previamente delimitadas.

"Es satisfactorio en grado sumo, que el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, preocupándose por estudiar la realidad social de México, lo haga utilizando los métodos de la sociología aplicada y prepare una "Enciclopedia con la Morfología, Historia, Urbanización y Recursos de los Municipios del País", constituyendo una investigación social concreta de nuestra realidad para el desarrollo de actividades planificadas, no sólo desde el punto de vista del interés de la política administrativa del Estado, sino además del interés especulativo que puede despertar en la iniciativa privada, interesando a los inversionistas y empresas en los diversos campos de la economía. I Menografías sobre México Contemporáneo, con estudios de: La Clase campesina y la clase Obrera, México la Ideología de la Revolución

(24) Recasens Siches, Luis.- Ob. Cit. pp. 24 y ss.

de México y América Latina en los años de 1930. Los diversos trabajos sobre infraestructura y los estudios sociológicos de la investigación hechas por el Instituto mencionado, así como los proyectos - en vías de realización, proporcionan una noción general de su desarrollo en el país, así como precisar sobre que y en donde se están realizando las investigaciones más importantes, sus recursos y la - distribución de sus gastos, con la finalidad de encausar correctamente la política científica". (25)

Podemos concluir que todo el conocimiento integral de la realidad mexicana, es la preocupación y la meta del Instituto cuyas investigaciones las plasma en las obras para beneficio e ilustración de la ciencia y la Sociología de México, como deben ser las tendencias de los demás centros de investigación de las Universidades e - Institutos del País, porque es ahí donde la labor del sociólogo no sólo es necesaria sino indispensable, para investigar o promover y ejecutar programas de interés nacional, zonal, estatal y municipal, para elevar el nivel de vida de la población. Lo que indica que en la extensa area de investigación se requiere la intervención y asesoramiento del sociólogo para encontrar las soluciones adecuadas a los diversos problemas como son por ejemplo los familiares (relaciones entre esposos, padre e hijos, las consecuencias de la delincuencia juvenil) Urbanos (sobre población, tránsito, etc.) rurales, edu

(25) Moreno Collado, Jorge.- Dcls. al Periódico el "Universal" de - 20 de agosto de 1968.

cativos, alimenticios, higiénicos, económicos, laborales, industriales, internacionales, etc. para conocer su realidad y promover su desarrollo integral.

La planeación económica de un país, es la utilización eficiente de sus recursos productivos, de tal forma, que por medio de una acción racional y coordinada, se alcancen los objetivos de desarrollo nacional en la forma más rápida posible. Concepto que puede ser de aplicación en los órdenes sociopolítico, económico y administrativo.

La planeación económica, no representa, ni presupone, un cambio radical del sistema socioeconómico imperante, ni mucho menos una estructura autoritaria de decisiones políticas o económicas, sino que constituye un procedimiento de acción, una forma de trabajo, que al lograr la participación democrática de todos los sectores productivos de la economía al través de una dirección coordinada, aumenta la eficiencia del sistema, proporcionando a la vez al gobernante, un auxilio discrecional y eficaz, para la identificación, el conocimiento y el control de los problemas del país, y una mejor distribución nacional, regional y personal de los frutos del desarrollo. Para ello es necesario del conocimiento de la realidad social del país, cuya base se puede estructurar con la investigación sociológica, he ahí la importancia de la sociología para la realización de los planes para un desarrollo equilibrado en lo social, económico, político y administrativo.

2.- Consideraciones generales sobre la Planeación.

En nuestra época para cualquier gobierno, el problema fundamental que representan los fines generales de una nación, es el de proporcionar, con los medios a su alcance, el mayor número de satisfactores a los integrantes de la misma, canalizando todos sus actos de tal modo que ese objetivo se vea satisfecho, aprovechando de la mejor manera posible los recursos humanos y materiales disponibles.

Después de la primera guerra mundial, se ha abandonado el tradicional concepto de dejar hacer y dejar pasar, en el aspecto económico, pasada la contienda, de esa economía de guerra, se vio en la necesidad de planear la economía de paz, perfilándose con mayor importancia en la segunda guerra mundial; la tendencia de los países en la de hacer planes, de analizar los problemas y en ver los recursos con que cuentan para resolverlos, jerarquizando técnicamente la solución de ellos; independientemente de esos planes, en algunos países se hace esa planeación en forma dictatorial. En cuanto a los países democráticos han sentido la necesidad de programar su desarrollo, la resolución de sus problemas, la mejor utilización de sus recursos naturales, humanos, técnicos para beneficio de la colectividad.

El amplio campo de la planeación se ha dividido en sectores especializados y es así como surgieron, entre otras, la planeación Económica, Social, Industrial, Urbana, Regional, de la Reforma Ad-

ministrativa, etc.

Se sostiene el criterio que el desarrollo económico de una zona o país, no debe encontrarse abandonado al juego espontáneo de las fuerzas de la economía, sino que, por el contrario requiere un esfuerzo dirigido específicamente a obtener un ritmo más activo de crecimiento del ingreso por habitante, cuyos efectos deben reflejarse en la colectividad, dicho esfuerzo debe comprender desde los aspectos teóricos y conceptos básicos, en lo macroeconómico, hasta sus prácticas y ejecutivas en lo microeconómico.

"Dentro de este campo de investigación, quedan incluidos - tanto las técnicas de programación global y sectorial, como las relativas a la preparación y evaluación de los proyectos individuales de inversión," (26) además de comprender cuestiones conexas relativa a la política económica, a la administración y a la organización destinada a formular y ejecutar los programas y a coordinar la gestión gubernamental, en función de los objetivos de desarrollo.

La preparación de proyectos constituye la fase inicial de la formulación de los programas de desarrollo y el elemento de enlace con la etapa práctica de las realizaciones que suponen estos programas.

Para llevar un plan de desarrollo económico y social, se -

(26) Manual de Proyectos del Desarrollo Económico.- Naciones Unidas. México, D. F.- Diciembre 1958.- p. 9.

necesitan técnicos, una unidad de trabajo y un programa de la planeación misma, con base en la realidad social existente.

"En la planificación se parte de la unidad de proyecto, el conjunto de proyectos forma programa, el conjunto de programas sectoriales forma un plan". (27)

3.- Concepto de programar y gobernar.

Antes de precisar la definición de planificación, es conveniente esbozar lo que se puede entender por programación.

Es común en nuestro medio, escuchar periódicamente la palabra "programa" unida a otra "gobierno"; lo que nos obliga a plantear la pregunta siguiente: ¿Qué se entiende por "programación" y qué relación existe entre el concepto "programar y el concepto "gobernar"?

Ahora bien, sabemos que la acepción literaria, "programar" significa proyectar, organizar hacia el futuro, se entiende también por programar, anunciar por escrito. La Real Academia Española, señala que programa significa "... edicto, bando o aviso público... previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión; tema que se da por diseño, cuadro, etc.; anuncio o exposición de las partes de que se ha de componer ciertas cosas o

(27) Martínez Cabañas, Gustavo.- Cfr. en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero.- "Panorama Económico y Social del Estado".- El Economista Mexicano.- Revista del Colegio de Economistas, A. C., Vol. IV.- México- 1964. No. 8 p. 107 y s.

las condiciones a que han de sujetarse". (28)

"En su acepción técnica se entiende por programación la prevencción de lo que va a suceder en un lapso de tiempo mínimo en una comunidad.

Gobernar, en cambio significa mandar con autoridad o regir- una cosa; girar y dirigir; componer, arreglar. Esto es, gobernar - quiere decir ejercer una autoridad haciendo posible el órden siste mático de condiciones sociales en donde integramente podemos reali zarnos como personas y el cuidado para servir a un pueblo a través de realizaciones sociales". (29)

El Dr. Francisco Díaz Lombardo, considero que apunta con - propiedad estas diferencias de conceptos, por mi parte concluyo - que la relación que existe entre la programación y el gobierno es- a tal grado estrecha que se condiciona una a otro, ya que una di- rección de gobierno sin programa no sería tal y un desarrollo de - programación sin gobierno sería utópico.

La idea de una programación, que abarque las actividades pú blicas y privadas, es con el objeto de la formulación de planes, a niveles: estatales y regionales de desarrollo mediante el concurso de todos los sectores de la población, cuya conjunción de intere- ses se traduzcan en acción creadora, en específica previsión de etapas y fases para su ejecución que puedan cumplirse, en un gran-

(28) Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española.- Madrid Espasa-Calpe. S. A.- 1950. p. 1245.

(29) González Díaz Lombardo, Francisco.- Proyecciones y Ensayos So cionológicos de México.- Ediciones Botas.- México 1963.- pp.- 27 y 28.

programa nacional el cual respete en forma absoluta nuestro régimen federal, basado en la soberanía de los estados y en la autonomía del municipio en concordancia con los planes de desarrollo a nivel nacional.

4.- Concepto de Programa de Gobierno.-

Se ha enunciado en los párrafos precedentes que jurídicamente, el estado tiene como actividad gubernamental, la de intervenir para dirigir la vida económica en beneficio de la colectividad y - para ello, de acuerdo con nuestro sistema democrático, en los esfuerzos de sistematización administrativa elaborar "programas de gobierno", concepto que tiene diversas acepciones, de las cuales se señalan las siguientes:

1ª.- Se abarca dentro de esta fase el análisis completo - exhaustivo, de todos los problemas económicos, sociales y políticos de un estado, tanto en la esfera pública como en la privada. - Es, por decirlo así, un esfuerzo para precisar la manera en que debieran desarrollarse todas las tareas de un Ejecutivo Local.

2ª.- En otras ocasiones se connota con esta expresión, los esfuerzos destinados sólo a mejorar la actividad fiscal del propio Estado, entonces se analizan los ingresos, los egresos y la deuda pública de la entidad. Entendiéndose así que un programa de esta naturaleza abarca la revisión de los sujetos, del objeto y de las tasas de la actividad presupuestal del Estado; así como los compromisos que el mismo contrae con entidades públicas o privadas, - para obtener financiamientos adicionales. Por último, abarca tam-

bién la forma en que se realiza el gasto del gobierno estatal.

3^a.- En otras ocasiones se entiende que un programa de gobierno tiene fundamentalmente características administrativas y - por lo tanto, comprende el estudio burocrático del Estado, sus procedimientos de trabajo, y sus retribuciones y demás aspectos clasificadamente administrativos". (30)

A).- Definición.- Podría entenderse como programa de Gobierno: "Un conjunto de recomendaciones al ejecutivo local destinado a dirigir en forma sistemática y coordinada sus montos de inversión de acuerdo con las necesidades propias de la entidad y dentro del campo que tradicionalmente pertenece". (31)

B).- Programa de Gobierno del Estado de México.- Desde luego, el planteamiento del programa de gobierno del Estado de México, parte de las funciones tradicionales de cualquier gobierno sobre lo que dirige su inversión y que tradicionalmente se acepta y que corresponden a los tres factores siguientes:

- a).- Obras de Infraestructuras.
- b).- Obras de Bienestar Social y,
- c).- En forma excepcional se dirige a ciertos rubros de actividades, para suplir total o parcialmente a la iniciativa privada, como se ha expuesto anteriormente.

(30) Programa de Gobierno del Estado de México.- Proyecto 1958.- - Talleres Gráficos de la Nación.- p. 1.

(31) Item.- p. 4

C).- Metodología.- La determinación de los campos tradicionales de la inversión pública, sólo constituyen el aspecto inicial de un programa de gobierno. Para ello es indispensable concebir una metodología que permita determinar en qué lugares deben realizarse las obras, el monto de la inversión necesaria para efectuarlas y por último, establecer una jerarquía específica entre ellas.

Con base en lo anterior, en el Programa de Gobierno del Estado de México, proyecto del año de 1958, se emplea el siguiente método, y para su mejor comprensión en el Apéndice No. 1, se reproduce el Cuadro Número 2 de Recomendaciones materia de su aplicación, por considerarlo de suma importancia en el tema de que se trata.

"En efecto, las inversiones públicas que invocamos como una de las tareas primordiales del Gobierno, se determinan fundamentalmente en función de la necesidad de alcanzar una mejor integración económica de su territorio y población y de ello se deduce, indispensablemente, la urgencia de tomar como primer criterio el de su superficie y el de área.

Esta primera aproximación será deleznable, puesto que hacerla sin ninguna limitación posterior nos llevaría a cálculos fuera de la realidad, que muchos de estos proyectos no tendrían una justificación económica sana.

Esto hace forzoso precisar, dentro de toda la amplitud del territorio, un grupo de área que por su propia importancia económica, justifique la realización de los proyectos de que hablamos.

El otro criterio que se desprende de la enumeración de las -

tareas del Gobierno, es la población y por ello por la razón simplista de que el hombre es, en última instancia el beneficiario directo e inmediato de este tipo de tareas públicas.

El respeto a estos dos criterios esenciales nos lleva a la formulación de una metodología que a grandes trazos puede describirse así.

a).- La recopilación de datos básicos sistematizados en los siguientes capítulos: físicos, humanos, económicos e institucionales.

b).- La elaboración y coordinación de todos los datos anteriores, para llegar a determinar aquellos lugares geográficos dentro del Estado, en donde se concentren en mayor volumen y variedad las actividades humanas.

c).- Determinadas las áreas anteriores (zonas de concentración), la proyección de los elementos indispensables de unión entre zonas que envuelvan proyectos de ferrocarriles, carreteras, caminos vecinales y demás.

d).- En forma complementaria, la proyección de ciertas tareas del Ejecutivo local que refuercen o amplíen las zonas de concentración señaladas y que permitan la aparición de otras; y así se conciben obras de riego, perforaciones de pozos, mejoramiento de las condiciones educativas, de habitación y comunicaciones de la entidad.

e).- Estas conclusiones iniciales se afinan con procedimientos de cuantificación derivados de la extensión de las áreas por-

integrar y de los montos de población allí existentes. Con lo que se cuantifican de forma más precisa, las necesidades de tipo físico de la entidad federativa que se estudia, entonces debe procederse al cálculo de la inversión necesaria para cubrir las, mediante la aplicación de coeficientes técnicos de gastos escogidos de la experiencia que en esta materia tienen los técnicos dependientes de diferentes organismos del Ejecutivo Federal.

f).- Calculados tanto el monto de las necesidades por cubrir como los gastos indispensables por realizar, se procede a hacer una jerarquía específica de las mismas de acuerdo con la intensidad, o sea la importancia tanto cualitativa, como cuantitativa de las necesidades.

g).- Al obtener mediante la suma de los diversos renglones señalados, es posible proceder al cómputo de las repercusiones que la misma tendrá en materia del ingreso del Estado, o sea el valor monetario de la producción de esta entidad en un período determinado.

h).- Resta por último, apreciar su distribución, para este cálculo se acepta que el reparto del ingreso entre el sector público y el sector privado y entre sus componentes (inversión y consumo) permanecen iguales y son similares a lo que ocurre en la nación. Con estas premisas pueden proyectarse condiciones que en cada uno de esos factores prevalecerán, una vez realizados los gastos que se proyectan.

D).- Limitación General. - Debe entenderse que todas estas -

cuantificaciones, aunque presentadas de manera aritméticas hasta cubrir cifras en algunas ocasiones de milésimo, no son sino verdaderas aproximaciones de lo que puede ocurrir en la realidad.

En efecto, el propio sistema de cálculo, la metodología adoptada y la imposibilidad de prever una serie de factores económicos y extra-económicos, hacen inexactas las cifras ofrecidas. Sin embargo, las mismas tienen el mérito de señalar grandes tendencias que sirven, precisamente por su generalización, para determinar políticas económicas de los gobiernos locales y cuyo financiamiento por proyectos individuales debe hacerse posteriormente". (32)

5.- Definición de Planeación o Planificación.

Hasta esta fecha existen múltiples definiciones sobre "Planeación" que han formulado diversos autores y no existe una definición técnica precisa y universalmente aceptada, no obstante ello, - tratarémos de encontrar una, que más se aproxime a satisfacer nuestra pretensión.

El Ingeniero Sergio de la Peña, para lograr una definición, - analiza el acto de planear, distinguiendo los pasos siguientes:

"a).- Un deseo.- En la mente del hombre se desarrolla el deseo de encontrar solución a una situación determinada. Este deseo - puede ser provocado con reacción ante una calamidad, ante una opresión permanente de los factores exteriores o sencillamente ante la-

(32) Programa de Gobierno del Estado de México.- Op. cit. pp. 4 y ss.

cuantificaciones, aunque presentadas de manera aritméticas hasta cubrir cifras en algunas ocasiones de milésimo, no son sino verdade--ras aproximaciones de lo que puede ocurrir en la realidad.

En efecto, el propio sistema de cálculo, la metodología adop--tada y la imposibilidad de prever una serie de factores económicos--y extra-económicos, hacen inexactas las cifras ofrecidas. Sin embar--go, las mismas tienen el mérito de señalar grandes tendencias que -sirven, precisamente por su generalización, para determinar políti--cas económicas de los gobiernos locales y cuyo financiamiento por -proyectos individuales debe hacerse posteriormente". (32)

5.- Definición de Planeación o Planificación.

Hasta esta fecha existen múltiples definiciones sobre "Pla--neación" que han formulado diversos autores y no existe una defini--ción técnica precisa y universalmente aceptada, no obstante ello, -trataremos de encontrar una, que más se aproxime a satisfacer nues--tra pretensión.

El Ingeniero Sergio de la Peña, para lograr una definición, -analiza el acto de planear, distinguiendo los pasos siguientes:

"a).- Un deseo.- En la mente del hombre se desarrolla el de--seo de encontrar solución a una situación determinada. Este deseo -puede ser provocado con reacción ante una calamidad, ante una ope--ración permanente de los factores exteriores o sencillamente ante la-

(32) Programa de Gobierno del Estado de México.- Op. cit. pp. 4 y ss.

posibilidad de una mejora.

b).- Una investigación.- Se estudian las posibilidades y limitaciones que concurren para satisfacer el deseo, basándose en una investigación de los recursos y condiciones existentes.

c).- Una proyección.- Se proyecta hacia las condiciones futuras, apreciando las repercusiones y ajustes que cada solución impondrá al satisfacer el deseo, la proyección será completa como sea posible para evitar cualquier sorpresa.

d).- Una política.- Una vez determinada la mejor solución posible, se elige el medio más conveniente para aplicar dicha solución, es decir, se traza una política". (33)

De lo anterior concluye el citado autor diciendo: "Del estudio de los pasos necesarios para planearse puede deducirse una definición general: PLANEAR ES EL ACTO DE PROYECTAR HACIA UNA FUTURA SITUACION, PARTIENDO DE LA REALIDAD ACTUAL Y TOMANDO EN CUENTA LAS CONDICIONES Y CONTINGENCIAS QUE PUEDEN SURGIR".

A continuación enuncia el citado autor diversas definiciones y así tenemos que para A. GLIKSON: "Planear significa una preparación mental para la acción". (34)

DARREL RANDALL: "planeación puede definirse como la Organiza

(33) De la Peña, Sergio.- Introducción a la Planeación Regional.- -
Publicación del Departamento de Investigaciones Industriales -
Banco de México, S. A. Septiembre de 1969.- p. 7.

(34) Item.

ción de esfuerzos y recursos para proporcionar un beneficio determinado a un grupo social determinado.

El beneficio puede ser simple o compléjo, y el grupo beneficiado puede ser un individuo o un conglomerado de gente" (35)

S. L. MANSMHOLT: "Planeación es gran parte de la actividad humana, ya sea individual o de un grupo de individuos, que fijan una meta determinada y que poseen la voluntad e inteligencia necesaria para obtenerla, esto es, la habilidad de hacer sacrificios en aras de algo que ellos consideran de mayor importancia que el sacrificio hecho" (36)

Las definiciones anotadas en renglones anteriores no resultan muy precisas para fijar el concepto de lo que es planificación. Sólo Carl Landauer a mi juicio da una definición satisfactoria, planificación para el tratadista: "es la guía de las actividades económicas de un organismo de la comunidad, que se vale de un proyecto que describe en términos cualitativos y cuantitativos, los procesos de producción que debe llevarse a cabo durante un período determinado del futuro, siendo elegidos estos procesos y proyectos de tal modo que aseguren el empleo de los recursos disponibles evitando demandas contradictorias, haciendo así un ritmo estable de proceso" (37)

Las ideas fundamentales del citado autor son: dirección de-

(35) Item.

(36) Item.

(37) Landauer, Carl.- Teoría de la Planificación Económica.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México 1956. p. 89

un organismo y la existencia de un documento orientador con datos cualitativos y cuantitativos. Sin duda este concepto es el más generalmente aceptado, implicando la existencia de un documento orientador llamado "plan". Aunque el autor la limita en función de lo económico, es comprensible que debe abarcar los diversos sectores objeto de desarrollo.

Como se observa esta definición es de carácter descriptivo y por ende, resulta propio para orientar los fines de este ensayo, no obstante, existen otras concepciones como las de John Friedman, que define a la planeación diciendo:

"Es una actividad por la cual el hombre, actuando en conjunto y por medio de la manipulación y control conscientes del medio ambiente, trata de alcanzar ciertos fines, anteriormente especificados por el mismo". (38)

De acuerdo con esta concepción, dice Joao Paulo de Almeida-Magalhaes, "Existe la planeación cuando hay objetivo claramente definidos y una acción racional para alcanzarlos. La orientación sistemática y racional por medio de un documento previamente establecido no es una condición necesaria". (39)

Opinión que considero especulativo, toda vez que la dirección del organismo social la constituyen personas que racionalmente evalúan las necesidades a satisfacer desde el punto de vista

(38) Almeida Magalhaes, Joao Paulo.- Citando al Autor.- La Experiencia Brasileña de Planeación.- Revista de Comercio Exterior.- Tomo XVI - No. 7 julio de 1966.- México. p. 477.

(39) Item.

cualitativo y cuantitativo, y las soluciones dependen de los planes racionalmente elaborados que forzosamente se plasman en un documento necesario.

Lo anterior se confirma haciendo notar la diferencia que existe entre la planificación como guía y la planificación como acción. Si fuéramos a considerar la planificación en su función de guía, primero deberíamos formular estas preguntas: ¿que tan útil resulta esta guía? y después ¿cuándo efectivamente se aplica?.

Al respecto se puede decir que existe una relación discernible, entre lo que contiene el plan y lo que en realidad se ha llevado a cabo; por una parte puede llegarse a su total realización y por otra parte quizá tenga que sufrir modificaciones, por diversas razones y circunstancias, sea por que esté por encima de la capacidad real de la autoridad política en el momento de su ejecución, sea por presiones políticas o tal vez a rivalidades intergubernamentales, que obliguen a hacer modificaciones al plan original; esto implica necesariamente la existencia de un documento previo, un plan que constituya la base y la guía de la política a seguir. "Como la planificación se lleva a cabo con miras al futuro, y como el futuro es necesariamente incierto, las marcadas discrepancias entre los logros reales y los objetivos propuestos no denotan debilidad dentro del proceso de planificación." (40)

(40) Mason Edward.- Planificación Económica-em Areas Subdesarrolladas. Compañía General de Ediciones, S. A.-México, D. F. - 1963. p. 107.

Podemos concluir agregando que la planificación al nivel gubernamental, significa la utilización de las técnicas modernas para el conocimiento de los recursos materiales y humanos, la fijación de metas deseables y la mejor utilización de las primeras para la consecución de los segundos; "La planeación" procura evitar el desperdicio de los recursos y obtener al máximo aprovechamiento de los mismos y fija programas que sirven de guía y control para la ejecución de los proyectos jerarquizados." (41)

Una vez tratado en termino general el concepto y definición de planificación, nos proponemos enseguida a cuestionar los antecedentes históricos de esta institución en nuestro medio.

6.- Antecedentes de la Planeación en México.

La preocupación de los gobiernos revolucionarios para dar a sus representados mejores formas de vida, los llevó a la creación de diversos organismos que coordinaran las diversas actividades relacionadas con la industria, la agricultura y la utilización de los recursos naturales, humanos y económicos, y entre otros señalamos los más importantes:

I.- La expedición de la Ley sobre Planificación General de la República de 1930. En el Plan sexenal del Partido Nacional Revolucionario de 1933 y el Segundo Plan Sexenal de 1939, se examinaron los problemas referentes a la planeación concreta de las activi

(41) Op. cit. p. 107.

dades del gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias federales que formaban el mismo. A este plan siguieron los que se formaron mediante los sistemas de consulta popular, que se llamaron "Mesas Redondas", "Consejos de Planeación Económica y Social" y "Juntas Populares de Programación" que, al propiciar el conocimiento del país, han permitido establecer planes de gobierno que se van realizando e instrumentando en afinamientos sucesivos y que son fundamentales para conocer la mecánica de la planeación en México.

II.- El Consejo Económico Nacional establecido en abril de 1941. grupo formado por representantes del Gobierno, organizaciones privadas y semiprivadas.

III.- 14 meses después el Consejo fue disuelto y sustituido por la Comisión de Planeación Económica, cuya función era consultiva respecto a la planeación y coordinación de la economía y la promoción de la cooperación interamericana.

IV.- La Comisión Federal de Planificación Económica de 1942.

V.- La Comisión Nacional de Inversiones creada en el año de 1954, que dependía directamente del C. Presidente de la República, iniciándose con ésto una nueva etapa al tratar de planificarse las inversiones del sector público, y por acuerdo de 29-VI-1959, se dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, así como las Empresas de Participación Estatal, elaboren un programa de inversiones con bases en las consideraciones siguientes:

a).- Atender a la necesidad de estimular el desarrollo eco-

nómico y social, del país en beneficio de los más amplios sectores de la población.

b).- Que la mencionada mejoría se puede lograr a través de una adecuada política de gastos de inversiones públicas.

c).- Que es de interés nacional contar con un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones del sector público, cuyos rendimientos permitan, junto a la acción constructiva de las inversiones privadas, la elevación del nivel de vida de todos los mexicanos.

d).- Que para que las inversiones produzcan el más alto provecho posible, deben sujetarse a un cuadro de objetivos de política económica.

e).- Que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, --- faculta a la Secretaría de la Presidencia para recabar los datos - destinados a elaborar el plan general del gesto público e inversiones del Poder Ejecutivo; para proyectar el fomento y desarrollo de regiones, localidades y para planear, coordinar y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El artículo 32., del Acuerdo, en lo que se refiere a planificación es importante, cuyos incisos a continuación se transcriben:

- 1).- Acelerar el desarrollo económico y social del país.
- 2).- Lograr, junto con la inversión privada, un incremento de la producción que supere el aumento de la población.
- 3).- Obtener una mejoría en los niveles de vida de todos los

mexicanos.

4).- Crear fuentes de ocupación para absorber el creciente número de trabajadores y ampliar el mercado interno.

5).- Corregir la desigualdad distribución del ingreso nacional entre la población para extender las oportunidades del proceso y bienestar a grandes sectores nacionales.

6).- Conseguir el desenvolvimiento de las diversas regiones, estimulando preferentemente las zonas menos desarrolladas y aquellas con abundancia de recursos naturales y muy necesitadas de inversiones, como medio de alentar una mejor distribución de la población con fines productivas.

7).- Fomentar las actividades y ramas económicas que más requiera el país para su desarrollo equilibrado.

8).- Fortalecer la balanza de pagos estimulados las exportaciones de bienes y servicios y cuando ello fuere posible distribuyendo importaciones por artículos de manufactura nacional.

9).- Por último, con el propósito de orientar el gasto público, del artículo 6º. al 9º., se establecen medidas en el sentido de que no se dará trámite a ninguna erogación presupuestal, o financiamiento destinado a inversiones, ya sea por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la Nacional Financiera, S. A., por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., y Secretaría del Patrimonio Nacional, si antes no se ha tenido la autorización de la Presidencia de la República, conforme a las normas establecidas en el acuerdo que se analiza, aún más las Secretaría de Hacien

da y Crédito Público, podrá ordenar al Banco de México, S. A., la inmovilización de los fondos que las dependencias, organismos y empresas tengan depositados en esa Institución y deban ser utilizados para financiar inversiones no aprobadas en los términos del acuerdo de referencia.

El acuerdo de 1ª., de marzo de 1962 dispone que se constituya una Comisión intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, para que proceda de inmediato a formular planos nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y a largo plazo.

Las consideraciones que al respecto se hicieran para la expedición del decreto que se comenta son las siguientes:

a).- Que por Acuerdo Presidencial del 7 de julio de 1961, se dispone que el Ejecutivo Federal, por medio de las Entidades del Sector Público intensifique sus esfuerzos para proseguir, entre otras tareas, la de la elaboración de planes nacionales de desarrollo económico y social, en que se fijan metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlas.

b).- Con base en esta disposición es indispensable que se proceda de inmediato a elaborar planes nacionales de desarrollo integral a corto y largo plazo cuya ejecución permita que los esfuerzos públicos y privados se canalicen en la medida y dirección deseables, para lograr que el ritmo de progreso económico y social supere satisfactoriamente el incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa.

c).- Que la Secretaría de la Presidencia está facultada conforme al acuerdo presidencial aludido para intervenir en la planeación económica y social del país, también se encuentra facultada para planear, coordinar y vigilar la inversión pública, la de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; se insiste en que en los términos del Acuerdo Presidencial del 29 de junio de 1959 las inversiones de las entidades del Sector Público requieren ser aprobadas por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

Así como el Acuerdo establece en el primero de sus ordenamientos que se constituya una Comisión Intersecretarial integrada por los representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que se proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto plazo.

También indica el Acuerdo en el quinto de sus ordenamientos que la Comisión Intersecretarial se allegará la documentación, los datos y los estudios que requiera para el cumplimiento de las funciones que se le encomienden.

Las entidades del Sector Público proporcionarán a la Comisión los informes, la colaboración, el asesoramiento y la ayuda que les solicite. Tratándose de instituciones nacionales de crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público obtendrá las informaciones necesarias para los trabajos de la Comisión.

Otro de los Ordenamientos que se destacan por su importancia:

es el séptimo, pues indica que para la mejor realización de las labores de la Comisión Intersecretarial se organizará una Oficina Técnica integrada con el personal necesario a juicio de ambas Secretarías.

Puede decirse que, actualmente las autoridades mexicanas intervienen en mayor o menor grado en todas las actividades económicas, a través de diversos procedimientos de intervencionismo estatal, el caso mexicano, no es único. Aún en países como Estados Unidos e Inglaterra, donde la tradición democrática liberal es ampliamente reconocida, la intervención estatal, se ha venido acentuando considerablemente y tiene hoy en día una importancia capital.

El estado Mexicano no solo confronta problemas de estabilidad económica, sino también de desarrollo. México llegó tarde al industrialismo. Los condicionados reinantes, son diferentes a los que se presentaron a los más grandes países capitalistas en la fase inicial de su proceso de desarrollo, de la Estructura económica Mexicana derivan problemas tales como el agrícola, el de la estrechez del mercado, el de la educación, el de la inversión, el del comercio exterior, etc., que no pueden resolverse sin el convenio de la actividad estatal.

El estado Mexicano procura acelerar el desarrollo económico en forma tal de elevar al máximo posible, un plazo más corto, el bienestar al mayor número de personas. Por ello ha sido aceptado que no es posible prescindir de la intervención estatal y de la planeación económica.

El 7 de julio de 1961 el Ejecutivo Federal dispuso por medio de un acuerdo, la formulación de un plan económico integral propugnando una mayor coordinación entre las dependencias y organismos federales, los gobiernos locales y el sector privado, para elevar el ritmo del crecimiento del país y así el mejoramiento de los niveles de los ingresos populares.

Se trata de acortar el trecho que separa nuestros niveles de vida de los de las naciones más desarrolladas, por medio de la utilización de mejores instrumentos, del aprovechamiento de las experiencias disponibles y de la coordinación de las actividades.

7.- La Secretaría de la Presidencia como Organismo Planificador.

Por reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958 se creó esta Secretaría, con funciones específicas de planificación y coordinación, y algunas de las que tenía encomendadas la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, es de considerable importancia conocer la actividad de este Organismo del Ejecutivo a la aplicación de la planeación para el desarrollo económico del país, señalando los aspectos más importantes de su organización, atribuciones y funciones de la misma:

A).- Organización..- La estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia es la siguiente:

"Secretario

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Secretario Particular

Presidente.

Asesor Técnico	Secretario
Asesor Económico.	Director de Planeación Sectorial y Regional.
Subsecretario	Director de Inversiones Públicas.
Oficial Mayor	Secretario Particular del Secretario de la Presidencia.
Secretario Particular	Director del Plan General del Gasto Público.
Director de Planeación Sectorial y Regional.	
Director del Plan General del Gasto Público	Asesor del Subsecretario
Director de Inversiones Públicas	Comisionado
Director de Vigilancia	Asesor
Director de Legislación e Informe Presidencial	
Director Jurídico-Consultivo	Secretario Técnico
Director General de Administración.	COMISION INTERSECRETARIAL ENCARGADA DE LA FORMULACION DE PLANES NACIONALES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.
COMISION DE PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO.	Por la Secretaría de la Presidencia;
Coordinador	Director del Plan Sectorial y Regional
Dirección de Inversiones Públicas	Director del Plan General de Gasto Público.
Director del Plan General del Gasto Público	Director Jurídico-Consultivo
Director Jurídico-Consultivo	Asesor del Subsecretario
Asesor del Subsecretario	Por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
Director General de Crédito	Administrador General del Impuesto al Ingreso.

Director General de Estudios Hacendarios

Director General de Egresos

Asesor del Secretario

Legislación:" (42)

B).- Atribuciones. - El artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, señala que:

"A la Secretaría de la Presidencia le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución;

II.- Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y programas especiales que fije el Presidente de la República.

III.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;

IV.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones - que a ésta deben hacerse;

(42) Manual de Organización del Gobierno Fderal. 1969-1970 Secretaría de la Presidencia.- Comisión de Administración Pública.- - Talleres Gráficos de la Nación. México 1969. pp. 345 y s.

V.- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal..." (43)

C).- Funciones.-- Las funciones específicas más importantes de los titulares de la Secretaría de la Presidencia, son las siguientes:

"SECRETARIO DEL DESPACHO.-- Planificar, dirigir y controlar la resolución y el despacho de los asuntos relacionados con la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República; la coordinación de los programas de inversión de la administración pública y el estudio de las modificaciones que a ésta deben hacerse; la planeación y vigilancia de la inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El registro de Leyes y Decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República; y el estudio y formulaciones de los Acuerdos Presidenciales para su debida ejecución.

Realizar funciones de coordinador de diferentes actividades del Presidente de la República, tales como: El Acuerdo Oficial; el Informe Anual de Gobierno al Congreso de la Unión; las Giras de Tra

(43) Ley Secretarías y Departamentos de Estado.- D. O. de 24 de diciembre de 1958.

bajo y los Actos en el Distrito Federal y en el interior de la República; las Visitas de Jefes de Estado Extranjeros a México y convocar a juntas entre Secretarías de Estado y turnar la correspondencia oficial del Presidente de la República.

DIRECCION DE VIGILANCIA.- Ejercer la vigilancia de la Inversión Pública.- Efectuar las actividades de vigilancia que corresponde realizar a la Secretaría de la Presidencia, conjuntamente con la del Patrimonio Nacional, en relación con los contratos y los subsidios federales.

SUBSECRETARIO.- Dirigir y coordinar los asuntos de carácter técnico de la Secretaría en materia de gasto público, planeación regional y sectorial, inversiones públicas, aspectos jurídicos y consultivos y reformas administrativas.

COMISION PARA LA FORMULACION DE PLANES DE DESARROLLO.- Formular planes nacionales de desarrollo económico y social, coordinar las funciones a cargo de la Secretaría de la Presidencia en la planeación del desarrollo económico y social del país, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia fiscal, crediticia, monetaria y de presupuesto.

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA.- Estudiar la organización y los sistemas administrativos del Gobierno Federal, proponer las reformas generales que procedan para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública, adecuándola a la planeación del desarrollo y procurando el mejoramiento

to de los servicios públicos.

Formular el plan global de la Reforma Administrativa, someterlo para su aprobación a las autoridades superiores, y en su caso, vigilar y coordinar su correcta aplicación.

Promover en las dependencias gubernamentales la creación o adecuación de Unidades de Organización y Métodos, así como la compilación, depuración y codificación de sus disposiciones jurídicas, cuyo primer trabajo ha sido la elaboración del Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970, a que se ha hecho alusión, que en su oportunidad señalaremos las funciones de la Comisión de Administración Pública al hablar de la Reforma Administrativa.

COMISION DE PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO.- Analizar los programas de actividades del Gobierno Federal, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Examinar la política, problemas, metas, medios, necesidades y recursos financieros de cada uno de los programas, así como el plan que cada entidad del sector público representa en los sectores de la actividad nacional.

DIRECCION DE GASTO PUBLICO.- Determinar las tasas adecuadas para el desarrollo del país y de los diversos sectores de la actividad nacional, a fin de que el ritmo de desarrollo económico y social supere satisfactoriamente al incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa.

Calcular el monto, la estructura y financiamiento del gasto nacional necesario para alcanzar las tasas de crecimiento fijadas.

Precisar los lineamientos para la formulación de los presupuestos-programas de las entidades del sector público.

Elaborar el plan general de gasto público; determinar el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y la inversión del sector público federal en función de las tasas de desarrollo establecidas.

Proponer modificaciones y ajustes a las proyecciones globales.

DIRECCION DE INVERSIONES.

Programar y coordinar las inversiones públicas, con bases en los planes de desarrollo.

Formular y delinear conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los programas anuales de inversión-financiamiento.

Evaluar los resultados económicos y sociales de las obras y proyectos de inversión, para integrar los programas de inversión de cada una de las entidades del sector público.

Formular las autorizaciones anuales de inversión y sus modificaciones.

Reunir elementos para el Inventario de la Inversión Pública, precisando el grado del avance de cada una de las obras y de las instalaciones complementarias auxiliares.

Mejorar continuamente los sistemas de evaluación de proyectos y aportar elementos de juicio para el examen del papel que desempeña la Inversión Pública en el proceso de desarrollo económico y

social.

Examinar las obras o conjunto de proyectos de Inversión Pública en diversas zonas del país para activar el desarrollo general.

DIRECCION DE PLANEACION.- Obtener en forma detallada y permanente, la información necesaria para el mejoramiento y evaluación de los recursos naturales, humanos, económicos y técnicos con que cuenta la nación. Promover el levantamiento de inventarios dinámicos de aquellos recursos que sean susceptibles de cuantificación, así como para el desenvolvimiento de regiones y localidades, precisando la estructura de la inversión pública y privada, así como las medidas específicas de administración y de política económica y social necesarias para lograr el desarrollo de dichos sectores.

Estudiar sistemáticamente la delimitación de las zonas del país y proponer políticas de desarrollo que contribuyan a corregir el desequilibrio regional; proponer modificaciones y ajustes a los programas sectoriales y regionales.

COMISION DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL Y PLANEACION.-- Elaborar el inventario de los recursos naturales del país a fin de contar con los datos necesarios que sirvan de base para elaborar planes de desarrollo a nivel nacional, así como sectoriales y regionales; coordinar la labor de otras dependencias que realizan inventario de recursos naturales renovables". (44)

(44) Manual de Organización del Gobierno Federal.- op. cit. pp. 346 y ss.

C A P I T U L O I V

LOS SECTORES DE DESARROLLO

1.- Consideraciones generales.

Los fenómenos sociales son variables por naturaleza, están sujetos a los cambios propios de los procesos evolutivos, de las tensiones que surgen de las exigencias incompatibles y a los ajustes o racionalizaciones provocados por papeles incongruentes o valores generales opuestos, pueden también producir los cambios sociales, racionalizaciones que se traducen en normas de conveniencias al interés público.

Cuando el interés material de una minoría, grupo o clase social determinada, se coloca por encima de las reglas éticas aceptadas o amenaza los valores comunes o intereses de la colectividad, de la nación, el Estado como resultado de la defensa de esos intereses, puede intervenir mediante una legislación restrictiva o regulativa, que permita lograr objetivos de beneficio general. Esto justifica la planificación del desarrollo de los sectores básicos de progreso general, por una actividad de Política Social y Administrativa del Estado, adecuadas a las necesidades propias de la transformación social.

Independientemente de la aplicación del sistema o método de planificación que sea empleado por la Administración Pública, ésta debe ser enfocada en mi criterio sobre tres sectores fundamentales,

aunque constantemente variables, deben ser objeto de un desarrollo coordinado e integral, sean a nivel nacional, regional, estatal o municipal. Tales sectores son:

- a).- Desarrollo Económico.
- b).- Bienestar Social, y
- c).- Reforma Administrativa.

2.- Desarrollo Económico.

A).- Concepto de Desarrollo Económico.- Las aspiraciones y anhelos insatisfechos del pueblo mexicano, para lograr la justicia social, produjo el trascendental fenómeno político, económico, jurídico y sociológico, conocido como revolución mexicana, por lo tanto, indiscutiblemente representa la síntesis de su pasado histórico en su lucha secular por la justicia social, que ha sido el móvil para lograr mejorar sus condiciones de vida en todos sus ordenes, cristalizada en las diversas Cartas Constitucionales. Al respecto, el Maestro Mario de la Cueva dice: "Nuestras tres constituciones - 1824, - 1857 y 1917, se mantienen dentro de la dialéctica hegeliana; son tres los peldaños en la marcha del pueblo mexicano y de sus ideales, constituyendo otros ensayos de síntesis históricas, de resoluciones parciales a los grandes problemas nacionales; cada una se esforzó en dar satisfacción a las necesidades de su tiempo, pero todos ellos estuvieron limitados por los factores reales de poder que han estorbado y siguen estorbando el progreso y la elevación de los ni-

veles de vida de la población mexicana". (45)

De nuestro estudio en capítulos anteriores, podemos concluir que, nuestra Constitución vigente, determina la forma del Estado; la estructura; las atribuciones; y señala límites de la actividad de los Poderes Públicos, los derechos y los deberes de los hombres colectiva e individualmente considerados y las reglas para la solución de sus problemas. En su forma orgánica, representa la voluntad popular de consolidar la estructura democrática, representativa de la nación y otorga al Estado una forma Federal que asegure la libertad política de todos los hombres y de todas las regiones del territorio nacional. Lo anterior se puede reducir a dos conceptos fundamentales de nuestra Constitución, según el Maestro Hilario Medina: "La Constitución de 1917 que, además de ser política, es social. Es una Constitución Política, por que habla de la forma de gobierno, de su organización. Es Constitución social, en virtud de que el Estado debe intervenir regulando instituciones. Al lado de los principios de justicia conmutativa, acusaron una mayor intervención que en los anteriores, los principios de la justicia distributiva y de la justicia social". (46)

Como hemos señalado anteriormente, con base en nuestra Carta Magna, la obra de los gobiernos revolucionarios se han encauzado a lograr la prosperidad de la nación, sin que pueda afirmarse -

(45) De la Cueva, Mario.- México - 50 Años de Revolución Tomo III- LA POLITICA.- Introducción.- Fondo de Cultura Económica.- Primera Edición - México 1961. p. 3.

(46) Medina, Hilario.- La Constitución Político- Social. Cfr. dictada en el Congreso Jurídico Nacional el 26 de septiembre de 1932.

que la revolución haya logrado conquistar todas sus metas, porque incuestionablemente lograr el Desarrollo Económico, el Bienestar Social, y con permanente Reforma Administrativa, sería hablar del verdadero triúnfo de la revolución.

Tal afirmación tiene su fundamento, en que no podemos mirar de soslayo sin darle la importancia debida la subsistentes limitaciones y obstáculos que siguen estorbando el camino para lograr - nuestra independencia económica, social y política, limitaciones - que con muy buen acierto el Maestro Mario de la Cueva denomina factores reales de poder y que modernamente evolucionados, constituyen en nuestro tiempo la misma problemática de épocas pasadas, como han sido y siguen siendo el colonialismo territorial y económico, (inversiones extranjeras, latifundismo, explotación de obreros y trabajadores del campo, explotación irracional de la minería y forestal, monopolios, etc.,) problemas que brevemente trataremos - en su oportunidad.

Es indudable que el objetivo más importante de toda la política económica, en un país como México, es impulsar el desarrollo económico.

En relación a este concepto existen varios puntos de vista - para llegar a precisarlo, sin embargo existe un punto común de referencia, aquel contenido fundamental que se traduce en lograr y -- mantener un crecimiento del ingreso nacional y superar al de la población.

El ingreso nacional no es, sino la corriente total de bie--

nes y servicios adquiridos por una comunidad en un período de tiempo dado, como resultado del uso que se dió al capital, la técnica y la fuerza de trabajo disponibles.

El significado escueto del Desarrollo Económico enunciado, - es por decirlo así, una generalización que comprende como ya se mencionó, la base en que se sostienen las diversas concepciones que se han hecho al respecto. Este fundamento conforme se va afinando va - adquiriendo determinadas características adicionales que originan - una variedad de teorías que, aún cuando difieren entre sí, conservan en su parte medular el significado original atribuido al concepto de desarrollo económico en términos generales.

Así pues, que de acuerdo con las diversas interpretaciones - que se han dado al concepto de desarrollo económico existe un conjunto de teorías al respecto que difieren entre sí en detalles; consecuentemente, no se ha unificado una definición de carácter y aplicación general. Las conocidas se circunscriben a las características sui géneris de casos particulares englobadas en dos situaciones de tipo económico perfectamente delimitadas: economías subdesarrolladas y economías desarrolladas. Dos extremos dentro de los cuales hay escala con los más variados matices.

Varias son las modalidades que a través del tiempo los grandes pensadores sobre el tema han dado al desarrollo económico; sin embargo, lo que interesa no es ahondarse en abstractadas consideraciones, sino precisar de acuerdo con las posibilidades, hasta qué punto se puede considerar la utilidad práctica de cualquier teoría.

Analizando el significado del concepto de desarrollo económico se encuentra en primer término, la acción de lograr y mantener un crecimiento del ingreso nacional; en segundo, la condic--nante de que el crecimiento aludido debe superar al que registre la población. Así pues, se tienen implícitos los medios y el fin -propuesto. Los medios son los procedimientos mediante los cuales -se obtienen más bienes y servicios, es decir, la teoría que señala cómo encontrar y establecer los principios que dirigen el complejo mecanismo que ocasiona el desarrollo económico, el cual tácitamen--te, contiene el aspecto ingreso nacional. En relación a la finali--dad de que el ritmo de crecimiento del ingreso debe superar la ta--sa que determina los aumentos de población, esta condición es inob--jetable pues de no ser así se produce el fenómeno de que los incre--mentos que se lograsen en la producción nacional, ya fuese con los elementos disponibles, propios o ayuda exterior, serían absorbidos por los correspondientes a la población y no mejorarían los nive--les de vida.

El ingreso nacional puede aumentar como consecuencia de la--superación de las causas que impiden el uso intensivo y eficiente--de los factores disponibles y el aumento del ahorro y la inversión nacional. Siendo la acumulación de capital un elemento de bastante peso dentro del proceso de desarrollo económico; así pues, para lo--grar un desarrollo económico es necesario contar con medios, es de--cir, un instrumental adecuado para que sea posible alcanzar cier--tos objetivos como la elevación del nivel de vida de la población--

y consecución y fortalecimiento de la independencia económica.

El crecimiento del ingreso bajo las condiciones ya anotadas implica que se opere una transformación cualitativa en la estructura socio-económica del país afectado; es decir, una evolución en to dos los aspectos de la vida económica, social y política del conglomero humano que haya logrado iniciarlo, estando condicionado a sus caracteres histórico-sociales.

Siendo las instituciones las determinantes de las características histórico-sociales de los países, el estudio y la planeación del desarrollo económico debe incluir un análisis de las condiciones institucionales existentes en el país de que se trate. Dichas condiciones adquieren particularidades que hacen, por regla general, que exista una marcada diferenciación al respecto; sin embargo, existe en el caso de los países subdesarrollados un conjunto de similitudes merced a lo cual, si bien, hacen posible enmarcar en determinado estadio a dichos países, no puede hablarse de la posibilidad de aplicar los mismos métodos conducentes a la solución de problemas de subdesarrollo en apariencia iguales; así pues, en la lucha contra el atraso económico las condiciones institucionales de cada país en particular actúan en una forma muy sui generis. Así pues, es necesario considerar integralmente los hechos de cada caso particular para determinar cuál ha de ser el procedimiento más apropiado para lograr encausar el problema hacia la solución más acertada. Desde luego no se trata de enfatizar que el aspecto institucional sea el obstáculo de mayor peso en la generalidad de los casos,

puesto que siendo diversas las causas que impiden el crecimiento económico, éstas pueden por su grado de intensidad, ser de mayor o menor significación.

En el caso de los países subdesarrollados uno de los principales obstáculos que se interponen al crecimiento económico son las instituciones arcaicas y clásicas que luchan por sobrevivir manteniendo condiciones adversas al uso intensivo y eficiente de los medios de producción; de ahí que se origine un conflicto entre el orden económico establecido y una clase propugnando por una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad; condiciones necesarias para que el país de que se trate, se sitúe en la etapa del "despegue" hacia un desarrollo económico sostenido.

Frank Tanembaum en su artículo "Problemas y Conceptos Generales sobre Desarrollo Económico", publicado en la Revista Economía y Finanzas, Santiago Chile, señala condiciones institucionales adversas al uso intensivo y eficiente de los factores, tales como un gobierno ineficaz, el sistema de tenencia de la tierra, la estructura del comercio exterior, el sistema bancario y monetario, la política educacional, la salud y previsión social, el gremialismo patronal, obrero, etc.

Diversas condiciones negativas que constituyen el ámbito en el cual actúan los más variados elementos que bien podrían clasificarse como funciones, variables y constantes, determinantes de las condiciones económicas predominantes en algún país o región, son -

las que les dan la categoría de subdesarrollados. Desde luego no se trata de una situación definida sino que implica cierta complejidad en virtud de los diversos niveles a que pueda haber llegado el caso de que se trate; así pues, la mayor o menor significación en algunos aspectos de variada índole imprimirán diferenciaciones que obstaculizan el empleo de un patrón de aplicación general; sin embargo, - dentro de este ambiente complejo y diferenciado en que se desarrolla esta actividad económica general pueden apreciarse características que no se encuentran, al menos con igual profundidad, en los - países altamente desarrollados. Dichas características son pues la causa directa y natural de las condiciones en que se desenvuelve la actividad económica en los llamados países subdesarrollados y cuyo ascenso a estadios superiores depende de los procesos que se apliquen con la finalidad de superar estas condiciones. Así pues, existen un conjunto de características similares básicas en todos los - países subdesarrollados.

B).- APENDICE NO. 2.- Los principales renglones de Desarrollo Económico en la Planeación.- Considerados jerárquicamente, se - señalan los renglones principales objeto de desarrollo, como se indica más adelante, por ese camino de progreso se encuentran los obstáculos de las fuerzas reales de oposición, que sólo pueden ser superados por la colaboración conjunta de gobernantes y gobernados en bien del interés público.

3.- El Bienestar Social.

A).- Consideraciones generales sobre el concepto de el Bienestar Social.- El desarrollo económico, social, político y cultural de un pueblo, trae como consecuencia su bienestar social, traducidos en la riqueza de su patrimonio; mayor utilización de los servicios públicos; en el acervo histórico y cultural que tienden a mejorar sus niveles de vida, con la oportunidad del desarrollo de las diversas actividades del hombre de acuerdo con su ubicación geográfica y el medio social a que pertenecen.

Ese desarrollo no es otra cosa que el encausamiento de una sociedad hacia el progreso, es decir, el empleo racional y metódico de los medios que se ofrecen al hombre actualmente, para aplicar sus facultades, mejorar sus facultades y mejorar sus condiciones de vida en línea de sus propias tradiciones, en esta medida, el progreso y tradiciones no son conceptos que se oponen, sino que se complementan.

En las sociedades tradicionales de Europa, así como en los Estados Unidos de Norte América, el encuentro de la tradición y del progreso se ha efectuado lentamente. Del Siglo XVI al XX, los pueblos han tenido tiempo de asimilar los inventos técnicos y de adaptar progresivamente sus mentalidades, costumbres e instituciones a la novedad. Se puede decir que es un nuevo problema que hay que solucionar, el encuentro brutal entre civilizaciones tradicionales de tipo artesanal y feudal y el progreso técnico avanzado, por lo que es necesaria la adaptación de la mentalidad, costumbre e instituciones de la sociedad a la inserción de estas técnicas.

Esa adaptación de la mentalidad a que nos hemos referido con anterioridad, está previsiblemente considerada por la vía educativa, que nuestro Estado la imparte por disposición constitucional, -- -- con la misma característica de nuestra forma de gobierno que: "ARTICULO 3o.- La educación que imparta el Estado.

a).- 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". (47)

Algunos gobiernos enfocan su política para su sostenimiento en ayudas exteriores de todo origen o confunden su desarrollo, en algunos aspectos industriales y agrícolas suficientes para asegurarles al mismo tiempo prestigio, poder y dinero pero insuficientes para la creación de la riqueza que beneficie al conjunto de la población, son progresos limitados a pesar de que se traduzcan estadísticamente en un crecimiento del producto nacional, pero sólo agravan los desequilibrios que padece la población.

Un análisis en estas condiciones del ingreso nacional hace aparecer este fenómeno. El desequilibrio se agudiza cada vez más entre el pequeño grupo de altos ingresos y la masa de pequeños ingresos. En cuanto al poder de compra de estos últimos disminuye real--

(47) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Editorial.- Información Aduanera de México, S. A. Decima Edición.-- México - 1959. p. 2.

mente por la elevación de los precios de los productos de consumo corriente, elevación debida en gran parte a los fenómenos de la industrialización restringida a los trastornos en los hábitos de consumo, he ahí uno de los problemas sociales que requiere solución inmediata. "La conciencia de la crisis de nuestro tiempo ha aumentado en los estudiosos el vehemente deseo de entender lo que está pasando hoy día, para lo cual es necesario lograr una comprensión de la sociedad, de sus estructuras, de sus procesos y sobre todo de las transformaciones que esta experimentando el presente" (48)

Cuando los gobiernos, cualquiera que sea su ideología, estén convencidos de que el bienestar social no únicamente es cuestión del empleo de personal técnico capacitado para la solución de diversos problemas, sino del pueblo, que no persigan una política de desarrollo sin la adhesión, o mejor decir, sin la comprensión de la población y sin que ésta obtenga beneficios, entonces el despertar de las masas comenzará a ser una realidad, las sociedades replegadas sobre sí mismas, se abrirán camino hacia el progreso.

B) .- Definición.- Para encontrar una definición de bienestar social, es conveniente analizar brevemente sin llegar a especulaciones teóricas, los elementos previos y constitutivos del Estado, para ver si encontramos la base de nuestra pretensión, tomando en cuenta la función social de los fines del Estado.

(48) Recasens Sichez, Luis.- Tratado General de Sociología.- Editorial Porrúa, S. A.- México - 1963. p. 3.

"El estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio". (49) - Esta definición revela los elementos del Estado, que son: la población, el territorio y el poder.

Los elementos previos del Estado lo constituyen la población y el territorio, la sociedad, además de ser elemento previo, es esencial del Estado, es elemento constitutivo con fines específicos y el otro, el territorio sólo en el sentido de condición para su existencia; es un medio al servicio del Estado. Es indudable que en ausencia de un territorio no puede formarse el Estado y que la pérdida de aquel entraña la disolución de éste, pero el hecho de que el territorio sea indispensable para el Estado no puede concluirse que forme parte de su mismo ser.

"El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y especial de validéz del órden jurídico". (50)

Resultando que la población y el territorio hállanse en todo caso determinados por el ordenamiento jurídico.

La sociedad se encuentra en la base del Estado, se caracteriza y distingue como sociedad política de otras agrupaciones humanas distintas, por la presencia en las mismas de otros elementos consti-

(49) García Maynes, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- 8a. Edición.- Editorial Porrúa, S. A. México 1958. p. 98.

(50) Item.

tutivos y la finalidades que persigan, como pueden ser de lucros, religiosos, culturales, etc., en cambio el fin que el estado persique unido al de su conservación es el bien público, que es muy distinto al de las agrupaciones sociales de grado inferior y al de los particulares individualmente considerados.

El Estado dentro de su territorio está capacitado para vigilar a los habitantes que se encuentran dentro del mismo; el dominio de un espacio determinado le permite controlar a la población en su propio beneficio; y como dice -Herman Heller- "La función del Estado consiste pues, en la organización y actividad autónomas de la cooperación socio-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un estado mundial, aparece limitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante". (51)

Por otra parte, hemos señalado que el Estado surge de la actividad de los seres humanos que se encuentran en su base, de los hombres agrupados políticamente, en consecuencia, en el Estado participan también los habitantes de la misma manera que los gobernantes, aunque no en un plano de igualdad, los que están investidos de la autoridad o poder, que les son conferidos por disposiciones legales que les señalan sus actividades y funciones.

(51) Heller, Hermann.- Teoría del Estado. 5a. Ed.- Fondo de Cultura Económica.- México 1963. p. 221.

Estos elementos específicos del Estado, que lo distinguen de otras agrupaciones humanas, son para cumplir con el fin propio del Estado, entre otros: a).- Una ideología; b).- Una obra social y c).- La combinación de ambos; que es lo más frecuente, además de la autoridad o poder organizador que lo caracteriza y el orden jurídico, - Este último, que es elemento esencial o constitutivo del estado, su presencia se requiere imprescindiblemente para calificar a una sociedad humana como estatal; pues es inseparable de toda convivencia humana, sin él sería imposible, es decir; para que la vida en común puede desarrollarse por un sendero de orden y respeto, y evitar el caos o anarquía en la sociedad, es indispensable que exista una regulación que encause y dirija la vida en común, que norme las relaciones humanas, es menester del orden jurídico que haga posible la vida en común y de la comunidad misma, cuyas disposiciones están colocadas sobre la voluntad de los miembros de la sociedad, de tal manera que se impongan a éstos como normas de conductas en la relaciones sociales.

Estos elementos de una manera formal, existen en toda sociedad, pero en su aspecto intrínseco revisten caracteres especiales - que lo distinguen y que en esta forma se diferencia al Estado de - las otras agrupaciones humanas.

Todo producto de la cultura tiene como esencial característica la de llevar en su finalidad, aquello para lo cual fue creado - por el hombre, no puede dejar de tenerlo, los gobernantes y gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen entre -

otros, un fin, ese fin se dice, además de los mencionados en forma general, es el bien público, o también se le denomina interés general, como fin específico.

El fondo del problema consiste en determinar la naturaleza del bien público, independientemente de quien lo realice.

"El bien particular es el que concierne de manera inmediata a cada individuo o grupo.

El bien público es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos. El bien público no solo comprende a la generación presente, sino incluso a las venideras. (Hauriou.)". (52)

Así tenemos que existe el bien común particular o bien común público, que es aquel que se relacione de manera inmediata o con intereses particulares o con el interés público. En otras palabras; el bien común perseguido por el Estado es el bien público.

"El interés social exige una serena ponderación, un justo equilibrio de las relaciones entre los hombres que permita su armónica convivencia. El interés público pide el sosiego y la tranquilidad como normas para el progreso de las personas y la sociedad. Mediante el Derecho buscamos de inmediato establecer un orden social y una seguridad en la vida de relación, a través de un orden justo, Derecho y justicia son pues los protectores de las libertades de -

(52) Porrúa Pérez, Francisco.- Citando al autor. Teoría del Estado.- Edit. Porrúa, S.A. México 1958. p. 218.

los pueblos" (53)

"Cualquier régimen jurídico, social y político, deben tener siempre presente en su implantación y en su funcionamiento ese mínimo de libertad y los mencionados factores de ejercicio de ésta, ... sería respetable y respetado, pues estaría basado en la dignidad y en la libertad de la persona humana". (54) permitiendo al sujeto el ejercicio de su potestad libertaria tendiente al logro de su felicidad.

Por otra parte no puede confundirse el bien particular con el bien común, "El bien común se encuentra colocado en un plano superior al bien particular, ...El bien común es mejor que el bien de un individuo aislado". (55)

Como se ha expresado anteriormente, el Estado necesita conservarse y proteger su existencia, "la tendencia a esa existencia y conservación da lugar a una clasificación del bien: bien común colectivo.

Pero la existencia y conservación de la sociedad política debe entenderse que tiene la misión de realizar el bien de todos y cada uno de los hombres que la componen. A esa nueva dirección del bien la llama Santo Tomás, Bien común distributivo.

El primero de los bienes comunes, el bien común colectivo, -

(53) González Díaz Lombrado, Francisco.- Introducción a los Problemas de la Filosofía del Derecho.- Edic. Botas. México 1956. p. 186.

(54) Burgoa.- Op. cit. Tomo I, p. 34.

(55) Porrúa Pérez.- Op. cit. p. 221.

se logra por medio de la justicia conmutativa; el segundo, o bien común distributivo, por la justicia distributiva también llamado "justicia social", (56) que es la justificación del intervencionismo de Estado en nuestro medio, para proteger a una inmensa población económicamente débil.

Hemos de agregar que Aristóteles y Santo Tomás hablan además de la justicia legal que veremos oportunamente. Ellos llaman justicia conmutativa, a la que establece relaciones entre particulares, es el tratamiento de igual para los iguales. Los hombres son iguales en sus relaciones de derecho, y por eso son tratados en términos de igualdad. Trato igual a los iguales, sólo opera en el campo del derecho privado. La justicia conmutativa es esencialmente aplicación de una medida general, presupone hombres y hechos, por lo mismo comparables, y hace así una abstracción de su profunda individualidad; considera como iguales a los hechos que difieren en realidad.

En los renglones económico-político-sociales con arraigo de las doctrinas liberales tienen su mayor expresión la justicia conmutativa, toman como base la igualdad de los hombres ante la ley, sin importar la desigualdad que existe entre los individuos, igualándolos como mera abstracción que en la realidad no existe.

En cuanto a la justicia legal, es cuando las personas deben ceder algo de lo suyo en bien de la colectividad, por disposición -

(56) Item.

de la Ley justificando la intervención del estado conforme a nuestra constitución, por causa de utilidad pública. El interés del individuo se subordina ante el interés público. La Justicia Legal se aplica por encima y aún en contra de los intereses privados, que se sacrifican por el bienestar común de que hemos hablado reiteradamente.

La justicia distributiva, cuya justificación teleológica se encuentra en la relación entre la sociedad y el Estado, entre los individuos o ciudadanos, y el Estado, es un tratamiento desigual - para lo desigual, esto es, adecuado o proporcional al merecimiento o falta cometida.

"J. Delos, indica, en los siguientes términos (tomando de la citada obra de Faidherbe), cómo la distributiva establece el orden y la armonía en la sociedad: "La justicia distributiva se inspira, paso a paso, sucesivamente, en las diversas desigualdades sociales, para substituir al igualitarismo, la idea de proporción y de igualdad humana que persiste bajo las desigualdades sociales, y para garantizar a cada ciudadano condiciones de vida plenamente humanas, en las cuales tengan derecho, en justicia distributiva, a la igualdad natural de las personas". (57) - Definición que considero que coincide con la tendencia progresiva de justicia distributiva en la Carta Constitucional de 1917 como atinadamente lo señala-

(57) Abitia Arzapalo, José Alfonso.- De la Cosa Juzgada en Materia Civil.- México 1959- Imprenta M. León Sánchez, S. C. L.- Tesis para obtener el grado Académico de Doctor en Derecho.- p. 18.

el distinguido Maestro Hilario Medina.

"La justicia significa igualdad, no tratamiento igual de todos los hombres y de todos los hechos, sino aplicación de una medida igual. El tratamiento mismo será diferente en la medida en que difieren los hombres y los hechos y habrá pues, no una igualdad de tratamiento absoluto, sino proporcional. He ahí la iustitia Distributiva de Aristóteles". (58)

En lo que corresponde a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos normas represivas, también existen normas preventivas, en razón de que, si bien con ellas se invade en cierta medida la libertad individual y por ende, la justicia conmutativa, tal cosa se estima útil y preferible en provecho de los intereses colectivos, del bien común. Además de existir normas supletorias de la voluntad de los particulares, existen también normas imperativas dirigidas a las propias voluntades a las que deben regir, en caso necesario, aun por medio de la fuerza, esto es, contra el interés privado y por el bien común.

Habiendo hecho un breve análisis sobre los elementos previos y constitutivos del Estado y analizado el fin específico del mismo - según mi concepto, para lograr el bienestar de la colectividad, - nos encontramos en la posibilidad de expresar del Bienestar Social - que: "Es el bien común público con justicia social como fin del Estado, para lograr el bienestar material, y el desarrollo intelectual -

(58) Radbruch, Gustav.- Los Fines del Derecho. 3a. Ed. UNAM.- México 1960, p. 93.

y moral de la colectividad, en condiciones de respeto a la libertad, igualdad de oportunidades, seguridad y dignidad de la persona humana".

Podemos concluir que el Bienestar Social, se integra a base de bienes y servicios de utilidad pública o de interés nacional (caminos, escuelas, centros deportivos, bibliotecas, salubridad, seguridad social, ..etc.), que sólo puede lograrse con el esfuerzo de todos; gobernantes y gobernados para lograr el progreso general del país.

4.- Planeación del Desarrollo Económico y Social.

"La planificación del Desarrollo Económico y Social es el conjunto de actividades altamente creadoras apoyadas en la ciencia, la técnica y la tecnología, cuyo fin principal es diseñar y realizar planes equilibrados de crecimiento económico y social aprovechando los recursos naturales, humanos, financieros y técnicos de un país en la producción de bienes y servicios que beneficien a las colectividades y les permita elevar constantemente sus niveles económicos, culturales, sociales y políticos" (59)

Ningún método científico ha podido autorizar a la fecha una evaluación efectiva sobre si la planificación tomada como concepto global es o no, un acelerador real de desarrollo en su aplicación

(59) Ortega Mata, Rodolfo.- Electrificación en Países de Desarrollo Revista Economía Política.- Vol. III- No. 3. Tercer Trimestre, de 1966. Instituto Politécnico Nacional- Escuela Superior de Economía. p. 277

al nivel nacional. Lo que puede observarse en todos los casos es - que ni una sola nación ha podido desarrollarse eficazmente sin haber adoptado un grado importante de coordinación económica planificada formalmente, o de hecho, en ningún país entre los que lograron una tasa elevada de crecimiento económico, el Estado que ha quedado fuera del circuito económico como una de las fuerzas de desarrollo.

"Los factores de previsión de un plan tienen como base al - hombre, elemento motor y objetivo final, de la actividad económica. Debe ser considerado como productor en función de la explotación de los recursos naturales y de la creación de bienes y servicios; como consumidor de la producción y destinatario de los bienes y servi- - cios como miembro de la población." (60)

Si el plan es un instrumento político-administrativo, es la guía como ha quedado precisado anteriormente, que orienta todas las interdependencias de la sociedad hacia los objetivos económicos y - sociales que han sido determinados, no puede encontrarse un argumen- to contrario para que no exista planificación nacional en un país.- Las funciones básicas de la planificación serían: 1).- resolver el problema del equilibrio económico tanto estático como dinámico; 2)- encontrar una solución para la cuestión del cálculo económico que - pueda definirse como la expresión sintética del problema de la ra- cionalidad e irracionalidad de una producción determinada, en un -

(60) R. Carril, Mauricio.- Control de la Planificación Nacional.- - Revista Economía Política" Vol. IV NO. 3 - Tercer Trimestre de 1967. Instituto Politécnico Nacional.- Escuela Superior de Eco- nomía.- p. 297.

consumo también determinado, y con una estructura de producción y 3) encontrar un punto de coherencia entre el equilibrio económico y el social.

La urgencia de la planificación del desarrollo económico y social varía según las diferentes situaciones nacionales emanadas de la evolución histórica, cultural, económica y social de los países pobres, así tenemos que diversas entidades federativas en nuestro país han tenido desarrollos a diferentes niveles, como los estados del norte y del centro en contraste con los estados del sur y sureste de la República, que el Gobierno Central ha empezado a enfocar sus planes de desarrollo integral con la colonización y las gigantes cas obras hidráulicas y de electrificación, por muchos años olvidados, y con esto último la planificación debe ser de mayor necesidad, cuanto más bajo sea el nivel económico de la población en todo el país.

La planificación es un hecho indivisible, integral y orgánico por medio del cual se suman y combinan todos los elementos de fomento disponibles. Los recursos naturales humanos, de capital y técnicos deben combinarse en modo equilibrado, medido y calculado para obtener los más altos niveles de libertad, bienestar económico y social.

En la planificación del desarrollo económico y social hace necesario estructurar políticas de igual tipo; económicas y sociales y que en los últimos años se han aceptado generalmente los puntos siguientes:

1) .- Ajustarse a planes que permitan aprovechar eficientemen

te todos los recursos de cada país.

2).- El Estado y la iniciativa privada deben esforzarse por acelerar el desarrollo mediante la inversión pública y privada según las siguientes actividades;

a).- Preparación, realización, coordinación y control de los programas de desarrollo;

b).- Intensificación de la capacidad educativa de investigación, de fomento y dirección del elemento humano que tendrá que intervenir en la ejecución de los programas;

c).- Mejoramiento de la productividad de las empresas existentes y de las nuevas que se establezcan;

d).- Adecuación de las disposiciones legales, económicas y sociales en general; pero preferentemente agrícolas, comerciales industriales, monetarias, fiscales, laborales y de seguridad social que coadyuvan al desarrollo;

e).- Ejecución de reformas agrarias integrales que eliminen el estancamiento de la producción agropecuaria auspiciando instituciones de crédito y ayuda técnica, etc.

f).- Fomento agropecuario para incrementar la productividad y el ingreso campesino y fortalecer el mercado de productos secundarios y terciarios;

g).- Ampliación de las instalaciones de comunicaciones, transportes, energía eléctrica, agua potable, obras hidráulicas, y otras básicas de desarrollo;

h).- Industrialización que aumente los ingresos de la fuerza de trabajo y haga más equitativa la distribución del ingreso;

i).- Creación de industrias básicas como la siderúrgica, petroquímica y la de materiales de construcción;

j).- Estímulo al ahorro y la capitalización nacionales requeridos en la planificación del desarrollo; establecimiento de prioridades de inversión pública y privada;

k).- Consideración de posibles inversiones extranjeras directas o créditos de instituciones internacionales; y

1).- Consolidación y control del desarrollo económico.

3).- Cuando la iniciativa privada no esté preparada para marchar al ritmo programado, el Estado debe crear y operar directamente las empresas necesarias de infra-estructura. Pondrá especial atención a explotaciones forestales agrícolas, ganaderas, refinadoras, de petróleo, crudo y petroquímicas, siderúrgicas, de materiales de construcción, de comunicaciones y transportes, de energía eléctricas, obras hidráulicas, etc". (61)

Concretamente la planificación se puede enfocar para el crecimiento de una actividad productiva, general o específica. Se recomienda para ello el uso de indicadores dinámicos determinantes y un análisis de la influencia que los fenómenos registrados por los indicadores ejercen en la actividad en estudio, así como sus interrelaciones recíprocas y con otros fenómenos. También se recomien-

(61) Ortega Mata, Rodolfo.- Op. cit. p. 278 y s.

h).- Industrialización que aumente los ingresos de la fuerza de trabajo y haga más equitativa la distribución del ingreso;

i).- Creación de industrias básicas como la siderúrgica, petroquímica y la de materiales de construcción;

j).- Estímulo al ahorro y la capitalización nacionales requeridos en la planificación del desarrollo; establecimiento de prioridades de inversión pública y privada;

k).- Consideración de posibles inversiones extranjeras directas o créditos de instituciones internacionales; y

l).- Consolidación y control del desarrollo económico.

3).- Cuando la iniciativa privada no esté preparada para marchar al ritmo programado, el Estado debe crear y operar directamente las empresas necesarias de infra-estructura. Pondrá especial atención a explotaciones forestales agrícolas, ganaderas, refinadoras, de petróleo, crudo y petroquímicas, siderúrgicas, de materiales de construcción, de comunicaciones y transportes, de energía eléctrica, obras hidráulicas, etc". (61)

Concretamente la planificación se puede enfocar para el crecimiento de una actividad productiva, general o específica. Se recomienda para ello el uso de indicadores dinámicos determinantes y un análisis de la influencia que los fenómenos registrados por los indicadores ejercen en la actividad en estudio, así como sus interrelaciones recíprocas y con otros fenómenos. También se recomien-

(61) Ortega Mata, Rodolfo.- Op. cit. p. 278 y s.

da un análisis de la influencia de los factores productivos regionales en los nacionales. Los indicadores más usuales para evaluar el desarrollo pueden ser: de niveles sociológicos, de niveles de producción, de niveles de productividad, de niveles de consumo y de capacidad de crecimiento.

Para poder hacer un plan de desarrollo económico y social se necesitan técnicos en la materia, una unidad o guía de trabajo y un programa para la planificación misma. Como dijimos anteriormente, la planificación no es espontánea, es un proceso que requiere una elaboración muy cuidadosa, muy bien estudiada conscientemente hecha y con realismo.

A).- APENDICE No. 3.- Principales obras de bienestar social que deben ser objeto de la planeación.- Considerados jerárquicamente, se señalan las obras principales que deben ser materia de realización para el bienestar de la colectividad.

5.- La Reforma Administrativa.

A).- Consideraciones generales sobre la Reforma Administrativa.- En su oportunidad hablamos sobre "La Ley del Desarrollo de la Administración Pública", que tiene su aplicación en el moderno concepto de Reforma Administrativa; concepto positivo de lo que debe substituirse, actualizarse o reformarse, para lograr los fines del Estado.

La sociedad esta en cambio permanente, es la ley de la humanidad; los sistemas, los gobiernos, las instituciones que se quedan

estratificadas están al margen del curso de la historia, llena de pujanza y precisamente sus luchas internas indican el grado sumo de su vitalidad, que no siempre se encausan hacia fines constructivos.

El fenómeno de la reforma administrativa es universal y permanente, es decir, se presenta en cualquier organización que tiende a su desarrollo con sus denominadores comunes en el tiempo y en el espacio; así tenemos, participando; de hoy de algunas características de la sociedad; y creando organismos o instituciones que satisfagan las necesidades, de recursos, servicios o decisiones administrativas, que van en aumento conforme al crecimiento de la población cuyas necesidades van aparejadas en la misma proporción, que necesariamente deben ser satisfechas como consecuencia de las presiones colectivas.

No podemos dejar de observar que la administración pública, está ineludiblemente condicionada por las estructuras sociales, económicas y políticas; y así tenemos que en una u otra forma en nuestro país el intervencionismo del Estado en la actividad de los particulares es conforme a nuestra estructura jurídica, de allí que puede ser un punto de referencia para conocer la conformación social de nuestro país, que no es otra que la que se deriva de una conformación revolucionaria para lograr la justicia social. Es así que, los problemas del cambio social, se reflejan en los organismos públicos, y éstos, si tienen suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación, no sólo pueden acelerar los cambios, sino incluso promoverlos y dirigirlos, como en el caso de la Reforma Agraria Integral;

de otra suerte, si adolecen de rigidez pueden entorpecer y aun detener el desarrollo económico y social. La eficacia de la administración pública, es en suma, el factor determinante de ese desarrollo.

B).- Concepto de Reforma Administrativa.- Generalmente este concepto se aplica a las actividades que desarrollan los órganos del Poder Ejecutivo; concepto cuya aplicación debe comprender o hacerse extensivo a la planeación de las actividades que se desarrollan en los otros Poderes, Legislativo y Judicial.

Esa actividad gubernamental, conforme a nuestro orden Constitucional se realiza en forma de acción política o de gobierno y acción administrativa.

La primera se refiere al ejercicio del poder y la voluntad soberana de la Nación, que consiste en la dirección u orientación, en el encauzamiento de las actividades públicas y privadas. La segunda, se encamina a la ejecución de la leyes, a la organización y atención de los servicios públicos, hacia los abjetivos, en la forma más eficiente posible para la prestación de esos servicios.

"Pero, en realidad, no se trata de una distinción esencial que permita dividir tajantemente al Ejecutivo en poder político y poder administrativo. Es la misma función del Estado, simplemente considerada desde distintos ángulos de vista, y entonces simplemente hay una diferencia de grado: el poder político, o de Gobierno, fija los lineamientos fundamentales de la acción del Estado, su orientación general, y el poder administrativo, como una faceta de ese mismo poder ejecutivo, se encargará de la realización práctica-

de ese programa formulado". (62)

C).- Definición.- En realidad no existe una definición concreta sobre Reforma Administrativa. El Maestro Gustavo Martínez Cabañas al precisar qué entiende por Reforma Administrativa dice: "En tiendo por reforma administrativa el esfuerzo que hacen sus conductores y líderes responsables para colocar la administración, el equipo del Estado, el mecanismo del Gobierno, a tono con las exigencias que reclama el desarrollo económico; esta no es labor de temporada, no es labor de un grupo de hombres, es proceso continuo". (63)

En efecto como se ha manifestado anteriormente, la sociedad está en constante cambio, los sistemas, los gobiernos, las instituciones que se quedan estratificadas, están al margen del curso de la historia, pero esto es desde un punto de vista genérico, pero ya desde un punto de vista específico, con pena se vé, que no obstante el esfuerzo hecho por los gobiernos en nuestra Administración Pública, nos encontramos con colaboradores irresponsables, ya no diremos de autoridades inferiores, que ni siquiera conocen el alcance de sus competencias, por una parte, la improvisación, y por la otra, la falta de Reglamentos Internos que rijan a los órganos cuya titularidad detentan, y si existen esos Reglamentos Interiores, se encuentran obsoletos, como sucede con las Secretarías de Estado que

(62) Porrúa Pérez, Francisco.- Op. cit. p. 322.

(63) Martínez Cabañas, Gustavo.- Medidas de Acción Inmediata para Impulsar el Desarrollo Económico y Social del Estado de Guerrero.- Revista el Economista Mexicano.- Colegio de Economistas - de México, A. C. Vol. IV - No. 8. México - 1964 p. 103

con las reformas legislativas de la Ley respectiva, sólo cambiaron de denominación o se fraccionaron, pero que se siguen rigiendo por disposiciones que carecen del nuevo sentido, de las competencias y funciones correspondientes.

6.- La Planeación de la Reforma Administrativa.

Así como se han tratado los temas de la planeación del desarrollo económico y del bienestar social, es de importancia básica hablar de la Reforma Administrativa, y como expresamos anteriormente, la eficacia de la administración pública es, en suma, el factor determinante del desarrollo económico y social.

Si para el comienzo de la planificación de la administración se impone un análisis riguroso de los textos vigentes de aplicación inmediata, del mismo modo se debe examinar cuales instrumentos legales habrán de crearse para cumplir con las necesidades politico-administrativas; sus consecuencias económicas y sociales a nivel interno e internacional. Es decir, tratar de crear los lineamientos de la estructuras futuras y el impacto jurídico de los organismos claves y disposiciones que se establezcan, así como las relaciones con la legislación prevista y la estrategia jurídica a seguir. "La estructura jurídica de la planificación no podrá ser establecida realmente hasta el momento en el que se haya emprendido, y forma parte de la estructura de aquella y no de la planificación en sí". (64)

(64) Carril, Mauricio R.- Control de la Planificación Nacional Re-- vista- Económica Política 9- Vol. IV-Núm. 3- Tercer Trimestre- de 1967 Instituto Politécnico Nacional- Escuela Superior de - Economía. p. 301.

Desde luego que, una reforma administrativa no está constituida solamente por cambios espectaculares de la macro-estructura jurídico-política. Existen otros aspectos que necesariamente deben tomarse en cuenta: como la celeridad en el trámite y dignidad en el trato; cambio de la estructura mental del burócrata para evitar resentimiento en el grupo social, que repercute en escala ascendente en las autoridades; la moralidad del empleado público; los intereses creados de los funcionarios de llevar a elementos protegidos que traicionan a la reforma administrativa, como alguna vez han traicionado a la reforma agraria, a la reforma fiscal o a la reforma educativa. Contrario a la concepción en esta materia, es el testimonio de Pericles de la necesidad de una selección de personal adecuada:

"Y cuando un ciudadano se distingue de alguna manera, se le prefiere para el servicio público, no como un privilegio, sino como una recompensa al mérito". (65).

En esta investigación, sería un error establecer en detalle una nueva estructura legal en la que no fuera factible su aplicación real.

Inicialmente se han planteado los problemas sociales y la administración pública, y como hemos señalado también, ha sido determinante la participación del Estado en la promoción del desarrollo.

(65) J. Desmond Glover y Ralph M. Hower, *The Administrator*: citando a Pericles.-- Richar Irwin, *Homewood III.*- 1957. p. 743.

llo y en este terreno los cambios han sido substanciales. En nuestra época no se considera que la Administración Pública se limite solamente a dirigir las actividades tradicionales del Estado; es decir, impartir justicia, guardar el orden y seguridad del territorio, etc., inclusive el concepto moderno del Estado como principal promotor del desarrollo económico y social, se ha modificado también; no es suficiente ya un gobierno integrado por el tradicional conjunto de Secretarías y Departamentos de Estado y aún por el sector Parastatal, fomente el desarrollo sin un plan definido y programas concretos.

Por otra parte, el desarrollo de la tecnología, especialmente la cibernética, facilitan información completa y oportuna que anteriormente era imposible obtener; los llamados ejecutivos disponen en la mayoría de los casos, de una serie de indicaciones precisas que les permiten decidir sobre varias opciones, cada uno de ellas debidamente evaluadas. "La cibernética, según Wiener, su fundador, comprende la teoría de la información y su medida; el concepto de comunicación con un problema en el cual los mensajes no enviados juegan un papel igual al de los mensajes enviados; la teoría de la predicción estadística de las consecuencias de eventos distribuidos en el tiempo; la teoría entre mensaje y ruido; la teoría de los aparatos para control y sus propósitos y sus aplicaciones a los mecanismos de servicio; los computadores eléctricos; y la factoría automática". (66)

(66) Recasens Siches, Luis.- Obra citada. p. 30.

llo y en este terreno los cambios han sido substanciales. En nuestra época no se considera que la Administración Pública se limite solamente a dirigir las actividades tradicionales del Estado; es decir, impartir justicia, guardar el orden y seguridad del territorio, etc., inclusive el concepto moderno del Estado como principal promotor del desarrollo económico y social, se ha modificado también; no es suficiente ya un gobierno integrado por el tradicional conjunto de Secretarías y Departamentos de Estado y aún por el sector Parastatal, fomente el desarrollo sin un plan definido y programas concretos.

Por otra parte, el desarrollo de la tecnología, especialmente la cibernética, facilitan información completa y oportuna que anteriormente era imposible obtener; los llamados ejecutivos disponen en la mayoría de los casos, de una serie de indicaciones precisas que les permiten decidir sobre varias opciones, cada uno de ellas debidamente evaluadas. "La cibernética, según Wiener, su fundador, comprende la teoría de la información y su medida; el concepto de comunicación con un problema en el cual los mensajes no enviados juegan un papel igual al de los mensajes enviados; la teoría de la predicción estadística de las consecuencias de eventos distribuidos en el tiempo; la teoría entre mensaje y ruido; la teoría de los aparatos para control y sus propósitos y sus aplicaciones a los mecanismos de servicio; los computadores eléctricos; y la factoría automática". (66)

(66) Recasens Siches, Luis.- Obra citada. p. 30.

Para la solución de los problemas de la Administración Pública, se requiere un aumento cualitativo de la eficiencia de la propia administración, además del cuatitativo que debe marchar al ritmo del crecimiento de las necesidades de la población, que permita implantar cambios radicales en todos los mecanismos oficiales, de la manera que las oficinas no sólo cumplan con sus funciones sino que se anticipen a las necesidades del desarrollo del Estado.

7.- Area de Aplicación de la Reforma Administrativa.

Jurídica y formalmente nuestra Administración Pública, está señalada en la Constitución y en algunas leyes, entre las que destaca primeramente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

La teoría jurídica entiende por Administración Pública, principalmente la acción del Poder Ejecutivo. "La Administración Pública no tiene, en consecuencia, una personalidad especial; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del mismo Estado". (67)

En todo sentido, la Reforma Administrativa sería incompleta y limitada, para la total satisfacción de los servicios públicos que el Estado debe prestar a la comunidad, como se ha planteado, si se considerara únicamente para este proceso el Ejecutivo y se quedáran fuera los Poderes Legislativo y Judicial, por lo tanto el area-

(67) Fraga, Gabino.- Op. cit. p. 229.

de aplicación debe comprender lo siguiente:

1o.- A nivel de Instituciones Gubernamentales de la División de Poderes:

Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

2o.- A nivel Territorial: Federal Estatal, y Municipal.

3o.- A nivel Paraestatal: Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

No obstante que el artículo 49 Constitucional, señale la división del Supremo Poder de la Federación, dándoles igual rango, ninguno superior a otro, es relativa, para la división de funciones gubernamentales, el Ejecutivo predomina sobre el Legislativo y el Judicial, y estando de hecho al amparo del Ejecutivo, incuestionablemente también necesitan de las Reformas respectivas como él.

En cuanto a los Gobiernos Estatales y Municipales, los artículos 40 y 115 de la Constitución, indican que los primeros son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. El Municipio Libre, con bases constitucionales para su funcionamiento, tiene al Ayuntamiento, la libre administración de su hacienda y la investidura de su personalidad jurídica para todos los efectos legales. Este régimen jurídico en realidad es relativo, sin embargo cada Estado debe llevar a cabo su propia reforma al mismo tiempo que sus Municipios que operan de hecho como simples divisiones administrativas territoriales de los Gobiernos Estatales a pesar del concepto de orden constitu-

cional de Municipio Libre.

En cuanto a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la existencia descentraliza de los primeros obedece principalmente al deseo de darles mayor flexibilidad y eficiencia y en las segundas, el Estado juega un papel importante en el desarrollo económico de la Nación, una de las actividades del Estado dentro de ese desarrollo, es la de crear condiciones suficientes para que estimulen las actividades productivas, sin substituir totalmente a la iniciativa privada.

Estas empresas pueden lograr una armoniosa coordinación económica y financiera entre la iniciativa privada nacional y la pública, trayendo como resultado una aportación más para el fortalecimiento y progreso económico de la Nación, que sólo puede ser lograda con una Reforma Administrativa, que en ningún momento afecten sus estructuras y funcionamiento internos, y permitirían atender al control que el Estado tiene sobre estos Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal para dar asesoría y normas generales de acción administrativa a unos y otros.

8.- La Comisión de Administración Pública.

Como se ha señalado oportunamente, dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública tiene una de las funciones más importantes y de mayor responsabilidad como es el de realizar el Plan de la Reforma -

Administrativa.

Las funciones que se encomendaron a esta Comisión, son las que a continuación se enumeran:

1.- Estudiar la organización y los sistemas administrativos del gobierno federal y proponer las reformas generales que procedan para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública, adecuándola a la planeación del desarrollo y al mejoramiento de los servicios públicos.

2.- Formular el Plan global de reforma administrativa someterlo para su aprobación a las autoridades superiores y, en su caso, vigilar y coordinar su correcta aplicación.

3.- Promover la elaboración de programas de mejoramiento administrativo interno por las dependencias del sector público y coordinar y asesorar su ejecución.

4.- Promover en las dependencias gubernamentales la creación o adecuación de Unidades de Organización y Métodos y de Administración de Personal; planear, en forma conjunta con dichas dependencias, la organización y el funcionamiento de tales unidades; promover y coordinar la capacitación sistemática de su personal especializado, y elaborar las guías técnicas para la confección de los diferentes instrumentos administrativos que habrán de aplicarse.

5.- Formular y proponer los criterios generales para la codificación de las normas jurídicas y administrativas de las distintas dependencias.

6.- Establecer la política de relaciones públicas para conducir la reforma administrativa.

7.- Elaborar, divulgar y mantener actualizado el Manual de Organización del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

8.- Proponer las modificaciones a las leyes que rigen la actividad de la administración pública conforme lo aconsejen los estudios técnicos y la experiencia, y

9.- Las demás que tengan conexión con las funciones anteriores.

"Para cumplir con estas funciones, se convino, en primer término, en establecer dos áreas de trabajo claramente delimitadas, en función de supervisar las medidas de la Reforma Administrativa. Bajo la responsabilidad directa de los Titulares de las Dependencias Públicas, quedó la instrumentación de las reformas internas, es decir, las microadministrativas y se reservó a la Comisión el estudio de los problemas macroadministrativos, o sean los que implican modificaciones que afectan a dos o más Entidades del Sector Público.

En el aspecto macroadministrativo se consideró conveniente dividir el campo de trabajo en cinco sectores:

- 1.- Agrópecuario.
- 2.- De Bienestar Social.
- 3.- De Comunicaciones y Transportes.
- 4.- Industria y

5.- De relaciones Económicas con el Exterior." (68)

Se espera que a corto plazo, esta Comisión llene su cometido, para beneficio de la colectividad en sus relaciones con la Administración Pública que hasta ahora deja mucho que desear; como se expone en el Capítulo correspondiente.

A).- APENDICE No. 4.- Principales renglones de los problemas Administrativos que deben ser objeto de la Planeación en la Reforma Administrativa.- Considerados jerárquicamente, se señalan como los más importantes, reforma que debe ser constante y permanente acorde con la evolución y necesidades cada vez más crecientes de la sociedad.

(68) González Gómez, Raúl.- Reforma de la Administración Pública.-- Análisis del Consejo Técnico de Economistas.- Publicación de - Cultura y Ciencia Política, A.C. México 1970.- p. 19.

C A P I T U L O V

ALGUNOS ASPECTOS DE LOS OBSTACULOS TRADICIONALES AL DE SARROLLO ECONOMICO, SOCIAL Y A LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

1.- Consideraciones generales.

Se han señalado puntos de vista generalmente aceptados sobre la planeación del desarrollo económico, social y de la reforma administrativa pero es conveniente mencionar los obstáculos tradicionales de las fuerzas reales de oposición que impiden su cabal realización y por la amplitud que resultaría el tratar cada uno de ellos en este modesto trabajo, sólo se señalarán algunos cuya importancia destacan en mayor grado, al afectar directamente diversos renglones de ese desarrollo, y así tenemos:

A).- Las Inversiones.- La política de inversión pública, -- privada, fiscal, de consumo y la financiera, deben tender a buscar el equilibrio del incremento de la actividad económica, para llevar armónicamente los beneficios del desarrollo económico a las -- clases más necesitadas del País.

El obstáculo de la distribución de las inversiones en México, es la cantidad y la profundidad de los problemas que sobre pasan a la capacidad financiera y crediticia, tanto del sector público, como del sector privado, lo que obliga a evaluar y jerarquizar los más urgentes, sea en un ámbito nacional o regional y sectorial aprovechando la participación activa de los factores de la produc-

ción. El problema no es estudiar el crecimiento de la economía mexicana, sino el desarrollo sectorial y por regiones, con base en el desequilibrio en que se encuentran las poblaciones que viven marginadas del progreso social, económico y político del País.

a).- La inversión pública.- Debe encausarse a sectores deprimidos, donde es inaplazable crear ocupación y generar ingresos para incorporar a esos sectores al ritmo del desarrollo económico-equilibrado, mediante las obras y servicios públicos, que aumenten en forma inmediata la productividad de la población.

b).- La inversión privada.- Debe ajustarse a la política de la inversión pública, y como la inversión extranjera representa una buena proporción de la inversión privada, deberá ésta, reglamentarse en tal forma que no implique desplazamiento del capital nacional como está sucediendo actualmente, por la compra de empresas ya establecidas, no obstante la emisión del Decreto Presidencial publicado el día 2 de julio de 1970, que más adelante se comenta, considero que en algunas ramas de la actividad económica, deben ser objeto de prohibición absoluta las inversiones extranjeras, sea en el comercio, turismo, fraccionamientos, o en la compra de empresas ya establecidas, que generalmente ésta, la realizan con tendencias monopolísticas, de tal suerte que se evite las salidas de divisas en forma de utilidades o dividendos que frenan el desarrollo económico, por la falta de encaje legal en el sistema bancario del País, como oportunamente se analizará, y que de acuerdo con el interés nacional, deberá realizarse una política finan-

ciera de inversiones, al través de las extranjeras, pero indirectas, y por empréstitos de ahorro internos o internacionales.

Al respecto se puede mencionar lo siguiente: "A partir de 1966 el volumen de las inversiones extranjeras representó el 11 por ciento en relación al total y surgen entonces empresas extranjeras o consorcios que empezaron a absorber compañías mexicanas, comprando 22 empresas nacionales que operaban en industrias alimenticias y bebidas; 16 empresas mexicanas de la industria química, y 9 empresa nacionales que entonces fabricaban partes de la industria automotriz.....La Inversión extranjera directa ha adquirido, vía fideicomiso, terrenos para fraccionamientos, hoteles y casas, ubicados en los litorales y en las zonas fronterizas; adquisiciones vedadas por nuestra Constitución Política". (69)

La multiplicación de los consorcios extranjeros industriales y comerciales que ocasionan la descapitalización del país, sólo puede ser frenado por la programación que haga la Comisión Nacional de Inversiones, por los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal o al través de las inversiones públicas derivadas de empréstitos internos y externos y por la nacionalización de las actividades básicas del desarrollo, que harán que la agricultura, la industria y el comercio nacionales se desarrollen adecuadamente.

(69) Arguello Castañeda, Francisco.- Las Inversiones Extranjeras en México.- Análisis del Consejo Técnico de Economistas.- PUBLICACION DE CULTURA Y CIENCIA POLITICA, A. C. México 1970.- p. 10.

Es importante mencionar algunos aspectos del análisis que el Ingeniero Raúl A. Ollervides hace de las inversiones extranjeras en nuestro país, en el discurso pronunciado con motivo de la inauguración del Auditorio de la Cama Nacional de la Industria de Transformación:

"....En apoyo de esa afirmación, sólo citaremos las siguientes cifras del Banco de México para el período de 1939-1964:

1) En ese lapso, las inversiones extranjeras directas reinvirtieron utilidades por 473.8 millones de dólares, remitieron utilidades por 2,260.7 millones de dólares y enviaron 720.5 millones por intereses y regalías.

2).- De 1958 a 1965, los datos del banco central son los que aparecen en el cuadro II.

Años	Ingresos	Egresos	Saldo
1958	1 253.3	1 532.4	- 279.1
1959	1 014.4	1 607.8	- 593.4
1960	980.4	1 769.6	- 789.2
1961	1 490.8	1 850.8	- 360.0
1962	1 581.0	1 991.0	- 410.8
1963	1 481.0	2 286.3	- 860.3
1964	1 896.2	3 027.5	- 1 131.3
1965	1 946.2	2 823.8	877.6
Sumas	11 643.3	16 897.0	- 5 466.7

FUENTE: Banco de México, S.A.

Durante los últimos ocho años (1958-1965), la cuenta de inversiones extranjeras directas en México han registrado un per

tente saldo negativo para nuestro país, habiendo causado una erogación neta de 5,466.7 millones de pesos en ese lapso.

Este saldo no ha sido consecuencia de situaciones extraordinarias, ya que, durante el tiempo considerado, la economía nacional ha mostrado una tendencia al crecimiento, la situación política y social han sido estable y la confianza en nuestra moneda se ha visto apoyada por amplios márgenes de recursos líquidos internacionales.

3) En otro aspecto, muy interesante, las cifras oficiales, para el período de 1958-1964 se proporcionan en el cuadro III.

CUADRO III

DESTINO DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN MEXICO.

(Millones de pesos).

Años	Total de utilidades %	Reinvertidas %	Remitidas %			
1958	915.2	100	325.6	36	589.6	64
1959	940.3	100	201.9	22	738.4	78
1960	1 034.2	100	132.1	13	902.1	87
1961	1 031.5	100	314.7	30	716.7	70
1962	1 157.9	100	452.4	39	705.5	61
1963	1 302.0	100	450.5	34	851.5	66
1964	1 891.1	100	704.2	37	1 186.9	63
Sumas	8 272.2	100	1 581.4	30	5 690.8	70

FUENTE: Banco de México, S.A.

El renglón más importante de egresos ha sido constantemente el de las utilidades netas que, como vemos en el cuadro correspondiente, se han destinado en una alta proporción a la repatriación.

Así, encontramos que de la cantidad creciente de utilidades netas se han reinvertido en el país proporciones variables que van del 13 al 39 por ciento, cuyo promedio en los siete años es apenas de 30%.

Si el envío de intereses, regalías y otros pagos similares puede explicarse como una retribución a los factores de producción localizada en el extranjero, la utilidad o beneficio, atribuida a factores organizativos, no encuentra una justificación para ser enviada al exterior, ya que la organización y el ejercicio productivo se encuentran localizados dentro del país.

A mayor abundamiento, los empresarios norteamericanos invirtieron en el exterior, de 1951 a 1961, 13,000 millones de dólares - mientras que sus negociaciones enviaron a los Estados Unidos - 20,200 millones de dólares. Esto es que, en una década, 7,200 millones de dólares fueron reintegrados de más a su país de origen por las inversiones estadounidenses.

Las cifras hablan por si mismas, frente a los hechos, los argumentos sobran, Pero no todo queda ahí. La afirmación de que las inversiones extranjeras directas contribuyen a incrementar el producto nacional debe tomarse con reserva, porque a la información anterior podemos agregar que, de los 13 mil millones de dólares que nominalmente invirtieron en el extranjero, más de un 80% corres

pondió al valor de los equipos e instalaciones norteamericanos empleados para el establecimiento de las plantas, revelando que alrededor de 10.500 de esos 13,000 millones de dólares quedaron circulando (crearon riqueza) dentro del territorio mismo de los Estados Unidos de Norteamérica..." (70) -

c) La política fiscal. - Es la que trata de evitar la concentración del ingreso, aumentando los impuestos para aquellos que obtengan grandes utilidades, que han recibido directamente los beneficios del desarrollo económico y que forman un número minoritario de grandes empresas industriales y comerciales, que en mayor proporción deben contribuir para los gastos públicos.

d).- La política de consumo.- Debe tener como meta, aumentos de salarios a los sectores agrícolas y obreros, prestaciones sociales que redunden en un aumento del ingreso de la población -- que se refleje en el aumento del consumo del producto nacional, -- problema económico y social del que para muchas regiones sólo son simples hipótesis, como la Tlaxiaco, chamula, mezquital, serranías del Estado de Guerrero, etc.

B).- Infraestructuras. - Las obras de infraestructura, son el resultado en provecho y beneficio directo del pueblo, al que le ha costado y seguirán pesando sobre sus hombros, sin que en muchos casos pueda aprovecharlos en la plenitud de sus derechos, quedando

(70) Ollervides, Raúl A. La Nacionalización y la Inversión de Capitales Extranjeros en la Industria.- Revista de Comercio Exterior.- Tomo XVI No. 7. México.- Julio de 1966. pp. 489 y s.

al margen de este desarrollo, en gran parte por carecer de los más indispensables instrumentos de producción, preparación técnica de explotación, o simplemente por la falta de créditos oportunos y baratos; del impulso inicial de nuestro desarrollo, han resultado en última instancia beneficiarios directos las grandes empresas o consorcios, que se han multiplicado y se siguen multiplicando a ritmo acelerado, al tener un máximo de seguridad y un mínimo de riesgos en sus inversiones, como las establecidas en las zonas algodoneras pesqueras, centros turísticos, etc.

De lo anterior podemos concluir en que, no le falta razón - al Ingeniero Raúl A. Ollervides, al plantear el problema de las inversiones extranjeras como un problema que grava a la economía del país y que los especialistas en la materia deben fijar su atención, preocupación que siempre ha tenido el Ejecutivo y que viene a culminar con el Decreto Presidencial publicado el 2 de julio citado, - por medio del cual, se limita la participación del Capital extranjero en industrias consideradas básicas para el desarrollo del país, y que en mi concepto como lo he expuesto anteriormente, debe llegarse a la prohibición en determinados renglones de la economía del país.

En este Decreto, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se faculta a la Secretaría de Gobernación - para conceder licencias o autorizaciones para la constitución o modificación de actas constitutivas o estatutos de sociedades cuyo propósito sea establecer o desarrollar industrias como la siderúr-

gica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa, aluminio, Por otra parte, ordena que el capital social de cada empresa deberá tener - como mínimo el 51 suscrito por capital o sociedades mexicanas que- tengan cláusula de exclusión de extranjeros.

Esta Disposición trata de garantizar como lo señala el Con- siderando Unico "Que el desarrollo del país se realice de acuerdo con la orientación que mejor satisfaga los intereses nacionales".

Pero ante este esfuerzo del Gobierno de la República para - lograr la mexicanización de nuestra industria, nos encontramos con- las inversiones extranjeras que trafican con nuestra economía al- través de mexicanos prestanombres, para encubrir verdaderos monopo- lios, mediante el asedio de comprar empresa mexicanas establecidas de muchos empresarios que no cumplen con su responsabilidad de me- xicanos, sabedores del daño que le causan a la Patria entregando - la industria nacional y los recursos naturales o como también lo - causan los mexicanos que exportan dólares y los mantiene ociosos - allende a nuestras fronteras.

El Gobierno Federal, tiene ante sí la tarea de seguir con-- figurando los aparatos legales e institucionales, tipificando esta clase de actos como delitos contra la integridad del Estado y evi- tar la enajenación de México a intereses contrarios a su propia -- existencia.

2.- La Protección a la Industria Nacional, las Inversiones Extranje- ras y sus efectos perjudiciales.

gica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa, aluminio, Por otra parte, ordena que el capital social de cada empresa deberá tener - como mínimo el 51 suscrito por capital o sociedades mexicanas que tengan cláusula de exclusión de extranjeros.

Esta Disposición trata de garantizar como lo señala el Considerando Unico "Que el desarrollo del país se realice de acuerdo con la orientación que mejor satisfaga los intereses nacionales".

Pero ante este esfuerzo del Gobierno de la República para - lograr la mexicanización de nuestra industria, nos encontramos con las inversiones extranjeras que trafican con nuestra economía a través de mexicanos prestanombres, para encubrir verdaderos monopolios, mediante el asedio de comprar empresas mexicanas establecidas de muchos empresarios que no cumplen con su responsabilidad de mexicanos, sabedores del daño que le causan a la Patria entregando - la industria nacional y los recursos naturales o como también lo - causan los mexicanos que exportan dólares y los mantiene ociosos - allende a nuestras fronteras.

El Gobierno Federal, tiene ante sí la tarea de seguir configurando los aparatos legales e institucionales, tipificando esta clase de actos como delitos contra la integridad del Estado y evitar la enajenación de México a intereses contrarios a su propia -- existencia.

2.- La Protección a la Industria Nacional, las Inversiones Extranjeras y sus efectos perjudiciales.

Además de lo expuesto, a continuación se señala el problema del desarrollo de la industria nacional y la política proteccionista en relación a las inversiones extranjeras. Tema importante que los técnicos de la materia deben analizar sobre los efectos favorables o desfavorables en la economía nacional, aún considerando que las futuras industrias que se establezcan aporten sólo el 49% del capital social, conforme al Decreto de 2 de julio de 1970, que al respecto fué emitido para la tendiente mexicanización de las industrias básicas, no favorece en mucho a nuestra economía y que en relación a la Ley Proteccionista de la industria nacional se tiene:

A).- La igualdad ante la Ley.- Conforme a nuestras leyes -- que protegen a la industria, tanto ampara al inversionista nacional como al extranjero, se le concede el mismo trato en cuanto a beneficios. (subsidios, exenciones, prohibición, de importación de mercancías que sean objeto de su producción etc).

Esto aparente y formalmente es justo, pero materialmente -- considerado, resulta una ruptura del equilibrio en las inversiones privadas en la industria nacional, que se transforma en una ventaja de las inversiones extranjeras en todos los sentidos, máxime -- que siempre el capital extranjero es ilimitado en relación al del inversionista nacional.

Por otra parte, las disposiciones proteccionistas que el -- Estado dicta con la idea de favorecer el desarrollo de ciertas industrias, al prohibir la importación de mercancías que se producen en el País, no impide la penetración del capital extranjero que, -

con la ventaja que anteriormente se menciona, resultan a todas luces beneficiados con una garantía de seguridad y sin el mínimo riesgo en sus inversiones, traducidos en el más de las veces en inversiones improductivas y en vehículos de descapitalización, de lo que resulta que:

1o.- La protección de la industria lleva el propósito de eliminar de la competencia en el mercado, a los productos extranjeros, al prohibir las importaciones de los que elabora la industria nacional. Consecuentemente, se cierra la frontera a las importaciones, más no a los capitales extranjeros, y que más que al establecimiento de nuevas industrias, se han dedicado a la compra de empresas mexicanas ya establecidas a precios a primera vista excesivos, sólo para servir como base, desde la cual los nuevos propietarios aplican normas de competencia desleal, para hacer que brar a los competidores nacionales, fincando un dominio monopolístico del mercado que permite manipular los precios a su antojo.

2o.- El otro camino, dada las ventajas que reporta el proteccionismo a la industria nacional, el extranjero al no poder introducir sus productos, aun a menos del costo que los producidos en el País y por la prohibición de las importaciones, establecen filiales, o subsidiarias, resultando que la legislación respectiva más que proteger a la industria nacional, pasa a beneficiar a la inversión extranjera, toda vez que con ello, tiene: a).- Garantiza do el mercado interior carente de competencia de las mercancías extranjeras de países productores.- b).- Un precio de venta garan-

tizado, superior a aquel que producen sus empresas matrices, resultado de los beneficios del proteccionismo, subsidios, excesiones, mano de obra barata, mejores sistemas de organización, etc. -

Finalmente, podemos concluir, que antes de dictarse la ley proteccionista, tenían que conquistar el mercado nacional compitiendo con otras empresas productores de otros países industriales. Dictada la ley, crean las filiales o subsidiarias y capitalizan la política proteccionista con un mercado garantizado y sin competencia.

3.- Las Normas de Calidad.

Brevemente se puede considerar el desprestigio de la producción nacional en el comercio exterior. El exceso de proteccionismo a la producción debe ser paralelo a la exigencia a las normas de calidad, con el objeto de aportar al mercado nacional e internacional productos de alta calidad, que de otra forma propician la preferencia a productos del extranjero; en estas condiciones, es necesario capacitar al industrial y asesorarlo técnicamente por medio del Centro Nacional de productividad dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, del Consejo Nacional de Exportadores de Calidad Mexicana, Dependiente del Banco Nacional de Comercio Exterior, de la Concanaco etc., exigiéndose en esta forma para todos y cada uno de los industriales su responsabilidad de la producción por medio del control de calidad.

4.- El problema de las cuatro etapas de la Reforma Agraria Integral.

Mucho se ha hablado de la Reforma Agraria, además de integral, problema que ha sido tratado con pasión, detras de esa habitual pasión académica nos encontramos aún con un drama de miseria y desamparo en que se debate la mayor parte del campesino, que inquestionablemente se encuentra en la etapa de subdesarrollo tradicional, no obstante ello, también nos encontramos con la contradictoria situación de que se está al final de la primera etapa de la Reforma Agraria Integral.

En este sector, las controversias son más enconadas entre el interés de una minoría y el colectivo. Este problema de la tierra, instrumento básico físico de las principales producciones primarias, envuelve aspectos, sociales, económicos, educativos, jurídicos, tecnológicos de organización, de explotación empresarial, etc., que si no se rebaza la obra y esfuerzo que han realizado los gobiernos emanados de la revolución, con un sentido de un conocimiento de la realidad, los estudios como hasta la fecha se han hecho, se convierten en cansadas tautologías que llegan a gastarse de tanto repetir las. Ante esta situación, al campesino le quedan dos caminos; el primero, conformarse, o el segundo, tomar por la violencia lo que por derecho le corresponde, como que éste camino tomó en el suceso histórico de especial característica social en el movimiento revolucionario para lograr que ese derecho se transformara en formalmente positivo en el artículo 127 de nuestro Or--

den Jurídico Constitucional, y por lo que se lucha para que no --
unicamente sea formal.

El impulso gubernamental en favor de la reforma agraria in
tegral, es el resultado de haber quebrantado las fuerzas políti--
cas y económicas, oponentes y dominantes, y una actividad planifica
da en este sentido puede lograr un equilibrio, por los efectos de
la desaparición de los latifundios como sistema de monopolio de la
tierra y la explotación de los trabajadores del campo, así co--
mo para evitar la creación perjudicial del sistema contrario, co--
mo lo es el minifundio como resultado la explosión demográfica.

Como se ha asentado con anterioridad, los estudios agrarios
deben ser congruentes con la realidad, es decir, que sean posibles
y viables, por lo tanto, sin llegar a especulaciones teóricas o --
a conclusiones doctrinarias, en relación a la terminación de la --
repartición de la tierra se plantea lo siguiente:

A).- Ampliación de la primera etapa de la Reforma Agraria-
Integral.- Al respecto, según los expertos en materia agraria, nos
encontramos en la culminación de la primera etapa de la Reforma --
Agraria Integral, o sea, que a muy corto plazo no habrá más tie--
rras que repartir, consecuentemente, se entra el retardado desa--
rrollo de las subsecuentes etapas de la reforma agraria, como son
de la organización social y económica del ejido, de la propiedad --
comunal y de la pequeña propiedad; el cultivo intensivo; y a la --
industrialización de los productos agrícolas, dado que antes del
Ejido, existía la pequeña propiedad, y desde que se inició la re-

partición de la tierra, tales etapas eran susceptible de aplicación. La realidad nos demuestra los efectos del retraso del desarrollo económico en que se encuentra el trabajador, por la falta de una política efectiva, que sea la más adecuada para la solución de la falta de tierras de cultivos tanto para el incremento de la producción, como para la elevación del nivel de vida de los trabajadores del campo que tendrá que ser aquella que fortalezca la organización comunitaria. Este fortalecimiento debe ser, no en sentido primitivo, sino con una acción moderna de grupo y no de individuos, con enfoques nuevos y acordes con la problemática actual del País.

Ligado al problema de la tierra, se encuentra la explosión demográfica que directamente se refleja en el problema del espacio vital y el rendimiento de la producción decreciente en relación a la misma, y sin llegar a colocarnos en una posición Malthusiana e independientemente que de acuerdo con los adelantos científicos se logren sucedaneos para resolver el problema alimenticio de la población, la falta de tierras para el cultivo seguirá subsistiendo.

Con miras al futuro, y como posible solución al problema de la falta de tierra, puede volverse al sistema horizontal de repartición de tierras, creándolas artificialmente como lo hicieron los aztecas, mediante el aprovechamiento de los cerros y montañas cuyas tierras puedan ser objeto de un proceso de fertilización para su mejor aprovechamiento y trasladarlos a las zonas de-

sérticas o semidesérticas, con una simultanea aplicación de sistemas de riego, y para tal efecto crear los Bancos de tierra en los lugares estratégicos.

B).- Otros problemas.- Pero el problema del campesino no se agota sólo y unicamente con la repartición de la tierra y la realización de las etapas subsecuentes de la reforma agraria, para vivir realizando sus actividades agrícolas, sino que además se requiere una serie de actividades económicas del Estado, para garantizar de manera permanente y en forma acelerada sus ingresos, para ello resulta de suma importancia como factores del desarrollo, las presas, canales de riego, la electrificación del campo, que se intensifique la investigación científica y enseñanza agrícola, creando escuelas regionales de diversos niveles, la mecanización de la agricultura, conservación de suelos, semillas mejoradas, fertilizantes, propiciar la fruticultura, apicultura, silos, precios de garantía, seguro agrícola, mediana y pequeña industria lización agrícola y artesanal, créditos, metas de comercialización etc., para logra el mejor nivel de vida de la población rural.

5.- Los Obstáculos tradicionales en la Administración Páublica.

Uno de los obstáculos tradicionales al buen funcionamiento de la Administración pública, consiste en que la totalidad de los Organos que forman la Administración Pública, carecen de los Reglamentos Internos que los rijan, y si algunos lo tienen son obsoletos, como se ha expresado con anterioridad, las Secretarías de-

Estado han sido creadas y transformadas conforme a las necesidades de la sociedad a quien el Ejecutivo dirige la satisfacción de las mismas por medio de los servicios públicos, pero sus Reglamentos-- Interiores, no han sufrido la misma evolución, donde ahora exista una clara definición de sus atribuciones y una clara especificación de las responsabilidades y una perfecta división del trabajo de tal manera que en vez de chocar unas con otras, complementen y coordinen sus actividades, para evitar duplicidad de actividades y competencias, en grave perjuicio a la Administración y a la economía de la misma, logrado esto, en el Estado una permanente reforma administrativa debe estar en condiciones de cumplir su función pública, como principio básico de su responsabilidad social, de acuerdo con los logros que se vayan obteniendo en el transcurso de los gobiernos que dirijan al País.

En vía de ejemplo tenemos que en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, funciona la Dirección de Auditoría Fiscal Federal, a pesar la fracción IV del Artículo Segundo Transitorio del Código Fiscal de la Federal, vigente a partir del 10. de abril de 1967 que derogó el Decreto de 21 de abril de 1959 que estableció dicho Organismo, y aún más, los dictámenes de los Contadores Públicos que se presentan con motivo de las declaraciones anuales de las Empresas causantes del impuesto sobre la renta, no tienen ninguna validez si sus firmas no están previamente registradas y reconocidas por la mencionada Dirección. De tal suerte que, no existe razón alguna para que la Secretaría de Hacienda y C. P., -

mantenga a esta Dependencia trabajando al margen de la ley, como consecuencia de la falta de un actualizado Reglamento Interno que regule la creación o supresión de las funciones que se vayan considerando necesarias, así como los órganos encargados del ejecutarlas.

Aún es más grave, y no resiste ni la más débil crítica, que dado el adelanto de la Técnica Fiscal en la Administración del impuesto sobre la renta, a más de 6 años de haberse modificado substancialmente la Ley de la Materia, no se haya tenido el cuidado, ni la preocupación de que sea llevado a efecto la expedición del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta y se tenga que recurrir a las circulares que por su propia naturaleza son de aplicación interna a las dependencias que forman esa entidad, y que en el fondo afectan los intereses de los particulares como veremos más adelante; pero no nada más es éso, sino que el causante en muchos casos, tiene que acatar criterios que, como lo señalan las Autoridades fiscales con el tiempo, tales precedentes llegarán a formar "Jurisprudencias Administrativas", término demasiado ambiguo e impropio de una autoridad administrativa que carece de funciones jurisdiccionales y que son propias del Tribunal Fiscal de la Federación en primer instancia, que ventila conflictos administrativos con facultades únicamente de anulación y consecuentemente, sus resoluciones son simplemente declarativas. Al respecto, se hace la siguiente cita: "En el presente número de INVESTIGACION FISCAL, se inicia la divulgación de criterios sustentados --

por la Dirección General del Impuesto sobre la Renta, cuya finalidad radica en la resolución de problemas generales con los que se encuentran los causantes en el desarrollo de sus actividades y en sus relaciones con el fisco. Dichos criterios permitirán a las autoridades administrativas establecer con el tiempo jurisprudencia administrativa, sobre la materia tributaria..." (71).

Por otra parte, considero que tal posición, incuestionablemente va en contra de los Principios de Administración o Principios de Lógica en Materia de Imposición de Adolfo Wagner, que entre otros se señalan los puntos siguientes: "1a. La mayor preparación profesional y moral de los encargados de la determinación de los impuestos.... 2a. La simplicidad del sistema de impuestos y de su organización.....3a. Emplear en las leyes y en los reglamentos un lenguaje claro, simple y accesible a todos, aún cuando no siempre sea posible por las complicaciones que entrañan los impuestos moderno". (72). El Maestro Guillermo López Velarde al respecto dice: "106.- Este estriba en que la ley si es cierto que debe ser breve, en cambio el reglamento puede ser extenso, sin perderse por ello el requisito de claridad. Además muchas veces el reglamento puede ser extenso para facilitar la explicación del concepto sustantivo, siendo conveniente que se ilustre la aplicación de la ley con determinados ejemplos. Para los impuestos de reciente-

(71) Investigación Fiscal.- Revista de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Administración General del Impuesto al Ingreso.- Abril de 1966.- No. 4. p. 94

(72) Wagner, Adolfo.- Citado por Ernesto Flores Zavala.- Elementos de Finanzas Públicas. Mexicanas. TOMO I. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A.- México 1955. pp. 144 y s.

creación se aconseja que se haga un gran difusión en la prensa -- con el objeto de que llegue al conocimiento de las personas la forma y modo de actuar en relación con el nuevo gravamen". (73)

Podemos concluir, que en cuanto a los criterios que más -- que jurisprudencia administrativa como lo señalan las autoridades fiscales, es más bien experiencia respecto de los conflictos que surgen en la aplicación e interpretación de la Ley del Impuesto sobre la Renta en vigor, que con base en ella, debe ser el punto de partida de los técnicos de la materia para la elaboración del Reglamento de que se alude, y que mucha falta hace.

(73) López Velarde, Guillermo.- Apuntes de Segundo Curso de Derecho Administrativo.- Facultad de Derecho. Año de 1961.- p. - 47.

RECOMENDACIONES

ANEXICE No. 1

Recomendaciones Económicas	Necesidades Económicas	Institucionales
<p>A. Muestreo</p> <p>1. Colonización de regiones potencialmente, que presentan condiciones apropiadas de desarrollo.</p> <p>2. Diversificar las actividades económicas, impulsando la industria artesanal, artesanías, cerámica, jabones, alfileres, alfileres, etc.</p> <p>3. Mejor aprovechamiento de los materiales regionales en la construcción de viviendas.</p> <p>4. Introducir el agua potable en las poblaciones que carecen de ella y mejorar los servicios existentes.</p> <p>5. Educar a la población a fin de popularizar el agua de uso doméstico.</p> <p>6. Realizar una campaña profiláctica contra las enfermedades propias del Estado.</p> <p>7. Elaborar estadísticas censales que permitan la estimación de ingresos de obra jornal a los planteros aduaniados.</p> <p>8. Levantar planes reguladores de las subzonas urbanizadas.</p>	<p>A. Agricultura</p> <p>1. Realizar estudios de los suelos, a fin de que se seleccionen con diversos cultivos propios de cada tipo de tierras.</p> <p>2. Realizar una campaña entre los campesinos referentes al cultivo de árboles frutales propios de cada región.</p> <p>3. Incrementar el uso de abonos químicos y orgánicos, así como las semillas mejoradas en el sector campesino.</p> <p>4. Aumentar el servicio de extensionismo ya existente, para aprovechar al máximo los factores de la producción agrícola.</p> <p>5. Fomentar el uso de maquinaria agrícola a través de cooperativas o centros, ya sean oficiales o privados.</p> <p>6. Realizar estudios a fin de industrializar los productos agrícolas.</p> <p>7. Construcción de almacenes y silos en lugares apropiados, que presten servicio de almacenamiento a los campesinos, preferentemente ejidatarios.</p> <p>B. Ganadería:</p> <p>1. Estudio que determine la posibilidad de mejorar aprovechamiento de los ganaderos.</p> <p>2. Implantar el sistema de DPA de las autoridades que sirvan de abastos al ganado.</p> <p>3. Introducir las especies de ganado fino de alto rendimiento del Estado, mediante una selección científica de las razas más propicias.</p> <p>4. Estudio para determinar las posibilidades de industrializar los productos ganaderos de la entidad.</p> <p>C. Forestal:</p> <p>1. Estudiar la forma de realizar con tractos forestales entre la Federación y el Estado, acorde con la iniciativa privada, a fin de que la entidad participe en la explotación y explotación de los bosques.</p> <p>2. Integración de unidades industriales de explotación forestal, acorde con la Ley Forestal en vigor.</p> <p>3. Establecimiento de una campaña con el propósito de incrementar el uso de productos diáfanos y estufas, para substituir al carbón vegetal.</p> <p>4. Creación de un Instituto Estatal de inventario forestales, que tenga como finalidad evaluar las plantaciones y enfermedades y velar por la industrialización integral de las maderas.</p> <p>D. Industria:</p> <p>1. Revisión de la Ley de Fomento Industrial en el Estado y de las empresas que se encuentran sujetas a exención de impuestos.</p> <p>2. Estudio sobre la conveniencia de crear una "bolsa de trabajo" en el Estado.</p> <p>E. Minería:</p> <p>1. Realizar estudios geológicos con especialidad de preferencia en la Región Sur Montaña, que en donde se registrarán los mayores indicios de que existe potencialidad minera.</p> <p>2. Investigar las cesas por las que se cerró la mayoría de los fondos mineros, a fin de ver si es posible de incorporarlos a la producción.</p> <p>F. Crédito:</p> <p>1. Que el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura y la Ganadería opere en la entidad.</p> <p>2. Fomentar la organización de los campesinos, primero en forma de asociaciones agrícolas con base en la Ley de Asociaciones de Productores Rurales, para que adquieran capacidad económica, y después en forma de sociedades de crédito local.</p> <p>3. Realizar las posibilidades de financiamiento del Estado y de las instituciones de aseguramiento, así como la necesidad de que el Estado otorgue una garantía por propiedad rural, así como también el seguro agrícola.</p> <p>4. Que el Gobierno del Estado otorgue una garantía por propiedad rural, así como también el seguro agrícola.</p>	<p>A. Pisos</p> <p>1. Estudiar las posibilidades de establecer estaciones experimentales hidrometeorológicas, climatológicas y de sedimentación, o en su defecto, dotar del equipo necesario y moderno a las existentes.</p> <p>2. A través de los medios disponibles, y con métodos adecuados, realizar un inventario de los recursos potenciales de la entidad.</p> <p>3. Revisión de los volúmenes de agua, calculados en todos los ríos del Estado, a fin de aprovecharlos para el riego de gravedad.</p> <p>4. Establecimiento de plantas hidrológicas en las distintas regiones de la entidad.</p> <p>5. Investigación de la ecología, principalmente en las zonas de Tianguahua, Cuernavaca y Atlixco.</p> <p>B. Comunicaciones:</p> <p>1. Estudio para la gestión de sustituir los tramos de vía abierta por vía aérea en los ferrocarriles del Estado.</p> <p>2. Reparación de las carreteras que actualmente se encuentran en malas condiciones.</p> <p>3. Estudiar la conveniencia de transferir los camiones de segunda por carretera de primera clase, en aquellas regiones donde las condiciones económicas y sociales lo requieran.</p> <p>4. Realizar investigaciones sobre la necesidad de mejorar comunicación aérea en las poblaciones apartadas localizadas en las zonas de concentración.</p> <p>C. Electrificación:</p> <p>1. Que se realice un estudio preliminar de la potencialidad de generación, abriendo en la zona correspondiente al sistema Miguel Alemán.</p> <p>2. Que se estudie la forma de aprovechar las excedentes de las zonas de la generación de fuerza motriz.</p> <p>3. Instalación de los motores-trépanos a fin de determinar potencialidad y profundizar que faciliten su uso.</p> <p>F. Impulsos:</p> <p>1. Revisión del sistema legislativo del Estado.</p> <p>2. Coordinación entre el Estado y la Federación, respecto a las tasas impositivas.</p> <p>3. Presentación del presupuesto de gastos locales en forma funcional.</p> <p>4. Clasificación la capacidad de pago del Estado en relación con su deuda pública.</p>

DESARROLLO ECONOMICO

1.- INFRAESTRUCTURA;

- a).- Carreteras; Nuevas redes, Pavimentadas, terracerías, brechas, con servación.
- b).- Ferrocarriles; Ampliación de ramales, Conservación.
- c).- Puertos; Estudios Tecnicos, Localización de lugares estratégicos para construcción de obras, Terminación y modernización de obras.
- d).- Irrigación; Planeación del Desarrollo Integral de Cuencas Hidrográficas, Pequeña y Mediana Irrigación.
- e).- Electricidad; Ampliación de Sistemas, Electrificación Rural, De la Agricultura.
- f).- Petroleo y Gas; Petroquímica, - Plantas de Refinación, Aprovechamiento integral de los desechos, para evitar los perjuicios a la ganadería, agricultura, bosques, turismo, etc. No quemar el gas natural.
- g).- Industria Química Básica; Empresas Descentralizadas y de Participación Estatal o iniciativa privada sobre; Petroquímica, Farmacéutica, Industrial.

2.- POLITICA AGRARIA Y REFORMA INTEGRAL.

- a).- Tenencia de la tierra; Ejidal, Comunal, Pequeña Propiedad, Organización interna del Ejido, Integración Industrial de la Reforma Agraria, Problema de los aparceros, - arrendatarios y peones, Integración económica y social del Ejido.

3.- AGRICULTURA;

- b).- Estudios; Promoción de las ciencias básicas o fundamentales para el desarrollo de la agricultura e industria agrícola.
- c).- Suelo; Conocimiento, manejo y conservación, Creación de zonas artificiales para el cultivo. Protección de los Desechos Industriales.
- d).- Agua; Atmosférica, superficial y subterránea, su aprovechamiento y distribución, Protección contra la contaminación.
- e).- Clima; Servicio Meteorológico, continental y marítimo. Provisión del tiempo.
- f).- Flora y Fauna; Conocimiento control y aprovechamiento.
- g).- Organización de los productores agrícolas.
- h).- Crédito; Agrícola y ejidal.
- i).- Precios; De garantía.
- j).- Seguro; Agrícola y Ejidal.
- k).- Producción; Productos básicos para la alimentación, industria y explotación.
- l).- Fruticultura; Variedades.
- m).- Almacenamiento y conservación de los productos.
- n).- Mercados; Evaluación, Nacional e internacional.
- ñ).- Industrialización; Pequeña y mediana industria.

4.- GANADERIA;

- a) Inventario de los recursos disponibles para la ganadería.
 - b) Censos.
 - c) Enseñanza, investigación y asistencia técnica.
- Mejoramiento de especies, Avicultura y Apicultura, porcino, Caprinos, Nutrición animal, Sanidad, Organización de Productores, Crédito y Seguro Ganadero, Explotación Ejidal, Mercados. Consumo, importación y exportación. Conservación y refrigeración. Industrialización de la producción.

6.- FORESTAL.

- Enseñanza, investigación y asistencia forestal. Inventarios, - Financiamiento para la explotación e Industrialización forestal. Sistemas de explotación ejidal, cooperativo. Conservación, incremento y defensa de los bosques y otras especies forestales.

Desarrollo de las zonas desérticas. Zonas turísticas.

5.- PESCA;

- Estudios; Investigación de los Recursos pesqueros, Escuelas Prácticas de Pesca, Control y defensa de los recursos piscícolas, Producción, Fluvial y marina, Veda, Créditos, Explotación Ejidal, Cooperativa, Seguro pesquero, Conservación e Industrialización.

7.- MINERIA;

- Pequeña, Mediana y Gran Minería - Ferrosa y no ferrosa, Crédito, Seguro.

8.- INDUSTRIAS

- Extractivas; y de Transformación; Pequeña, Mediana y Gran Industria, Industrias Básicas, De la Construcción, Química, Maquinaria y Equipo Electrónico, Agrícola e Industrial, Asistencia Técnica, Financiamiento, Fomento Industrial. Normas de Calidad, Energía Nuclear, Eléctrica, Seguro Minero.

9.- COMERCIO INTERIOR;

Monopolios, Alcabalas, Distribución de Productos Agropecuarios, - Medicinas, Productos de Consumo Popular, Almacenes Nacionales de Depósito, CONASUPO.

10.- COMERCIO EXTERIOR;

Coordinación de la Política de Comercio Exterior; Política Efectiva de los Agregados Comerciales en los Paises Extranjeros, Exportación unicamente de Productos elaborados o semielaborados; Asociación de Productores para la Exportación, Normas de Calidad, Política de Exportaciones, A.L.A.L.C.

11.- POLITICA BANCARIA Y FINANCIERA

Banca Central, Instituciones Nacionales de Crédito, Para el fomento Agrícola, Ganadero, Industrial, y otros fines. Instituciones Privadas de Crédito, Bancos de Ahorro y Depósitos, Financieras, Compañía de Seguros, De Fianzas, Mercado de Valores, Crédito Interior y Exterior, Inversión Extranjera y Legislación

12.- TURISMO;

Extranjero; Al Interior, Prontorizo; Interior, Turismo Local, - Publicidad, Convenciones Nacionales, Zonas Arqueológicas, Paisajes Naturales, Obras Turísticas, Explotación Ejidal, Colectiva o Cooperativa; Servicios Turísticos, Comunicaciones, Fomento del Turismo y Política.

RENGLONES DE PLANEACION

APENDICE No. 3

BIENESTAR SOCIAL

1 - EDUCACION:

Reforma Educativa: Preescolar, Primaria, Secundaria, Normal, - Capacitación, Preparatoria. -- Profesional. Escuelas Técnicas.

2.- SALUBRIDAD Y ASISTENCIA:

Servicios: Ampliación y reconstrucción de Edificios, Renovación y dotación de equipos a los centros de salud, Campañas sanitarias.

Salud Pública: Administración sanitaria y asistencial, Higiene escolar, Materno infantil, - Industrial, Rural Asistencia--médica y rehabilitación, Asistencia social y rehabilitación Preparación de personal sanitario, Unidades móviles.

3.- AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO:

Estudios Técnico: Dotación de agua a Municipios y colonias - populosas, Cuotas acordes con la capacidad económica de los habitantes.

4.- SERVICIOS PUBLICOS URBANOS:

Mercados, Rastros, Pavimento, - Edificios Públicos, Correos y Telégrafos, Servicios de Transportes, Teatros, Jardines, Servicio Eléctrico.

5.- SEGURO SOCIAL.

Urbano, Rural.

6.- PROBLEMAS SOCIALES:

Problemas: Demográficos, Población indígena, Obrera, Artesanal, Trabajadores no asalariados, Trabajadores a domicilio, Trabajadores migratorios. Desocupación, Pequeños y medianos Industriales, Pequeño - comercio, Cooperativistas, Ejidales, Pequeños propietarios, Problemas: Socioeconómicos de la Niñez, - de la Juventud, de la Mujer, de la Vejez.

RENGLORES DE PLANEACION

APENDICE No. 4

REFORMA ADMINISTRATIVA

1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA:

Organismo Planificador de la Reforma Administrativa:

- a).- Emisión o Reforma de los Reglamentos Interiores de las Secretarías y Departamentos de Estado.
- b).- Distribución de atribuciones y responsabilidades a cada entidad de la Administración.
- c).- Recursos humanos de la Administración Pública.
- d).- Eficiencia, fluidez y cortesía en los trámites administrativos.
- e).- Coordinación de la investigación y divulgación técnica.
- f).- Coordinación y mejoramiento de los servicios y asistencia técnica impartida por el Sector Público.

2.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL:

Vigilancia, Administración y Control, para su mejor funcionamiento.

3.- FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS:

Coordinación de sus actividades y funciones administrativas para los planes de desarrollo.

4.- PROGRAMAS DE CAPACITACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS:

Eficiencia y moralidad administrativa.

5.- MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA:

- a).- Sistemas Electrónicos.
- b).- Estadísticas.
- c).- Relaciones Públicas:

6.- PROBLEMAS JURIDICOS:

- a).- Derecho Constitucional.
- b).- Derecho Civil.
- c).- Repartición de Utilidades de las empresas a los trabajadores.
- d).- Legislación Obrera.
- e).- Legislación Agrícola, Ganadera y Forestal.
- f).- Legislación Minera.
- g).- Derecho Penal.
- h).- Derecho Mercantil.
- i).- Derecho Administrativo.
- j).- Derecho Fiscal.
- k).- Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.
- l).- Legislación sobre las Industrias Nuevas y Nucleares.
- m).- Inversión Extranjera.

7.- POLITICA INTERIOR:

- a).- Problemas de la Federación, Estados y Municipios.
- b).- El Gobierno y los Partidos Políticos.
- c).- Unidad Nacional de los Sectores Obreros y Campesinos.
- d).- Administración de Justicia.
- e).- Seguridad Pública.
- f).- La Opinión Pública.
- g).- Los medios de difusión.- Prensa, Radio, Utilización social de la Televisión, Cinematografía.

8 - POLITICA EXTERIOR:

- a).- Relaciones Internacionales
- b).- Tratados.
- c).- Convenios.
- d).- Comercio Exterior.

C O N C L U S I O N E S

1.- Los problemas sociales son característicos de toda sociedad humana políticamente organizada.

2.- La Administración Pública, desde la época precortesiana ha evolucionado conforme a sus necesidades y etapas históricas de lucha que ha tenido el pueblo mexicano para lograr su bienestar, que aún se encuentran insatisfechas.

3.- El intervencionismo del Estado en México, debe considerarse como la actividad planificadora de la Administración Pública, para suplir las deficiencias de la actividad de los particulares en su calidad de Poder organizador.

4.- El Estado debe velar por la protección jurídica de los intereses, ya sean de los particulares o del propio Estado.

5.- La Planeación es el medio idóneo para lograr el desarrollo equilibrado en lo económico, social y político de la población y de la Administración Pública para cumplir su función de Poder organizador.

6.- El Organismo Planificador de la Administración Pública, debe enfocar sus actividades al desarrollo de los sectores : Económico, de Bienestar Social y de Reforma Administrativa.

7.- El desarrollo Económico se traduce en incrementar el ingreso nacional que debe superar al incremento de la población.

8.- La Reforma Administrativa debe ser permanente y extensiva a los otros Organismos del Poder Público, para que el Estado, -

esté en condiciones de cumplir con su función pública como principio básico de su responsabilidad social.

9.- El desarrollo económico se ha visto obstaculizado por las fuerzas reales de oposición, entre otras, las inversiones extranjeras improductivas y de descapitalización, por la exportación de capitales mexicanos a Bancos Extranjeros que los mantienen ociosos, los latifundistas, etc.

10.- El Estado debe perfeccionar los instrumentos legales e institucionales, para configurar los delitos que se cometen en contra de la integridad del Estado y evitar la enajenación de México a intereses contrarios a su propia existencia.

11.- La descapitalización del País por las inversiones de los monopolios y consorcios extranjeros, solo puede ser frenada por la programación que haga la Comisión Nacional de Inversiones, por los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, por empréstitos internos y externos, y por la nacionalización de las actividades básicas del desarrollo.

12.- Debe revisarse la legislación de la protección a la industria nacional, cuyos efectos hasta ahora no han sido del todo favorables a la economía del País, para que realmente se proteja y se desarrolle.

13.- Las Inversiones extranjeras deben ser prohibidas en determinadas ramas de la economía.

14.- La terminación de la primera etapa de la Reforma Agraria

B I B L I O G R A F I A

- ABITIA ARZAPALO, José Alonso.- De la Cosa Juzgada en Materia Civil.-
Imprenta M. León Sánchez. S. C. L. México 1959.
- ALMEIDA MAGALHAES, Joao Paulo.- La Experiencia Brasilana de Planeación.- Revista de Comercio Exterior Tomo XVI No. 7
México - Julio de 1966.
- ARGUELLO CASTAÑEDA, Francisco.- Las Inversiones Extranjeras en México.- Analisis del Consejo Técnico de Economistas.
Publicación de Cultura y Ciencia Política, A.C. --
México 1970.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo.- 2a. Ed. Editorial Porrúa, S. A. México 1950.
- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales.- 2a. Ed. Editorial Porrúa Hnos y Cia.- México 1945.
- CARRIL, MAURICIO R.- Control de la Planificación Nacional.- Revista de Economía Política Vol. IV No. 3 Tercer Trimestre de 1967.- Instituto Politécnico Nacional.- Escuela Superior de Economía.
- CARRILLO FLORES, Antonio.- La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública en México.- Librería Porrúa Hnos y Cia.- México 1939.
- CONSTITUCION POLITICA MEXICANA.- Editorial Información Aduanera de México, S. A. Décima Edición.- México, 1959.
- CHELLET OSANTE, Roberto.- Organización Administrativa y Política - de la República Mexicana. Edición de la Secretaría de Hacienda y C. P. Academia de Capacitación. México 1955.
- DECRETO de la Junta Soberana Provisional Gubernativa de 8 de noviembre de 1821.
- DECRETO de 22 de abril 1853 "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución.
- DECRETO de 12 de mayo de 1853.- Sobre la Distribución de los Ramos de la Administración Pública, expedido por el Lic. Benito Juárez.
- DECRETO DE 13 de mayo de 1891.- D.O. de 15 de mayo de 1891.

- DECRETO DE 13 de mayo de 1891.- D. O. de 15 de mayo de 1891.
- DE LA CUEVA, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo.- 2a. Ed. Librería Porrúa Hnos y Cia. México 1943.
- DE LA CUEVA, Mario.- México 50 Años de Revolución.- Tomo III.- LA POLITICA.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- 1a. Ed. México 1961.
- DE LA PEÑA, Sergio.- Introducción a la Planeación Regional.- Publicación del Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México, S. A. Septiembre de 1959.
- DICCIONARIO MANUAL E ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.- Madrid.- Editorial Espasa-Calpe, S. A. 1950.
- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S. A. México 1955.
- FRANCESCHI, Gustavo J.- Obras Completas de Mons.- Tomo III Totalitarismos.- Editorial Difusión, S. A. Buenos Aires 1945.-
- GARCIA MAYNES, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho. 8a. Edición.- Editorial Porrúa, S. A. México 1958.
- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco.- Introducción a los Problemas - de la Filosofía, del Derecho.- Ediciones Botas.- México 1956.
- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco.- Proyectos y Ensayos Socio-políticos de México. Ediciones Botas.- México 1963.
- GONZALEZ FLORES, Enrique.- Manual de Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa, S. A. México 1958.
- GONZALEZ GOMEZ, Raúl.- Reforma de la Administración Pública.- Análisis del Consejo Técnico de Economistas. Publicación de Cultura y Ciencia Política. A. C. México 1970.
- GROPALI Alessandro.- Doctrina General del Estado.- Editorial Porrúa Hnos. y Cia.- México 1944.
- HELLER HERMANN.- Teoría del Estado.- 5a. Edición.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México 1963.

- INVESTIGACION FISCAL.- Revista de la Secretaría de Hacienda y C.P. Administración General del Impuesto al Ingreso.-- No. 4.- Abril de 1966.
- J. DESMOND GLOVER y RALPHI M. HOWER.- The Administrator Richar Irwin.- Homewood ILL. 1957. P. 743
- LANDAUER, Carl.- Teoría de la Planificación Económica.- Editorial - Fondo de Cultura Económica.- México 1956.
- LEY de 13 de abril de 1917.- D. O. 14-IV-1917.
- LEY de Secretarías de Estados de 25 de diciembre de 1917, publicado en el D. O. el 31 de diciembre de 1917.
- LEY de Secretarías de Estado de 22 de marzo de 1943.- Publicado en el D. O. de 6 de abril de 1934.
- LEY de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1935.- Publicado en el D. O. el 31 de diciembre - del mismo año.
- LEY de Secretarías y Departamento de Estado.- de 30 de diciembre - de 1939.- Publicado en el D.O. de 30 de diciembre del mismo año.
- LEY de Secretarías de Departamento de Estado.- Expedida durante el Régimen del Presidente Adolfo López Mateos, publicada en el Diario O. de 24 de diciembre de 1958.
- LEY Sobre atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.- Publicada en el D. O. de 30 de diciembre de 1930.
- LOPEZ VELARDE, Guillermo.- Apuntes de Segundo Curso de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho 1961.
- MANTILLA MOLINA, Roberto.- Derecho Mercantil- Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1953.
- MANUAL DE ORGANIZACION del Gobierno Federal 1969-1970. Secretaría de la Presidencia.- Comisión de Administración Pública.- Talleres Tipográficos de la Nación.- México 1969.
- MANUAL DE PROYECTOS DEL DESARROLLO ECONOMICO.- Naciones Unidas.- - México, D. F. diciembre de 1958.

- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo.**- Medidas de Acción Inmediata para la Implantación del Desarrollo Económico y Social del Estado de Guerrero.- Revista El Economista Mexica no, A. C. Vol. IV- No. 8 México 1964.
- MEDINA, Hilario.**- La Constitución Político-Social. Cfr. dictada en el Congreso Jurídico Nacional el 27 de septiembre de 1932.
- MENDIETA y NUÑEZ, Lucio.**- México 50 Años de Revolución.- Tomo III Política.- Editorial Fondo de Cultura Económica México 1961.
- MASON, Eward.**- Planificación Económica en Areas Subdesarrolladas.- Compañía General de Ediciones, S. A. México 1963.
- MORENO COLLADO, Jorge.**- Dcl. al Periódico el "Universal" de 20 de agosto de 1968.
- OLLERVIDES, Raúl A.**- La Nacionalización y las Inversiones de Capitales en la Industria.- Revista de Comercio Exterior Tomo XVI.- No. 7 México julio de 1966.
- ORTEGA MATA, Rodolfo.**- Electrificación en Países de-Desarrollo.- Re vista de Economía Política.- Vol. III No. 3 Tercer Trimestre de 1966.- Instituto Politecnico Nacional Escuela Superior de Economía.
- PORRUA PEREZ, Francisco.**- Teoría del Estado.- Editorial Porrúa, S.- A. México 1958.
- PROGRAMA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.**- Proyecto 1958.- Talle-- res Gráficos de la Nación.
- RADBRUCK, Gustav.**- Los fines del Derecho.- Tercera Ed. UNAM. México 1960.
- ROBLES, Gonzalo.**- México 50 años de Revolución.- IV. El Desarrollo Industrial.- Tomo I. La Economía.- Fondo de Cultu ra Económica México 1960.
- WAGNER, Adolfo.**- Citado por Flores Zavala, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.- Tomo I 3a. Edición.- Editorial Porrúa S. A. México 1955.