

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“LA BUROCRACIA DEBE PARTICIPAR EN EL  
DESARROLLO ECONOMICO DEL ESTADO”**

**TESIS PROFESIONAL**

que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

somete a la consideración de su sínodo

**FRANCISCO PANIAGUA AMEZQUITA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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

Ma, Luisa Amézquita vda. de Paniagua

como sincero homenaje a su entera ser humano, a sus virtudes y por haber cimentado las bases que hoy me hacen ir en pos del éxito ininterrumpidamente; por alentar mi desarrollo personal y por tener confianza en - que he de llegar a la cumbre que me he propuesto.

A la memoria de mi padre

Toribio Paniagua Castro

y de mi hermano

Vicente Paniagua Amézquita

quienes estando ausentes de mi existencia jamás se han, ni habrán de separarse de mi pensamiento, ya que ellos representan el resorte que me impulsó en mis momentos de indecisión y flaqueza.

A mis hermanos

Luis Paniagua Amézquita

Antonio Paniagua Amézquita

Ma, del Carmen López de Paniagua

con fraternal cariño, por el estímulo que he recibido de ellos y con la certidumbre de - que obtendrán el éxito en todo lo que emprendan.

A mi novia

Ma. Teresa Picco Kuri

cúmulo de valores humanos que la hacen la compañera ideal, con quien comparto y deseo compartir de por vida todo mi amor, mis mejores sentimientos, mis logros y sin sabores; esperando ser para ella hoy el novio, después el esposo que merece y juntos hasta el final, conseguir nuestros objetivos sentimentales y profesionales rodeados de un ambiente de equidad,

A mis sobrinos

Carlos Paniagua Hernández

Ma. del Carmen Paniagua Hernández

Alan Paniagua López

Ricardo Díaz Paniagua

de quienes espero logren superar las alturas a las que he de llegar.

Al Dr. Alberto Trueta Urbina  
ejemplo de las juventudes que pretendemos llegar a la madurez con honestidad y a través del estudio infatigablemente.

Al Lic. José Florentino Miranda Hernández  
guía de esta tesis, con mi agradecimiento y reconocimiento.

Al Lic. Gustavo Carbajal Moreno  
por haber provocado con sus enseñanzas del derecho,  
que me inclinara al estudio de esta hermosa carrera.

Al Lic. Fernando Velázquez Dumaine  
ejemplo firme, por sus valores humanos y  
por la eficiencia que manifiesta al impartir justicia.

Al Lic. Juan Díaz Romero  
barón preclaro y eximio en quien  
se personifican las más caras virtudes humanas en su noble tarea,  
cumplir y hacer cumplir los preceptos constitucionales.

A quienes me han y les he dado amistad incondicional; en especial

Sr. Alfredo Percástegui Pontaza

Lic. Alfredo Felipe Baltierra Palencia

Lic. Héctor Martínez Bello

Lic. Luis Mirabent González Jáuregui

Sr. Luis Alberto Arrijoja Vizcaino

Lic. Gabriel Díaz de León Ramos

Sr. Armando Benites Solís y

Sr. Sergio Guerra Serna

A la Srta. Guadalupe García Calixto

cuya calidad humana, entusiasmo y eficiencia en su trabajo,  
la vuelven la amiga y la colaboradora ideal en toda empre-  
sa,

A todos los integrantes de la Sección I  
del Sindicato Nacional de Trabajadores del  
I.S.S.S.T.E.

**A mis maestros**

**A mis condiscípulos**

**A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México**

**A la Burocracia de la Nación**

**A todos los Trabajadores**

## I N D I C E

### INTRODUCCION

#### **CAPITULO I: LA SOCIEDAD Y EL ESTADO**

- a).- La Sociedad
- b).- Origen y Estructura del Estado
- c).- Los elementos del Estado
- d).- Los Poderes de la Unión
- e).- Los fines del Estado

#### **CAPITULO II: LA ADMINISTRACION PUBLICA**

- a).- La Administración Pública como necesidad social
- b).- Centralismo y Descentralización

#### **CAPITULO III: LA BUROCRACIA EN SU LUCHA**

- a).- Aparición de la Burocracia
- b).- Situación de la Burocracia en la Constitución de 1917
- c).- El descontento burocrático y sus consecuencias

#### **CAPITULO IV: INTEGRACION DE LA BUROCRACIA AL MARCO JURIDICO DEL ESTADO**

- a).- El Estatuto Jurídico y su inserción en nuestra Carta Magna
- b).- El actual Artículo 123 Constitucional
- c).- El Sistema de Seguridad Social para la Burocracia

#### **CAPITULO V: PUEBLO Y GOBIERNO, LA NECESIDAD DE SU PARTICIPACION EN EL DESARROLLO DEL ESTADO**

- a).- Desarrollo y Subdesarrollo
- b).- Vías que deben seguirse para alcanzar el Desarrollo
- c).- Quienes deben participar en el intento de alcanzarlo

#### **CAPITULO VI: LA BUROCRACIA DEBE PARTICIPAR EN EL DESARROLLO ECONOMICO DEL ESTADO**

- a).- Hacia un mejor papel de la Burocracia en pro del Desarrollo Económico del Estado
- b).- Por una mejor legislación para los trabajadores al Servicio del Estado



## INTRODUCCION

Para que podamos internarnos en el estudio de los tópicos que nos ocupan, en la realización de este trabajo, se nos presenta como imprescindible, antes que cualquier otra cuestión, encontrar, tanto los orígenes como las bases sobre las cuales se encuentran cimentados la Sociedad y el Estado, ya que es ésta, sobre la cual se aplican todos y cada uno de los planteamientos de carácter político, económico, social, religioso, etc. y es precisamente ésta la que saldrá beneficiada o perjudicada con las medidas que el Estado tome en relación al camino que este deberá seguir en el terreno económico, medidas que serán tomadas principalmente por los funcionarios de las dependencias del Gobierno Federal, abarcando en esta definición, además de los tres Poderes de la Unión que lo integran, a los organismos descentralizados que han sido creados con el objeto de prestar un servicio público federal, cada uno dentro de las actividades inherentes a sus funciones y objetivos.

Por otro lado, se hace indiscutible el hecho de que, para la realización del mismo, sea imprescindible efectuar un análisis del Estado, remontrándonos a sus orígenes, en nuestro planeta, situación ésta que hace de suma importancia su estudio para así poder tener conocimiento de como el Estado desde su aparición, ha ido evolucionando, tal vez tendiendo a su autodestrucción, ya que tomando en cuenta los datos que la historia nos arroja, descubrimos que aquellos primeros antecedentes de lo que ahora conocemos como Estado, que en aquel entonces (más de cuatro milenios) eran llamadas hordas, clanes, tribus, pueblos, etc. ya vivían en constantes luchas con sus vecinos, primeramente, tal vez por mantener su supervivencia pero poco a poco, estas luchas se fueron ocasionando con el único afán de

los pueblos de tener el dominio religioso, político, económico y cultural sobre los pueblos vencidos, además de extender aquellos su territorio por medio del dominio, actualmente conocido como colonialismo o Imperialismo. Seguidamente a dicho análisis, buscaremos afanosamente la estructuración del Estado, para así poder descubrir si ésta se encuentra sobre bases firmes y además si la misma tiene la solidez necesaria para resistir los embates provenientes tanto del exterior como del interior; analizaremos también el papel que representa cada uno de sus elementos constitutivos, en el funcionamiento del mismo, sin que aquí podamos tomar en cuenta aquel elemento constitutivo que es el territorio, el cual como ya sabemos es la porción de tierra y agua, limitada la primera por fronteras fijadas y la segunda por la extensión que comprenden las aguas de dominio internacional; el territorio es la extensión de tierra y agua comprendidas en el ámbito de la Soberanía de un Estado, o en su defecto, los límites fijados por el país colonizador en un Estado dependiente políticamente.

Ahora bien, en cuanto al estudio de aquellos otros elementos del Estado, Pueblo y Gobierno, al tratar de analizar a la sociedad, queda por consiguiente tratado el tópico relacionado con el estudio del Pueblo, por lo que considero innecesario tratarlo por separado; pero sí tendremos que avocarnos al estudio de aquel último elemento del Estado, que es el Gobierno, al cual nos referimos como Poderes de la Unión y por último inciso del capítulo primero, habremos de mencionar cuales son los fines que se ha propuesto realizar el Estado, para poder conocer el por qué de su existencia como tal y si existen fallas en el mismo, habremos inmediatamente de mencionarlas, diciendo también cual de sus órganos es el que ha tergiversado sus funciones en pos de intereses minoritarios y no del interés co-

mún, además de localizar algunas de las fallas que podamos, hemos de proponer posibles cambios en el seno de las instituciones del gobierno federal y en su defecto en los gobiernos locales (estatales y municipales); haremos también mención a la importancia que representa la existencia de Estados constituidos en Potencias Mundiales, los cuales por la fuerza que representa cada uno de ellos, tiene prácticamente subordinados a uno o más Estados subdesarrollados o tercermundistas, evitándoles por medio de presiones económicas y algunas veces por intervenciones armadas, que estos Estados se ubiquen por lo menos en el camino ascendente que representa al desarrollo de dicha Nación subordinada, luego entonces trataremos de encontrar y proponer pautas de comportamiento que el Estado, en este caso - el mexicano, deberá efectuar para sacudirse de esa dependencia internacional de fuerzas ajenas a nuestro pueblo.

Luego, habremos de adentrarnos en el estudio de ésta institución inherente a la personalidad socio-jurídica de todo Estado, llamada Administración Pública, en cuyo capítulo trataremos de llegar a la conclusión de como ésta ha llegado a ser necesaria su práctica para toda sociedad estatal, para lo cual se hace necesario iniciar dicho tema haciendo una referencia de como se realiza el Proceso Administrativo, de una manera universal, característica primordial de la Administración Pública, por lo que - habremos de adaptar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales a la misma Administración, la cual se divide en ramas, de entre las cuales surge la pública con una primordial importancia, ya que las otras ramas, consideramos que son limitativas a ciertas actividades, aunque el proceso sea el mismo, consideramos que es menos complejo, por ejemplo, la de la empresa que la del Estado, el cual ha depositado tal actividad de la

Administración Pública, en esas Instituciones llamadas Poderes de la Unión, los cuales cada una dentro de sus funciones la realizan, el Ejecutivo, haciendo realidad todos y cada uno de los objetivos que se propone en pos del Desarrollo del Estado, creando y fomentando actividades tendientes a ésto; el Legislativo, en la elaboración de leyes tendientes a regular la actividad de la comunidad estatal de acuerdo a satisfactores de sus necesidades y el Judicial, en la Administración de Justicia, vigilando el cumplimiento de las leyes establecidas y que éstas mismas sean adecuadas a la Constitución Federal, manteniendo por consiguiente un equilibrio entre Pueblo y Gobierno.

Por otro lado nos referimos a la forma en que el Gobierno Federal ha distribuido sus actividades intrínsecas a su razón de ser o existir, creando nuevas instituciones encaminadas a la prestación de un servicio público no comprendido en las instituciones ya establecidas, por lo que nos referimos al centralismo y descentralización de tales actividades, encaminadas directamente a proporcionar el servicio público de una manera mucho más efectiva y menos aparatosa.

Como último inciso del mismo capítulo, habremos de ubicar la actividad realizada por la burocracia dentro de la Administración Pública, concluyendo en resaltar la importancia que ese gran Sector de Trabajadores Mexicanos al Servicio del Estado llamada Burocracia, representa en la eficacia o ineficacia de la actividad de la Administración Pública, en vir-

tud de que sin la primera, la segunda no podría llevarse a la realidad, - quedando únicamente en buenos propósitos, pero a su vez podemos decir que dichos propósitos pueden ser buenos o malos desde su origen en el funcionario público, encargándose la Burocracia de tergiversar la información - que en tal sentido el funcionario le esta proporcionando o en muchas ocasiones tergiversar el espíritu de las leyes, con lo que consecuentemente la aplicación que le dan a éstas, son en otras muchas ocasiones equivocadas en perjuicio del mismo Estado, o en muchas otras en la de la sociedad que en una mayoría de sus miembros prevalece una ignorancia muy marcada - en lo que toca a la interpretación, tanto de sus derechos como de sus obligaciones, tomando ambas actitudes completamente perjudiciales y obstaculizantes para el objetivo máximo del Estado (alcanzar su desarrollo en sentido amplio). Por lo que deducimos que la correlación del Burócrata con la Administración del Estado es muy estrecha e importante, por lo tanto - se hace necesario que ésta se preocupe primeramente por su propia superación personal y familiar, para que consecuentemente a ese bienestar, pueda prestar sus servicios con una mayor eficacia y rapidez, para que así - se borre de la mente del ciudadano y aun es más, del mismo burócrata, el criterio que se ha mantenido en nuestro país desde hace varias generaciones y que es precisamente, que, la burocracia lejos de agilizar la Administración Pública la entorpece con su negligencia, ignorancia o apatía hacia sus obligaciones como trabajador que presta sus servicios al Estado.

En el capítulo tercero, nos encargaremos de delimitar la definición del término Burocracia, remontándonos seguidamente al momento en que ésta aparece en la faz de la tierra, haciendo mención de la situación en la que

ésta aparece como tal, o sea desde el momento que al trabajador al servicio del Estado, se le dió el nombre de Burócrata, lo cual sucede en Francia y posteriormente, hasta el momento en que en México es adoptado el término para aplicarlo también a los servidores Públicos, así mismo habremos de mencionar las condiciones en las que se ha venido desarrollando la misma dentro del marco jurídico del Estado Mexicano, para lo cual tendremos que seguir paso a paso su lucha por conseguir estar en las condiciones en las que actualmente están; se hace de suma importancia en lo anterior, recalcar la situación en la que ésta se encontraba cuando la promulgación de nuestra Carta Magna de 1917, pudiendo considerar que se encontraba en no muy óptimas condiciones, lo que provocó una serie de descontentos en la misma Burocracia, que desataron consecuencias para el país tanto negativas como positivas y para la Burocracia misma, actualmente resalta a la vista éstas ya que fácilmente puede notarse que este sector en términos generales, se encuentra en mejores condiciones económicas que aquel gran sector de trabajadores que prestan sus servicios a un patrón industrial, comerciante, etc., y podemos decir también que en cuanto a la efectividad en el trabajo, ambos sectores son opuestos, ya que al Burócrata se le exige menos que al trabajador que está al servicio de una persona física o moral (iniciativa privada) y el rendimiento en general es menor el del primero que el del segundo.

Aún así, era necesario y por lo tanto se realizó que la Burocracia tuviera una regulación jurídica de sus actividades como trabajadores, que son, surgiendo por primera vez dicha regulación con la elaboración de un Estatuto Jurídico, con lo que la Burocracia queda prácticamente integrada al marco jurídico del Estado; dicho Estatuto tuvo vigencia hasta

que el mismo, con algunas modificaciones es insertado en el texto del Artículo 123 de nuestra Carta Magna, quedando dicho artículo actualmente con sus dos apartados el "A" que nos dá los mínimos legales para la regulación de las actividades del trabajador que está al servicio de un patrón (iniciativa privada), y el "B" que nos proporciona los que regulan las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado con los titulares de las dependencias en que trabajen, lo que sucede cuando, estando como Presidente de la República el Lic. Adolfo López Mateos, es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, la cual viene a sustituir dicho Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el mismo diario el 17 de abril de 1941 y aquella viene a ser la Ley reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional.

Pues bien, estos son agrosomodo, algunos de los logros obtenidos por la Burocracia, además de que ésta actualmente se encuentra bajo la protección de un sistema bien desarrollado y definido de seguridad social, que es única y exclusivamente para beneficio de dichos trabajadores y sus familiares, depositado éste en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el cual sustituye a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

Ahora bien, después de haber desarrollado cada uno de estos capítulos, en el quinto haremos un concienzudo análisis de lo que significa los términos infinidad de veces utilizados en la vida Nacional, que son Desarrollo y Sub-desarrollo; cuales son los elementos de existencia -

de uno y del otro, mencionando los problemas que a mi modesto juicio son aquellos que directamente provocan el sub-desarrollo en un Estado, tratando de encontrar y consiguientemente proponer pautas que deberán seguir - los órganos que ejercen la Administración Pública, para ubicar al Estado en las vías más adecuadas para que pronto se consiga el pleno desarrollo del Estado, evitando que dichas vías sean de las más sinuosas y costosas,

lo que provocaría un estado de inseguridad en el pueblo, que posiblemente nos llevaría a otra amarga experiencia como la vivida en la Revolución Mexicana, también habremos de definir quienes son las personas que - tienen la patriótica obligación de participar con su actividad eficiente y positiva en el intento de alcanzar dicho Desarrollo Económico del Estado, y cual ha sido hasta el momento la posición adoptada por la Burocra- cia en el mismo intento, si es que esa participación ha sido eficiente o deficiente, además de delimitar cuales son las funciones que le han sido encomendadas desde su aparición en la Administración Pública del Estado, ya que en mucho, dicho sector burocrático difícilmente cumple con sus obli- gaciones y es imprescindible destacar el hecho de que existan un gran núme- ro de burócratas que se han salido de esta regla, haciendo de su activi- dad en la prestación de sus servicios personales, una verdadera colabora- ción en el intento que todo país sub-desarrollado debe hacer "La conce- sión del desarrollo económico del Estado", por ende éste traerá apare- jado el Desarrollo del mismo en todas sus demás actividades (Políticas, - sociales, culturales, jurídicas, etc.).

Luego entonces, destacaremos la importancia que representa para la Ad- ministración del Estado el hecho de que todas y cada una de las personas que prestan sus servicios personales al Estado, cumplan al pie de la letra



con efectividad y agilidad las tareas que le sean encomendadas por los titulares de las dependencias, dicho esto sin el ánimo de dirigirnos a un grupo específico de burócratas que si participan activamente en la Administración Pública, tampoco queremos reducir nuestro estudio solamente a aquellos trabajadores comprendidos en los Artículos 5º y 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino que habremos de dirigirnos como ya dije no a grupos sino a personas que con su presencia en la Burocracia, entorpecen el buen funcionamiento de la misma y la denigran ante la sociedad, que al fin y al cabo es precisamente a la que se debe dicha Burocracia; habremos también de proponer pautas de comportamiento que sigan estos burócratas en pos de una verdadera responsabilidad en su trabajo, hasta ubicarse al mismo nivel de aquellos que sí realizan una actividad efectiva y aunque podemos considerar que ésta es una tarea no muy fácil, sí podemos decir que es completamente posible y una vez ubicados todos en el mismo nivel de responsabilidad hacia su trabajo, entonces podrán caminar junto a aquellos otros grandes sectores de la población: pueblo, campesinos, obreros, patronos y todos aquellos que realizan una actividad económica en relación al Estado; unidos entonces, todos en un solo rubro de clase y destino "MEXICANOS", lucharemos como ya se ha dicho contra todos los obstáculos, tanto internos como externos que impiden que nuestro paradisiaco país se desarrolle en todos los aspectos, haciendo una buena distribución de la riqueza y la cultura entre todos los miembros del Estado Mexicano.

Por último haremos un modesto estudio acerca de la legislación que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, -

la cual se encuentra diseminada en varias Leyes que intentaremos ver si puede o no convenir que se complen en una sola como es el caso de la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, la cual preve todas las situaciones que puedan presentarse en la gama que representan las relaciones laborales de la iniciativa privada con sus trabajadores, y en tal sentido considero que los derechos de estos trabajadores se encuentran más definidos en esta Ley Federal, que en la legislación que nos ocupa, aunque si bien es cierto ésta es la situación que prevalece entre las dos legislaciones, cabe mencionar que la primera se ve en algunas ocasiones minada e invadida por otras Leyes de menor rango que restan derechos a los trabajadores o a sus familiares, cuyos casos específicos los habré de mencionar en páginas subsecuentes de la presente tesis. Luego entonces, consecuentemente tendremos que realizar un análisis comparativo en dichas legislaciones para ubicar a ambos sectores de trabajadores en igualdad de circunstancias, tanto en derechos como en obligaciones, ya que tal parece que los trabajadores al servicio de la iniciativa privada se encuentran más motivados para su realización como persona y como trabajador que es, que los mismos burócratas, los cuales se concretan diariamente a esperar la hora en que saldrán de ese encierro por el que le están pagando, para lo cual también podemos decir que se vive esperando el día en que quincenalmente recibe el pago a su presencia por esas oficinas que en múltiples ocasiones se encuentran desatendidas, otros muchos se dedican a esperar el día de su jubilación sin pensar en alguna actividad que pueda realizar cuando este momento llegue, evitando la desocupación en nuestro país y así se pasan esperando una u otra cosa, olvidándose de cumplir con el objetivo de estar en una oficina pública,

Entonces pasaremos al desglose de cada uno de nuestros temas propuestos en el capitulado y al final mencionaremos cuales son las condiciones que descubrimos al realizar el presente estudio, propondremos formas para atacar los problemas que se enumeren en la misma, los cuales serfa imposible hacer un señalamiento de todos los que incluyen el subdesarrollo del Estado, lo que nos orilla tan solo a enumerar los de mayor importancia, ya que en la solución de los mismos lleva implícito la erradicación de un gran número de los de menor importancia y tomando en consideración que es el hombre el que debe modificar la actuación del Estado, y no la actuación del Estado la que modifique el comportamiento del ser humano, - por lo cual hay que considerar luego entonces, que todos y cada uno de los cambios propuestos se deben precisamente a cambios que deben efectuarse en grupos de personas, que por consiguiente redundará en un cambio en las Instituciones Públicas del Estado, pero si también es importante resaltar el hecho de que los titulares de las dependencias del Gobierno Federal tienen la obligación de motivar y preparar a sus trabajadores en los dos de los más apasionantes deportes, el de vivir su propia vida y el de trabajar, los cuales les proporcionarán frutos que los trabajadores saborearán en compañía de su familia.

"Por la superación del nivel de eficiencia, conocimientos y aptitudes del BUROCRATA en beneficio del Desarrollo Económico del Estado"

## C A P I T U L O   I

### LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

- a), La Sociedad
- b), Origen y Estructura del Estado
- c), Los elementos del Estado
- d), Los poderes de la Unión
- e), Los fines del Estado.

a), La Sociedad:

El hombre que desde su aparición en la tierra ha sido eminentemente de naturaleza social, por realizar toda su actividad dentro de la sociedad; es en ella pues, donde desarrolla su personalidad y facultades intelectivas.

El hombre que fuera aislado desde su nacimiento, sería imposible que éste tuviera idea de lo bueno y de lo malo, de lo injusto o de lo justo, etc., ya que es precisamente la interrelación social la que informa al hombre sobre su naturaleza y razón de ser, es la sociedad la que proporciona los grados de diferenciación específica con relación a todos y cada uno de los entes biológicos, tanto racionales como irracionales; porque el hombre vive en sociedad, es que se percata de que es un ser con diferenciación específica de los demás, es la sociedad, la idea de sí mismo; es tan importante la sociedad que no podemos pasarla por alto en nuestro estudio, porque para ella y por ella es la función Administrativa del Estado y en general toda la acción del Poder del Estado.

Antes de hacer un breve repaso de algunos conceptos de la sociedad, nos remontamos a sus orígenes, o sea al momento de la Historia,

en el que ésta aparece en los grupos de personas encontrando que: El hombre desde su aparición empieza a formar grupos con sus semejantes, reuniéndose entre sí en clanes, hordas, tribus, pueblos, imperios, - etc., surgiendo así las primeras sociedades primitivas, como consecuencia de esta característica que el hombre ha llevado inherente a su personalidad y que viene a ser un fenómeno intrínseco a su naturaleza como ser humano y que es precisamente el de vivir en sociedad - con sus semejantes, éstas comunidades surgen con el fin de que cada uno de sus miembros lograra su subsistencia con la ayuda de los demás y dar una mayor protección a sus intereses comunes, características - que más adelante lleva al hombre a formar las primeras sociedades humanas, las cuales surgen precisamente en el período de desintegración de ese régimen de comunidad primitiva, solo que esto ocurre en momentos diferentes en un pueblo del otro, así encontramos que surgen éstas a fines del milenio cuarto y principios del tercero antes de - nuestra Era, en los Valles de los ríos Nilo, Eufrates y Tigris; en - los milenios tercero y segundo también antes de nuestra Era, en la India, China y otros países orientales; éstos aparecen posteriormente - en Grecia y Roma en el milenio primero antes de Cristo.

Pues bien, esta organización política llamada sociedad, le serviría a Aristóteles el Egregio maestro y sabio de la Grecia Clásica, como característica para el enunciamiento de una de sus múltiples e indiscutibles máximas "El hombre es un animal Político", dichas clases sociales en sus principios se integraban por hombres libres y por esclavos; los primeros a su vez se dividían en gobernados y gobernantes; los cuales a su vez se dedicaban a labores unos inherentes a su tra-

bajo o actividad ajena al funcionamiento del Estado y los otros con una actividad eminentemente perteneciente a la Administración Pública, solo que en aquel entonces dicha actividad del administrador no era considerada como trabajo, ya que, esta actividad que en aquel entonces era considerada como infrahumana, era encomendada exclusivamente a ese grupo de hombres despersonalizados, carentes de voluntad propia para vivir civilmente, sujetos a libre albedrío de sus amos, así vivían los esclavos quienes eran los únicos individuos sujetos al trabajo, a tal grado que simultáneamente a la sublevación más grande de esclavos, encabezada por Espartaco, hace unos dos mil años, algún defensor del Régimen esclavista declaró que: "La sociedad humana tiene la misma estructura que el organismo del hombre; así como éste tiene cerebro que piensa, un estómago que digiere los alimentos y unas manos que realizan cualquier labor, también en la sociedad hay seres que realizan toda clase de trabajos y otros que gobiernan y consumen los productos del trabajo".

Dividiéndose así la sociedad en clases antagónicas, la de los esclavistas y la de los esclavos, opresores y oprimidos y en cambio los gobernantes por ser ellos los que realizaban y controlaban las relaciones comerciales entre otros pueblos, eran los que amasaban riquezas y oprimían a los esclavos, pasando algunos miembros de la comunidad a tener una riqueza en mayor proporción de lo que producían ellos mismos; Iniciándose así el vivir a costa de otros, explotando el trabajo ajeno, encontrando como medio más fácil para ésto, la utilización de los prisioneros de guerra y mientras que en los principios de éstas les daban muerte, posteriormente los transformaban en

esclavos, obligándolos a trabajar para que tuvieran derecho a la vida, de una manera por demás inhumana.

Así, paso por paso, este régimen esclavista se desarrolla hasta que cae por su propio peso, al llegar a ser anacrónico y obsoleto y después de múltiples sublevaciones de los esclavos, hasta que los esclavistas se ven obligados a concederles la libertad, produciéndose con ésto, la descomposición de dicho Régimen, dando paso al surgimiento de un nuevo modo de producción llamado feudalismo, en el cual se humaniza en gran parte el trato que se le daba a la clase oprimida, anteriormente llamada esclava y en esta época pasan a convertirse en siervos al servicio de su amo el señor Feudal, pero persisten aún algunas costumbres practicadas con el esclavo; en todos estos siglos de existencia de la sociedad, la densidad humana es débil, aun en la Edad Media la vida social es precaria. El comienzo de la Edad Media representa a su vez una época de crisis producida por el derrumbe de toda la organización feudal. Lo angustioso del acontecimiento no era ver desaparecer un mundo sino construir uno nuevo, siendo la expresión más cabal del esfuerzo en ese sentido, el renacimiento, el cual se caracteriza por ser un fenómeno netamente urbano que se dá con la concentración de la población en las ciudades. Las actividades comerciales, el desarrollo industrial, el avance de las ciencias y los grandes descubrimientos, son los pilares donde se asentará una nueva concepción del hombre y del mundo en el que vive. Desde comienzos del siglo XVI y a lo largo del XVII y XVIII, se va desarrollando una serie de concepciones filosóficas que culminan con una nueva idea del "Hombre", Grocio en su obra *De jure belli ac pacis*



siguiendo en sus concepciones a Aristóteles, escribe en 1625: Que -- siendo el hombre un ser social por naturaleza, concerta un pacto con el Estado, contrato que luego se exterioriza en la constitución política, siendo por ello legítimos los gobiernos y las instituciones derivadas de la misma. Pero el contrato social no está en la naturaleza del hombre, es un acto externo que deriva de la oportunidad. Del Vecchio, apoyándose en esta premisa, funda la obligación de obediencia al soberano. Hobbes, pocos años después, también habla de la -- existencia de un contrato entre el soberano y sus súbditos, basándose para tal conclusión en premisas opuestas a las de Grocio, haciendo una consideración del hombre como un ser naturalmente egoísta e incivilizado; si su libertad fuera ilimitada, las guerras no tendrían fin. Por ello el individuo cede una parte de su libertad al Estado y éste le garantiza el orden y la paz. Para Juan Jacobo Rousseau, el pacto social es consecuencia de la naturaleza del hombre. El estado recoge los derechos cedidos por el individuo y los transforma en derechos civiles, garantizando la igualdad y la libertad. Estas teorías son retomadas a partir de nuestro siglo en que se produce el derumbe del individualismo racionalista.

Como se ha visto, la sociedad es sumamente importante no sólo para el estudio de la Administración Pública, sino de todo el derecho, arte, ciencia, política, etc., pues es la sociedad la que por una parte informa todos y cada uno de estos renglones que indican actividad humana y por la otra es en ella, sobre quien deben recaer las decisiones públicas del Estado, siendo ésta la más perjudicada o beneficiada, y precisamente por esto, es que han surgido una serie de teorías

político-sociales en relación con la misma, por ejemplo, mencionaremos algunas de éstas: la del Vecchio, que funda la obligación social de obediencia al soberano, la de Hobbes que nos habla del hombre como lobo del mismo hombre, la de Locke y su pacto social y más tarde Rousseau, etc., teorías todas éstas de gran trascendencia en su época y resultantes de la actividad social reinante en las mismas.

Continuando con el estudio, toca el turno a hacer mención de algunos conceptos sobre la sociedad y posteriormente hacer un análisis de los elementos de la misma.

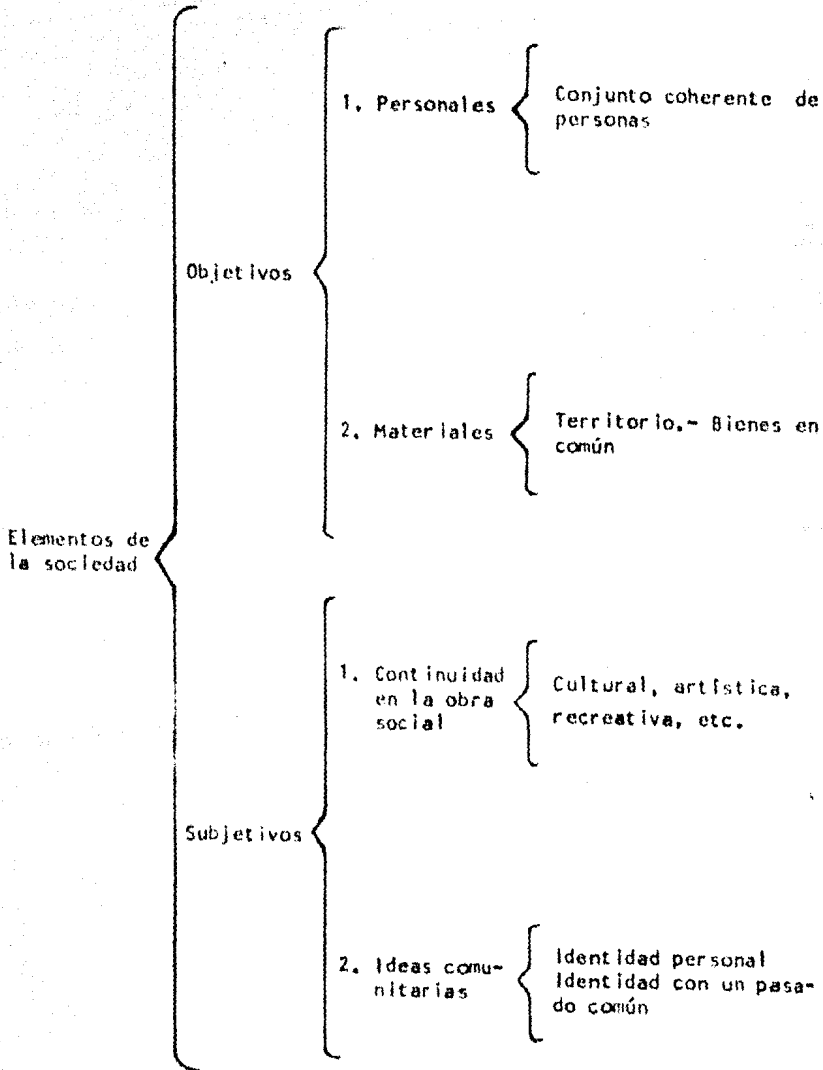
La palabra Sociedad tiene en Sociología tres significados principales: 1<sup>o</sup> Como expresión de lo que podría denominarse la socialidad o condición social del individuo humano, 2<sup>o</sup> La sociedad en cuanto a sistema de Integración y 3<sup>o</sup> La Sociedad en cuanto a grupo.

- 1<sup>o</sup> El hombre no es sólo un animal gregario como las hormigas, las termitas, las abejas, etc., sino que es además un animal socialmente relacionado con sus semejantes, pudiendo desarrollar su personalidad y tomar conciencia de sí, solamente en la sociedad.
- 2<sup>o</sup> La sociedad se trata de un todo complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres y todas las demás capacidades y hábitos adquiridos por el hombre en cuanto es miembro de la sociedad, con lo que se nutre la ideología de cada miembro, confirmando así su manera de ser.
- 3<sup>o</sup> La sociedad cuyo grupo representa a todos los grupos inclusive, es la única que no es sub-grupo de otro grupo, los demás grupos

no abarcan como ella, la totalidad de la vida del individuo.

Ahora, en lo que toca a los elementos de esta sociedad, Don Andrés Serra Rojas, nos señala como elementos en primer término, 1.- Un grupo humano coherente de acción general y unitaria, 2.- Persigue como finalidad este grupo la cooperación y realización de fines e intereses principales como su propio mantenimiento, su preservación y su continuidad biológica, 3.- La obra social es continua, apremiante y arraigante para estimular las relaciones sociales complejas de seres humanos, diversos en sexo, edad, condición económica, etc., - 4.- El asentamiento personal es necesario para asegurar la subsistencia y la acción social permanente, 5.- El grupo social es actuante, creador, estimulante de la acción cultural colectiva en sus variadas relaciones y procesos, 6.- El grupo social imprime su propio carácter a las creaciones sociales, de tal modo que hasta en la misma obra individual, en él creado, experimenta un sentido social. El grupo social adquiere conciencia de su unidad social histórica,

En resumen los elementos de la sociedad se clasifican de la siguiente forma:



b). Origen y estructura del Estado: Este ente socio-jurídico llamado Estado, debió nacer de una forma muy rudimentaria, precisamente en los mismos momentos en que el hombre empieza a vivir en grupos con sus semejantes, toda vez que las costumbres que empiezan a adoptar aquellos grupos primitivos, hubieron de ir integrando a cada paso, las formas por medio de las cuales regularían su vida en común.

El estudio del Estado, en lo que toca a sus orígenes y a su estructura, al igual que a sus elementos constitutivos, sus Poderes de la Unión y por ende, el de los fines que el Estado como ente socio-jurídico se ha propuesto realizar, se hace imprescindible para la realización de este estudio, al igual que el que hemos efectuado en relación a la sociedad, en virtud de que aquel y ésta, como ya lo hemos dicho, se encuentran estrechamente ligados por un convenio en el cual cada miembro de la sociedad, privándose en parte de sus intereses individuales, deposita éstos en el Estado, para que éste por medio de sus instituciones realice los fines que se ha propuesto, creando en primer término un ambiente de seguridad entre los miembros de la sociedad, sacrificando como ya se dijo en algunas ocasiones, el interés personal en pro del interés común.

Pues bien, en relación a lo afirmado, podemos considerar lo siguiente, para encontrar su verdad hay que tener en cuenta que el Estado es el ente que transforma la vida social en una vida político-social de los pueblos, y es en ésta forma como notamos que los "fenómenos políticos rudimentarios se manifiestan en todas las sociedades originales, enlazados con las costumbres, con la religión o con otras manifestaciones sociales.

Solo que, debemos tomar en cuenta que todas las manifestaciones de formas políticas rudimentarias, llevan en sí mismas, sus propios caracteres y por consiguiente no podremos hablar entonces de un concepto cabal de Estado, ya que si lo hicieramos no podríamos entenderlo, toda vez que las características que el Estado Moderno presenta, difieren en mucho con las de el Estado primitivo.

Pasaremos entonces al estudio de las cuatro principales teorías que en torno al origen del Estado, se han manifestado hasta el momento, habremos de transcribir el pensamiento de Hans Kelsen, quien a través de su teoría pura del Derecho dá singular origen al Estado, dando dos puntos de vista para la explicación del mismo. Primero como fenómeno netamente natural y desde un segundo punto como consecuencia de una evolución social que dá como resultado la coactividad del Estado.

Llegando a conocer así al Estado como ideología social específica se presenta entonces el problema capital de la llamada teoría social - del Estado, preguntándonos acerca del "origen del Estado", dividiendo ésto en dos problemas metódicamente distintos. Por lo pronto se presenta la cuestión acerca de las condiciones naturales del nacimiento - de aquellos actos que tienen por contenido la específica ideología del Estado; encontrando que aun no se ha presentado algún intento serio de solucionar esta cuestión, en torno a la cual se han emitido los juicios más vulgares y los tópicos más vagos. Llegando apenas a establecer el nacimiento del Estado se haya condicionado por la coexistencia permanente de una amplia multitud de hombres, con ésto se indica sin embargo la condición natural de origen de toda ideología social, de diferen

ciación superior, pero en modo alguno la propia del Estado, Hasta el momento no se ha emprendido con te $\dot{z}$ on y ahinco en la b $\dot{u}$ squeda de las condiciones espec $\dot{i}$ ficas del Estado".

Un modo diferente de plantear el problema es cuando se tiende no a averiguar las condiciones de nacimiento de los actos que contienen la ideolog $\dot{i}$ a del Estado, sino a descubrir una evoluci $\dot{o}$ n dentro de la esfera ideol $\dot{o}$ gica misma. El sentido de esta cuesti $\dot{o}$ n se determina - as $\dot{i}$ :  $\dot{z}$  C $\dot{o}$ mo se convierte la ideolog $\dot{i}$ a social en general, en una ideolog $\dot{i}$ a estatal espec $\dot{i}$ fica?,  $\dot{z}$  C $\dot{o}$ mo de un orden social, pero aun no es tatal, surgen una situaci $\dot{o}$ n y un orden estatales?, y si se reconoce que lo espec $\dot{i}$ fico de este orden estatal radica en su caracter coactivo, si se admite que el Estado es, en lo esencial un aparato de coacci $\dot{o}$ n, es decir si se reconoce que el orden estatal es un orden regula $\dot{d}$ or de la coacci $\dot{o}$ n, un orden que prescribe que en el caso de que un hombre realice un hecho socialmente da $\dot{n}$ oso, otro hombre realice en - contra suya un acto coactivo, con objeto de evitar en lo posible la comisi $\dot{o}$ n de tales hechos, entonces la cuesti $\dot{o}$ n en torno al origen del Estado se transforma en la cuesti $\dot{o}$ n del origen de un orden dotado de este espec $\dot{i}$ fico caracter t $\acute{e}$ cnic $\dot{o}$  social.

Luego de haber hecho referencia al pensamiento Kelseniano con respecto al origen del Estado, pasaremos al an $\acute{a}$ lisis de las cuatro teor $\acute{i}$ as que al respecto se han venido pregonando.

Iniciaremos el an $\acute{a}$ lisis haciendo menc $\dot{i}$ on, de la "Teor $\acute{i}$ a del origen familiar del Estado", la cual tiene como plataforma la t $\acute{o}$ sis del origen de la sociedad, de la que su fundamento primario radica en la

planificación de la familia, considerando ésta como la agrupación social más rudimentaria que el hombre conoció, ya que como se dijo el hombre antes de relacionarse con individuos de otros grupos tiende a formar sus bases con las cuales va a comportarse ante esos grupos, - precisamente en el seno de su familia.

Pues bien, partiendo de esta idea y agregando que la forma de desenvolvimiento y evolución de estos grupos familiares, fué la implantación de los regímenes patriarcal y matriarcal, nos hacen percibir - también una forma rudimentaria de organización y viendo cada una por separado observamos que en la primera el pater-familia es el centro - de actividad del grupo y que la integración de varios de estos grupos acaba por constituir la sociedad, bajo la dirección o guía del jefe - de familia encargado de proteger a la comunidad. Por lo que se refiere al régimen matriarcal, este se apoya en el parentesco y sujeción - derivados de los lazos que mantiene unido y por ende protegido al hijo que necesita de esos lazos durante un largo proceso social para no sucumbir ante los embates de la misma sociedad.

Por lo que respecta a la segunda teoría, podemos definirla como "La del origen violento del Estado" fundandose ésta, en las constantes e interminables luchas sociales entre las clases en pugna, consecuencia de la civilización de los pueblos y de la desigualdad de aptitudes y capacidades para sobrevivir sin salir lesionado en sus intereses - por los demás miembros de los pueblos y teniendo en cuenta que los Estados han surgido de conquistas violentas y que él mismo, es la condición "Sine qua non" de la prosperidad, se tendrá por consiguiente que



el Estado sólo pudo haber surgido por una lucha social violenta,

Entre los principales autores de esta teoría tenemos a Oppenheimer que nos dice: "El Estado encuentra su nacimiento en la guerra. El Estado es, enteramente en cuanto a su origen y casi enteramente en cuanto a su naturaleza en cuanto a los primeros estadios, una organización impuesta por un grupo vencedor a un grupo vencido, organización cuyo único fin es el de reglamentar la dominación del primero sobre el segundo, defendiendo su autoridad contra las revueltas interiores y los ataques exteriores, y esta dominación no ha tenido jamás otro fin que la explotación económica del vencido por el vencedor,

La tercera teoría es la del "Origen convencional del Estado", esta se contrae al pacto que realizan por un lado los individuos o ciudadanos que en forma organizada erigen sus instituciones y por el otro, el del ente a quien facultan, atribuyéndole las características que en forma individual pertenecen a todos y cada uno de los miembros que constituyen el grupo social, características que habrán de manifestarse en el Estado, por ser así la voluntad del grupo social. A este punto de vista se relaciona lo dicho por Tomás Hobbes, quien partiendo de considerar que la naturaleza del ser humano es ir en contra de sus semejantes, es decir, el hombre es el lobo del hombre, aceptando que esta afirmación sea realidad, tendremos que ésto referirá la naturaleza del hombre, por lo que los hombres se verían precisados a configurar un ente, al cual facultarían para que les regule sus conductas, y para que ésto sea posible le confieren facultades que lo revisten de un poder superior al que pueda tener cualquier hombre considerado indivi-

dualmente. La concepción de un Estado, con las características que señala Tomás Hobbes, no sería tan desechable si este no partiera de la idea de que el hombre es el lobo del hombre, ya que ante esta consideración estaremos limitando la capacidad del hombre para justificar que se puede gobernar a sí mismo y por ende gobernar a los demás.

Otro autor de esta misma corriente y con el cual nos identificamos, sin dejar de ver que la resultante a que nos lleva es una utopía es el ginebrino Juan Jacobo Rousseau, quien sostiene: que la esencia del hombre son su libertad y su dignidad, más el ámbito donde podemos medir o más bien dicho donde podremos hablar de igualdad y libertad, es la sociedad, y es de allí donde surge la afirmación de que el hombre es un ser eminentemente social. Si tenemos en cuenta que Rousseau vivió una época en la que tenía a su favor una de las más bellas tradiciones democráticas de Europa, comprenderemos que pudo comparar su ciudad con la antigua Grecia, al estudiar a Aristóteles, y proclamar la idea de una democracia directa, considerando al ser humano al igual que Aristóteles como un ente eminentemente social. Ahora bien, si la esencia del hombre es su libertad y su igualdad, afirma Rousseau que las connotaciones o contenido del Derecho natural, no podrán ser otras que esta libertad y esta igualdad que se transforman en razón, surgiendo el derecho del hombre a gobernarse a sí mismo. Pero, si el hombre se gobierna por voluntad que no provenga de sí, se encontrará dentro de un frustrante absolutismo, que como es lógico va en contra de su naturaleza; y por lo tanto para crear un ente que le gobierne, se necesitará partir del conocimiento de tres interrogantes: ¿ Por que la desigualdad entre los hombres ?, ¿Cuál es su causa ? y ¿Cuál es el

valor de las Instituciones jurídicas y políticas ?.

Del análisis de estas interrogantes, Rousseau se percató, de que el hombre tiene instituciones tales como la propiedad privada, que crean una sociedad civil de desigualdad para los hombres y propone un contrato social para crear una sociedad civil en que se imponga la igualdad y la libertad de los hombres, para no contravenir su naturaleza, este contrato social deberá apoyarse en la soberanía del pueblo y en la Ley como norma de valor legal y nunca particular. "El primer hombre a quien cercando un terreno se le ocurrió decir: esto es mío, y hallo gente bastante simple para creerle, fué el verdadero fundador de la Sociedad Civil. Cuantos crímenes, guerras, asesinatos; cuantas miserias y horrores habría evitado al género humano aquel que hubiese gritado a sus semejantes, arrancando las estacas de la cerca o cubriendo el foso: "guardaos de escuchar a este impostor, estais perdidos si olvidais que los frutos son de todos y la tierra de nadie"..... Esta viene a ser la problemática que Rousseau trata de solucionar al "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a las personas y bienes de cada asociado, y por la que cada cual uniendose todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como anteriormente. Tal es el problema fundamental al cual dá solución el Contrato Social.

Con lo transcrito, nos percatamos que Rousseau pretende una sociedad que basada en la soberanía configure la voluntad de cada uno de los integrantes, más si consideramos que el orden social, o sea, la forma política de los hombres es un derecho sagrado que sirve de base

a todos los demás, resulta que este Derecho no es natural y que por lo tanto sólo se lograría a través de un Contrato Social, que deberá tener como plataforma la libertad y la igualdad de los hombres.

La última de las teorías es la de la "Constitución espontánea y necesaria del Estado", la cual se circunscribe al aspecto sociológico de la evolución del hombre a través de su existencia. Haciendo un estudio comparativo de las distintas manifestaciones que han de ir presentando cada grupo, del cual ha de desprenderse que de un mismo tipo de grupo con independencia de lugar geográfico, de la época y de la velocidad con que evolucione, se coincide en determinadas constantes - que nos han de servir para poder integrar prototipos de las distintas formas políticas de convivencia.

Tomando como punto de partida estas consideraciones, y una vez - que se ha hecho un prototipo de forma política, el paso siguiente será volver a tomar en cuenta las mismas consideraciones y desarrollar otro prototipo, el cual deberá corresponder al que de forma inmediata le prosiga en la evolución de la humanidad, repitiéndose una vez más este paso, hasta llegar a nuestra época, de lo que obtendremos la evolución sociológica de las formas políticas a través de la evolución - de la humanidad, teniendo siempre en cuenta las constantes de cada - forma política que se ha manifestado en el devenir de la historia del hombre.

El maestro Andrés Serra Rojas en su obra Ciencia Política, al hablarnos de esta teoría expresa su punto de vista y concreta la evolución de las formas políticas en cinco estadios, a saber:

- I. Nuestro punto de partida es ignorar la edad incierta de la humanidad, aquellos momentos en que el ser humano formaba parte de agregaciones humanas unidas principalmente por el espíritu gregario y el dominio de sus instintos naturales.....
- II. La segunda etapa se inicia de los pueblos pastores hasta la integración de la agricultura, con las primeras formas políticas rudimentales: horda, clan, tribu, fratria, etc., de los clanes a los imperios.....
- III. La tercera etapa comprende a los pueblos primitivos de la antigüedad de China a Roma.....
- IV. La cuarta etapa bien puede denominarse los preludios del Estado en el largo proceso de la Edad Media.....
- V. La quinta y última etapa es la etapa máxima que va del nacimiento del Estado hasta la época actual, en estos aspectos principales:
  - a). El Estado nacional y patrimonial,- coincide con la formación de las nacionalidades Europeas. El Estado es patrimonio del monarca, el cual lo transmite a sus herederos.
  - b). El Estado policía o Estado gendarme, fundado en los principios del liberalismo. El gobernante no gobierna en nombre propio, sino que es un órgano del Estado y asume una representación política discrecional o realada, pero justificándose por la satisfacción del interés general.
  - c). El Estado de derecho, gobernado por el principio de que el -

gobernante debe ser sometido al derecho y los particulares encuentran en la Ley una limitación a la acción gubernamental y un reconocimiento de un sistema de derecho que le brindan un amplio campo de acción.

- d). El Estado de Justicia social, de seguridad y de responsabilidad pública.- el Estado reconoce por fin que su misión no es la protección exclusiva de los intereses particulares, por legítimos que ellos puedan ser, los cuales en ningún caso deben interferir en interés general. La sociedad debe considerarse en la unidad de sus problemas fundamentales, dando oportunidad a todos y creando un régimen de seguridad civilizada.

Una vez que hemos abordado el aspecto que se refiere al origen del Estado, pasaremos a la problemática que representa el hacer una definición estructural del mismo, para lo cual diremos lo siguiente: la estructura del Estado se refiere a las formas fundamentales de ser de esa organización, dado que una organización social no es una idea sino hechos y actos realizados en el interior de una comunidad, por lo que debemos enfocar nuestro estudio a las formas de Estado producto de la actividad humana, que son las representaciones objetivas de esa forma de organizarse de los pueblos, en primer término el problema se refiere a las distintas formas de ser de las organizaciones del poder coactivo del derecho; en segundo término se refiere a las distintas formas de ser del poder coactivo del derecho; en tercer lugar interesa a las distintas formas de ejercicio de dicho poder coactivo y finalmente involucra al problema de las distintas maneras de ser del Poder Público.

En atención a lo manifestado, habremos de pasar al análisis de la soberanía, la que conceptúa el maestro Andrés Serra Rojas como: "La característica del Poder que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados. Todo ello aparece como un poder político independiente superior del monopolio y coacción". El poder soberano es el único que puede generar la forma o estructura de éste, teniendo entonces que el problema de la estructura o forma del Estado encuentra su resolución si señalamos quien es el titular de esta soberanía y más aun si ahondamos en la esencia de la voluntad que establece ese poder, lo que nos dará por resultado que de acuerdo a la determinación de ese poder representativo surgirá el modelo de Estado deseado.

Partiendo del pensamiento del Estagirita Carlos Schmitt, quien hace un análisis real de los gobiernos de su época, nos representa la primera división de los gobiernos al hablarnos de formas justas o puras y de las formas injustas o impuras, siendo las primeras aquellas que tienden a su realización en la polis, que para su pensamiento era la vida perfectamente feliz e independiente; y la segunda vino a ser una degeneración de la primera, significando con ello el desbordamiento de las pasiones y el gobierno, en beneficio propio o particular, sin contemplar la finalidad suprema de la polis.

Esta primera clasificación lleva a Aristóteles a una segunda clasificación de las formas de gobierno, atendiendo al número de personas que intervienen en el gobierno de la polis; y nos señala tres distin-

tas estructuras de Estado a saber: La Monarquía, La Aristocracia y La Democracia. Estos índices los refiere a las formas puras, pero considera que éstas pueden degenerar, lo que daría nacimiento a las formas injustas o impuras que representan: La Tiranía, La oligarquía y La Demagogia respectivamente.

Comentando el pensamiento de Aristóteles, el Maestro Mario de la Cueva se pronuncia de la siguiente manera:

"Conviene detenerse unos momentos en el problema de la democracia, que es la forma preferida por Aristóteles: cuando el pueblo conserva la totalidad del poder y se logra lo que se llama la democracia perfecta o democracia directa, encontramos una forma de organización unitaria, en la cual, los mismos hombres que van a cumplir las leyes son quienes las dictan. Naturalmente, en la democracia directa es posible la designación de magistrados y jueces, pero siempre que se entienda que unos y otros tienen como misión aplicar las leyes a casos concretos y nunca dictar el derecho. Pero cuando se practica la democracia directa y cuando se crea un poder que dicta normas jurídicas para poder aplicarlas, cuando se crea un poder que es distinto del pueblo, aun cuando emane del propio pueblo y se asegure que obra en su representación, nace el Estado..... El Estado nace con la aristocracia y con la monarquía, pero desaparece con la democracia directa. En la monarquía y en la aristocracia, hay un poder sobre el pueblo, en la democracia el pueblo es el poder.

Es durante la época de los romanos, cuando vemos aparecer nuevamente la división aristotélica de las formas de Estado, solo que en -



esta época, se puso especial atención en la realidad política de Roma. Polibio, sostiene que efectivamente las formas de Estado pueden ser - la Democracia, la Monarquía y la Aristocracia; a diferencia de Aristóteles, considera que estas formas no se encuentran puras, sino mezcladas, por lo que se inclina a señalar, una forma mixta de estructura Estatal. Si observamos la realidad política de Roma en la época de Polibio, nos encontramos que la afirmación hecha por el tiene plena vigencia.

En efecto, en la Roma de Polibio encontramos una forma mixta de organización Estatal, por un lado la Monarquía representada por el Emperador, por otro lado la Aristocracia representada por los Cónsules y por último la Democracia representada por el pueblo, toda vez que - es éste el que en última instancia decidía el contenido de las normas relativas a la organización y al gobierno de Roma.

Nuevamente en la Edad Media, la clasificación de Aristóteles es - tomada en cuenta y encuentra su expositor en Santo Tomás de Aquino, - quien acorde con el pensamiento de Polibio reconoce que las formas de Estado no se presentan puras en la sociedad, y afirman que éstas son mixtas; para fundamentar su aseveración, parte del estudio y de la organización de la Iglesia y es en ella, en donde en forma amalgamada, encuentra las tres formas propuestas por el Autor de la Política, encontrando la Monarquía representada por el Papa, la Aristocracia representada por los Cardenales y la Democracia representada por todo el Contingente Clerical; cuyos miembros podían aspirar a las altas in vestiduras de Cardenal o bien a la de Papa.

Por otro lado, propone que las formas de Estado podrían tener nacimiento no solo en función del número de personas en el poder, sino por la forma en que estas personas ejercieran su poder. Y así encuentran que una Aristocracia o una Monarquía podían ser Democráticas, -- siempre y cuando gobernaran para beneficio de todo el pueblo, procurando poner en la Administración de los poderes públicos, al mayor número de personas de ascendencia popular.

Durante el renacimiento, encontramos dos aportaciones en relación con la estructura del Estado, aportaciones presentadas por Nicolás Maquiavelo y Juan Bodino.

Maquiavelo empieza por hacer una clasificación bipartita de los Estados, sustituyendo la palabra República por el concepto de Estado al inicio de su obra "El Príncipe", que nos dice: "Todos los Estados que hasta la fecha han existido son y han sido Principados o Repúblicas,.....". En consecuencia al cambiar la terminología en relación con la organización política, es el primero como lo hemos visto que utiliza el vocablo Estado, a diferencia de los pensadores que le precedieron, quienes concedieron al término República el carácter de género, convirtiéndose a partir de Maquiavelo en especie del término Estado, con lo que dá origen a la República como una forma de Estado.

La segunda gran idea que brotó durante el renacimiento, fué la enunciada por Juan Bodino, quien distingue entre las formas de Estado y las formas de Gobierno, diferenciación que podemos afirmar viene a ser un perfeccionamiento del pensamiento de Santo Tomás de Aquino, el cual como hemos visto diferenciaba entre las formas de Estado y la

manera como se gobierna.

En realidad la gran aportación que nos dá el escritor que estamos comentando, la viene a constituir la distinción que se hace entre forma de Gobierno y forma de Estado, lo que vino a hacer una gran aportación para la ciencia del Estado en los siglos XIX y XX, cuando encontramos una paradoja en relación con la diferenciación hecha por Bodino, circunstancia existente en Inglaterra, en donde la Monarquía y la Democracia se confunden, toda vez que la Reina de Inglaterra, - reina, es decir nutre con su presencia la forma Monárquica del Estado, pero no gobierna, y con su no gobierno deja al Parlamento la función de gobernar, y al ser el Parlamento representante del pueblo Inglés, se nutre la forma democrática de gobierno, con lo que podemos concluir valederamente que el pensamiento de Bodino es un acierto dentro de las disciplinas relativas al Estado.

Siglos después, vemos aparecer como otra forma de estructura del Estado, la Democracia indirecta o representativa, pregonada por dos grandes pensadores: John Locke en Inglaterra y el Barón de Montesquieu en Francia, quienes formularon las bases de la organización Estatal con fundamento en la democracia directa, afirmando que el Estado es un poder social creado por los hombres, más este poder es ajeno al pueblo, con ello quisieron significar que si bien es cierto que la soberanía solo pertenece al pueblo, también es cierto que no cuenta con la coactividad que tiene el poder organizado del Estado, el cual surge de la suma de voluntades que impregnada en un todo y organizada por el titular de ese poder, hace de éste un poder superior que solo

es limitado por su voluntad creadora, surgiendo con esto la diferenciación entre soberanía que pertenece al pueblo y poder, el cual pertenece al Estado, naciendo con ésto la idea de democracia representativa o indirecta.

Profundizando más en estas cuestiones el Barón de Montesquieu, se percató de que el poder en una sola persona tiende a volverse desmedido en contra de la suma de voluntades que le ha generado, por lo que él propone una división de órganos que ejerzan el poder, ya que a través de esto se logrará que el poder que ejerce uno limite al poder que ejerce el otro. Así creyó que podría salvarse el peligro de una tiranía, haciendo la división que tenemos como tradicional, consistente en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para apreciar en su magnitud el pensamiento de Montesquieu relativo a la división de poderes, dejemos que el mismo nos lo diga: "Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar a los demás. En cada Estado hay tres clases de poderes: La potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al derecho de la gente y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil. Mediante el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes. Mediante el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares".... "Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se vé inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites".

c). Los elementos del Estado:

Resulta de primordial interés efectuar un somero análisis de los elementos que constituyen el Estado, toda vez que es del seno de éstos de donde hemos tomado las muestras representativas que nos sirven como principal objetivo para la realización del presente trabajo.

Pues bien, en relación a esto encontramos que el Estado como organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio, revela en esta definición que son tres los elementos que constituyen dicha organización estatal: El Territorio, La Población y El Poder, de los cuales el que más nos interesa por el momento es el Poder, ya que es este elemento de donde se desprenden aquellos recursos humanos con los que el gobierno cuenta para su funcionamiento, y son la Población y el Territorio, a los cuales han dado a llamar elementos materiales, sobre los cuales se ejerce el Poder, constituyendo los tres, los ámbitos personal y espacial sobre los cuales recae la validez de ese orden jurídico estatal, mientras que el Poder político se manifiesta por medio de una serie de normas y de actos que regulan la actividad del Estado.

Para abordar el tópico que nos ocupa, haremos primeramente referencia a la conceptualización de estos elementos deteniendonos por un momento a reflexionar en mayor grado al referirnos al Poder, al cual habremos de avocarnos en el siguiente inciso, por el momento seguimos anotando que en lo que toca al Territorio, éste puede definirse como la porción del espacio en que el Estado ejerce su poder, quedando incluidas en esta definición las porciones que integran el mar nacional,

territorial y el espacio aéreo que cubren estas porciones; y considerando lo afirmado por Jorge Jellinek, encontramos que para él, el Territorio tiene dos cualidades, una negativa que nos indica "Que ningún poder ajeno al del Estado puede ejercer su autoridad dentro de este ámbito de espacio", y la otra positiva, que nos dice "Que todas y cada una de las personas que se encuentran habitando en el mismo ámbito de espacio, están sujetas al Poder del Estado".

Por lo que toca al siguiente elemento conocido como Población, nos encontramos con que ésta se encuentra formada por todos los hombres que radican en el Estado, desempeñando ésta un papel doble en la actividad Estatal, ya que puede ser considerada como objeto o como sujeto de dicha actividad, toda vez que, según nos dice Juan Jacobo Rousseau, los hombres de la población hallanse sometidos a la autoridad política y por lo tanto, forman el objeto del ejercicio del Poder como súbditos; en tanto que como ciudadanos, estos mismos participan en la formación de la voluntad general y son por ende sujetos de la actividad del Estado, dicho en otra forma aquel que es súbdito en cuanto ejerce sus funciones de ciudadano puede llegar a ser gobernante y viceversa, encontramos aquí que hasta el mismo titular del Poder, al ejercer sus funciones como simple ciudadano que también es y actúa desprendiéndose de la investidura que representa, se convierte en otro más de los súbditos del Poder.

toca el turno, a ese elemento, sin el cual, el Estado si es que existiera, se encontraría fuera de un marco jurídico valioso, carente de equidad y de Derechos, como sucede en las organi-

zaciones que carecen de un elemento coactivo que regule la actividad de las mismas, provocando que éstas lleguen a situaciones caóticas que tarde o temprano van a ocasionar su extinción, luego entonces, si el Estado se encuentra favorecido por tener ese elemento vital para su buen funcionamiento, toca a los titulares de éste, efectuar una labor permanente tendiente a la superación integral del mismo en el Gobierno, para que éste pueda ser ejercido en la forma más favorable para el Estado que le está dando existencia; ya que toda sociedad organizada necesita una voluntad que la dirija, constituyendo esta voluntad la autoridad o Poder del grupo, esta voluntad dirigente deberá caracterizarse por ser lo más justa, equitativa e infalible, además de rodearse de voluntades que cubran toda la gama que representa el conocimiento en todas sus áreas, para que éstas lo asesoren en la toma de decisiones aplicables al Estado.

Ahora bien, en la dinámica actualidad, el Gobierno del Estado, - que se torna en Poder Político, tendrá que desarrollarse en otros campos teniendo que erigir otro tipo de Poderes de los cuales deberá valerse para mantenerse en equilibrio en el pedestal que ocupa en relación con el Pueblo y otras fuerzas tanto internas como externas tendientes a nulificar dicho poder o a coaccionar al mismo, para que actúe conforme a los intereses de dicha fuerza, todo esto por medio de presiones primordialmente económicas, por medio de las cuales se boicotea la actividad del Poder del Estado, intentando manipularlo.

Entonces, para que ésto no suceda, el Poder Político deberá detentar además de los ya establecidos, un poderío económico que no solamente

te se utilice para realizar obras de infraestructura, sino que también se destine para crear y administrar nuevas y existentes fuentes de producción y de trabajo; con lo que quedaría ubicado en el mercado competitivo Internacional y ayudaría a la erradicación del desempleo, el - cual como veremos es junto con el analfabetismo uno de los problemas que nuestro País necesita erradicar urgentemente; y además de estas - inversiones y otras que el Estado debe efectuar, también deberá tener un fondo monetario que sirva para liquidar la deuda pública tanto exterior como interior, destinando una parte de ese fondo para soportar todo tipo de presiones provenientes del exterior. Deberá detentar - también un Poder de persuasión que utilizará en la forma más eficaz, veráz y concisa, utilizando los medios masivos de comunicación; informando al pueblo de la actividad que se ha desarrollado y de los proyectos de interés público como lo son todos los emprendidos por el Estado.

Y además de dichos poderes, el Estado debe fomentar no solamente la alfabetización y el empleo, sino además, el desarrollo cultural, - científico y tecnológico en el País; todo ésto y lo anterior habremos de ampliarlo al estudiar el capitulado referente a la Administración Pública, Desarrollo del Estado y Burocracia.

Así encontramos que la relación del Poder y Estado, es una necesidad y es por eso que el orden jurídico que integra el Estado, es inconcebible sin el poder del que se le preve para su efectividad. Estado y Poder mantienen una estrecha relación, siendo difícil en ocasiones señalar cual es aquella parte del Estado que no se manifiesta co-



mo poder o cual es el aspecto del poder que no sea totalmente regulado por el mismo Estado en un proceso de autolimitación y autodeterminación.

Por último diremos que "El poder del Estado merece esta denominación cuando es la organización del poder coactivo de un orden jurídico justo", debiendo este actuar dentro de un marco jurídico, luego entonces, son sus funciones limitativas, ya que en ningún momento puede actuar fuera de ese marco, ya que ésto constituiría un atentado contra la propia legitimidad del Poder.

En resumen, destacaremos que las características más importantes en función a la Administración Pública son: que es una facultad de mando que constituye un elemento esencial del Estado, que aglutina las voluntades individuales de la colectividad, revistiendo la característica de soberano, la cual le es atribuida por el Pueblo, único poder soberano, el cual a través del voto confiere a los órganos representativos del Estado, la facultad de decidir en última instancia la política del País; lo que en relación con la Administración Pública destaca la justificación de la función administrativa del Ejecutivo quien amparado en el poder soberano, promulga y ejecuta las Leyes del Legislativo, en la esfera administrativa. Y ya que el Estado es una unidad decisoria universal para un territorio determinado y consecuentemente soberano, de ahí se observa su peculiaridad, siendo imposible la existencia de dos unidades decisorias supremas que ejerzan el poder sobre un mismo territorio, ya que ésto significaría la destrucción de la unidad del Estado y el estallido de una guerra civil o en su defecto ocasiona

ría que el ejército al detentar el poderío armado, propiciara a nuestro país un brutal golpe de Estado, lo que originaría que el corto camino que hemos recorrido en el terreno del Desarrollo en sentido amplio quedaría truncado y no conforme con ésto, experimentaríamos un gran retroceso en el mismo. De lo anterior desprenderemos que el Estado Federal, tiene como cualidad esencial el ser un ente soberano.

#### d). Los Poderes de la Unión:

En términos comunes la palabra Poder se refiere a la facultad que se tiene para hacer algo, pero en términos jurídicos su significado viene a ser más profundo, toda vez que se refiere a muy variadas significaciones.

Luego entonces analizaremos lo que al respecto nos apunta el Dr. Lino Rodríguez-Arias Bustamante y a propósito nos dice: "Sumer-Maine a dicho con razón, que en la humanidad primitiva hay en presencia en las relaciones sociales, no individuos sino grupos, de los cuales domina el elemento "Poder", que sirve de aglutinante entre los miembros de la sociedad, por ser quien hace a los unos solidarios de los otros, por que la existencia de un poder presupone la de una subordinación. Por tanto, si aquel es fuente de la solidaridad humana, esta se descompone por su parte, en dos términos correlativos: Poder y Deber; de análoga manera a como la obligación jurídica se desarrolla en crédito y deuda,.... el poder no significa mera violencia, vq. el empleo de la fuerza bruta por el ejército o la policía. Tampoco se debe restringir el concepto al poder político que encarna el Estado. Existe también

el poder económico y el administrativo, así como también el de persuasión que es el que enarbola la religión la educación y los medios masivos de comunicación "Prensa, Radio, Televisión y Cine" por medio de programación, publicidad, promoción y propaganda, que se hacen de los bienes e ideas que quieren hacer llegar a las masas; es decir, que él se haya presente siempre que la presión social opera sobre el individuo para inducirle a una conducta determinada y de esta idea, los Poderes de la Unión, podrían adoptar lo siguiente: El Gobierno debe detentar el dominio de algunos medios masivos de comunicación, por medio de los cuales pueda difundir o propalar en forma adecuada, al sector que se quiera hacer llegar las ideas e informaciones que el mismo gobierno haya elaborado en bien del Pueblo.

Por medio de estos mismos medios y antes que nada, deberá recobrar la confianza que le ha perdido el Pueblo, solo que además de esto, concomitantemente deberá por el mismo conducto difundir conocimientos de todo lo que es científico, técnico y cultural, lo cual con una adecuada programación llegará a todos los sectores de producción del País "Obreros, campesinos, etc." y no conforme con dicho objetivo, se dirigirá a ese gran sector de personas inactivas productivamente hablando, que representan un retroceso en el desarrollo económico del País, erradicando completamente el desempleo y subempleo.

Ahora bien, debemos tomar en cuenta que el Poder puede manifestarse dando órdenes y ejerciendo influencias sin exigirse una conducta especial; y también el hecho de que el Gobierno, en ningún momento deberá tener el pleno dominio sobre todos los medios mencionados, toda vez

que dicha medida sería propia de un Gobierno Dictatorial, pero también, como ya se dijo la programación y propaganda deberá hacerla con los instrumentos técnicos adecuados, y por personas con bastos conocimientos en el terreno de las técnicas de la comunicación, quienes se encargarán de persuadir al pueblo de que los actos realizados por el Poder son buenos, justos y legítimos, además de efectivos.

En la Constitución Política de nuestro País, se ha recogido la idea de Montesquieu acerca de la división tripartita del Poder, ya que en su artículo 49 establece que: "El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y de acuerdo a este precepto constitucional, encontramos en ésta tres clases de poderes: La Potestad Legislativa (Legislativo), la Potestad Ejecutiva referente al derecho de gentes (Ejecutivo), y la Potestad Ejecutiva de las cuestiones que dependen del derecho civil (Judicial), según Montesquieu, mediante el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes; mediante el segundo, hace la paz o la guerra con los demás países del orbe envía y recibe embajadores, establece la seguridad interna y previene las invaciones; y mediante el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Y esto aplicado a nuestras instituciones políticas, encontramos que a través de esos tres poderes, el primero es el creador del orden normativo nacional, el segundo es el ejecutor de ese orden normativo y el tercero es el que se encarga de sancionar las infracciones cometidas a ese orden normativo. Adecuándonos al pensamiento de Montesquieu sostenemos que todo gobierno puede ser realmente libre y soberano si

se aplica efectivamente la división de Poderes, de tal manera que ninguno se llegue a encontrar en desventaja o ventaja en relación a los demás.

Solamente que, nos percatamos fácilmente que la realidad nacional en que vivimos es bien distinta al criterio de que la división tripartita del Poder sea perfectamente aplicable, ya que éstos al entrar en funciones se llegan a confundir entre sí y nos resulta sumamente difícil decir que existen en sí tres Poderes propiamente dicho, con sus funciones cada uno, sino que notamos la existencia de un Poder único e indivisible con funciones distintas en manos de tres órganos supremos que son indispensables; y sí podríamos decir que el Poder es único indiviso que para su aplicación a la realidad requiere de una división de funciones encomendadas a tres órganos distintos, los cuales se encargan en desarrollar las funciones que les son encomendadas por separado.

En reforzamiento a lo anterior, tomemos en cuenta los preceptos vertidos en el artículo 39 de la misma Constitución "Todo Poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de este..." de donde podemos desprender que en lo que toca a la nominación de los ciudadanos que habrán de convertirse en representantes de la voluntad popular, erigiéndose en miembros del Poder del Estado, observamos que esta se logra por medio del sufragio del mismo pueblo, que en tal sentido emite, solamente que lo hace para elegir únicamente al titular del Ejecutivo, correspondiendo a éste integrar su gabinete, lo que hace no a su libre albedrío; además por medio de ese sufragio, son electos los represen-

tantes del mismo pueblo que habrán de integrar las Cámaras de Diputados y Senadores; pero en lo que respecta a la elección de los miembros del Poder Judicial Federal, nos encontramos que tanto los Jueces de Distrito, como los Magistrados de Circuito, como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, son nombrados por el titular del Ejecutivo o con la aprobación de éste y en lo que toca a los integrantes del Jurado Popular Federal, éstos son nombrados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; y ninguno es nombrado mediante el sufragio popular directo, como se sobreentiende, es prácticamente éste, un poder que como consecuencia de ser electo por el titular del ejecutivo toda vez que este puede nombrar, remover y destituir del cargo a los funcionarios del Poder Judicial Federal, entonces notamos una marcada dependencia del Poder Judicial ante el Poder Ejecutivo, que fácilmente podría confundirse con una delegación del Poder del segundo sobre el primero, ésto en contravención al mismo precepto legal Constitucional invocado con antelación, "Ya que todo Poder deberá representar los intereses de esa voluntad soberana que le dá existencia, debiendo depender única y exclusivamente de esa voluntad que contiene la de todos y cada uno de los integrantes del pueblo, siendo los ciudadanos del mismo, los que se constituyen en electores para así nombrar a sus representantes en el Poder,

De lo anterior desprendemos las siguientes conclusiones: La Soberanía que viene a ser una cualidad del Poder que le dá supremacía a éste ubicándolo por encima de cualquier otro Poder que quiera precionar o coaccionar al mismo ya sea externa o internamente, dimana del Pueblo, quien es la voluntad soberana del Estado, y por lo consiguiente

la que debiera elegir a los funcionarios no solo del Ejecutivo y del Legislativo, sino también debe elegir a los funcionarios que habrán de vigilar por sus intereses protegiéndolos de la misma acción del Ejecutivo y de las leyes emanadas del Legislativo, o sea a los funcionarios del Poder Judicial Federal, ya que al no suceder ésto, consecuentemente se presenta el hecho que actualmente padecemos en nuestro País, en lo que se refiere a la ventilación de Juicios de Amparo ante el Poder Judicial de la Federación, en contra de actos provenientes del Ejecutivo, y de leyes emanadas del Legislativo, ya que en múltiples e innumerables ocasiones las autoridades responsables en los mismos juicios hacen caso omiso de la Suspensión Provisional o Definitiva del acto reclamado decretada por los funcionarios competentes del Poder Judicial, o en su defecto, cuando la Autoridad Responsable desea ejecutar algún acto que es reclamado en Amparo, en varias ocasiones lo ejecuta sin tomar en cuenta la resolución judicial que le esté prohibiendo la ejecución del mismo acto reclamado; pues bien, este desacato judicial no denota otra cosa que el Poder Judicial de la Federación carece de ese elemento - coactivo que le faculte para evitar y permitir según el caso, que alguna autoridad realice o se abstenga de realizar algún acto que el funcionario Judicial Federal habrá de resolver si es o no ejecutable o aplicable dicho acto redimible de autoridad ejecutiva o Ley proveniente del Legislativo, que se contravengan con lo establecido en la Constitución Política de México.

Considero que todo ésto podría llegar a evitarse si aquellos integrantes del Poder Judicial Federal fueran electos también por medio de sufragio popular tal y como sucede en la elección de los funcionarios

del Ejecutivo (Presidente) y del Legislativo (Diputados y Senadores), ya que en tal caso el equilibrio entre estas tres máximas autoridades sería eminente, y así el Judicial podría contener ese elemento coactivo que el mismo pueblo le proporcionaría para hacer que las autoridades responsables cumplieran las resoluciones dictadas por el mismo Poder Judicial, y no sería como sucede, que es el Ejecutivo el que posee la fuerza coactiva de la destitución al Juez de Distrito, Magistrado de Circuito o Ministro de la Corte, que no resuelva en favor de un acto realizado o Ley en vigor, que lleve aparejada alguna medida política que en múltiples ocasiones son en perjuicio de los grupos desposeídos.

En tal caso si podríamos considerar que realmente existen en nuestro País una división tripartita del Poder, cada uno de los tres con sus propias cualidades que le permitan ubicarse al mismo nivel que los demás, o sea, que no se encuentre en ventaja o desventaja en relación con los otros dos y así cada uno dentro de sus funciones primordiales; crear, modificar y derogar Leyes, el Poder Legislativo; realizar en forma dinámica y efectiva la Administración Pública, el Poder Ejecutivo; y por último, sancionar las violaciones al orden normativo que priva en el Estado, el Poder Judicial Federal.

Los fines del Estado:

Una vez que hemos analizado en cuanto a su origen y su estructura, pasaremos al análisis de sus fines.

Iniciemos comentando el pensamiento de Christian Wolf, quien in-



rodujera a la filosofía la palabra teleología que estudia "La parte de la filosofía que explica los fines de las cosas" y partiendo de esta base vayamos a analizar el porque del Estado, el cual justifica su existencia a través de sus fines.

De antiguo los pensadores se preocuparon por los fines del Estado, toda vez que el razonamiento de la vida hace surgir la idea del bien común, y he aquí la base del problema en torno a los fines del Estado. Así encontramos que Aristóteles dijo: "Observamos que toda ciudad es una asociación y que toda asociación se forma por algún interés o beneficio, pues el hombre no hace nada que no mire en definitiva como un bien. Todas las asociaciones se proponen pues, el logro de una ventaja, y principalmente las más importantes de todas ellas, puesto que los fines son más importantes y comprenden en sí a otras asociaciones. Tal es el caso de la ciudad o asociación política".

Podremos desprender del pensamiento de Aristóteles que el fin es consustancial a toda organización, y entratándose del Estado, por su relevante importancia no podría dejar en blanco los renglones correspondiente al fin perseguido con su establecimiento.

El hombre como ente individual, es en sí mismo portador de un fin que le es asignado desde el momento que existe como tal, pero esta existencia tiene que tener una justificación y ésta es la que marca al hombre su diferencia específica, teniendo su justificación en su fin individual.

Así pues, el hombre en cuanto a tal tiene su fin, pero ese fin -

tiene su resultante y por ende su justificación e identificación cuando el hombre participa en sociedad, forma un bien común, y he aquí en primera instancia la justificación de la aparición del Estado, el cual se erige en protector y vigilante del bien común,

En el transcurso de la historia, se le ha asignado distintos fines al Estado, más han existido dos corrientes: La primera, que en sí no le asigna ningún fin al Estado, sino que le considera como un fin - del grupo social o sociedad. La segunda corriente, es la que le asigna como fin al Estado la realización de servicios para la comunidad, que constituyen un proceso histórico de integración, ya que el Estado como obra humana, ha sido construido paulatinamente para atender fines sociales de toda una comunidad y no de un sector o élite privilegiada.

El Maestro Andres Serra Rojas nos dice: "En toda sociedad hay un orden ideal, quimérico y utópico, que en ocasiones se inspira en la idea de justicia y tiene como objeto alcanzar el bien común, el Estado recoge esos sentimientos sociales y se integra con elementos materiales y espirituales que el orden jurídico total se encarga de regular, incorporando los fines al derecho objetivo",

Para poder clasificar los fines del Estado, habremos de plantear primeramente las dos corrientes que los encuadran. La primera gran clasificación será la que presenta la doctrina sobre el fin único del Estado y como segunda posibilidad, la doctrina sobre los fines múltiples del Estado.

Dentro de la primera posibilidad, nos encontramos una subdivisión, la cual ha de tender a calificar o determinar cual es ese fin único - del Estado y así tenemos:

- a). La teoría de la Autoridad. Esta teoría sostenida por el florentino Nicolás Maquiavelo le dá un carácter de absolutista al Estado, teniendo como fin único y fundamental la posición dominante y preponderante del Poder, de cuyo máximo grado dependerá la existencia del Estado.
- b). Teoría del Fin en sí mismo. Esta teoría sostenida por Haller, considera que el Estado lleva su fin en sí mismo; al darle el Gobierno al hombre o grupos de hombres que han de encargarse de mantener la existencia por medio del mantenimiento del orden social, gobernando a un grupo de seres inferiores o incapaces y haciendo a un lado o no teniendo como finalidad la defensa del Estado contra los enemigos, el aumento de la riqueza nacional, o el fomento de la religión, ciencias o artes, etc. es decir; una simple tutela de los desvalidos o incapaces.
- c). Doctrina del Bien Común. Esta doctrina le asigna al Estado como único fin el bien común, ésta es una de las doctrinas más antiguas y consideradas como una de las doctrinas clásicas de los fines del Estado. La problemática dentro de esta doctrina, estriba en lo que se debe de entender el bien común, y así es como tenemos que la escuela tomista, dirige el bien común a los integrantes de la sociedad: " El bien común del Estado, como colectividad general, - natural y perfecta, consistirá en conducir a los ciudadanos a la perfección universal, propia de su condición humana".

Otro punto de vista del bien común, será el que se obtenga a través de la estructura del Estado es decir, viendo lo que es el bien público desde su doble aspecto de fin económico y de fin cultural.

- d). La teoría del Fin ético. Esta teoría tiene su fundamento dentro de la idea moralizadora del hombre, que sólo constituye un elemento integrador del todo y esta es la razón por la cual el Estado tiene como único fin el de llevar al hombre a través de una educación moralizadora de su conducta individual frente a sus congéneres.
- e). Doctrina del Fin Teocrático. Esta doctrina tiene por objeto dar al Estado la función de organismo para que los hombres puedan canalizar en conjunto es decir, como sociedad, la obediencia a Dios, por la imposibilidad en que se encontraría cada individuo para lograr tal realización, de ésto podemos deducir que el Estado para esta doctrina, tendrá como fin el servir a Dios, procurando el control de la obediencia a las leyes divinas por parte de sus integrantes y que con ésto ellos logren la gloria eterna, habiendo disfrutado y alcanzado la perfección interna del individuo al acometer la búsqueda del mejoramiento moral del hombre y la vigencia de la ley moral, que por otra parte constituye la función moral más alta.
- f). Teoría del Fin Jurídico. Esta teoría encuentra su origen dentro

del movimiento liberalista que opugna de un Estado absolutista - va a restringir las actividades del Estado para convertirle en un policía, que tendrá por finalidad vigilar la propiedad privada, - las garantías de los derechos individuales y la coexistencia de - libertades, de donde se desprende que el Estado no tendrá más finalidad que aplicar el ordenamiento jurídico para el salvaguardo de los intereses individuales y de sus integrantes, teniendo el - interés individual como eje de su desenvolvimiento.

Hasta aquí han quedado apuntadas las Teorías o Doctrinas por lo que se refiere a la concepción de que el Estado tiene un fin único. Ahora bien pasemos al segundo grupo de la gran clasificación a que hicimos referencia:

Doctrinas de los Fines Múltiples. Desde un aspecto general, podemos encuadrar en este título toda doctrina que parte de la idea de concebir la complejidad de las funciones del Estado y de la creciente actividad que debe asumir en la sociedad.

La subclasificación dentro de estas doctrinas, va a atender a la jerarquización de los fines o bien a su simple enumeración.

Con lo que se denota que no es posible hablar de que tal o cual doctrina tiene como fin primordial uno en especial, ya que cualquier jerarquización o enunciamiento será con base a elementos subjetivos, de necesidad de cada sociedad y así podemos decir que para lo que a - un Estado constituya fin primordial, para otro no lo será, ya que cada uno hará esta consideración de acuerdo a su ideosincracia.

Carlos S. Fayt, haciendo gala de su sencillez nos dice: "El Estado en cuanto a organización no tiene un fin en si mismo, una finalidad específica, sino funciones al servicio de fines humanos, mediante el ordenamiento de un sector de la vida social humana".

En suma podemos decir que el Estado tiene como fin encontrar el ente que les permita a las sociedades transformar su convivencia social en forma político-social de vida a través de las facultades y formalidades que le otorgan y le imponen al ente que le representa - ya no como individuo sino como ser de una colectividad.

C A P I T U L O   I I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

- a). La Administración Pública como necesidad social
- b). Centralismo y Descentralización,

El ejercicio de la Administración Pública ha sido encomendado por la Constitución Política al Poder Ejecutivo y según el artículo 80 de la misma se deposita en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y según el artículo 69 del máximo ordenamiento legal, esa obligación se confiere al Ejecutivo, al establecer: "a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la Administración Pública del País.....".

Así mismo, el Presidente de la República dando cumplimiento a lo ordenado por la Constitución en su artículo 87, presta ante el Congreso de la Unión, protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emane....., mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.....

La Administración Pública, con el objeto de lograr una mayor eficacia en el desempeño de sus actividades, funciona con dos clases de órganos que son: El Sector Estatal y el Paraestatal, adoptando el primero la forma centralizada y el segundo la descentralizada en sus diversas modalidades, en general, los fines que contiene la Administración Pública deben tender al beneficio colectivo, y en virtud de que se pueden clasificar en 4 las funciones del Estado, consecuentemente encontraremos cuatro fines del mismo:



1.- Las funciones de Soberanía en las que incluimos la Defensa, las Relaciones Exteriores, la Policía y la Información.

Dicha función tiene como fin esencial el de la Preservación de la Paz Nacional e Internacional y proporcionar por los diversos medios masivos de comunicación el debido y verdadero conocimiento de la manera en que se viene administrando al Estado, señalando objetivos mediatos e inmediatos (conocimiento de su Administración a sus administrados); de donde resulta que el tiempo en que un Presidente se comunica realmente con su pueblo, para informarle de su administración, es demasiado corto, ya que esto sucede solamente una vez al año; pero si tomamos en cuenta que esta comunicación puede establecerse directa (informe anual) o indirectamente, encontramos que la misma además de corta, se presenta deficientemente en comparación con la que otros gobiernos establecen con su pueblo, los cuales, aprovechando de una forma efectiva las técnicas de la comunicación, realizan una programación por medio de la cual le informan al pueblo, de una manera por demás indirecta, como es que el Gobierno está trabajando y protegiendo los intereses y el bienestar de los gobernados; se nos antojan como ejemplos claros de ésto, las películas bélicas, los programas de televisión policiaca, etc., infundiendo e inyectando en el pueblo un ambiente de confianza en relación a su Ejército, a su armada, a su vigilancia policiaca; una información extensa de la cultura, de la ciencia, de la tecnología y de la diversión por supuesto, ya que de lo contrario caeríamos en el totalitarismo, que debemos evitar primeramente.

2.- Las funciones económicas: Ingresos y Egresos del Estado; Crédito, Pro

ductividad en la Agricultura, en la Minería, en la Industria, en el Comercio y en la misma empresa descentralizada, etc.

Teniendo como fin el mayor incremento del Patrimonio Nacional, - aumentar la construcción de obras de infraestructura y el aprovechamiento de las empresas paraestatales y de participación estatal.

3.- Las funciones sociales como Salubridad y Asistencia, Alojamiento y Urbanismo, Derecho Social y adecuada distribución de la renta.

Estas le dan a sus fines una preponderancia sobre las demás, en virtud de que por medio de ellas, el Estado persigue la protección y tutela del núcleo social económicamente débil.

En esta área, el Estado deberá contar con el número de fuentes de producción necesaria para que con los ingresos que se obtengan de éstas, se logre un equilibrio en los ingresos y egresos de la Federación y así mismo pueda atacar sólida y efectivamente al desempleo y subempleo que constituyen un mal social que en muchas ocasiones hemos tenido que lamentar; además, el Estado por medio de estas funciones debe proporcionar al trabajador los elementos necesarios (psicológicos) que lo concienticen de las ventajas del desarrollo, de la necesidad de su participación en el intento de alcanzarlo y como puede hacerlo, todo esto a tal grado que el Derecho Social deje de ser proteccionista de la clase social débil para convertirse en fuente de equilibrio entre las clases trabajadora y la patronal.

Por otra parte, cumpliendo con la función también social, de Alojamiento y urbanismo, el Estado, en adelante debe cuidar el evitar el

acinamiento que en tal sentido ya se padece en las principales ciudades de la República, en contraste con el abandono que padecemos en las actividades campesinas, ganaderas, etc.

4.- Las funciones Educativas y Culturales, como la Investigación científica, enseñanza técnica, artística, deportiva, etc.

Cuyas finalidades son: preparar las conciencias a través del estudio y conocimiento de los verdaderos problemas a los que se enfrenta la Administración Pública para propiciar el bienestar de la colectividad, mediante el trabajo compartido de todos sus integrantes.

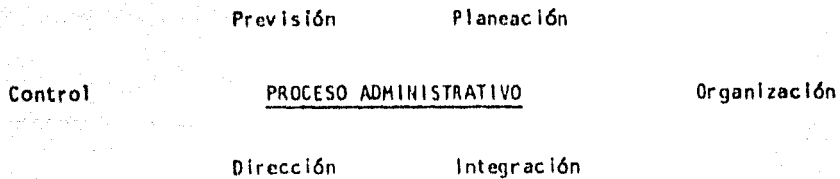
Estos son los cuatro grandes sectores de funciones y fines que la Administración Pública persigue en su razón de ser y considero sería prolijo enunciar todos y cada uno de los fines que ésta persigue, ya que resultaría que cualquier disposición del Ejecutivo en la esfera Administrativa - persigue uno o varios fines, los cuales perseguirán por medio de un Proceso que la Administración Pública al igual que cualquier empresa privada en auge deberá seguir ¿Cómo? teniendo funcionarios capacitados ampliamente en lo que es la Administración en general y con la efectividad de ejercer y adecuar ésta al funcionamiento del Estado.

En tal sentido, la Administración Pública en sus formas Estatal y Paraestatal ha venido a representar una necesidad social ejercicio de la misma, de una manera efectiva y adecuada, ya que es el ejercicio de ésta, la que redunde en beneficio o perjuicio de la Sociedad; ya que es de interés de la Administración Pública los cambios que deba sufrir la sociedad en pos de un efectivo y agilizado Desarrollo del Estado.

En seguida expongo lo que a mi juicio es el proceso Administrativo en general, adecuado a la Administración del Estado, ya que este proceso - puede ser aplicado desde en una pequeña empresa privada, hasta en esa grandiosa empresa en la que todas las personas unificadas en un solo Rubro de clase y destino "MEXICANOS", debemos participar activa y atinadamente, cada uno en lo que es su área de producción y preparación:

La Administración Pública, es una técnica científica que por lo consiguiente atiende a un proceso lógico, el cual se conoce como proceso administrativo, mismo que consta de una serie de pasos, los cuales se dividen en dos partes que son: MECANICA Y DINAMICA; la primera se subdivide a su vez en tres partes que son: la Previsión que nos indica que es lo que se puede hacer; la Planeación, con la que determinamos que es lo que se va a hacer (fijando con ésto, nuestros objetivos generales); la Organización, donde veremos cómo se va a hacer (fijando nuestros objetivos particulares, las normas, la política y los procedimientos para alcanzar estos objetivos); y en lo que toca a la segunda división, se subdivide en: Integración, con la que implementaremos los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con lo determinado en la parte Mecánica del Proceso, con quienes y con qué se cuenta para alcanzar los objetivos; la Dirección, por medio de la cual veremos que se haga lo que nos hemos propuesto; y el Control, por medio del cual veremos qué se hizo, evaluando los resultados obtenidos durante el proceso, con el objeto de observar aciertos y fallas durante la reiniciación del proceso, nuevamente con la Previsión y así sucesivamente.

## MECANICA



## DINAMICA

**La Administración Pública como necesidad social:**

La Administración Pública, contiene varias funciones y consecuentemente varios fines al igual que pasa con el objeto de ser de un Gobierno (Poder Ejecutivo o Administrativo, Legislativo y Judicial), entre las funciones de la Administración, encontramos una que es de primordial importancia para la Sociedad, ya que por medio de esta función administrativa, el ejecutivo federal coordina los diversos ideales e intereses del núcleo social, representando esto una verdadera necesidad social que el Gobierno por medio de la Administración deberá satisfacer hasta el momento en que nuestro País pueda ser considerado como desarrollado en virtud de haber cumplido con los objetivos que deben perseguirse para alcanzarlo.

Por medio de esa función coordinadora, la Administración Pública deberá abatir la teoría que hasta nuestros días desafortunadamente ha

tenido una validez preclara ya que la sociedad enfrascada en su egoísmo se devora a sí misma, Tomás Hobbes lo advirtió al decir que el hombre es el lobo de sí mismo.

La Administración Pública en cuanto a su función social, tal y como lo propone Gournay, justifica su existencia en cuanto que es una función necesaria dentro de la sociedad, el titular de aquella debe preservar el equilibrio entre esos dos grupos antagónicos, los poseedores y los desposeídos, quienes en luchas fraticidas tratan de apoderarse de la facultad de decisión que ha sido encomendada al Gobierno Federal.

En la realidad social de la humanidad, el auge de los descubrimientos científicos y las conquistas que se inician poco después de terminar la Edad Media y de la aparición de las nacionalidades modernas, dan lugar a la llamada época colonial y al consiguiente desarrollo del imperialismo, esto repercute y repercutirá en la estructura social y organización estatal, haciéndose lamentable que la reforma no provenga directamente de la concepción humanista, sino de la materialista, del aprovechamiento de los modernos descubrimientos de la aplicación atómica, cuyos alcances aún vislumbrados, todavía se ignoran. No serán tan solo las contradicciones objetivas del sistema social las que vayan a repercutir en el futuro, ni tampoco la acción de las clases desposeídas, ni siquiera el impulso humanista de los intelectuales compasivos que contemplan cómo la humanidad se destruye a sí misma y cuán equivocados y malsanos son los fundamentos de las organizaciones humanas en todos sus alcances. Sobre el futuro repercutirá

algo postergado por los marxistas y hasta el propio Marx: La Revolución Científica, que ha abierto en nuestro siglo una nueva era histórica, que ha de trascender en el hombre, en su sociedad y en su universo.

Luego entonces, el papel de la Administración Pública es determinante y necesario y debe tender al equilibrio de los diversos factores que componen la economía nacional, pero no propiciando la lucha de clases como ha sucedido hasta el momento, sino destacando la idea de confraternidad humana, aplicando para el efecto las disposiciones contenidas en los artículos 27 y 123 constitucionales.

Debiendo actuar contra la deshumanización del hombre, volviendo para ello a prestar la atención a nuestra naturaleza de seres humanos, lo cual no podrá lograrse sin que todos los Estados del Planeta se propongan el mismo objetivo; ya que ¿Cómo podría salvarse uno que estando en período de humanización, le propinaran constantes ataques - otros deshumanizadamente imperialistas que por consiguiente viven y se desarrollan con el principal objetivo de hacer crecer sus dominios imperialistas o colonizadores?. Como claros ejemplos de esta ideología podríamos mencionar en la historia el Imperio Romano, el Español, el Francés, el Alemán y en nuestra época al representado por los Estados Unidos de Norteamérica y por otro lado al bloque socialista y comunista: U.R.S.S., etc.

No podemos pasar por alto la importancia que en la organización estatal tiene el sistema económico en tal o cual momento y en un determinado Estado, es por eso que en relación con el Estado Mexicano, afic

mamos, que el sistema económico existente al igual que el de cualquier Estado, es el que propicia el funcionamiento del mismo Estado, de aquí su importancia que nos ha inducido a elaborar este trabajo, luego entonces habremos de destacar que dicho sistema económico solo podrá ser desarrollado siempre y cuando se cuente con la participación, tanto de gobernante como de gobernado, y en lo que toca a la participación que en tal sentido habrán de tener los gobernantes, habrán de manifestarla mediante una adecuada Administración Pública de los recursos tanto materiales como humanos, técnicos y científicos, fomentando cada uno de éstos sin hacer una explotación de medidas que redundaría en un desequilibrio estatal.

Es indudable que la situación por la que el Estado Mexicano atraviesa es consecuencia por una parte de la informalidad con la que se realiza dicha Administración Pública, y por otro lado nuestro País, además de los enemigos que ya tiene, se ha venido echando otros más a cuestas, llegando a ser tal presión un tanto cuanto aplastante, que ha llegado a hacer que nuestras instituciones se tambaleen, que por diversas causas han sido orilladas a incrementar la deuda exterior, por medio de empréstitos provenientes de la Banca Pública y Privada (Exterior e Interior), tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc. y no conforme con esta deuda, la misma se ha incrementado con las consecutivas devaluaciones de nuestra moneda en relación con el dolar, las cuales se han venido presentando desde principios del presente siglo.

Así que, en nuestro País no podemos hablar de que nos encontramos



siquiera en vías de desarrollo, mientras que en la Administración Pública en lo que a ella toca, deje de actuar solamente en beneficio de las clases desposeídas, en busca de finalizar ese antagonismo de clases, sino que también deberá buscar que nuestro Estado se ubique en un lugar honesto entre los demás, así mismo evitar que sea pisoteado tan impunemente como lo estamos viendo en nuestra realidad nacional,

Para que este criterio pueda llegar al optimismo, considero necesario que los que ejercen la Administración Pública, antes de llegar a ella se preparen en todo lo concerniente a las funciones de la misma y no lleguen a ella con el mínimo de conocimientos de lo que realmente es la Administración del Estado.

#### b). Centralismo y Descentralización:

Con el fin de ejercer la Administración Pública de una manera más adecuada, el Poder Ejecutivo de la Unión, que es a quien compete el ejercicio de ésta, se ha diversificado en sectores que lo integran y así vemos que los órganos de la Administración Pública cumplen sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y descentralizados sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control. A estos órganos oficiales se unen las empresas privadas de interés general y las demás entidades que cooperan en la realización de una finalidad pública; entre los órganos centralizados contamos a las Secretarías de Estado, al Departamento del Distrito Federal, Personas Públicas, Autoridades Administrativas y los servidores

públicos, quienes forman la estructura de la organización Administrativa. Los órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa. Los órganos descentralizados mantienen un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control referidas a la política general, económica y administrativa del Estado.

A efecto de redondear el aspecto relativo a averiguar quienes son las personas y cuales son las instituciones que habrán de ejercer la Administración Pública, es por lo que habremos de pasar al estudio de los dos grandes sectores que componen la Administración del Estado.

Es evidente que en nuestro Régimen Institucional el Sector Estatal se encuentra constituido por el titular del Ejecutivo Federal en primer término, seguido y auxiliado de las diversas Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal, a quienes les habilita para que realicen las diversas actividades que les encomienda, siendo éste el que decide en última instancia, ya que es el único responsable y el único centro de imputación de la forma en que se administra a la Federación.

Y en cuanto a la realización del Interés Público, encontramos que en tal sentido en el régimen centralizado o estatal se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Las órdenes corren a lo largo de toda la Administración, sin que pueda destruirse

o limitarse más que por los propios titulares dentro de su esfera de competencia; estableciéndose también la subordinación unitaria y coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas.

Quedando claramente establecido lo relativo al Sector Estatal y la forma de realizar sus funciones a través de la centralización administrativa, pasemos al estudio de ese otro sector de la Administración Pública, llamado Paraestatal o Descentralizado y en lo que se refiere a la Administración local que los gobernadores de las entidades federativas ejercen dentro de su ámbito territorial y que viene a ser en suma, auxiliar directo de la Administración Federal; intentaremos más adelante averiguar si es que pueden entrar en el contexto de la forma centralizada o descentralizada o hay que ubicarlos en un contexto diferente de estos dos sectores de la Administración Pública.

Luego entonces, encontramos que el Sector Paraestatal o Descentralizado de la Administración Pública, es el modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de Derecho Público. Es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica sui generis, que no es de jerarquía, la descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el Poder Central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

A través de la descentralización, se otorga a entidades jurídicas de Derecho Público una cierta autonomía que permite que realicen sus funciones por sí mismas, otorgándoseles en última instancia, la facultad de decisión dentro de su campo competitivo de acción o decisión, acorde con la política general de la Nación, y fijada y controlada por el Sector Estatal.

Encontrando que la Descentralización es un modo de organización administrativa mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos, técnicas, respondiendo a una necesidad social, por lo que tanto su objeto como sus fines son la prestación de un servicio público o social (CONASUPO, Comisión Federal de Electricidad, FONACOT, etc.); la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación (Altos Hornos de México, S.A., Complejo Industrial Ciudad Sahagún, Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas", S.A., etc.); la investigación y explotación de la ciencia y la tecnología (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, etc.) y la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (ISSSTE, IMSS, IMAN, INPIF, etc.).

En cuanto al patrimonio de éstas empresas e instituciones descentralizadas, se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados; asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le otorgue el gobierno federal o con

el rendimiento de un impuesto específico.

Dentro de la descentralización encontramos que ésta se divide en tres grandes sectores de acuerdo a sus fines y funciones que son: por Servicio, por Región y por Colaboración.

En la descentralización por Región, observamos que ésta responde a circunstancias cien por ciento políticas; ya que ésta encierra los siguientes requisitos para su existencia: un núcleo de población específico agrupado en familia; una porción determinada del territorio nacional; su objeto o fines son satisfacer determinadas necesidades colectivas, ciudadanas y municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende con exclusión de los servicios federales y los que corresponden a la entidad federativa; siendo el Municipio Libre, la única forma de descentralización - por región que existe en nuestro país.

En lo que toca a la otra forma de descentralización que es la de, por Colaboración, esta presupone la actividad de ciertos particulares que colaboran con los fines del Estado en forma voluntaria. A mi juicio, jamás puede ser considerada una empresa que nace bajo la sombra de la descentralización por Colaboración, como un órgano de la Administración Pública y de derecho posiblemente si presten un auxilio a la misma, pero de hecho es muy distinta la realidad, toda vez que el beneficio que éstas proporcionan, en ningún momento puede ser considerado de interés público, ya que éstas persiguen únicamente fines de grupo, como sucede con las Cámaras, los Sindicatos, que en algún momento dado representan un obstáculo para el cumplimiento de las decisiones y para

la toma de las mismas, provenientes del Administrador; rompiendo con esto la característica fundamental de la Administración Pública, cuya pauta relevante es la persecución del bienestar y el interés común a la sociedad.

Por último, diremos en relación al centralismo y descentralización, que sus características más importantes son:

De los Organos Centralizados: realizan de una manera general, - los fines del Estado en materia federal, no teniendo otra personalidad que la general del Estado; a excepción de esto podemos mencionar al Departamento del Distrito Federal; no tienen otro patrimonio que el del Estado y se encuentran sometidos a la dirección y control del Estado.

De los Organos Descentralizados: realiza fines especiales del Estado en materia federal, tiene una personalidad jurídica propia independiente de la personalidad general del Estado, otorgada por una Ley o Decreto; tienen un patrimonio especial regido por normas de Derecho Público; el patrimonio de éstos, son los bienes del Estado, solamente que sometidos a un régimen jurídico especial y cuando estos órganos desaparecen, sus bienes vuelven al patrimonio del Estado.

Una vez que hemos realizado este somero análisis de lo que la Administración Pública representa en la vida del Estado, hemos desprendido que ésta deberá ser ejercida por personas que al ocupar, sea la Titularidad de alguna dependencia gubernamental, sea la Presidencia de la República o sea cualquier otro cargo público de menor rango y de una

manera indirecta dentro de las posibilidades inherentes a sus funciones, de los miembros de las Cámaras de Senadores y de Diputados; además de la que prestan los funcionarios y trabajadores del Poder Judicial Federal y del auxilio que en tal sentido prestan los gobernadores de las entidades federativas al administrar el territorio de su competencia, sin llegar a invadir la esfera federal se dediquen realmente a la ardua y laboriosa pero también hermosa tarea de Administrar al Estado, ejerciéndola o actuando dentro de la misma de una manera que sea efectivamente positiva para el País, brotando actuaciones que tiendan más al espectacularismo demagógico que al efectivismo administrativo, provocando el primero un retroceso en el Desarrollo del País, - como ejemplo de ésto podríamos mencionar entre otras cosas, a la política de vivienda, que si bien ha proporcionado a unos cuantos miles de personas una vivienda "honesta", también es cierto, que esta misma política ha fomentado la emigración del campo a las principales ciudades del País; pudiendo citar algunas otras actividades de la Administración Pública y de los otros dos Poderes de la Unión, dejaremos ésto - para capítulos subsecuentes, pasando enseguida a averiguar como es que ese sector del Gobierno Federal, llamado Burocracia aparece en la faz de la tierra como tal.

C A P I T U L O   I I I

LA BUROCRACIA EN SU LUCHA



- a). Aparición de la Burocracia.
- b). Situación de la Burocracia en la Constitución de 1917.
- c). El descontento burocrático y sus consecuencias.

- a). Aparición de la Burocracia, primero en el mundo y posteriormente en nuestro País:

Antes de iniciar el desglose del presente capítulo, se hace necesario hacer mención del siguiente concepto, ya que habremos de referirnos a la Burocracia de aquí en adelante, aplicando dicho término - al sector de personas que por la prestación de sus servicios se encuentran integradas al Gobierno Federal; hecha la anterior aclaración en virtud de que, hasta nuestros días, de todos los tratadistas que han hablado de la Burocracia, han sido sociólogos en su mayoría quienes se han referido a la Burocracia como todo trabajo realizado en las oficinas; pero nosotros siguiendo lo establecido por las Legislación Federal del trabajo burocrático, es que habremos de referirnos a los Trabajadores y a los Titulares al Servicio del Estado, dándoles el calificativo de Burócratas y consecuentemente hablaremos de la Burocracia refiriendonos a ese sector de personas que integran no solo el órgano administrativo del Estado, sino que pertenecen al Poder Legislativo o al Judicial.

Una vez hecha la aclaración anterior, seguiremos anotando; aquella organización llamada Administración Pública, que aparece hace ya miles de años, concomitante al surgimiento de las primeras sociedades, ya que éstas necesariamente tuvieron que contar con la existencia

de un órgano que administrara la existencia de las mismas, órgano que desde su aparición inicia un proceso de perfeccionamiento que posiblemente aún no haya alcanzado, pero en el transcurso de su existencia, va poco a poco absorbiendo cada vez más actividades de las que al principio se realizaban a libre albedrío del ejecutor de la actividad, - siendo en beneficio del mismo y en perjuicio de los grupos sociales, - por lo que el Estado, por medio de ese Poder que Administra ha venido haciendo suyas tales actividades en beneficio de las mayorías, de ahí que en un momento dado el Gobierno se ve precisado a dividir dicha - institución administrativa, también conocida como Poder Ejecutivo, desprendiendo de sus entrañas un segundo Poder que vendría a ser el Legislativo y finalmente, como consecuencia de la carencia de otro órgano que mantuviera el equilibrio entre gobernantes y gobernados, que evitara los abusos de autoridad de los primeros sobre los segundos, es que surge un tercer órgano, llamado Poder Judicial; llegando entonces a - constituirse éstos en los Poderes Federales del Estado, de los cuales se desprende y encontramos en el seno de los mismos a la Burocracia como sector de personas al Servicio del Estado; estos cambios que las - instituciones del Estado han sufrido, han tenido que ser acordes con la evolución de la vida humana, ya que es el ser humano el que al sufrir cambios internos, consecuentemente va a provocar cambios en todo lo que realice.

Estas actividades realizadas sobre el gobernante le han dado el nombre de Burócrata a todo individuo que sea integrante del Gobierno - Federal; pero veamos como es que surge este término y en donde:

En el siglo XVIII en Francia, en donde la palabra es traducida, la primera mitad del latín "BURRUS", que significa oscuridad y color sombrío, o sea un color adecuado a la solemnidad de los actos de los gobernantes y posiblemente adecuado también a un pacto nocivo; y la segunda mitad del griego "CRATOS", que significa Poder; luego entonces tendríamos que dicha definición en primer lugar es aplicada única y exclusivamente al Gobierno del Estado y en segundo lugar notaríamos que dicha definición es ya un tanto cuanto despectiva en relación al Gobierno; refiriéndonos al antiguo francés la palabra "La Bure", se le dá un significado de una cierta clase de tela usada en escritorios, especialmente en donde las autoridades públicas han expresado algo. En otras palabras, los gobernados de tiempos distantes, aparentemente detestaban "LA BURE", ya que posiblemente pensaban que no había honestidad en los funcionarios públicos que posaban los codos sobre dicha tela puesta en el escritorio llamada "BUREAU". Posteriormente esta palabra fue aplicada a la habitación que los funcionarios públicos ocupaban para llevar a cabo sus discursos y actos.

En cuanto a la definición científica del término, Le Play, le atribuye un significado de: El Poder desde las Oficinas; Mill, como la influencia de los empleados públicos; Lieber, como el gobierno directo de una gerarquía de empleados; Spoto, como el Poder Propio de las Oficinas u oficios en que se distribuye la Administración Pública; Minghetti, como una enfermedad crónica, un vicio propio de los empleados del Gobierno y fuente de corrupción política y administrativa.

De todas estas definiciones, es fácil notar que al aplicarlas a

nuestra realidad nacional, no hay una que resulte significativa y efectiva ya que, si bien es cierto, según cada uno de estos estudiosos, la Burocracia es lo que afirman, también es cierto que sus definiciones son demasiado vagas, toda vez que la Burocracia no tiene una jerarquía de empleados que gobiernen directa o indirectamente como lo hace ver Lieber; tampoco es una enfermedad crónica, ni un vicio propio de los empleados del Gobierno como lo afirma Minghetti; pero sí podemos manifestarnos en acuerdo al mismo autor, que en la realidad nacional de varios países, la Burocracia sí es una fuente de corrupción política y administrativa, y por consiguiente y modificando en parte el criterio de Minghetti podemos decir que en la Burocracia encontramos que miles de empleados padecen un vicio que es propio de los que se encuentran en las oficinas de Gobierno, tal vez por la falta de motivación en el trabajo que es casi nula; pero no por esto podemos estar de acuerdo con Minghetti y definir a la Burocracia en los términos de dicho tratadista.

Siguiendo con la definición del término, encontramos que en algunos países de nuestro continente, el término es aplicado a todo empleado público que hace todo bajo regulación, ignorando razonamientos que podrían resultar mejores y en nuestro País, el término es aplicado al tipo de organización apto para la realización de tareas administrativas en gran escala, mediante el trabajo racionalmente organizado cuya finalidad es perfeccionar la eficiencia de la Administración del Estado, por medio de las instituciones gubernamentales; a diferencia de que en otros países se le llama Burocracia a toda organización Administrativa sin discriminación alguna.

Como hemos visto, todo lo encerrado en la palabra Burócrata ha -  
 conducido a innumerables tratadistas, en su mayoría sociólogos a una  
 incompatibilidad de criterios en relación al mismo, toda vez que se -  
 han enunciado Infinidad de conceptos, pero todos han chocado entre sí;  
 así vemos que mientras para unos, el término lo aplican a toda persona  
 que realiza alguna actividad de escritorio sin discriminar si dicha ac-  
 tividad la realiza en beneficio de la Iniciativa Privada o de la Públi-  
 ca (ya sea en las Instituciones Estatales o Paraestatales); otros po-  
 cos más acercados a nuestra realidad y a la del significado que en es-  
 te trabajo le estamos dando, opinan que el Burócrata es toda persona  
 que con su actividad presta un servicio administrativo, esto aun sin  
 importar siquiera, si se trata de la pública o de la privada.

En nuestro país, han copiado hasta el momento cada uno de los es-  
 tudiosos que han hecho traducciones de tratados sociológicos de la Bu-  
 rocracia o de tratados que menciona la misma realizado por autores  
 extranjeros, lo cual ha ocasionado que existan definiciones importadas  
 en su mayoría que son contradictorias al significado que nuestra legis-  
 lación le ha dado a la palabra; ya que aquella ha elaborado una compi-  
 lación de normas que regulan las relaciones entre los Poderes de la -  
 Unión y sus trabajadores, llamándole a esta compilación "Legislación -  
 Federal del Trabajo Burocrático".

Pero desafortunadamente, algunos de estos traductores han tergi-  
 versado el concepto, dándole acepciones que quizá el mismo autor no ha  
 querido decir; afortunadamente para la legislación a que nos hemos re-  
 ferido, estos conceptos equivocados no prevalecen en el país y son secto

res reducidos los que han utilizado dichos términos refiriéndose al individuo que esté en condiciones de prestar un servicio a alguien que - ejerza la administración o que esté en condiciones de ejercerla él mismo sin discriminar si ésta es Pública o Privada.

Por otro lado, hemos visto que la misma legislación a que nos referimos, tampoco es clara al hablar de las relaciones Burocráticas, - pues no deja visto si se esta refiriendo con la palabra "Burocrata" al titular, al trabajador o a ambos de una dependencia del Gobierno Federal; inclinándonos por consiguiente a pensar que se está refiriendo a los titulares y a los trabajadores, pudiendo llamar a ambos con la palabra "Burocrata", luego entonces, de ahora en adelante nos referiremos a la Burocracia teniendo en consideración que nos estamos dirigiendo al aparato Administrativo del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), concluyendo que es Burocrata, tanto el Presidente de la República como el trabajador al servicio del Estado que preste sus servicios en la más baja de las categorías.

Ahora, se nos presenta el problema de ver hasta donde puede ser - aplicado el término a esas fuentes de trabajo que forman la descentralización del Ejecutivo Federal, ya que la misma legislación se refiere así a algunas de estas Instituciones y trataremos de resolver el problema tratando de ubicar a cuales se les puede considerar dentro de la Burocracia y a cuales no, al desarrollar el inciso b). El actual artículo 123 Constitucional, de nuestro capítulo IV.

Continuando con el significado de la palabra, encontramos que en relación a la misma, algunos de los pocos autores mexicanos que se han

aventurado a definirlo, se han atrevido éstos a afirmar que el Burócrata es toda aquella persona que siendo servidor público no se haya requerido del voto popular para que esté en condiciones de ejercer sus actividades al servicio del Estado, luego entonces quedarían fuera de la Burocracia el Titular del Ejecutivo, los Senadores, los Diputados Federales y los titulares de los Municipios ya que son todos éstos, los únicos que estando al servicio del Estado, son designados por el pueblo para ocupar el cargo. Estos tratadistas no estarían muy lejos de la verdad si tomaran en cuenta que estos funcionarios también son servidores del Estado aunque de más alto rango, que aquellos que no son electos por medio del sufragio popular.

Otros autores y la misma legislación referida han excluido de tal definición a las fuerzas armadas del País, pero éstos han ignorado el hecho de que las guerras y la defensa nacional también se efectúan y surgen de los escritorios y que los miembros del Ejército y la Armada también son empleados públicos por estar precisamente al servicio del Estado; pero tal vez el legislador no haya pretendido quitarles el calificativo de Burócratas a los miembros de las fuerzas armadas y solamente los haya excluido de la misma por tratarse de servidores militarizados y no civiles.

Tratando de definir la palabra "BUROCRATA", diremos que se aplica a toda persona que al prestar sus servicios al Estado, sin importar si es titular o trabajador, se encuentra dentro de esa organización existente para administrarlo.

Luego entonces, en adelante habremos de llamar Burócrata, tanto -

al Presidente de la República como al trabajador al servicio de cualquiera de los Poderes Federales, ya que las proposiciones que se desprendan del presente trabajo no serán realizables sino con la participación de unos y otros (funcionarios y trabajadores).

Pero no podemos olvidar que los gobiernos locales al administrar y legislar en pro de su entidad federativa, al unirse con los esfuerzos que en tal sentido realicen todos y cada uno de los demás gobiernos locales, representan un papel de vital importancia en la realización de los objetivos de la federación, por lo que y como consecuencia de que en el renglón correspondiente a las relaciones laborales entre los titulares de los gobiernos Estatales y sus trabajadores, la legislación laboral aun no se ha puesto de acuerdo en que si es aplicable para tal efecto el Apartado "A" o el "B" del Artículo 123 Constitucional; es que surge la necesidad de averiguar las posibilidades de crear un nuevo Apartado (el "C") para regular tales relaciones laborales, lo cual intentaremos en el último capítulo de este trabajo.

#### b). Situación de la Burocracia en la Constitución de 1917:

La Burocracia, ese gran sector de trabajadores que prestan sus servicios al Gobierno Federal, al igual que aquel otro sector que presta sus servicios a la Iniciativa Privada, desde antes de que se le diera este calificativo, a tenido la necesidad de ubicarse dentro de una legislación que lo proteja y que le dé la reivindicación de sus derechos no solo como ser humano, sino también como trabajador que es.

Según podemos desprender de los conocimientos que la historia nos



aporta, el derecho del trabajo surgió como un satisfactor para las necesidades de ciertas minorías, toda vez que éste era aplicado única y exclusivamente en las relaciones de las industrias con sus trabajadores, situación ésta que provocó que en algunos países como Francia e Inglaterra le llamaran "Derecho o legislación Industrial", por lo que consecuentemente toda persona que no prestaba sus servicios a la industria, quedaba excluida de gozar tales derechos, quedando consecuentemente sin la protección rudimentaria que proporcionaba el Derecho Industrial; a mayor abundancia nos percatamos también de que dicho Derecho, para regular las relaciones obrero-patronales en aquellos tiempos (fines del siglo XIX y principios del XX), no solo exigía dicha característica, sino que tal situación se agudizaba en virtud de que no eran todos los trabajadores al servicio de la industria los que gozaban del mencionado Derecho, sino que en algunos países, era condición "sine qua non", que el trabajador para que pudiera recibir los beneficios que le aportaba el Derecho Industrial, que prestara sus servicios a una empresa, debería ser considerada por el mismo Derecho como generadora de un Riesgo de Trabajo específico, por ejemplo, el generado por la industria siderúrgica, la minera y otras más que aportan un grado de peligrosidad en relación a la facilidad y frecuencia de los accidentes de trabajo que se presentan en la industria de que se trate; cabe hacer mención del hecho de que en la actualidad el IMSS adopta este criterio para ubicar a la empresa en uno de los cinco grupos en que las clasifica de acuerdo al grado de posibilidades de que exista un accidente de trabajo.

Como es de imaginarse, el Derecho Industrial en aquellos tiempos

y en tales condiciones, no era posible que cumpliera con sus objetivos o razón de ser (dejar plenamente satisfechas las necesidades del trabajador inherentes a la situación que guardaban en relación a sus actividades como tales), por lo que concomitantemente al surgimiento del "Principio de Igualdad", encontramos la aparición de una "Fuerza expansiva", que nos obliga a hablar de un "Tránsito del Derecho Industrial al Derecho del Trabajo", el cual actualmente ha llegado a convertirse en un verdadero proteccionista y reivindicador de las grandes mayorías de trabajadores; esta fuerza expansiva que impulsó sólidamente el derecho del trabajo, ha llegado a invertir los términos de la relación entre el Derecho Laboral y el Derecho Privado, el cual por siglos fue empleado para aplicarse a las relaciones contractuales del trabajo, lo cual llegó a tal extremo que si hasta el siglo XIX el Derecho Industrial era un Derecho de excepción, en el presente el Derecho Laboral se ha transformado en el Derecho Común para la regulación de la prestación de servicios, en tanto que el Derecho Privado, es hoy en día, en cuanto a las relaciones laborales, el de excepción, esto es, el Derecho Privado se aplica en la actualidad únicamente cuando las condiciones de la prestación de servicios no permiten la aplicación del Derecho del Trabajo.

En nuestro país el Derecho del Trabajo o Industrial no aparece concomitantemente al momento en que surge en Europa, ya que notamos que aun a principios de la primera mitad del siglo pasado, se siguen aplicando las reglamentaciones coloniales: Las Leyes de Indias, Las Siete Partidas y La Novísima Recopilación; pero la situación de los trabajadores había empeorado como consecuencia de la inestabilidad social, po

lítica y económica de esos primeros años de nuestra vida de Nación Independiente.

La Constitución Política de 1857, consagró la declaración de derechos, que establecía lo que gozaban los hombres en relación a su actuación como miembros del Estado y la sociedad y ya que en ese ilustre - Constituyente del 57, algunos congresistas se manifestaron en contra de las injusticias sociales que ese régimen jurídico propiciaba tanto para el sector campesino, como para el sector obrero, tales manifestaciones en esencia pueden ser traducidas en el siguiente texto: resulta en vano proclamar una Soberanía del Pueblo, mientras cada jornalero se encuentra privado de todo o de parte del fruto de su trabajo; posiblemente estos congresistas consideraban que el Burócrata de aquel entonces no podía ser considerado dentro de una relación contractual del trabajo, ya que ni siquiera hace mención de los derechos que éstos como sector del trabajo, merecen como tales; es posible también que el espíritu de tales manifestaciones de los constituyentes mencionados, haya sido tergiversado y que los derechos de la Burocracia hayan seguído en la más segadora de las oscuridades durante todo el siglo pasado.

Bajo el sistema liberal que falsamente suponía iguales a poseídos y desposeídos y por el incremento que alcanzó la industria en los últimos años del siglo XIX, la situación de los asalariados fue cada vez más injusta y así, la explotación y la miseria a la que parecían condenados, los condujo en la primera década del presente siglo a los hechos sangrientos sucedidos en Cananea. El lance, ésto al igual que la publicación que se hizo del manifiesto lanzado por el Partido Liberal en

favor de una legislación del trabajo (1906); encuentran sus primeros logros a partir de la Revolución Constitucionalista, siendo ésta el grito de libertad de los hombres explotados en fábricas y talleres, que conseguirían la expedición de las primeras leyes mexicanas del Trabajo, las cuales insístimos, carecen de una regulación de las actividades entre el Estado y sus trabajadores, tal vez ahora porque el mismo Estado no podía expedir leyes que lo ubicaran como sujeto obligado a cumplir con sus trabajadores, denotando ésto, que el Gobierno en aquel entonces padecía de una especie de egoísmo, que no le permitía vislumbrarse como sujeto obligado.

Ahora bien, ya en la expedición de nuestra Carta Magna, la primera en el mundo que al ser expedida incluye en su texto, además de las garantías individuales enmarcadas en su parte dogmática y una parte orgánica, dos garantías sociales con sus Artículos 27 y 123, mencionando el primero de éstos los derechos que otorga al campesino y la regulación de la tenencia de la tierra y todo lo que se encuentre bajo y sobre ella (recursos naturales renovables y no renovables), y el segundo que establece los mínimos legales que regulan los derechos y las obligaciones en las relaciones Obrero-Patronales; no concibiendo el hecho de que también los empleados públicos (Burocracia), pudieran ser agraciados con una regulación de sus actividades laborales con los titulares de las dependencias del Gobierno Federal, por lo que dejan sin mencionar siquiera en el Texto de nuestra Constitución, dichas relaciones; por lo que dicho sector que representa la Burocracia, consecuentemente a tal omisión y después de haber luchado en la revolución armada al lado de sus hermanos campesinos y obreros, ya que -

como veremos más adelante, el magisterio viene a ser una fuente pilar de dicha Revolución, es que dicha BUROCRACIA siguiendo en la lucha ya abandonada por sus hermanos trabajadores, se manifiesta en pos de obtener sus derechos, lucha que como veremos se presenta en etapas y concluye sus manifestaciones violentas hasta el año de 1960 en que ven coronados sus esfuerzos al ser colocados sus derechos junto a los de sus hermanos de clase y destino, naciendo así el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Por lo tanto, dicha Burocracia se encontraba sujeta al libre albedrío del titular de la dependencia de Gobierno en que prestaba sus servicios, careciendo por consiguiente de los derechos más elementales como lo son la estabilidad en el trabajo, el pago de un salario justo, la protección que brinda la Seguridad Social y la posibilidad de obtener una vivienda honesta y artículos de primera necesidad a bajos precios como actualmente podemos encontrar en las tiendas del ISSSTE y de las dependencias de Gobierno, tales como la SOP y SCYT, etc.

Pero ha llegado el momento en que ese sector de trabajadores al encontrarse ya en superiores condiciones, retribuya con su trabajo la confianza que el pueblo de México ha depositado en ellos y que poco a poco, la misma Burocracia provoque una aceptación tanto en las mismas oficinas de Gobierno como en su persona y en el público que acude a solicitar un servicio propio del Gobierno, ya que todo individuo, para que pueda interrelacionarse, sea en su trabajo o sea en cualquier otra actividad social, requiere inmediatamente estar bien consiguismo, tenerse confianza y ya posteriormente podrá estar en semejantes condicio

nes con su familia y por último en su trabajo; luego entonces veremos ya en el capítulo sexto, como es que la Burocracia puede conseguir tales objetivos, por lo pronto, continuemos con el descontento de la misma Burocracia en tiempos pasados y cuales han sido los logros obtenidos como consecuencia de ese descontento.

c). El descontento Burocrático y sus consecuencias:

Habremos de iniciar el presente inciso recordando que la Burocracia ya en el momento en que tiene un punto de comparación en lo que a sus derechos se refiere, encontrado en la clase obrera, es que reafirma su descontento y lo manifiesta más abiertamente en contra del Gobierno, ya que si antes al estar en igualdad de condiciones con dicho Sector de Trabajadores, ya siente el deseo de luchar por sus intereses como trabajador, al momento de la promulgación de la Constitución de 1917, al ser discriminados y sintiéndose desplazados y olvidados por ese nuevo Derecho Social, es entonces cuando se incrementa al máximo el deseo de luchar por empujar sus Derechos al lado de los de sus hermanos de lucha (Sectores obrero y campesino), o sea colocarlos al rango de constitucionales.

Ya en tales condiciones de desigualdad entre uno y otros sectores de trabajadores, además de que el titular de las dependencias gubernamentales carecía consecuentemente de obligaciones que cumplir con sus subordinados, resulta evidente que la Burocracia se lanzará a manifestar abiertamente su descontento en busca de una igualdad, tomando en cuenta aquella máxima laboral "Cualesquiera que sea la forma de traba-

jo humano, este necesita del proteccionismo reivindicador que proporciona el Derecho Laboral", ya que, aquella desigualdad existente entre dichos sectores del trabajo, debía ser erradicada, es que entonces la Burocracia inicia una serie de huelgas, tendientes a que ellos también puedan ser considerados como Sector miembro de un grupo social, principio que ya es aplicado por los constituyentes al tomar en cuenta a la clase obrera y campesina, al estructurar el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social para los primeros, y que aquellos pocos derechos disgregados y rudimentales fueran compilados en una sola ley fundamental.

Esas huelgas, que en principio se presentan como insignificantes, poco a poco van generalizándose a tal grado en combinación con la situación por la que el País atravezaba por esos años y la inestabilidad de los gobiernos en aquel entonces, hacen tambalear al Gobierno, inclusive al del Gral. Plutarco Elías Calles; dichas huelgas encuentran su pilar más sólido en el personal dedicado a la docencia, quienes son los que gracias a la libertad que les proporcionaba el no estar tan cerca de la materia, se lanzan a engrosar las filas huelguistas, llegando éstas a constituirse en los pilares del movimiento pro derecho social.

Es entonces que el Presidente Calles, intentando dar por terminada esa serie de huelgas que ya estaban causando daños mayúsculos a la Nación, corriendo entonces el riesgo de que éstos se convirtieran en irreparables o de difícil reparación en su defecto, fue entonces que como un paliativo para calmar ese serio descontento ya generalizado que privaba en la Burocracia, es que por decreto se decide a institucionalizar la Seguridad Social que el Estado otorga a sus trabajadores,

creando la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual viene a calmar en una mínima parte las inquietudes burocráticas que se repiten una y otra vez hasta el régimen anterior, todo esto, ¿ A cambio - de qué ? intentemos respondernos en la forma que la misma Burocracia nos permita contestar gracias a los cambios que se manifiesten en un futuro, vemos entonces, que esa Dirección habría de funcionar desde el año de 1925 en que nace, hasta el día 29 de Diciembre de 1959, viniendo a solucionar en parte los múltiples problemas que padecían dichos trabajadores, ya que dá al Burócrata ciertas prestaciones que lo ayudan a solucionar los problemas que le aquejaban y que eran considerados como más inquietantes y de una solución eminentemente perentoria, pero la Burocracia no conforme con las prestaciones otorgadas por dicha Dirección es que sigue en pie de lucha, logrando años después que esos derechos que además de ser pocos, se encontraban disgregados y eran rudimentarios para la época, fueran compilados por fin en un Estatuto Jurídico, que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, el cual surge en el año de 1938 y llega a modificarse en una ocasión antes de ser insertado su texto en el año de 1960, como Apartado "B" de nuestra Constitución Política; y como uno más de los logros obtenidos por la Burocracia, es que en el año de 1959 surge en sustitución de la mencionada Dirección, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ya que dicha Dirección incluía por un lado, prestaciones que solamente le ayudaban al Burócrata a resolver sus necesidades básicas (vestido, alimento, habitación, etc.), al no ser suficiente para poder satisfacer sus inquietudes, entre dichas prestaciones de la Dirección en cuestión,



encontramos las siguientes:

Pensión de Retiro a los 55 años de edad o al cumplir 35 años en la prestación de sus servicios, pero dichas prestaciones se otorgaban al Burócrata haciendo distinciones tan marcadas como el otorgamiento de dicha prestación al magisterio, pensionándolo al cumplir 30 años - ininterrumpidamente en la prestación de sus servicios, o sea 5 años menos que los exigidos normalmente, además, si algún miembro de personal docente de aquellos tiempos se había dedicado ininterrumpidamente a la docencia durante 25 años sin que en este tiempo haya desempeñado algún cargo directivo, por este solo hecho el maestro que se encontraba en tales condiciones, podía gozar del privilegio de ser jubilado a los mismos 25 años de servicios prestados, y en caso contrario, tenía que jubilarse forzosamente a partir de sus 30 años de servicio.

Referente a las demás prestaciones que la mencionada Dirección - otorga al Burócrata, encontramos que ésta ya otorgaba préstamos a corto plazo y aunque éstos se otorgaban cuando más, por el equivalente a 3 meses del salario diario del trabajador, siendo dichos préstamos autorizados a plazos muy cortos ya que el máximo concedido era de un año y además con un interés poco más elevado que el ISSSTE en la actualidad ya que dicho interés era de un 12% al año; dicha Ley de Pensiones Civiles y de Retiro ya autorizaba también préstamos hipotecarios, solamente que éstos eran al igual que los a corto plazo, muy bajos, ya que en ningún caso podían exceder de una cuantía de \$ 15,000.00 ni del 67.5% del valor del inmueble que se deseaba adquirir por el mutuario, teniendo como plazo máximo el de 10 años y con un interés del 9% anual.

Y por último, en lo que toca a las pensiones que dicha Dirección otorgaba, éstas eran fijadas a razón de 1.5% sobre el último salario diario por cada año de servicios prestados.

Esta situación controla en parte todas las inquietudes que el Burocrata manifiesta, ya que hasta 1938, sus derechos y obligaciones disgregados en reglamentos interiores y contratos colectivos de trabajo, son compilados, como en el siguiente capítulo veremos, en un Estatuto Jurídico, el cual como también veremos, llega a ser parte integral del Artículo 123 Constitucional, como Apartado "B"; otros de los logros para la Burocracia, es la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, en sustitución de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro y en el año de 1963, la publicación y vigencia de la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y por último la existencia de una Legislación Federal que compila las disposiciones del trabajo burocrático, de todo lo cual, habremos de efectuar un análisis en el capitulo que continúa, abordando cada uno de los temas en cuestión por separado; habremos de hablar también del descontento que actualmente priva en dicha Burocracia, que ha originado que tal concepto haya sido tergiversado a tal grado que "Burocracia" sea interpretado con los peores calificativos que pueden ser aplicados a cualquier concepto, todo lo cual ha sido, considero, gracias a un gran número de Trabajadores al Servicio del Estado, que lejos de que puedan ser llamados Burocratas, debían ser llamados vegetales, por denigrar esa Institución, que sin la presencia de éstos llegaría a ser uno de los pilares más fuertes en el Desarrollo del Estado; y por

el contrario, los mismos han venido colaborando al igual que otros intereses mezquinos tanto internos como externos, para que el Estado se siga manteniendo en el subdesarrollo; por todo lo cual considero que la Burocracia debe llegar a ser una institución honorable y respetable en todos los sentidos, lo que podrá ser posible hasta el momento en que cada uno de los Burócratas se formalice, responsabilice y prepare efectivamente para el desempeño de sus actividades como lo que es "UN SERVIDOR PUBLICO" y no como un "AVARO" al que se le acerca un "MENDIGO" pidiendole una caridad; ejemplificando, desde luego, el Burócrata al "AVARO" y obviamente el MENDIGO al gobernado que llega a las oficinas públicas en busca de un servicio propio del Gobierno Federal.

CAPITULO IV

INTEGRACION DE LA BUROCRACIA AL MARCO JURIDICO DEL ESTADO

- a). El Estatuto Jurídico y su inserción en nuestra Carta Magna.
- b). El actual Artículo 123 Constitucional.
- c). El Sistema de Seguridad Social para la Burocracia.

Esa lucha que había iniciado la Burocracia, habría de seguir cosechando logros a largo plazo, en virtud de que solo con el transcurso de los años (más de medio siglo), después de iniciada la misma, es que poco a poco la Burocracia va incorporando sus derechos al marco jurídico del Estado, llegando a coronar sus esfuerzos al ser incluidos tales derechos en nuestra Carta Magna, quedando el artículo 123 de ésta, integrado ya por dos apartados, el "A" que establece los mínimos legales a que deben sujetarse las relaciones entre la iniciativa privada y sus trabajadores; y el "B", que fija los mismos, que regulan las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus Trabajadores; además, unos años después de tal acontecimiento, la Dirección de Pensiones Civiles que había venido funcionando desde 1925, desaparece por conversión cuando por decreto presidencial se instituye la Seguridad Social para la Burocracia, dando paso al nacimiento y existencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; quedando así integrados los derechos de ese gran sector de trabajadores que presta sus servicios al Estado, al mismo nivel jerárquico de los de sus hermanos de clase y destino; y gozando de las prestaciones sociales que el ISSSTE les proporciona, al igual que lo hace el Instituto Mexicano del Seguro Social con sus agremiados los Trabajadores al servicio de la Iniciativa Privada, además de la facilidad de adquirir en propiedad una casa digna y honesta que le brinda la existencia de un Fondo destinado para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Esta-

do, el cual surge dando cumplimiento al mandato Constitucional establecido en el Artículo 123 de la misma, que establece la obligación de brindar dicha vivienda a cargo de la Iniciativa Privada por medio del Apartado "A" y a cargo de los Poderes de la Unión, por medio del "B", del mencionado artículo.

Llegando actualmente a ser considerados ambos sectores de Trabajadores en igualdad de circunstancias lo que a sus derechos y obligaciones se refiere, pasemos a analizar el proceso que sufrió el surgimiento y la transformación de dicha situación jurídica que ha alcanzado la Burocracia, para lo cual se hace necesario adentrarnos en el estudio de las bases en las que se fundamentan tales derechos, iniciando el mismo al avocarnos en el intento de comprender la importancia del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y como llegó a ser incertado éste en el Texto de la Constitución Política de México, deteniendonos después de esto, en la realización de un análisis comparativo entre los apartados "A" y "B" de su artículo 123, haciendo mención de las condiciones en que actualmente se encuentra dicho artículo ya reformado en infinidad de ocasiones; se hace también imprescindible realizar un análisis comparativo entre las dos Legislaciones que reglamentan a dichos Apartados, haciendo lo mismo al referirnos al Sistema de Seguridad Social para la Burocracia, al que habremos de analizar comparativamente con el Sistema de Seguridad Social que brinda a sus asegurados el IMSS, todo esto encaminado a redondear el objetivo que nos hemos propuesto en relación a los alcances logrados como consecuencia de esa lucha Burocrática.

a). El Estatuto Jurídico y su inserción en nuestra Carta Magna.

Al adentrarnos en la búsqueda de los antecedentes que sientan las bases de la actual legislación para el Trabajo Burocrático, encontramos éstas primeramente en la Revolución de 1910 y el movimiento social de 1913 y 1917, cuyo ideario recogió y amplió el Constituyente de Querétaro, sin que, como ya hemos dicho éste haya legislado en materia laboral en beneficio de la Burocracia, sirviendo únicamente para que dicha Burocracia tuviera reacciones tendientes a lograr la protección y reivindicación que el Derecho del Trabajo insertado en la Constitución ya proporcionaba al obrero desde su promulgación.

Posteriormente, ya en el año de 1925, como ya hemos visto, es creada por Decreto Presidencial la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual abordaremos en inciso posterior, pero por el momento habremos de avocarnos al estudio de la primera compilación legal que realmente viene a regular las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus Trabajadores. Dicha compilación de derechos aparece con el nombre de "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión".

Dicho Estatuto surge por Decreto Presidencial en el año de 1938, como consecuencia del descontento que privara por esos años en la Burocracia, por lo que el General Lázaro Cárdenas atendiendo a beneficiar a los trabajadores al servicio del Estado es que les otorga dicha legislación, la cual es publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de Diciembre de 1938, entrando en vigor a partir de dicha fecha, siendo abrogada hasta el día 17 de Abril de 1941.

Entre las principales disposiciones que el Estatuto de 1938 establece, encontramos las siguientes, las cuales considero de más importancia por lo que se hace conveniente el enumeramiento de las mismas: Artículo 1° la presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para los trabajadores al servicio de unos y otros.

En su Artículo 2° define al trabajador al Servicio del Estado como toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material o intelectual o de arbo<sup>s</sup> generos en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

En el Artículo 4° encontramos una disposición que viene a ser de primordial importancia, ya que en el mismo se consideran como trabajadores de confianza, en las Secretarías de Estado a los Secretarios, - Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores Generales y Jefes de Departamento, así como Secretarios Particulares de dichos Funcionarios; y en la legislación actual son considerados como trabajadores hasta - Directores Generales, siendo actualmente considerados a los Secretarios de Estado ya no como trabajadores, sino como titulares de la dependencia a su cargo.

El Artículo 8° del mismo Estatuto, remite a la Ley Federal del Trabajo, estableciendo la aplicación supletoria de dicha Ley, en los casos en que aquél omite determinada situación.



Entre el articulado de aplicación Transitoria destacan los siguientes:

En el 7° se establece que dentro de los 90 días posteriores a la publicación del Estatuto, debía crearse la reglamentación del mismo.

El 8° expresamente también nos remite a la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, estableciendo dicho artículo: Las prerrogativas que la Ley Federal del Trabajo otorga a los trabajadores - que no estén ampliadas, modificadas o sustituidas, se entenderán concedidas a los Trabajadores al Servicio del Estado.

9° El capitulo de éste Estatuto en lo relativo a enfermedades no profesionales, solo estará vigente hasta en tanto se expida la Ley del Seguro Social y se haga efectivo éste.

De aquí desprendemos que dicha Seguridad Social a la publicación del mencionado Estatuto aún no se instituya en México.

Esta primera legislación del Trabajo Burocrático se encontraba -- constituida en 115 artículos, integrados con 7 títulos, contando además con 12 artículos de carácter Transitorio.

La creación de esta primera legislación del Trabajo Burocrático, es el primer logro efectivo que obtiene el Trabajador al Servicio del Estado en lo que se refiere a Derechos y obligaciones que estos tienen en relación a su trabajo. Pero como ya hemos visto, es el magisterio el que por su constancia en la lucha iniciada por la Burocracia, obtiene los mejores logros y tres días después a la publicación del mencionado Estatuto, es publicado en el Diario Oficial de la Federa-

ción, el Reglamento de inamovilidad y escalafón del personal docente de las escuelas de segunda enseñanza y de los estudios especiales y superiores técnicas.

Así mismo, por Decreto Presidencial se beneficia a los servidores de la Revolución dentro de los postulados del Estatuto Jurídico, en los siguientes términos:

ARTICULO UNICO. Para cubrir las vacantes que se presenten con motivo de las modificaciones que se hagan en los escalafones de las distintas unidades burocráticas y para cubrir las que en lo sucesivo se presentaran, se preferirá en igualdad de condiciones a las personas que hayan prestado sus servicios a la Revolución con anterioridad al 5 de Febrero de 1917, siempre que no hayan participado en el cuartelazo de 1913, para los efectos de antigüedad, ésta se les computará con tiempo doble si los servicios fueron en campaña o en corporación activa con la misma hasta Diciembre de 1915.

El día 17 de Abril de 1941, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, decretado por el entonces presidente Manuel Avila Camacho, con esta fecha se abroga entonces, el Estatuto que había estado en vigor desde 1938, al igual que éste, el de 1941 constaba de 115 artículos integrados en 7 títulos, de los cuales podemos desprender los principios de mayor importancia:

La semejanza entre ambos Estatutos es muy marcada ya que solamente hace algunas diferenciaciones el de 41, entre las cuales encontra-

mos que: este Estatuto al dirigirse al concepto de trabajadores de confianza, ya excluye de esta definición a los Secretarios de Estado, Subsecretarios y Oficiales Mayores, dejando en la misma concepción a los Directores Generales, Jefes de Departamento y todos los funcionarios menores, mientras que el Estatuto del 38, incluía como trabajadores de confianza hasta los Secretarios de Estado, dejando ver que en el Poder Ejecutivo el único que no era considerado como trabajador era el Presidente de la República.

Este Estatuto, al referirse a las enfermedades no profesionales, estableció en su artículo 85, que aquellos trabajadores que sufran una enfermedad no profesional tendrán derecho a licencias por 15 días gozando de sueldo íntegro si tenían un año de servicios, 15 días más con medio sueldo y 30 días más sin sueldo; cuando el trabajador tenía más de 1 año pero menos de 5 de prestar sus servicios, entonces tenía derecho a 30 días con sueldo íntegro, 30 más con medio sueldo y 60 más sin goce de sueldo; si éste tenía más de 5 años pero menos de 10 de servicios, entonces gozaba de 45 días con sueldo íntegro, 45 más con medio sueldo y 90 más sin goce de sueldo; si el trabajador tenía más de 10 años de servicio entonces tenía derecho a 60 días con sueldo íntegro, 60 más con medio sueldo y 120 más sin goce de sueldo.

Pues bien, esa diferenciación tan pobre entre ambos Estatutos, provocaría años más tarde que el descontento burocrático se siguiera manifestando en múltiples huelgas, toda vez que sus derechos no alcanzaban aún el rango que ya habían alcanzado los trabajadores al servicio de la iniciativa privada, ya que éstos ya poseían una compilación

de derechos ubicados en la Constitución Política de México desde la promulgación de ésta, situación que provocaba que con mayor facilidad fueran violados los derechos burocráticos, como consecuencia de la situación endeble en que se encontraba el mencionado Estatuto, es por todo esto que la Burocracia no descansa y no desiste de la lucha que había iniciado casi desde principios de siglo, y no es hasta el año de 1960 cuando el Presidente de la República, Licenciado Adolfo López Mateos eleva los derechos de la burocracia al Rango de Constitucional y en el año de 1963 por decreto del mismo Presidente, se abroga el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, convirtiéndose en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional; quedando así los derechos de la burocracia casi al mismo nivel que el de los trabajadores a que se refiere el Apartado "A" del mencionado Artículo, ya que como veremos, la Ley Reglamentaria del Apartado "B" a falta de disposición remite para que sea aplicada la Ley Reglamentaria del Apartado "A", situación ésta que viene a ser parte medular de los objetivos que nos proponemos al realizar este estudio, teniendo dicha situación un carácter de inquietante y perentorio que nos obliga a buscar soluciones que coloquen realmente al mismo nivel a ambos sectores de Trabajadores.

b). El actual Artículo 123 Constitucional,

El estudio del presente inciso podemos realizarlo tomando en cuenta, en primer término el Texto íntegro del mismo, haciendo un análisis comparativo entre el contenido legal del Apartado "A" con el del

rá expedir leyes sobre el Trabajo....., de lo que desprendemos que el Constituyente del 17, dió esta facultad expresa y exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en material de Trabajo, lo cual excluye de dicha facultad a las legislaturas locales, esta facultad se encuentra contenida al igual que en el Artículo 123, en la fracción X del 73 Constitucional.

Posteriormente encontramos que mientras que el Apartado "A" del citado Artículo rige las relaciones emanadas de todo contrato de trabajo, encerrando en esta definición a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, etc.; el Apartado "B" rige única y exclusivamente las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores y es aquí donde surge la segunda interrogante mencionada, ¿Si debe o no ser modificado aumentándosele un tercer Apartado?

Por el momento habremos de avocarnos al análisis de la primera interrogante ¿Como se encuentra integrado el Artículo 123 Constitucional:

El Artículo 123 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al igual que el 27 de la misma surgen como paliativo para la clase obrera y la campesina, estos dos Artículos le dan a nuestra Carta Magna el carácter de social y tal y como hemos visto viene a ser la primera Constitución en el mundo con dicha característica, - siendo esta misma la que nos orilla a realizar un breve análisis comparativo en los siguientes términos:

Para que el Artículo 123 Constitucional haya quedado como se encuentra integrado en la actualidad fue necesario que el mismo fuera -

reformado y adicionado en varias ocasiones con el fin de satisfacer -- las nuevas inquietudes que se iban presentando en la clase trabajadora, a continuación mencionaremos las ocasiones en que se hizo y que modificaciones o adiciones se realizaron:

Por decreto del 31 de Agosto de 1929, se reformaron el párrafo inicial y la fracción XXIX; el 18 de Octubre de 1933, la fracción IX; el 30 de Diciembre de 1938, la fracción XVIII; el 5 de Noviembre de 1942, se adicionó la fracción XXXI; el 21 de Octubre de 1960, se creó el Apartado "B", pasando entonces las fracciones XXXI existentes a integrarse como Apartado "A"; el 6 de Octubre de 1961, se reformó el párrafo segundo de la fracción IV del Apartado "B"; el 20 de Noviembre de 1962, se reformaron las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del Apartado "A"; el 9 de Febrero de 1972 se reforma la XII del mismo Apartado; el 8 de Noviembre del mismo año, el inciso f de la fracción XI del "B" y se adicionó un segundo párrafo a la fracción XIII del mismo Apartado; el 7 de Octubre de 1974 se reforma el párrafo inicial del Apartado "B"; el 27 de Diciembre del mismo año se reformaron los dos Apartados en sus fracciones del "A", II, V, XI, XV, XXV y XXIX y del "B", VIII y XI en su inciso c y el 4 de Febrero del mismo año, se adicionó la fracción XXXI del Apartado "B"; y actualmente se encuentra integrado de la siguiente manera: el "A" con sus XXXI fracciones y el "B" con XIV fracciones, las cuales establecen los mínimos legales a que deberán sujetarse las relaciones entre la iniciativa privada y sus trabajadores en el "A" y las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores por el "B", encontrando las siguientes diferencias en ambos Apartados en la fracción III del "B", éste -

establece un mínimo de 20 días de vacaciones al año, mientras que el "A" no lo menciona y es su ley reglamentaria la que aborda la cuestión, en lo que se refiere a los días laborables y de descanso a la semana el "B" establece 5 de trabajo por 2 de descanso, mientras que el "A" 6 y 1; en lo que se refiere a las retenciones, descuentos, deducciones o embargos del salario, el "B" remite a las Leyes sin mencionar cuales, entendiéndose de aplicación supletoria lo mencionado en el "A" el salario mínimo queda exceptuado de ésto; en la fracción VII se preve la existencia de sistemas que permiten apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes a ingresar al servicio del Estado organizando éste escuelas de Administración Pública, en tanto que el "A" omite tratar el asunto en cuestión; se establece en el "B" la existencia de un escalafón que permita que por medio de éste se otorguen ascensos a los trabajadores tomando en cuenta sus aptitudes, conocimientos y antigüedad, mientras que el "A" tampoco hace mención de ésto; las dos últimas diferencias marcadas entre ambos Apartados son que mientras el "B" ordena, en relación a la trabajadora que da a luz que se le proporcione un mes antes del parto y dos meses posteriores al mismo, mientras que el "A" otorga 6 semanas antes y 6 después del parto; y por último en la que se refiere al organismo que habrá de conocer de los conflictos surgidos de los titulares de las fuentes del trabajo con sus trabajadores, el "B" alude la existencia de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Corte para el conocimiento de los conflictos surgidos entre el Poder Judicial Federal con sus trabajadores, mientras que el "A" establece la existencia de Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje; como

ya ha quedado dicho, en todo lo que el Apartado "B" abstenga mencionar se entenderá de aplicación supletoria lo establecido en el Apartado "A".

En seguida intentaremos contestar la interrogante que se nos presenta al saber de la existencia en la actualidad de Trabajadores que se encuentran desprotegidos tanto por el Apartado "A" y su ley reglamentaria como por el "B" y su reglamentación.

Nuestra Constitución Política, considerada como la primera en el mundo que estableció normas de carácter evidentemente social, no alcanza su objetivo hasta el momento en que deja de ser exclusiva por medio de su Artículo 123, de los trabajadores que prestan sus servicios a la iniciativa privada, para convertirse también en proteccionista y reivindicador de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (BUROCRATAS) con la creación de un nuevo Apartado que habría de regular la relación laboral entre éstos y ahora bien resulta obvio que dicho Artículo 123 de nuestra Carta Magna alcanzará la totalidad de tales objetivos sociales, en el momento en que ninguna persona que preste sus servicios a alguna persona ya sea física o moral, llámese iniciativa privada o pública, quede fuera de los beneficios que nuestra Constitución por medio de los Apartados "A" y "B" del Artículo 123 proporciona al trabajador; dicho sea esto como consecuencia de la omisión - que el multicitado artículo hace al no referirse en precepto alguno a las relaciones laborales existentes entre los Gobiernos Locales y sus Trabajadores; toda vez que el Apartado "A" se dirige a todo trabajador al servicio de la iniciativa privada, mientras que el "B" a los que se



encuentran al servicio de los Poderes Federales; luego entonces cabe preguntarnos si las personas que prestan sus servicios al Gobierno - del Estado de México, al de Morelos, Hidalgo, Nuevo León, etc., dichos servicios no son considerados como trabajo.

El maestro Alberto Trueba Urbina, al comentar el Artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y al referirse al problema que representa el conflicto surgido en la aplicación de una o de otra legislación en las relaciones laborales entre los Estados, Municipios y otros organismos descentralizados por servicio, con sus trabajadores, nos plantea una serie de incongruencias constitucionales, específicamente relacionados con el citado Artículo 123, pero el mismo maestro Trueba estima en sus comentarios, que dichas relaciones deben ser reguladas por el Apartado "A" y por su Ley Reglamentaria, - mientras que la Suprema Corte de Justicia al emitir su criterio al respecto opina que deben ser aplicadas en tales relaciones laborales, las leyes especiales que dicten los Estados, todo lo cual nos orilla a manifestar nuestra inconformidad con uno y con otra, ya que si bien es cierto, lo que el maestro Trueba Urbina afirma al acusar de inconstitucional tal concepto de la Corte, por violar el mandato expreso de la fracción X del Artículo 73 Constitucional el cual da la facultad expresa y exclusiva al Congreso de la Unión para expedir las Leyes reglamentaria del Artículo 123, al igual que el 73 también resulta violado al contravenirse lo establecido en su primer párrafo, resulta evidente que los Estados no pueden dictar leyes especiales en materia laboral; también es cierto que dichas relaciones laborales no pueden ser reguladas por el Apartado "A" del 123 y consecuentemente tampoco

puede ser aplicada su Ley Reglamentaria en virtud de que si así sucediera dichos trabajadores serían considerados como prestadores de servicios a la iniciativa privada lo cual resultaría injusto, ya que dichos trabajadores al prestar sus servicios a un Gobierno Local a un Municipio o a otro organismo descentralizado, por ese simple hecho se convierte al igual que la institución u organismo en que presta sus servicios en auxiliares de la Administración de la Federación y no de beneficio para grupos minoritarios como sucede con la empresa privada y sus trabajadores, los cuales como ya veremos al fin y al cabo son elementos determinantes en la Administración y en el Desarrollo Económico del Estado, pero sin ejercer la misma Administración Pública. Esta situación coloca a los trabajadores al servicio de los mencionados organismos y éstos mismos inclusive en el contexto siguiente emanado de mi modesto criterio, en lo que se refiere a las relaciones laborales existentes entre los Municipios y otros organismos descentralizados con sus trabajadores podemos decir que el Municipio Libre al ser un organismo descentralizado por Servicio o Paraestatal, forma parte integral del Poder Ejecutivo Federal, por lo que se debe ubicar al trabajador al servicio del Municipio dentro del contexto relativo al Apartado "B" del 123 y de la Ley Reglamentaria del mismo.

Por otro lado y en lo que se refiere al encuadramiento legal a que deben ser sujetas las relaciones laborales en los demás organismos y empresas Paraestatales, es menester realizar una división en dos grupos de todos éstos y tomando en cuenta el hecho de que éstos tienen como primordial objetivo y funciones propias, que impliquen una atribución técnica especializada para adecuada prestación de un servicio

público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social; y que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

Pues bien, dicha división deberá atender a las siguientes consideraciones: que de éstas encontramos una gran cantidad de ellos que son verdaderos auxiliares directos del Estado y realizan actos que en principio corresponden a éste; así mismo encontramos otros muchos que aunque no desarrollan actividades específicas del Estado, se ocupan de servicios en que el Poder Público está interesado y por último encontramos a otros que tienen un carácter eminentemente comercial, industrial o de cualquier otro género análogo, que auxilian a la Administración Pública en el manejo y explotación de sus recursos y bienes.

De lo inmediato anterior podemos proponer que todos aquellos que se encuentren ubicados en el primer grupo, o sea los que son verdaderos auxiliares directos del Estado y que por lo tanto realizan actos que en principios corresponden a éste, sean ubicados dentro del marco jurídico que comprende el apartado "B" del 123 y su reglamentación; entre estos organismos o instituciones Paraestatales podemos mencionar el Instituto de Seguridad y servicios sociales para los trabajadores al servicio del Estado (ISSSTE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT),

etc.; y por lo que se refiere a los otros dos grupos, estos habremos de ubicarlos por sus características no inherentes al Estado de los segundos y el carácter eminentemente lucrativo de los terceros en el marco jurídico correspondiente al Apartado "A" del 123 Constitucional y de su Ley Reglamentaria, entre estos podemos mencionar como ejemplo los siguientes; del segundo grupo a la Comisión Federal de Electricidad - (C.F.E.), Ferrocarriles Nacionales de México (F.F.C.C.), etc. y en el tercer grupo localizamos entre otros a la Ciudad Industrial Sahagun, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas, Guanos y Fertilizantes de México, etc.; pues bien, es así de sencilla la proposición, que si se aplica al mencionar cada una de las Leyes Reglamentarias la existencia de estos grupos y que la Secretaría de Hacienda por ser el órgano de control de estos organismos posea una relación de los mismos, ubicado cada uno en el grupo que le corresponda y consecuentemente desprender qué apartado y su Ley Reglamentaria es de aplicación en las relaciones entre los titulares de los mismos y sus trabajadores.

Por último y en lo referente a la regulación de las relaciones existentes entre los Gobiernos Locales y sus trabajadores, como ya lo hemos visto resulta incongruente que éstos se sujeten al Apartado "A" o al "B", por regular el primero las relaciones existentes entre la iniciativa privada y los organismos descentralizados ubicados en los grupos 2 y 3 con sus trabajadores, es decir, que en todos estos sujetos de derecho del Apartado "A", tienen un carácter eminentemente lucrativo, mientras que el Apartado "B" regula las relaciones entre los Poderes Federales, el Municipio Libre y otros organismos Paraestatales ubicados en el grupo 1 con sus trabajadores; por lo que resulta eviden

te que el trabajador al servicio de los Poderes Locales jamás puede - llegar a ubicarse como empleado de la iniciativa privada o pública - que persigue un fin lucrativo, ni tampoco podrá ser considerado como empleado Federal aunque de hecho viene a ser el Gobierno Local un auxiliar del Gobierno Federal en cuanto a la Administración Pública, en la proporción que le limita su competencia territorial y en cuanto al aspecto legislativo, dentro de las limitaciones constitucionales que los Congresos Locales padecen; jamás podríamos considerarlos como empleados Federales, por lo consiguiente se hace inquietante y perentoria la necesidad de aumentar al texto del Artículo 123 de nuestra Carta Magna un Apartado "C" que con su carácter constitucional sea en consecuencia de carácter Federal y la creación de su Ley Reglamentaria, para regular las relaciones entre los Gobiernos Locales y sus trabajadores, contando con la creación de Tribunales Locales de Conciliación y Arbitraje para la resolución de conflictos presentados en dichas relaciones laborales.

En tal caso, el Artículo 123 Constitucional aumentaría a su texto un Apartado "C" que en su primer párrafo diría lo siguiente: "Entre los Gobiernos de los Estados de la Federación y sus Trabajadores". En cuyo caso podríamos decir hasta entonces que nuestra Constitución Política al fin ha alcanzado su objetivo social dando una verdadera Protección, Tutelaje y Reivindicación a toda aquella persona sujeta a un contrato laboral como trabajador.

c). El Sistema de Seguridad Social para la Burocracia:

Antiguamente, las situaciones que condicionaban las relaciones -

económicas entre los individuos eran competencia exclusiva de cada uno de ellos, o sea, de iniciativa personal o privada sin que nadie más se preocupara por subsanar los problemas que aquejaran a otro individuo que no fuera el mismo afectado; pero, como ya lo hemos visto; actualmente nada de lo que afecta al ser humano le es ajeno al Estado, ya que como consecuencia de las continuas luchas en las que se han enfragado las clases sociales durante siglos han llevado al Derecho a dejar de representar el interés de unos cuantos individuos para convertirse en proteccionista y reivindicador de las mayorías.

Actualmente, tanto los trabajadores a que se refiere el Apartado "A" del 123 Constitucional, como los aludidos en el "B" del mismo Artículo, gozan de un Sistema de Seguridad Social que los protege a ellos o a sus beneficiarios en los casos en que se presenta alguna causa ajena a la voluntad del trabajador para que éste siga en condiciones de seguir prestando sus servicios, ya sea temporal o permanentemente, como sucede en los casos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte ya sea ésta provocada por un riesgo de trabajo o por una causa ajena al mismo; maternidad, enfermedades profesionales y no profesionales, etc.

Este Sistema de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentra depositado por un lado en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y por el otro en un Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOHAVISSSTE).

En lo referente a este renglón, encontramos que ya desde antes de

que apareciera la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925, en el México Colonial, el Gobierno expide el primer conjunto de disposiciones que hayan existido en nuestro País por medio del cual da al empleado público el derecho a percibir prestaciones en dinero, pensiónándolo después de haber cumplido determinado número de años en el desempeño de sus labores como burócrata; al quedar éste invalidado para seguir trabajando ya sea temporal o definitivamente, o por enfermedad, solamente que dicha pensión se proporcionaba única y exclusivamente al empleado Público, pero en el año de 1776, se adiciona otorgando entonces el goce de la misma también a las viudas y a los huérfanos de los empleados de Justicia y Real Hacienda únicamente; de esta fecha - hasta la creación de la mencionada dirección, tales disposiciones habrían de sufrir una serie de modificaciones, toda vez que, ya en el México Independiente, el 11 de Noviembre de 1824, se liquidaron los montepíos y el gobierno toma por su cuenta el pago de las pensiones a cargo de ellos y a favor de sus trabajadores; posteriormente, el día 3 de Septiembre de 1832, el beneficio que ya gozaban los burócratas - al igual que sus viudas y huérfanos se hace extensivo a las madres de los trabajadores; para fines de 1856, se protege también con este beneficio a los empleados de correo; en 1898 al magisterio y en 1916 se promulgaron las Bases para el otorgamiento de Pensiones, que se mantienen en vigor hasta que son modificadas en Julio de 1924, por el decreto del Presidente Plutarco Elías Calles, por medio del cual crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.

Dicha Dirección de Pensiones - en cuanto al otorgamiento de Prestamos a Corto Plazo, que solamente se autorizaban por el equivalen-

te a 3 meses del salario del trabajador, a plazos muy cortos ya que tenían como máximo el de 1 año y con un interés muy elevado (12% - anual); la Ley de Pensiones Civiles, también ya autorizaba préstamos hipotecarios, pero éstos eran al igual que los anteriores a corto plazo muy bajos, ya que no eran por más de 15,000.00 ni del 67.5% del valor del inmueble por adquirir, siendo el plazo máximo de 10 años y con un interés de 9% anual.

Y en lo que toca a las Pensiones que dicha Dirección otorgaba, estas eran fijadas a razón del 1.5% sobre el último salario diario por cada año de servicios o sea que si un trabajador, por decir algo tenía en la prestación de sus servicios una antigüedad de 20 años, al ser pensionado gozaba de un 30% de su salario.

Ante todo esto no puede uno imaginar siquiera que pudiera existir en aquellos años un Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado ni tampoco tiendas en donde los burócratas o sus beneficiarios compraran artículos de primera necesidad y en los últimos años hasta artículos de lujo a precios más bajos que en el mercado común.

Años más tarde, las inquietudes de la Burocracia encuentran eco en el Decreto Presidencial del Lic. Adolfo López Mateos, quien en su período presidencial identificado con los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el día 29 de Diciembre de 1959, crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (ISSSTE), el cual viene a sustituir las funciones de la que en esa fecha desaparece como Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, dando vida al existente Instituto a partir del 1° de Diciembre de 1960, fecha en que dicho decreto es publi-



cado en el Diario Oficial de la Federación.

Consecuentemente el Estado ha creado Instituciones descentralizadas que le proporcionan al trabajador mexicano y a sus beneficiarios por medio de servicios, los medios que le faciliten el solucionar dichos problemas; instituciones con personalidad jurídica, con patrimonio integrado por fondos o bienes federales, asignaciones, subsidios, concesiones, derechos, impuestos específicos, etc.; destinando este patrimonio a la prestación de un Servicio Público Federal, aplicando sus recursos en fines de asistencia o Seguridad Social.

Por lo anteriormente expresado, podemos notar que el Estado ha adquirido para sí las funciones inherentes para intervenir y encarar con los problemas fundamentales que representan para el individuo y la familia su alimentación, vestido y el obtener una casa que le sirva de habitación cómoda e higiénica, para lo cual y en lo que se refiere a la otorgada a la Burocracia, el Estado ha dado amplias facultades al ISSSTE para que éste las proporcione al Trabajador al Servicio de los Poderes de la Unión; Pensiones, Prestaciones en dinero, Servicios Médicos, Artículos a más bajo precio que en el mercado y al Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, la facultad de resolver problemas tan agudizados en algunas zonas de nuestro país, zonas en donde infinidad de familias por carecer de una habitación se ven precisadas a compartir la vivienda con otras familias, a habitar viviendas provisionales, o a vivir en el acacinamiento; necesidad que ha dado origen a la existencia de una Política de Vivienda por medio de la cual se resuelve el problema tanto en sus efectos como en sus -

causas.

Es menester que mencionemos que hasta unos años atrás no existía ningún tipo de apoyo Institucional para la construcción de viviendas, lo que originaba que por falta de financiamiento, un alto porcentaje de las viviendas construídas eran el resultado de la auto-construcción progresiva, notando con ésto que la Política de Vivienda tendía más a la espectacularidad que a la eficacia y a la obtención de logros que hagan desaparecer de la faz de nuestra nación la problemática que representa la construcción de viviendas racionalmente planeadas e instaladas que dignifiquen a la familia, para que el conjunto de personas que la integran adquieran cada uno, conciencia de sus posibilidades de realización, fundamentando con ésto el papel que cada uno de los individuos ocupa dentro de la Colectividad, evitando así el dualismo de nuestra Sociedad Polarizada por la opulencia y la pobreza, desarrollo y atraso, empleo y desempleo, participación y marginalidad, conocimientos e ignorancia, etc.

Es en tales condiciones como se presenta en nuestro país la Seguridad Social que el Estado otorga a sus trabajadores, habiendo conseguido por medio de ésta una mayor estabilidad y permanencia en el trabajo; pero dicha situación la encontramos solamente durante los primeros años posteriores a la creación del ISSSTE, toda vez que en la actualidad tal parece que ese estímulo proporcionado por el Gobierno a sus trabajadores ha perdido su atractivo, ya que la Burocracia en términos generales, persiste aún en esta posición que viene a ser la antinomia de su razón de ser, como servidor público; no queriendo decir

con ésto que dentro del Gobierno no encontremos un sólo trabajador que no solo cumpla con el trabajo que se le haya asignado sino que además realiza otras actividades que el compañero no realiza siendo una obligación para éste.

Y es así como desde que el ISSSTE sustituye a la desaparecida Dirección de Pensiones Civiles, éste a largos pasos ha venido, por medio de su Ley, mejorando en mucho lo referente al renglón de Seguridad Social para el Trabajador al Servicio del Estado, proporcionándole mejores prestaciones económicas, médicas, sociales, culturales, etc., tales como el incremento en las pensiones, en los préstamos hipotecarios en los a largo plazo con intereses más bajos y a plazos más largos para el pago de los mismos, proporcionándole además una mejor prestación de los servicios médicos que el ISSSTE da a los trabajadores del Estado y por último aparece a cargo del Estado por medio de un Fondo de la Vivienda del ISSSTE, que establece y opera un sistema de financiamiento que permite a los trabajadores del Estado obtener crédito barato y suficiente para:

- a). Adquirir en propiedad una habitación cómoda, digna e higiénica, incluyendo las sujetas al Régimen de Condominio.
- b). Construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones y
- c). Pagar pasivos contraídos por tales conceptos.

También dicho fondo coordina y financia programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, siendo éstas las funciones de dicho Fondo y las características más importantes del mencionado Sistema de Seguridad Social para

los Trabajadores al Servicio del Estado, todo esto por medio del mencionado ISSSTE por un lado y del Fondo de la Vivienda por el otro.

## C A P I T U L O   V

**PUEBLO Y GOBIERNO, LA NECESIDAD DE SU PARTICIPACION EN EL  
DESARROLLO DEL ESTADO**

- a). Desarrollo y Subdesarrollo
- b). Vías que deben seguirse para alcanzar el Desarrollo
- c). Quienes deben participar en el intento de alcanzarlo

El sistema de vida que rige a la humanidad, desde el momento en que van apareciendo la propiedad, el trueque y la moneda, nos lleva a las siguientes conclusiones: tanto el individuo como el Estado, requieren para mejorar su nivel de vida (satisfacción de un mayor número de necesidades básicas), de una riqueza que les permita ubicarse en condiciones favorables para preocuparse y resolver cuestiones ya de carácter técnico, científico, cultural, social, etc.; pero, como ya hemos visto, el individuo, por medio de aquel convenio faculta al Estado, para que actúe en pro de una regulación de la actividad de los individuos, tendiente a obtener por medio de esta actuación una adecuada distribución de los logros obtenidos por éstos, haciendo llegar tales logros a un mayor número de individuos.

Esta actuación del Estado se torna en Administración Pública, la cual valiéndose de la Economía fundamentalmente y de otras áreas del conocimiento, se debe encargar de producir y distribuir adecuadamente la riqueza al grado tal que podamos considerar al Estado, en posibilidades de desarrollarse. Y ya hemos mencionado a la Economía, en nuestro trabajo tiene como razón de ser el hacer una pequeña aportación en pos de un Desarrollo del Estado Mexicano; y ya que como la experiencia nos lo ha demostrado, al satisfacerse el aspecto económico, consecuentemente se facilita lograr otro tipo de necesidades que pertenecen al área del conocimiento,

luego entonces para continuar el estudio que nos hemos propuesto, diremos que la Economía es la ciencia que se encarga de la producción, distribución y consumo de la riqueza.

En la realización de este capítulo, en ningún momento hemos pretendido hacer un trabajo que sea prolijo en conocimientos económicos, por lo tanto habremos de dirigirnos a cuestiones como el Desarrollo y Subdesarrollo; cómo puede alcanzarse el primero y cómo evitarse el segundo; qué medios deben emplearse para alcanzar el primero y quienes deben participar en el intento de alcanzarlo; pero habremos de hablar de esto, de una manera por demás elemental, ya que la única pretensión que seguimos, es el ubicarnos en lo que es el Desarrollo a groso modo, para así poder argumentar sobre el papel que la BUROCRACIA vive en dicho desarrollo y sobre cómo puede la misma, con su trabajo participar efectivamente en la búsqueda del multicitado desarrollo; ya que éste representa un tema que al abordarlo reviste una importancia primordial para todo Estado que pretenda, ya sea salir del subdesarrollo, recorrer más eficazmente el camino ascendente que ha de colocarlo en el desarrollo o continuar con bases firmes en el mismo; dependiendo esto, precisamente, del lugar que el País que se trate, ocupe en la escala mundial que representa el aspecto económico, ya que de los subdesarrollados, sus gobiernos tendrán una tarea mucho más laboriosa, ya que se encargarán de buscar en primer término, su Independencia de las potencias que le obstaculizan la puerta de entrada al camino que lo lleve a la superación; mantener el equilibrio de las condiciones que lo acerquen a ésta; erradicar aquellas que le hayan obstaculizado el camino y por último en el momento en que un País logre ubicarse entre los desarrollados, es que ya habrá alcanzado un alto grado de conocimientos -

científicos, tecnológicos, culturales, etc., y ya sabrá llevar a terreno práctico dichos conocimientos.

Uno de los múltiples síntomas que nos reflejan que un País se encuentra entre los desarrollados, subdesarrollados o en vías de lograr su desarrollo, es el "Ingreso Medio Per capita", éste, al igual que otros síntomas se presenta simultanea y consecuentemente en todos los países del orbe; pues bien, en la siguiente tabla que nos representa dicho ingreso medio obtenido en las diversas regiones que se mencionan a principios de nuestra década, nos demuestra cuales países pueden ser ubicados entre los desarrollados económicamente, subdesarrollados o en vías de lograr el desarrollo:

En los Estados Unidos y Canadá	\$ 4,530.00 Dlls.
En Europa Occidental	\$ 1,810.00 "
En América Latina incluyendo México	\$ 475.00 "
En Asia Occidental	\$ 400.00 "
En Africa (exceptuando Sud-Africa)	\$ 150.00 "
En Asia del Sur y del Este	\$ 120.00 "

La anterior gráfica del ingreso medio mensual en dólares, nos propone como determinante del desarrollo de un Estado, el menor o mayor nivel de percepción monetaria que en término medio reciba adecuadamente distribuida el conjunto de individuos económicamente activos del conglomerado social de un Estado,

De lo anterior podemos desprender que, para que un Estado pueda llegar a desarrollarse en todo sentido, se hace necesario que tanto gobierno



como pueblo, emprendan la más ardua y laboriosa de las tareas que un Estado pueda emprender; tarea que se refiere a terminar con la marcada dependencia nacional que el endeudamiento externo nos ha provocado desde el momento que nuestro País obtuvo su independencia de España; terminar con la informalidad con la que se ha venido gobernando desde esa misma época hasta el régimen anterior; evitar la lucha de clase, propiciando una adecuada distribución de la riqueza; y fomentar el sentido de responsabilidad en el trabajo.

a). Desarrollo y Subdesarrollo:

El Desarrollo ha sido frecuentemente confundido con otros términos tales como: Progreso, Crecimiento y Modernización; por lo tanto, al abocarnos al desglose del presente inciso, habremos de mencionar -- únicamente lo que consideramos es de primordial importancia para la realización del trabajo que nos hemos propuesto, y es precisamente la diferenciación entre dichos conceptos, habremos de mencionar también, cuales son las características fundamentales que se presentan en cada uno de éstos y por último habremos de esbozar una definición del Subdesarrollo y su problemática inherente; así mismo, enumeraremos una serie de características que presentan cada uno de los términos aludidos, toda vez que en los incisos subsecuentes nos encargásemos de buscar y encontrar las vías o sistemas que deben emplearse para alcanzar el desarrollo y quienes deben participar en el intento de alcanzarlo.

Encontramos entonces, que la modernización no es otra cosa que una transformación de los seres humanos y de sus elementos materiales sin importar la adecuada distribución de las mejoras obtenidas en los

diferentes estratos sociales, encontrando aquí a la sociedad polarizada por la opulencia y la pobreza; el Progreso se refiere al aumento de Población y de los recursos naturales disponibles, al mejoramiento de la productividad del hombre y a la disminución de la jornada de trabajo; otra de las características del Progreso, es la que nos indica que hay un crecimiento en el volúmen de recursos disponibles, mayor al incremento de la Población; y en cambio, el Desarrollo Económico, nos lleva a pensar en un dinamismo en la demografía, en la innovación en el dominio, en la cultura, en la ciencia, en la tecnología, en la Renta Nacional Per Cápita y en el Trabajo, mencionando el trabajo en último lugar no como factor de menos importancia, ya que resultaría muy difícil y se saldría de nuestros objetivos el intentar jerarquizar en importancia cada uno de los anteriores factores, por lo que los hemos mencionado al azar; pues bien, este dinamismo inherente al Desarrollo o tendiente a lograrlo, le permitiría a todo País, en nuestro caso a México, liberarse de esa dependencia que como ya vimos obtuvo de los países europeos y primordialmente de Estados Unidos, desde el momento en que obtuvimos la independencia de la España Colonial, manifestándose la actual dependencia en términos además de los económicos, consecuentemente a éstos, en la ciencia, en la tecnología, en la cultura, en la política, etc.

Dependencia de tales intereses ajenos a nuestros objetivos, que vista de una manera fría y real, provoca que nuestro país, apenas este salvando el escollo que representa el Subdesarrollo, ya que hasta el momento actual es que esta preocupándose tanto pueblo como gobierno, en la Debilidad de la Renta Nacional Per Cápita, de la subalimentación,

del severo analfabetismo que padecemos, del deficiente conocimiento - que se tiene de las ciencia y la tecnología, del alto índice de Mortalidad y Natalidad; todo lo cual ubica a nuestro Estado en los considerados como en vías de Desarrollo.

Pero son, el endeudamiento externo excesivo, el antagonismo de - clases y el éxodo del campo a las principales ciudades que se encuentran ya en el acinamiento, las condiciones que siguen frenando a nuestro País en el camino ascendente que lleva al Desarrollo, haciendo cada vez más lento dicho objetivo y no será hasta el momento en que el - gobierno se preocupe por la resolución de éstos aspectos, lo cual hará en compañía del pueblo, cuando México estará cada vez más cerca del - anhelado Desarrollo.

Al dirigirnos a la raíz etimológica de la palabra Desarrollo, encontramos las principales acepciones que son las que más frecuentemente se utilizan en el devenir cotidiano de la vida humana; la primera, que tiene como significado el de la evolución o las etapas por las que atraviesa todo hecho o acto jurídico; y la segunda, que ubica a nuestro pensamiento en todo aquello que constantemente se supera cualitativa y cuantitativamente; y en adelante, al dirigirnos al Desarrollo del Estado, estaremos considerando esta última acepción.

En caso contrario, evidentemente lo que no se supera en tales formas, será precisamente por el Subdesarrollo y al referirnos a las características fundamentales de éste, el cual ya no requiere de una definición etimológica, encontramos que éstas son las siguientes, evidentemente contrarias a las del Desarrollo: en cuanto a sus estructuras

sociales, éstas presentan dos características negativas: se encuentran desequilibradas como consecuencia de que no existen grupos sociales intermedios, ya que distinguimos solamente dos clases, una limitada, en la que se ubican los grandes potentados, y la otra, que representa la enorme masa miserable y desprovista de instrucción, notamos también - que éstas se encuentran desarticuladas por no haber comunicación efectiva entre los grupos sociales, no existiendo ninguna movilidad social vertical, no existiendo luego entonces, eso que se llama la circulación de las élites, hay en algunos países subdesarrollados un sistema extremadamente rígido de castas, pero en la gran mayoría de ellos, la escasa movilidad se explica por el bajo nivel de la educación e instrucción de las masas, por la imposibilidad en que se encuentran amplias - capas de población de adquirir conocimientos intelectuales, técnicos y científicos que les permitan adquirir un status social. En el lado, si encontramos, que la desarticulación hace un reforzamiento del desequilibrio, ya que este tipo de sociedades tiende a permanecer fija y por lo que respecta a las estructuras Políticas, encontramos que éstas son inestables e inadaptadas por lo que sus funciones son deficientes.

b). Sistemas que deben emplearse para alcanzar el Desarrollo:

En nuestro país, posiblemente se han practicado infinidad de sistemas tendientes a lograr el Desarrollo Económico Nacional, aunque, si es verídico, el hecho de que estos sistemas que se hayan intentado, han resultado mediocres por insuficientes y algunas ocasiones, éstos no - han sido otra cosa que sistemas ficticios por ser producto de políticas demagógicas, en las que han participado un sin número de gobiernos

a lo largo de nuestra historia,

Ningún Estado puede ser ubicado siquiera entre los países en vías de desarrollo, mientras no se libre de presiones provenientes del exterior; y en relación al aspecto interno, mientras no se haga una buena distribución del trabajo, de la riqueza, de la cultura, etc., toda vez que estas situaciones conllevan a una problemática que se antoja demasiado difícil de ser superada, siempre y cuando tanto el pueblo - como el gobierno no se propongan emprender la difícil tarea de erradicar de su territorio dicha problemática, la cual se ha llegado a manifestar desde la aparición del hombre, precisamente en la existencia de guerras por medio de las cuales las naciones poderosas dominan la actividad nacional del País débil invadido; la deficiente distribución de la riqueza en un País, provoca consecuentemente una mala distribución de los conocimientos, conllevando a la existencia de grupos beneficiados que viven en condiciones palaciegas y en contraste, la existencia de grupos quienes representan las mayorías de un País a las mayorías - de un País Subdesarrollado o en vías de Desarrollo, en este caso, en nuestro País, que se debaten en la más terrible de las pobreza, ya a principios del siglo XIX algunas personalidades como Alejandro de Humboldt, quien después de haber viajado a la nueva España, se encargaron de pregonar que "México es el País con una riqueza deslumbrante, pero así mismo, es un País en donde la distribución de esa riqueza es completamente deficiente al igual que la de la cultura, es el País en donde los ricos cada vez se convierten en más ricos y los pobres en - más pobres"; ya en el México independiente, las constantes luchas internas habrían de provocar que los únicos beneficiados en la distribu-

ción fueran los grupos que detentaban las fuentes de trabajo, que como ya vimos, éstos no proporcionaban al trabajador el mínimo de derechos que lo protegieran y lo reivindicaran, dichos grupos beneficiados actuaban bajo la sombra de los gobiernos fugaces de la Nueva Nación Independiente de España, lo cual provocó los hechos sangrientos de Cananea y Río Blanco, que desencadenaría en la Revolución armada de 1910 a 1917, en contra del sistema practicado por el porfiriato que lejos de ser fugaz se mantuvo más de 30 años en el poder.

La importancia de esta somera incursión en la historia de nuestra patria, radica en que es indispensable el conocimiento de los sistemas practicados por gobiernos anteriores, lo cual deberán tomar en cuenta los gobiernos contemporáneos de México, para evitar pasar por situaciones desafortunadas ya vividas por nuestra maltratada nación y si algún método ya empleado llegó a proporcionar buenos frutos, entonces actualizarlo y tomarlo para sí, como un ejemplo de algo que sí ocasiona el desarrollo y otros que han hecho tanto daño como el antagonismo y la discriminación de clases que padecemos desde la colonia, cuando los Españoles, los criollos y todo aquel que pretendiera aparentar no tener sangre indígena, practicando un complejo de superioridad veía al indígena de nuestra patria como se puede ver a un animal odiado por el ser humano; este complejo de superioridad va agudizándose hasta alcanzar su clima en el porfiriato, ya que a partir de la Revolución de 1910-1917, hay un acentamiento pequeño en la diferencia de clases que se interrumpe para continuar la diferenciación hasta nuestros días, provocando en la actualidad la tamización del trabajo; la actividad legal que es considerada como denigrante para los miembros de la clase

alta, es encomendada a las clases media y baja, en tal sentido que es posible ver que se persigue como a delincuentes y se les castiga a sí mismos a personas que al no prestar un servicio directo a una empresa o a una fuente de trabajo cualquiera (no asalariados), se dedican a realizar actividades prestando servicios a personas de las clases altas, servicios que de no ser por ese nocivo complejo de superioridad de unos y de inferioridad de otros, cada individuo sin importar su ubicación en las clases sociales, se encargaría de realizar en su persona y en sus bienes (lavar coches, volear zapatos, etc.), provocando esta misma situación el abaratamiento de la mano de obra y la existencia de gentes que aprovechando dicha situación, se dedican a comercial con artículos de contrabando, lo cual ha llegado a ser cínica y descaradamente en la vía y a la luz pública, situación que definitivamente perjudica a la economía del País, en virtud de que se provoca una fuga de capital que es recibida por comerciantes de otras nacionalidades, provocándoles un aumento en sus ingresos, que es quitado al comerciante, al industrial, al trabajador y al pueblo de México, de ahí que resulta uno de los problemas más fuertes en la producción en México y que es precisamente la baja, mala o deficiente calidad de los productos fabricados en la industria mexicana a comparación con la calidad, algunas veces excelente, de los fabricados en los países altamente industrializados como lo son: el Japón, E.E.U.U., Holanda, Suiza, etc., y de ahí que, como ya veremos en el inciso subsecuente, se hace necesaria la participación de todos y cada uno de los integrantes tanto del gobierno como del pueblo de México, para que todos juntos emprendamos la búsqueda del anidado desarrollo económico de nuestra patria, y no confor-

mes con ésto, gran parte del elemento humano, que fabrica tales productos en el extranjero, esta constituido por mexicanos que salieron de nuestro País decepcionados por la falta de facilidades y estímulos para su trabajo, y en busca también de un mejor nivel económico de vida, cansados ya de luchar algunos y otros muchos sin siquiera haber intentado luchar por una causa común para todo mexicano, la cual es lograr el Desarrollo económico del Estado mexicano.

Pues bien, estas condiciones citadas de una manera demasiado breve, son al igual que los ya enumerados en el inciso anterior, factores - determinantes que frenan el desarrollo de México y de todo País en vías de Desarrollo y Subdesarrollado; y por otro lado y en relación a la burocracia, podemos decir que un gran número de burócratas, por el simple hecho de prestar sus servicios al Estado ya se consideran que han ingresado en las clases altas y llegan a padecer el mismo defecto, lógicamente sin poseer la riqueza de personas de la clase alta, convirtiéndose en déspotas con las personas que requieren un servicio de la dependencia de Estado en que aquel preste sus servicios; luego entonces, el atacar este criterio hasta erradicarlo de la ideosincracia mexicana, viene a ser una vía que deberá emplearse para alcanzar el desarrollo; las primeras preguntas que nos surgen al respecto sería: ¿Cómo y con qué elementos atacar ese criterio?, a lo que hemos de contestar de la siguiente manera: ¿Como? iniciando una campaña efectiva tendiente a concientizar al individuo de que solamente el individuo del cual se puede decir que efectivamente trabaja, puede ser considerado como persona que realmente tiene una participación efectiva en pro del desarrollo del Estado, ya que es en las fuentes de trabajo y



en la desaparición, primero del antagonismo de clases y después de las mismas, en donde se pueden cimentar las bases para un Desarrollo Económico y por ende poco a poco se iba logrando el cultural, científico, tecnológico, etc., ahora bien, en lo que toca a con qué elementos atacar ese criterio, diremos que, antes de adentrarnos en ese ambicioso plan, es menester que se inicie en las escuelas elementales una verdadera preparación y orientación en el niño tendiente a ayudarlo a encontrar cual puede ser la actividad a la que dedicándose, lo habrá de hacer exitosamente y no llegue a ser un desertor de la medicina, de la arquitectura, de la contabilidad, de la abogacía, de la computación electrónica, etc., y por ende en muchas ocasiones un mal estudiante o en otras muchas un mal profesionista; pero al efectuar ésto, nos encontramos con que los logros sean mediatos y por consiguiente será difícil saber si resultarán eficaces o deficientes, a lo cual proponemos como solución inmediata, una autopreparación y una buena educación para los que habrán de iniciar dicho objetivo.

En todo lo anterior, notamos la carencia de conocimientos que en tal sentido se ha venido manifestando en la materia en nuestro País y en todo aquel que se encuentra en vías de Desarrollo o que sea víctima del Subdesarrollo, por lo que posiblemente sea indispensable la importación de técnicas psicológicas que los psicólogos y los sociólogos entre otros, actuen a la ideosincracia de nuestro pueblo para su aplicación; o es posible también que dichos profesionistas se dediquen a la investigación tendiente a encontrar las técnicas adecuadas para tal objetivo, técnicas que deberán ser aplicadas ininterrumpidamente en el estudiante.

Pero en tanto que esto suceda y que podamos palpar los resultados y logros de dicha investigación, es posible que tengamos que esperar - un cuarto de siglo para saberlo ¿ Que se puede hacer para que cuando - ese momento llegue, todo aquel individuo que no haya alcanzado dicha - educación y orientación vocacional, no corra más el mismo peligro que ya hemos mencionado ?, pues bien, a ellos deberán proporcionarse las condiciones generales que favorezcan su desarrollo, tales como la seguridad y estabilidad en el trabajo, fomentándoles el deseo de autorrealización; por otro lado, y en lo que toca a dar respuesta a ¿ Con qué hacerlo ? ésta trataremos de contestarla en el siguiente inciso, continuando por el momento con las vías que pueden ser empleadas para alcanzar dicho desarrollo del Estado.

Esta vía que hemos mencionado, se relaciona íntimamente con otro objetivo que debe prevalecer en todo Estado que pretenda llegar al anhelado Desarrollo económico y que es el que el Estado deberá crear con diciones generales favorables al desarrollo cuyas características sean un mínimo de seguridad y estabilidad, el mantenimiento del orden y la seguridad social y de la propiedad; un mínimo de instrumentos detentados por el Gobierno Federal de política económica utilizados en forma adecuada por el mismo Gobierno, por ejemplo, evitar una inflación aguda o una deflación por medio de una política financiera y monetaria - adecuada que dirija inequívocamente los recursos productivos, que evite la especulación y adquisición de altos ingresos por personas que no hacen una aportación productiva a la economía, evitando también el desequilibrio en la Balanza de Pagos.

Otra de las vías que se emplearán en la búsqueda del Desarrollo serán la concientización de gobierno como de pueblo de las ventajas - que acarrea el Desarrollo económico a través de estadísticas, investi- gación e información; de las estadísticas y del estudio se derivará - la programación, y los resultados que se obtengan de la investigación estadística y la programación serán comunicados a quienes se ocupen - del Desarrollo económico para su aplicación e información al pueblo - de los resultados.

Otra de las vías que deben ser empleadas, es que la iniciativa pública realice inversiones básicas que incrementen el alojamiento y el transporte, que abastezca a las ciudades de energía y agua en forma adecuada; por qué la iniciativa pública y no la privada la que - realice lo anterior, pues simple y sencillamente por consecuencia del papel que el Gobierno juega en la actualidad en el Desarrollo económi- co y como veremos más adelante, ha llegado a ser determinante; por - otra parte el mismo gobierno y como consecuencia también del papel que juega en dicho Desarrollo, deberá facilitar y estimular la actividad privada, ya sea en la industria como en el campo evitando así la fuga de divisas de cerebros y de mano de obra que salen del País en busca de mejores retribuciones a su trabajo; la iniciativa pública deberá - estimularse a sí mismo en pro del Desarrollo de las empresas descen- tralizadas, ya que éstas constituyen una fuente de ingresos más para el Gobierno federal, que en total con los otros ingresos federales y siendo bien distribuídos, evitarán el endeudamiento público.

Todo lo anterior podrá ser real hasta el momento en que se logren desconcentrar tanto Gobierno Federal, como las grandes ciudades ya -

existentes en nuestro País y en contraste, las grandes extensiones de terreno libre y ocioso, evitando las corrientes de personas del campo a dichas ciudades por falta de estímulos a su trabajo.

Según sean las circunstancias por la que nuestro País atraviece en el momento en que se cristalicen tales objetivos, algunas vías exigirán más énfasis y atención o resultarán más o menos prometedoras - que otras, por lo que toca al Gobierno Federal, ubicar al País en la etapa del Desarrollo en la que nos encontremos y posteriormente poner en marcha la política a seguir.

Y una vez que la deuda pública exterior se encuentre disminuída al máximo y la Balanza de Pagos se encuentre nivelada, ésta será la - señal más determinante del entonces alcanzado Desarrollo Económico de México y que bueno que no lleguemos a tener otra Revolución armada como la de 1910-1917, lo que provocaría además de infinidad de muertes, que los pocos que quedaran fueran más ricos y que los pobres que serían muchos más millones que en la actualidad serían más pobres; un retroceso en el corto camino que hemos recorrido en la ciencia, en la tecnología, etc. y por último se incrementaría nuestra deuda pública exterior tal y como sucedió en dicha Revolución armada de principios de nuestro siglo, de la cual no dudamos que se hayan obtenido también logros positivos, ahora que si dichos logros los ponemos en una balanza, vemos que ésta se inclinaría hacia lo negativo, pero como resultaría infantil decir "si no hubiéramos vivido esa Revolución, estaríamos en tales o cuales condiciones" si diremos, que la historia de nuestra patria y la de otros países nos ha enseñado que existen otros medios que resulten mucho más efectivos para lograr los objetivos que

un Estado se propone y más cuando existen otros más poderosos que se aprovechan de las condiciones en que un País queda después de una Revolución armada, incrementando sus ingresos a causa de los préstamos que éstos hacen al País que se encuentra en deplorables condiciones después de una lucha armada interna, lo cual hacen con un interés bastante elevado y a un plazo demasiado corto, para que el País endeudado caiga en un círculo vicioso, ya que al vencerse el plazo fijado, tendrá que renovar el préstamo para liquidar la cantidad ya vencida.

Con todo esto, no queremos decir que el endeudamiento público ha de ser siempre negativo, ya que además de esta deuda pública llamada "deuda lastre", existen otros dos, que al igual que ésta provocan consecuencias sobre la actividad económica y que son la deuda pasiva y la activa; la primera de las tres, es la que se contrae a consecuencia de ciertos desembolsos que no aumentan la capacidad productiva de la comunidad, por ejemplo el que ya citamos con la Revolución armada y además con las guerras; la segunda (pasiva), es aquella que se contrae para cubrir gastos que no obstante proporcionar utilidad pública, no aumentan ningún ingreso gubernamental, ni la eficacia y la productividad del trabajo o del capital, por ejemplo, construcción o mejoramiento de edificios públicos, parques, jardines, etc., y por último, la activa, es aquella que se contrae como consecuencia de desembolsos que tienden a aumentar directamente el poder productivo de la comunidad, por ejemplo, electrificación, construcción de carreteras federales, explotación de recursos naturales, agricultura, etc.; de esto podemos concluir que nuestro gobierno se mantuvo hasta el sexenio próximo pasado enmarcado en la deuda pasiva y que en el actual régimen se intenta no solamente

convertir ésta en deuda activa, sino que se están fijando las bases para que en un futuro no limitado aun se liquide el total de la deuda pública que hemos venido arrastrando desde nuestra independencia, la cual en aquel entonces y al igual que en la Revolución era considerada como "Deuda lastre".

Esta y otras condiciones han originado que el presupuesto Federal de Ingresos y Egresos, desde la independencia hasta 1955, haya sido deficitaria tal y como lo veremos en el siguiente cuadro comparativo de cada 10 años, en el que se observan egresos mucho más elevados que los ingresos que el gobierno federal tenía y presupuestaba, cabe mencionar que la siguiente tabla indica el presupuesto del año que se menciona exclusivamente:

<u>Año</u>	<u>Ingresos</u>	<u>Egresos</u>
1822	9,328,740	13,455,377
1832	14,500,000	20,499,680
1842	14,650,000	17,326,475
1852	8,274,927	26,012,242
1862	8,000,000	8,237,418
1872	14,539,000	21,138,000
1882	No hay datos	25,217,633
1892	40,000,000	44,634,000
1902	62,500,000	62,275,000
1912	106,000,000	105,432,000
1922	No hay datos	343,658,000
1932	213,074,000	215,217,000
1942	556,000,000	555,227,119
1952	4,032,000,000	3,999,203,000
1955	5,702,000,000	5,700,000,000

Todos los aspectos ya tratados pueden abordarse en términos más concretos de la siguiente manera y tomando en consideración que en México no existe una Planeación Económica eficiente, según estudios realizados por el mismo Gobierno Federal, se espera lograr los siguientes objetivos en el quinquenio comprendido entre 1975 y 1980:

- 1.- La población económicamente activa debe crecer a un ritmo de 3.4% anual, en comparación con el 2% en años recientes.
- 2.- El producto interno bruto (PIB), debe crecer al 8% anual.
- 3.- El producto agropecuario debe crecer gradualmente hasta alcanzar el 5% anual frente a tasas inferiores al 2% en los últimos años y absorber mano de obra a un ritmo de 1.5%.
- 4.- La inversión fija bruta, como proporción del PIB, debe llegar al 23% en 1980, cuando en los últimos 15 años ha tenido un promedio del 19%.
- 5.- La exportación de bienes y servicios a precios constantes, deberá aumentar a una tasa no inferior al 15% anual, en comparación con una del 6% en el período 1970-1974.

En relación a estos objetivos, se pretende que la industria al rededor del 10% anual y que, para fines de la década, genere no menos - de 150 empleos anuales; enfatizar especialmente los estímulos a la pequeña y mediana industria; orientar la industria a la producción de - bienes de consumo popular y a las exportaciones; buscar la coordina- ción de la industria con el desarrollo de la producción primaria; con jugar índices aceptables de productividad con mayor absorción de mano de obra; y continuar en el esfuerzo de descentralización de las áreas de concentración industrial.

Por ser el sector agropecuario en el que existen mayores deficien- cias y contrastes, es que debemos poner más énfasis acrecentando el - porcentaje de la inversión pública destinada a este renglón; dictar - las medidas adecuadas para evitar la emigración en el campo; desarro-

llo de pequeñas y medianas industrias en las zonas rurales; construcción de caminos alimentadores que integren regiones rezagadas; mejorar los mecanismos de comercialización y regionalización de los sistemas de acopio, almacenaje, elaboración, transporte y distribución.

Por último y en lo que se refiere al sistema educativo y al desarrollo de la ciencia y la tecnología, hay que mencionar que México es un país que en estas áreas presenta grados acusados de subdesarrollo y de dependencia, por lo que se hace inquietante y perentoria la necesidad de mejorar el sistema educativo desde sus cimientos, preparando buenos profesionistas que se dediquen a impartir enseñanza adecuada a nuestra realidad nacional, fomentando en el niño desde la primaria, el deseo de realizar una actividad productiva, reforzando ésto con un magnífico sistema por medio del cual se proporcione al estudiante una verdadera orientación vocacional, para así mismo evitar el alto índice de deserción de las diversas profesiones, el subempleo, el ejercicio de profesiones por profesionistas frustrados que no vienen a ser otra cosa que un escollo que muchas veces denigra al país, ahora que, logrando dicho objetivo nos encontraremos con que estos profesionistas, con bases firmes en el área del conocimiento que realicen, tendrán la solidez necesaria para emprender proyectos dentro de la ciencia, tecnología o de cualquier otra actividad poco o nada relacionada con estas disciplinas y que estos proyectos resulten tan exitosos que ayuden al país a encontrar su independencia de países extranjeros, de donde se importa la ciencia y la tecnología; luego entonces México necesita un mayor número de investigadores del que actualmente existe y si ya los tiene o en el momento que los tenga, será necesario estimu



lar a éstos para que se integren definitivamente al regazo nacional y no se ven obligados por la falta de incentivos para la realización de tales investigaciones a emigrar a países que les abren los brazos y que lógicamente van a enriquecer el área de conocimiento que domina, en el país que les proporciona dichos estímulos e incentivos.

En la realización de tales objetivos anterior e inmediatamente mencionados, se hace imprescindible tomar en cuenta las condiciones - por las que atraviesa el país, además de tomar en consideración que el desarrollo a corto plazo puede parecer un lujo en los países atrasados, pero a largo plazo su ausencia constituye, eso sí, un lujo que dichos países subdesarrollados o en vías de desarrollo no pueden permitirse; el proceso de desarrollo puede ser lento y lleno de riesgos si no se aplican perfectamente bien los métodos científicos y tecnológicos, además de la coordinada participación de los diferentes sectores de la población que integran el país, los cuales deberán emprender esfuerzos obtenidos a largo plazo y no programas de emergencia.

);. Quienes deben participar en el intento de alcanzar el Desarrollo Económico de México:

Hemos visto ya, que el trabajo desde su aparición en la tierra, fue considerado como un castigo de dios, hablando en términos religiosos, de ahí que el trabajador de hace 6,000 años o más no era considerado como tal, sino que a este se le llamaba esclavo, esta situación, como ya vimos, también se extiende en el tiempo, casi hasta principios del presente siglo poco a poco fue obteniendo su emancipación del que

detentaba los instrumentos de trabajo, pero en tales condiciones, el trabajador en ningún momento anterior al presente siglo, fue considerado como un elemento de importancia en la sociedad y menos en el desarrollo económico del país.

Por otra parte, observamos que en los países que actualmente son considerados como desarrollados, el proceso de desarrollo económico se llevó a cabo, según algunos tratadistas del Desarrollo, única y exclusivamente por un gran número de personas constituidas en empresas privadas (ya sean personas físicas o morales), siguiendo este criterio, caeríamos en un error que radicaría en el hecho de que tendríamos que seguir considerando al trabajador como un instrumento más del empresario, para que éste, con su actividad, siguiera siendo el único participante en el desarrollo económico, pero al no hacerlo así, diremos - que el papel que el trabajador actualmente ejerce en la vida del país, gracias a la protección reivindicadora que el Derecho del Trabajo le - ha proporcionado, es ya determinante su actuación en dicho desarrollo y ya no es solamente un instrumento más de la producción y del comercio; así que en la actualidad ya no es posible creer en que sólo el - empresario, el industrial, el comerciante, etc., es el único elemento humano que determina el desarrollo económico, puesto que dicho criterio resulta anacrónico y obsoleto en virtud de que, como veremos en - los siguientes renglones, es ya indispensable la participación activa de todo individuo capacitado para ejercer alguna actividad que sea remunerada y consecuentemente sea considerada como una actividad de interés para la Economía, luego entonces, es posible que ese criterio - hasta hace pocos años haya sido considerado como válido, pero ahora -

nos resulta falso toda vez que, de no ser por el trabajo encomendado al trabajador, el empresario, el industrial y el comerciante no hubieran sido considerados como elementos determinantes en momento alguno de la historia, pero es el caso, que el trabajador le ha dado a su patrón los medios que lo han ubicado en una posición económicamente activa, solo que, ha llegado el momento en que al trabajador se le considere también como elemento determinante del multicitado desarrollo, y se le trate ya no como esclavo sino como trabajador y ser humano - que es; hasta que el Derecho del Trabajo deje de considerarlo como el sector débil de la actividad económica, en virtud de que este sector deje de serlo, al grado de que ya no necesite la protección que hasta nuestros tiempos y desde su aparición, dicha legislación le ha proporcionado.

Después de esta conclusión que nos lleva a pensar inmediatamente en que tanto los individuos que detentan los instrumentos de producción, como los que, por medio de su trabajo ya sea físico o mental, realizan los objetivos del patrón son ya considerados válidamente como determinantes del desarrollo económico; veremos entonces quienes más son aquellas personas y sectores que son también considerados como elementos del Desarrollo.

Al intentar el desglose de la anterior interrogante nos encontramos con que, anteriormente, la actuación del gobierno rara vez podría ser considerada como importante, ya que esta tenía un ámbito sumamente restringido, pues se limitaba a veces a proporcionar a las fuentes económicas, facilidades de transporte, construyéndoles caminos y vías

para que el industrial trasladara sus productos de la fábrica al lugar en que habría de consumirse o usarse dicho producto; por otro lado, el gobierno adoptaba decisiones con base en ideas vagas acerca del progreso general y con marcada frecuencia éstas resultaban por demás con un mínimo de confiabilidad en que resultaran exitosas, ya que el proceso que se seguía carecía de un ritmo regular, pues constantemente era interrumpido por trastornos y crisis provocando a su vez el desperdicio de bastante energía que era mal canalizada y los esfuerzos que se hacían constantemente provocaban la sobreinversión. En tal sentido, el proceso de desarrollo estaba sujeto a probar y errar.

Pues bien, estas experiencias ya superadas por los países desarrollados, deben ser un ejemplo que éstos nos dan, ya asimilados, para que las evitemos en nuestro paso en pos del desarrollo que aún no hemos logrado, los errores y desperdicios del pasado, lo cual solamente se logrará con lo que podríamos llamar una política de Desarrollo, en la que debemos participar tanto el pueblo en sus sectores el obrero y el patronal, como el Gobierno Federal y los estatales o locales (titulares de las dependencias de gobierno y trabajadores de las mismas), al igual que los titulares de los gobiernos estatales y sus trabajadores, ya que estos gobiernos y sus trabajadores definitivamente participan con la actuación que les permiten las limitaciones territorial y federal, en toda política de desarrollo que sea emprendida por el Gobierno Federal, ya que bastaría con que, como ya ha sucedido el gobierno de un Estado se revele a la política federal para que se recientan resultados nocivos en el país, como ha sido, en los casos del gobierno del Estado de Hidalgo, de Guerrero, de Veracruz, etc, que han

provocado que el país se tambalee en sus estructuras y en la política de Desarrollo ya emprendida.

Luego entonces, hemos de desprender la siguiente conclusión en relación a nuestra interrogante ¿ Quiénes deben participar en el intento de alcanzar el Desarrollo ?, respondiendo en los términos siguientes: para que un Estado cualquiera y en nuestro caso México se desarrolle, se requiere de la participación activa de empresarios, comerciantes y trabajadores (Pueblo); Burocracia: titulares y trabajadores (Gobierno) y de los gobiernos y sus trabajadores de las Entidades Federativas, o sea que todo individuo que tenga que ver con una actividad económica, sea en la iniciativa privada, sea en el gobierno federal o sea en los gobiernos estatales (locales), llegaría a participar de una manera sumamente eficaz en la política de Desarrollo emprendida, para que así "PUEBLO Y GOBIERNO, unidos en un solo rubro de clase y destino, alcancen el Desarrollo Económico del País".

C A P I T U L O   V I

LA BUROCRACIA DEBE PARTICIPAR EN EL DESARROLLO  
ECONOMICO DEL ESTADO

- a). Hacia un mejor papel de la Burocracia en pro del Desarrollo Económico del Estado.
- b). Por una mejor legislación para los trabajadores al Servicio del Estado.

Ya que hemos realizado un estudio por demás somero de los conceptos Sociedad y Estado, buscando el origen de éste, delimitada su estructuración, definido cada uno de los elementos que lo constituyen, avocando al elemento llamado Poder y establecer los fines que se ha propuesto el Estado por medio de ese Poder, hemos encontrado el significado que en la vida del Estado representa el Gobierno Federal para dar cumplimiento a sus objetivos y fines generales y particulares; lo cual realiza por medio de esa Institución llamada Administración Pública; hemos estudiado a la Burocracia desde sus orígenes en el mundo y su aparición en nuestro País, hemos seguido la lucha que han emprendido en pos de mejores derechos, hemos visto como se integran éstos al texto de nuestra Carta Magna y por último - nos referimos también a lo que entendemos por desarrollo económico de un país; cuales son los principales problemas que representan una relevancia mayor y que por lo tanto requieren una atención más cuidadosa de los gobiernos, por ser los más inquietantes y que son de un carácter perentorio de resolverse; hemos propuesto también una serie de objetivos que debe emprender el Gobierno Federal para que nuestro país pueda llegar a un marco de igualdad en las relaciones con los demás, como consecuencia de una independencia que le permita relacionarse con todos los sujetos de Derecho Internacional, de una manera libre de presiones de índole alguna, todo lo

cual habrá de lograrse hasta que nuestro país dé y reciba de los demás lo que realmente quiere dar y recibir de los mismos; hemos llegado también a conclusiones en relación al elemento humano que habrá de participar en el intento que el Estado Mexicano se proponga o ha propuesto, en tal forma - habremos de hacer un desprendimiento a dicho elemento humano de ese sector de personas que por el desempeño de sus actividades en las entrañas del - Gobierno Federal, forman, luego entonces el sector llamado Burocracia, al cual habremos de avocarnos para su estudio en el presente capítulo, lo - cual haremos con el afán de proponer pautas de comportamiento individual entre sus compañeros de trabajo, para con sus jefes y para con sus subordinados, todo lo cual sería en beneficio lógicamente de un buen funcionamiento de la BUROCRACIA, sin ineficiencias y sin corrupciones, lo cual - redundará en pos de los objetivos primordiales del Estado, los cuales ya hemos mencionado ininidad de ocasiones; y ya en el final de este capítulo habremos de proponer una serie de modificaciones que a mi juicio se requieren en la legislación para los trabajadores al servicio del Estado, al grado tal que ésta deje de ser si es que lo es, proteccionista de los vicios del BUROCRATA, para convertirse en el arma más poderosa en contra de estos vicios.

Ahora bien, para que podamos cumplir con estas dos últimas pretenciones que son la razón de ser de este trabajo de tesis, se hace necesario - primeramente destacar todas aquellas características que prevalecen en la BUROCRACIA, y que son determinantes para que ésta llegue a funcionar de - acuerdo a los intereses del Estado, terminando con esa animadversión que priva en ésta, inclusive el BUROCRATA por el mismo BUROCRATA, quienes ya concientes de la negligencia con la que actúan se desprecian a sí mismos



unos a otros y por lo tanto, qué puede esperarse el ciudadano que no cuenta con una "palanca" o con dinero suficiente para lograr defender sus derechos ante los particulares o ante el mismo Estado y algunas múltiples ocasiones quien reúne estos requisitos logra pasar por encima de los derechos ajenos; todo lo cual ocasiona que podamos decir, que en general la BUROCRACIA padece dos grandes males que hay que atacar de inmediato, los cuales - como ya veremos en su oportunidad son los que encierran en su contexto cualquier otro vicio que podamos encontrar en la misma y es nuestro interés el descubrir posibles soluciones y proponerlas y sin el ánimo de menospreciar la Reforma Administrativa emprendida por el Gobierno Federal, veremos que ésta quedará únicamente en proyectos, mientras no se ataquen éstos y los vicios que en seguida enunciaremos y que como también podremos observar, - gran porcentaje de BUROCRATAS padecen ya sea uno o el otro o los dos, por lo tanto iniciaremos el inciso que en adelante avocamos, buscando las causas que originan que un BUROCRATA manifieste su trabajo de una manera ineficiente o que sea corrupto en el trato con las personas que ocurren a las oficinas de Gobierno en que éste presta sus servicios, personas que hasta cierto punto, algunas inconscientemente y otras con toda la mala intención sobornan al empleado público o en otras ocasiones por ser familiar, pariente o amigo de algún otro empleado público, consiguen sus pretenciones; - siendo luego entonces la corrupción y la ineficiencia en el BUROCRATA los problemas que nos han orillado a efectuar este trabajo, pretendiendo ocasionar cambios o por lo menos una conciencia de cambio; ante todo esto, cabe aclarar que no por que nos estemos circunscribiendo exclusivamente a la BUROCRACIA, pensemos que es la única responsable de los cambios, pero si podemos decir, que ésta puede ser solapadora o enemiga de la inestabilidad

que en todos sentidos se ha manifestado en nuestro país, tanto en el Pueblo como en el Gobierno, y ya que tomando en consideración y recordando - ese convenio en el que participan estos dos elementos para regular la vida en el Estado, por medio del cual el individuo sacrifica parte de sus derechos para que aquel los administre en forma adecuada en beneficio del país, desprendiéndose correlativamente esta obligación a cargo del Gobierno y por lo tanto en ejercicio de esta obligación, es que él mismo debe propiciar - el Desarrollo del Estado, valiéndose tanto de los recursos humanos como materiales con los que el Estado cuenta, para que el pueblo se convenza de - las ventajas del Desarrollo, para que el Estado se coloque en igualdad de circunstancias en relación a los demás Estados que ya son desarrollados, en fin para que Gobierno ubique al Estado en el contexto que implican las - vías propuestas para tal pretensión que es el multicitado Desarrollo Económico, luego entonces, es evidente que para que nuestro gobierno esté en condiciones de capacidad para poder lograr tales objetivos, deben contar con recursos humanos capacitados y aptos para efectuar su trabajo en el Gobierno, una vez que se logre ésto y que Pueblo y Gobierno recobren la confianza entre sí, la cual se ha perdido en vista de la ineficiencia de unos y de la actitud solapadora y pasiva del otro, entonces sí podremos decir que - nos estamos acercando a nuestro objetivo máximo, para lo cual también debe mos abandonar ambos sectores del Estado esa actitud que nos domina y que es comparable "al individuo que no sale de su casa ni de su cama cuando el día no luce esplendoroso y se dedica a esperar hasta el momento que el sol sale iluminando la faz de la tierra"; esta actitud nos coloca en condiciones nefastas ya que tanto pueblo como gobierno estamos esperando que nos caiga el día esplendoroso para poder saltar de nuestra postración y actuar

abierta y efectivamente en beneficio de nuestro propio Estado. Veamos entonces cuales son esos vicios de este sector que nos ocupa y en otra oportunidad nos lanzaremos a la búsqueda de los vicios padecidos por el Pueblo y que así mismo afectan negativamente la vida del Estado, esto sin pretender hacer acopio de ese criterio que hemos sido muy dados a aplicar constantemente "no hagas hoy lo que puedas hacer mañana" ni tampoco podemos -- pensar siquiera que con la realización de este modesto trabajo, habremos señalado al sector humano que ha fallado culpando únicamente al Gobierno, ya que de ser así nos veríamos obligados a concluir que este debería desaparecer de la vida del Estado, por anacrónico y obsoleto, puesto que las fallas y los créditos que se han manifestado hasta el momento se pueden dividir en ambos sectores del Estado, tal vez no equitativamente, pero si tenemos todos culpa de estos problemas y por lo tanto corresponde a todos nosotros poner algo de nuestra parte para que coordinadamente unos con otros lleguemos a nuestro objetivo en la forma menos costosa y más efectiva y sin lesionar intereses de países que se encuentran en condiciones deplorables; este trabajo, luego entonces, pretende ser una pequeña partícula de esa gran fuerza que deba lograr el Desarrollo.

a). Hacia un mejor papel de la Burocracia, en pro del Desarrollo Económico del Estado:

Iniciemos el presente inciso, tomando como parámetro del Desarrollo Económico la manera en que un Estado se interrelaciona con los demás, desprendiendo que aquel que ya se encuentra desarrollado se ha -- convertido en país imperialista y ha sojuzgado a los que se encuentran en vías de Desarrollo y pisoteado a los Subdesarrollados; y en lo que

toca a los pertenecientes a estos dos últimos grupos, no les queda -- otra alternativa más que soportar los constantes embates propinados -- por esos países imperialistas toda vez que las condiciones en las que viven cada uno de los países pertenecientes a algunos de estos tres -- grupos, son tan diferentes que tal parece que mientras en los países desarrollados tanto el Pueblo como el Gobierno, tienen una actitud que cada uno con su trabajo pone una partícula de la gran tarea que repre -- senta el mantenerse en desarrollo constante; sucediendo todo lo contra -- rio en los países en vías de Desarrollo y en los Subdesarrollados, to -- da vez que en éstos, además de las presiones económicas sufridas en -- manos de las potencias imperialistas, notamos una marcada ideosincra -- cia en las personas miembros del Estado, que manifiesta una inseguri -- dad y una fatiga en el andar en pos de la independencia que esas mis -- mas potencias les han negado, ya que los han mantenido dependientes -- por medio de esas presiones y por medio de la constante mediatización de los pueblos con una propaganda de la superioridad existente entre -- unos países y otros, y no solo eso, sino que además de señalar esa su -- perioridad, también por el mismo medio amenazan algunas veces directa -- y otras indirectamente a los países que siquiera piensen en insubordi -- narse a las pretensiones imperialistas.

Ahora bien, además de lo anterior y como ya lo hemos dicho, la -- ideosincracia del mexicano, en nuestro caso, nos orilla a comportamien -- tos antipatrióticos, tales como el intentar conseguir nuestras preter -- ciones aun pasando y pisando por encima de las clases que se nos pon -- gan enfrente, y como antinomia de ésto, habemos mexicanos que pase lo -- que pase a su alrededor, con su familia o con su persona, no llega a

interesarse lo suficiente como para luchar con su trabajo en pos de la solución más perentoria y satisfactoria de esos problemas. En cuantas ocasiones no nos hemos alarmado al enterarnos por los medios masivos de comunicación, que tal o cual empresa paraestatal se encuentra operando con pérdidas considerables en millones de pesos, que algunas inversiones también considerables en las mismas empresas o en obras de infraestructura han resultado infelices y por lo tanto han repercutido en pérdidas incalculables para el país, que le han provocado, en primer lugar una desconfianza de las personas a sus instituciones y del individuo en sí mismo, encerrando al país en el círculo vicioso que habrá de impedirle ubicarse en línea recta y ascendente en persecución del desarrollo, círculo que hace ya algunos años era mucho más difícil de valorar.

Este comportamiento corrupto o ineficiente con el que se han conducido los funcionarios de esas empresas descentralizadas, es lo suficientemente nocivo para toda empresa, a tal grado que ha llegado a afectar la economía nacional y ha incrementado dicha desconfianza, en la cual se ha presentado desde hace ya varios siglos con la llegada del español colonizador a nuestro territorio y posteriormente a la dependencia obtenida de los países imperialistas contemporáneos, dependencia en la que puede desarrollarse toda corrupción y toda ineficiencia no sólo en el Gobierno sino además en el pueblo, ya que más de 200 años de dominio a una raza humana le quita toda iniciativa propia y seguridad en sí misma, tal y como sucedió con la raza de bronce y es el caso, que hasta el momento ya hemos superado en mucho las condiciones en las que se encontraba nuestro pueblo hace más de 150 años, pero también es

cierto que desde ese momento hasta nuestros días, los logros obtenidos no han sido lo suficientemente satisfactorios como para que podamos decir que gozamos de una Independencia verdadera.

Con el ánimo de redondear lo anterior, diremos que la problemática vivida por nuestro país y que dificulta el camino ascendente que ha de llevarnos al desarrollo, se manifiesta por estas causas externas - que nos hacen depender de otros países y también por causas internas, las cuales encontramos en la informalidad, en la ineficiencia y en la corrupción, con las que tanto pueblo como Gobierno se han interrelacionado y actuado cada uno en su área; y así vemos que estas dos condiciones externas e internas, ocasionan las primeras, que todo avance en cualquier área del conocimiento, sea aprovechado por esas potencias de las que dependemos, las cuales han tendido un cordón de espionaje, por medio del cual se enteran fácilmente de cualquier avance o de la existencia de personas capaces científica, tecnológica y culturalmente, - ofreciéndoles un mejor nivel de vida en el país al que lo llevan para explotar el conocimiento o al especialista; las causas internas, ayudan a que este hecho se repita constantemente y que ya sea demasiado costoso para nuestro objetivo; toda vez que a ese científico, técnico, especialista, etc., que se ha considerado como de los más capaces y aptos para sacar con el esfuerzo conjunto de la postración en la que nos encontramos, entonces se les cierra la oportunidad de crecimiento y de poner en práctica sus conocimientos; y como consecuencia de esto, y de que en otros países si se les abran las puertas, es que emigran a esa potencia que les brinda mejores condiciones de vida y mayores facilidades para poner en práctica sus conocimientos; dicho lo cual, desprende

mos que hasta hace poco tiempo, éramos enemigos de nuestro propio desarrollo y afortunadamente ya se están sentando las bases para evitar este problema, pero existen otros como el que ya hemos mencionado, la in conformidad con la que el Gobierno ha venido actuando hasta hace poco tiempo y la cual hay que atacar de inmediato con cambios bien orientados a la problemática que aqueja a la BUROCRACIA como titular y trabajador.

Por lo tanto, pasemos a la búsqueda de esos principales problemas que todo ciudadano ha encontrado en un alto porcentaje de BUROCRATAS, ya que afortunadamente, también podemos encontrar un gran número de funcionarios y trabajadores que no padecen estos males y que son los que han mantenido a flote al país; una vez encontrados los problemas propondremos soluciones que se deberán adecuar a la ideosincracia mexicana, ya que sería imposible que la Burocracia de nuestro país, reaccionara en la misma forma que la de los Estados Unidos, la de Argentina, la de Francia, etc., si se les dan los mismos estímulos y se proponen los mismos cambios.

Luego entonces, habremos de buscar e intentar aquellas técnicas que puedan ser adecuadas a nuestra BUROCRACIA, la cual se encuentra polarizada por la eficiencia-ineficiencia y por la corrupción-incorrupción, encontrándose esta polarización a todos los medios de la BUROCRACIA en todos los países subdesarrollados y en vías de desarrollo; siendo la ineficiencia y la corrupción los dos principales problemas que impiden que la BUROCRACIA juegue un mejor papel en pos del Desarrollo Económico del Estado, veamos como se pueden evitar éstas, para lo cual

habremos de localizar los vicios que los originan y encontrar los recursos con los que habremos de evitarlos.

Así vemos, que actualmente es muy difícil encontrar BUROCRATAS eficientes e incorruptos, los cuales manifiestan una magnífica adaptación a su trabajo; pero desafortunadamente es menos difícil encontrarlos eficientes pero corruptos y sucesivamente (los ineficientes corruptos y los ineficientes incorruptos), de lo cual desprendemos que debemos avocarnos al problema partiendo de la adaptación o inadaptación - que el BUROCRATA manifieste en el desempeño de sus actividades, viendo que el más adaptado es el más eficiente e incorrupto y el menos adaptado es el que tiende más a la ineficiencia y a la corrupción, debiendo tomar en consideración también la adaptación del BUROCRATA, no solo en su trabajo, sino en la sociedad y en su familia, ya que éste entre más adaptación manifieste en su familia, menos problemas tendrá para adaptarse a la sociedad y a su trabajo.

En adelante, habremos de referirnos a la eficiencia BUROCRÁTICA, como la obtención del mejor aprovechamiento de los recursos de que la BUROCRACIA dispone para alcanzar sus objetivos, que vienen a ser los mismos que los del Estado; pero veamos cuales son los factores que deben ser tomados en cuenta para que un BUROCRATA, tenga más elementos - para que él mismo llegue a ser eficiente y cuales para que continúe - siéndolo; encontrando que los dos predominantes lo constituyen, la adaptación que el BUROCRATA tenga en relación a su familia, a los grupos y a la misma sociedad, pero resulta preponderante la adaptación que él mismo pueda tener en su trabajo; y tomando en cuenta el criterio de -



que el trabajador en su trabajo en algunas ocasiones es el reflejo de lo que es su hogar, con su familia y con la sociedad, sólo que no siempre sucede lo anterior, ya que es fácil encontrar a trabajadores que -viven felices en su trabajo, el cual representa un refugio de los múltiples problemas que se le presentan en su hogar o en la sociedad y -que difícilmente o algunas ocasiones son insalvables para él; así que para nuestro objetivo debemos tomar en cuenta la adaptación que el BUROCRATA presente en el desempeño de su trabajo y por lo tanto, el Gobierno debería poner especial interés en esta cuestión.

La eficiencia del BUROCRATA, puede estar influenciada ya sea positiva o negativamente por factores que van inherentes al trabajo y por factores ajenos al mismo, entre los primeros encontramos, que para la eficiencia en el trabajo, el BUROCRATA deberá contar con adecuadas condiciones ambientales y físicas en el lugar de trabajo, ésto quiere decir que resulta importante y afecta el estado de ánimo del mismo, condiciones tales como el prestar su servicio en un edificio que se encuentre agradable a los sentidos de todo trabajador, el buen estado del mobiliario, el tener música que ayude a relajar toda tensión que el BUROCRATA padezca en el tiempo de la prestación de sus servicios, etc.; otro factor, es la importancia que el horario representa para algunos BUROCRATAS, ya que habrá algunos que se les haga atractivo el hecho de entrar a determinada hora y salir a determinada, encontrando a otros que les afectará negativamente y a otros más que no les afectará esta cuestión, sin interesarles a que hora deben entrar y a que hora deben salir de la prestación de sus servicios; se debe tomar en cuenta también, ya que es de primordial importancia, el hecho de que el trabajo

que le sea encomendado al BUROCRATA, este relacionado al interés y a la capacidad del mismo (más adelante hablaremos más ampliamente de los intereses); el BUROCRATA en general, manifiesta más deseos de rendir en su trabajo cuando se le proporciona por la dependencia en la que presta sus servicios, cursos que lo capaciten en diversas actividades o áreas del conocimiento, ayudándole a su formación como persona que es, la integración del BUROCRATA a su grupo de trabajo y la capacidad que éste manifieste para interrelacionarse con sus jefes, todos estos son los factores primordiales que afectan el rendimiento del BUROCRATA como trabajador, pero ahora veamos que además de estos factores existen algunos otros que son determinantes para el BUROCRATA como titular o como alto funcionario público y que además son determinantes en todos los niveles de la BUROCRACIA, para que en ésta encontremos el grado tan alto de corrupción existente, y que es para el alto funcionario, el deseo de Poder sobre los demás, éste al igual que los que esgruía menciono, son como ya dije, determinantes para que un BUROCRATA (trabajador, funcionario o titular) se pueda convertir en corrupto, siendo las siguientes: El que se presenta por las efectivas o eficientes políticas de sueldos y salarios que se presentan en las múltiples dependencias de Gobierno y el presentado por el sentimiento de seguridad o de inseguridad para los BUROCRATAS trabajadores y el de estabilidad o inestabilidad para el alto funcionario o el titular en su dependencia de adscripción.

Además de estos factores intrínsecos al trabajo que son determinantes para la adaptación en el mismo, encontramos otros que influyen en menor o mayor grado en dicha adaptación y que son ajenos al trabajo,

pero que son trascendentales, tales como las situaciones de las relaciones con la familia, que pueden ser en un momento dado, armoniosas o conflictivas, repercutiendo en tal forma en el trabajo del BUROCRATA; la salud de los familiares; los factores habitacionales (condiciones de la misma) y de distancia, entre el domicilio y el trabajo; factores individuales de salud; que el BUROCRATA desarrolle alguna otra actividad fuera de su dependencia y factores en los que influyen si el trabajador se encuentra o no realizando algunos estudios que no le permitan dedicarse ampliamente al desempeño de sus actividades y por último, los factores sociales, como lo pueden ser una actividad filantrópica, religiosa o alguna que represente un vicio social.

Así vemos, que cuando un BUROCRATA encuentre satisfechos estos intereses que pueda tener, que se encuentre identificado con su trabajo y que tenga el dominio de las tareas que se le encomiendan o logre sus objetivos (éxito), entonces diremos que es un BUROCRATA adaptado a su trabajo y por lo tanto su eficiencia en el mismo será cada vez mayor y en el momento en que el BUROCRATA (trabajador, alto funcionario o titular) satisfaga sus necesidades personales, las de su familia y este en posibilidades de invertir parte de las percepciones por su trabajo y en el momento en que se presente la honestidad ayudada por esa adaptación al trabajo, se acaba con esa lucha de clase y generaciones, entonces es posible que en ese momento desapareciera su consecuencia más importante (la corrupción).

En cuanto a las características que se presentan en todo BUROCRATA que tiene a su cargo a un grupo de trabajadores de menor categoría,

encontramos en los primeros que éstos pueden ser clasificados en tres tipos de jefe:

1. El autoritario que es el que jamás toma en cuenta la opinión de sus trabajadores ni conoce la capacidad de éstos, y da el mínimo de - instrucciones para realizar determinada tarea; este tipo de jefes provoca en los trabajadores a su cargo un ambiente de inconformidad que provocará que en el momento en que el jefe se descuide, se dediquen a hacer las cosas como mejor les parece o a no hacerlas con el interés necesario.
2. El indiferente, el cual no se preocupa ni ocupa de el trabajo que - le ha sido encomendado a su jefatura o dirección; este tipo de jefes, lógicamente fomentará en sus empleados, que éstos se dediquen a realizar en sus horas de trabajo, actividades ajenas al mismo.
3. El participativo, es aquel que intenta mejorar a cada momento la comunicación existente entre él y los trabajadores a su cargo, interesándose por conocer la opinión, la capacidad de trabajo y la adaptación de los trabajadores a su cargo; evidentemente, este tipo de jefe es el que resulta ideal y por lo tanto recomendable para toda - oficina del APARATO BUROCRÁTICO; ya que este tipo de jefe sabrá - qué actividades y en cuanto tiempo pueden sus trabajadores efectuar determinada tarea y además el mismo incrementará las conductas eficientes en ellos en el momento en que sabrá reconocer y así lo ha de manifestar al mismo trabajador, el éxito obtenido por éste, ya que cualquier trabajador por muy eficiente que sea y por mucho que tenga el dominio de las tareas que se le encomiendan, dejará decaer

su rendimiento cuando vea que su o sus jefes no reconocen el éxito obtenido por él mismo; de aquí que podamos desprender que en toda fuente de trabajo existente en nuestro país, a cualquier trabajador que se le reconozca por medio de infinidad de manifestaciones (una felicitación, etc.) el dominio y la obtención de logros que éste tiene en el desempeño de su trabajo, éste estará en más óptimas condiciones y en la mejor de las disposiciones de continuar siendo eficiente y así poder participar junto con sus hermanos de clase y destino (obreros y campesinos y en general todo mexicano económicamente activo) en el Desarrollo Económico del País.

Dos de los problemas que quizá sean de menor importancia que los anteriores, pero que también afecta negativamente la participación de la BUROCRACIA en ese multicitado objetivo del Estado, es el exceso de días que debían ser laborables y que por políticas mal entendidas y perjudiciales no se trabajan, y aportan consecuentemente pérdidas para el Gobierno Federal; y por último, éste deberá terminar de inmediato con la posición que ha mantenido contraria a toda fuente de trabajo y que es precisamente, que ésta tal parece que tiende a ser beneficiencia pública, por la cantidad enorme de personas que lejos de presentarse a trabajar a su dependencia, más bien se presentan en busca de compañeros de enfermedades o de pláticas y que más bien estarían recluidos en sus hogares o en una verdadera beneficiencia pública, ya que se encuentran gozando de un sueldo sólo por vegetar del Presupuesto del Gobierno Federal.

b). Por una mejor Legislación Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado:

El inciso que iniciamos resulta por su importancia, un tema digno de un estudio de tesis dedicado íntegramente al mismo, esto también sucede con los temas abordados en cada uno de los incisos y capítulos del presente estudio; por lo tanto, nuestra pretensión al enunciar y abordarlo es meramente encaminado a proponer cambios que afecten no a artículos específicos, sino al espíritu de la misma, como es el caso de la adición que se propone al Artículo 123 de nuestra Carta Magna, en el cual consideramos debe incluirse un Apartado "C" que fije los mínimos legales a que habrán de sujetarse las relaciones entre los gobiernos locales y sus trabajadores y consecuentemente la creación de una ley reglamentaria del mismo Apartado, tal y como sucede con los Apartados y Leyes reglamentarias del Artículo 123 Constitucional, siendo éste el primer cambio que proponemos a dicha legislación, con una segunda proposición a la misma, en lo que toca a la aplicación que ésta tenga en las relaciones de los titulares de las dependencias descentralizadas y sus trabajadores, relaciones que se encuentran inseguras en cuanto a la regulación legal aplicable a las mismas, ya que la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, no sigue un criterio definido para enmarcar a unas y otras en una o en otra Ley Reglamentaria; para lo cual juzgo conveniente, se siga el que ahora proponemos: Tomando en consideración que la descentralización se presenta por Servicio, por Región y por Participación, y que ésta última es ejercida por ciudadanos que no llegan a ser por sus actividades, funciones y razón de constituirse en empresa descentralizada, BUROCRATAS, luego entonces, nos

resulta poco aventurado el afirmar que las relaciones laborales presentadas en ésta, suan reguladas tal y como ha venido sucediendo (por el Apartado "A" y su reglamentaria); en cuanto a la descentralización por Región, hemos visto que en nuestro país encontramos en éste tipo, solamente al Municipio Libre, quienes a mí entender si son trabajadores y titulares al Servicio de la Federación quedando eliminados consecuentemente, de la posibilidad de considerarlos en el contexto de las relaciones entre la iniciativa privada y sus trabajadores o como trabajadores al servicio de los Gobiernos Locales, por lo tanto y en vista de que hasta el momento éstos han sido despreciados por una y otra Legislación es que propongo sean incluidos a la del trabajo BUROCRÁTICO; pero es en las relaciones entre los titulares y sus trabajadores de los organismos descentralizados por servicio, en donde sí encontramos una cierta resistencia a inclinarnos a determinado criterio, resistencia - que es vencida si tomamos en cuenta que algunos de estos organismos y empresas por servicio, tienen un objetivo por encima del servicio eminentemente especulativo, como lo pueden ser Teléfonos de México, Petroleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc., cuyas relaciones son y deben ser reguladas por el Apartado "A" del 123; pero en lo que toca a aquellas que tienen un carácter eminentemente de servicio, como lo son el ISSSTE, el IMSS, el Instituto de Energía Nuclear, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, etc., éstas deben ser sujetas a las disposiciones legales establecidas por el "B" del mencionado Artículo y la Ley Reglamentaria del mismo, desprendiendo de aquí el criterio que podría seguirse para dicho objetivo, especialmente el carácter que predomine en sus objetivos, ya sea el económico o el de servicio.

Estos son, en términos generales los cambios propuestos a la legislación del trabajo burocrático, pero ahora veamos que cambios podemos proponer en particular, encontrando inmediatamente las siguientes incongruencias en la Ley, tal y como lo comenta el maestro Trueba Urbina, el calendario oficial de días festivos y luctuosos a pesar de su amplitud, tiende a extenderse, lo que constituye un retroceso en los objetivos principales del Gobierno y de la BUROCRACIA, ya que además de la poca eficiencia manifiesta en la misma, ésta ha llegado a ser a grado alarmante completamente inconstante por los múltiples días de ocio que se le han proporcionado a la BUROCRACIA, y en vista de que casi estamos llegando a el hecho de que se trabaja poco más de medio año (7 meses aproximadamente) y se descansan los 5 meses restantes, tal y como si las condiciones en las que nuestro país se encuentra actualmente, nos permitiera a Pueblo y Gobierno vivir de nuestra renta; por lo tanto, la Ley Federal en cuestión, además de expresar en su Artículo 29, los días a que se refiere dicho calendario, deberá el sindicalismo respetar dicha disposición dedicándose a buscar logros en beneficio del trabajador, tales como el que éste sea capacitado y promovido de acuerdo a su eficiencia y capacidad.

La misma Ley, en su Artículo 46 Fracción V, debe incluir un inciso en el que se manifieste como causa de rescisión del Contrato de Trabajo, a que hace alusión el Artículo que mencionamos, la ineficiencia manifiesta del BUROCRATA en el desempeño de sus actividades.

El término inamobilidad en el trabajo, utilizado por la Ley, debe ser sustituido por el de estabilidad, ya que el primero es tan vago que fácilmente puede confundirse su significado, como que un BUROCRATA



no debe ser promovido a puestos superiores aunque se manifieste su eficiencia y aptitud, en tanto que la estabilidad se comprende más como el conjunto de condiciones que le brindan al BUROCRATA, una seguridad de mantenerse en el trabajo.

El Artículo 50, tal y como se encuentra, resulta incompleto para poder ascender a un BUROCRATA, considerando sólo estos factores, ya que debe tomar en cuenta además, la eficiencia del trabajador, ya que un BUROCRATA podrá tener un cúmulo de conocimientos bastante amplio en lo que se refiere a las actividades que pretenda obtener al ser promovido, podrá tener aptitudes para la realización de las mismas, pero ésto resulta nulo si dicho BUROCRATA es un trabajador ineficiente, por lo que la eficiencia debe ser tomada como factor sine qua non, para los movimientos escalafonarios que se presenten.

En lo que al procedimiento laboral se refiere y en lo que toca a los medios con los que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y el Pleno de la Corte cuentan para hacer cumplir sus resoluciones, lejos de imponer multas al titular de la dependencia demandada, deberá encuadrar dicho comportamiento en la Ley de responsabilidades para funcionarios y empleados de la Federación, dependiendo de la gravedad del caso destituir de sus funciones al que desacate una resolución ya sea del Tribunal o de la Corte en el caso de los conflictos con sus trabajadores o en las pronunciadas en juicio de Amparo, el cual en casos especiales debía instaurarse por Ministerio de la Ley, por ejemplo, en la flagrante violación a la Constitución que en el réñien anterior se realizó, al preferir a un grupo de extranjeros para que ocuparan vacan

tes que fueron creadas especialmente para ellos, dejando sin posibilidades de ocupar las mismas mexicanos que pueden ser más eficientes y capaces que los extranjeros aludidos, manifestando una vez más las personas que tomaron tal decisión, aquella frase "Candil de la calle y - obscuridad de su casa" y una vez más se manifestó nuestra predisposición a dedicarnos a la beneficencia pública (con nacionales y extranjeros).

Esta misma proposición procede para el incumplimiento por los funcionarios y trabajadores de las diversas dependencias de gobierno - incluidas en el régimen del ISSSTE, de las disposiciones establecidas en la Ley de dicho Instituto.

En lo que a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles - que el Estado da a sus trabajadores, debe adicionarse en el ramo de estímulos, la capacitación por medio de cursos dados a los trabajadores que demuestren ser más eficientes.

"Cuando yo muera, no me dediquen un minuto de silencio,  
dedíqueme una hora de Trabajo".

LAZARO CARDENAS.

## CONCLUSIONES

El enjuiciamiento y examen críticos que desde diversos ángulos y distintos tonos hicimos de la BUROCRACIA como elemento insustituible del Gobierno Federal y de todas las facultades y obligaciones inherentes a la misma, nos concede la irrenunciable facultad de emitir las siguientes conclusiones:

1. El ejercicio de la Administración Pública por el Ejecutivo y los demás Poderes fungiendo como auxiliares de la misma, inclusive a los gobiernos locales, constituye una facultad al igual que una obligación de la BUROCRACIA, necesaria para la existencia y buen funcionamiento del Estado.
2. Aunque algunos sociólogos le han dado diversas acepciones a la BUROCRACIA, inclusive la han ubicado en la iniciativa privada, nosotros hemos tomado la acepción que se nos antoja más congruente, ubicando a ésta única y exclusivamente como elemento del Gobierno Federal ya sea en su forma centralizada o descentralizada.
3. La Burocracia, luego entonces surge precisamente en el momento en que el Gobierno aparece, solo que se le conoce como tal hasta el siglo XVIII, en que los franceses así la dan a conocer ante la atención de los demás países, entre los cuales se encuentra el nuestro.
4. La lucha que la Burocracia ha emprendido desde principios del presente siglo le ha proporcionado logros que se sintetizan en un número desigual entre los máximos derechos y el mínimo de obligaciones para con -

su trabajo.

5. Toda persona económicamente activa, deberá llegar a un nivel de preparación técnica, cultural, etc., en que el Derecho del Trabajo en general, dejará de ser proteccionista del trabajador, gracias a esa fuerza reivindicadora que actualmente le está dando este Derecho al Trabajador, para convertirse en punto de equilibrio de intereses ya no tan - desiguales como actualmente sucede.
6. Depende de la capacidad, determinación y eficiencia de los gobernantes y de los gobernados, que tengan para organizarse la facilidad o dificultad de alcanzar el Desarrollo Económico del Estado.
7. La participación que en tal sentido tenga el Gobierno, será la de administrar los recursos materiales y humanos con los que el Gobierno Federal cuenta para el logro de sus objetivos, entre los cuales encontramos: averiguar, proponer y explicar los cambios que deben ser aplicados a la sociedad y a las instituciones gubernamentales en el curso - del proceso de Desarrollo.
8. El Desarrollo en México, se obtendrá en el momento en que la distribución de la riqueza, de la cultura, de la ciencia, tecnología, de los individuos en el campo y en las ciudades, etc., sea verdaderamente adecuada, terminando con el abandono del campo y el acinamiento en el - gran imán que representa la ciudad Capital de la República.
9. Cualquier política reprimida por el Gobierno Federal, ya sea en el - área del campo, de la vivienda, del trabajo, etc. deberá manifestarse más en la efectividad que en la espectacularidad con la que se ha ve-

nido presentando hasta el momento, toda vez que encontramos, por ejemplo, que las facilidades dadas al individuo de tener una habitación y de tener el orgullo de ubicarse en donde radica el Gobierno Federal, - provocan el abandono de las extensas áreas rurales, para venir a la ciudad a engrosar el acinamiento en que ya vivimos, con todos los problemas que se desprenden de éste, tales como la contaminación ambiental, el exceso de esfuerzo que se tiene que hacer, simplemente en el transcurso del domicilio al lugar de trabajo y otros más que resultan inherentes unos a los otros.

10. Las vías que se empleen para alcanzar el desarrollo, requieren de la participación de gobernantes y de gobernados, cada uno en su área de actividad alcanzar la eficiencia y mantenerse en crecimiento constante; por lo tanto, en cualquier organización, sea pública o privada, - se debe poner énfasis en la cooperación y el espíritu de equipo olvidándose de los líderes carismáticos, que por creerse casi omnipotentes, intentan y muchas veces consiguen dominar a sus colegas y subordinados (jefe autoritario); sin caer en el extremo de escasa responsabilidad (jefe indiferente), por lo tanto, deberá cada persona que tenga trabajadores a su cargo, intentar y ser un jefe participativo que tome en cuenta la opinión de sus trabajadores, conozca la capacidad de los mismos, les distribuya el trabajo en tal forma que no solamente cada individuo tenga conocimientos de sus actividades, sino que - también cada oficina, cada dirección, cada dependencia de gobierno; todo lo último se logrará gracias a una adecuada comunicación entre unos y otros, teniendo bien delimitadas cada una de sus funciones y actividades dándoles cumplimiento a las mismas.

11. Los Poderes de las Entidades Federativas, cada uno dentro de su ámbito territorial, de acuerdo a sus funciones, se constituyen en auxiliares del Poder Federal en la ardua tarea de alcanzar el Desarrollo Económico del Estado,
12. En cuanto más se logre por el BUROCRATA, su adaptación al trabajo, en cuanto más se vea identificado con el mismo, más autorealizado y más dominio en las tareas que se le encomiendan, su rendimiento será cada vez más eficiente y será en beneficio del aparato BUROCRÁTICO.
13. Para acabar con la corrupción y la ineficiencia de unos y de otros, es necesario estabilizar en el trabajo a aquellos que temen por su duración en el mismo, por lo que se dedican a enriquecerse ilegalmente sin hacer aportaciones efectivas al Estado; también resulta de primordial importancia el raquítico nivel de vida que se logra con los sueldos - que el Gobierno dá a sus trabajadores, por lo que será necesario realizar el estudio de una adecuación del salario al nivel de vida en que - el BUROCRATA se desenvuelve a cambio de la eficiencia del trabajador, - por medio de la cual se logrará una mayor formalidad en la actividad gubernamental que redundará como factor determinante en el Desarrollo Económico del Estado.
14. La problemática vivida por la BUROCRACIA, jamás podremos imputarla solamente al trabajador, ya que como se desprende del estudio anterior, también influyen factores ajenos algunos a su persona y algunos otros a su trabajo inclusive.
15. El papel que la BUROCRACIA debe jugar en el Desarrollo del Estado es

determinante, ya que de su actuación depende en gran parte el éxito o fracaso que se logre en toda actividad emprendida por el Estado; por lo tanto, es de suma importancia la eficiencia en ésta, para que esté en condiciones de eliminar el mayor número de riesgos en toda actividad emprendida por el Estado.

Habiendonos internado en el análisis crítico de la Legislación Federal del Trabajo BUROCRÁTICO, encontramos las siguientes conclusiones:

16. Inmediatamente después de iniciado el inciso correspondiente, nos llegó a la mente y nos nació el interés de conocer más a fondo, sobre cual es el conjunto de normas que se aplica a las relaciones entre los Gobiernos de los Estados y sus trabajadores, descubriendo que no tienen una Ley específica que les sea aplicada, por lo que desprendemos la importancia de crear un conjunto de normas, que en términos generales sea aplicada en común para todas las entidades federales y en particular en lo que se refiere a cuestiones exclusivas de la entidad, preceptos de aplicación exclusivamente en el Estado al que rijan; por lo tanto, se hace necesaria la creación de un Apartado "C" que adicione el Artículo 123 de nuestra Constitución Federal; y así mismo, la creación de una Ley Reglamentaria del mismo, para cada Entidad de la Federación, variando entre la Ley de una Entidad y la de otra, solamente en la fijación del salario.
17. Otra de las cuestiones que abordamos y que nos llamó la atención sobre manera, es el hecho de que no hay en la Ley Reglamentaria del Apartado "B" Constitucional una adecuada delimitación de cuales son las empresas y organismos descentralizados que se rigen bajo la misma; conse-

cuentemente podemos concluir que se hace necesaria la fijación en la misma, de cuales son las que registrarán sus relaciones laborales, tomando como criterio la forma de descentralización, proponiendo que las que automáticamente quedarían fuera de la misma serían las descentralizadas por participación; y en lo que toca a las que presentan la forma por servicio, eliminaríamos a las que tienen un carácter eminentemente especulativo y quedarían encuadradas en dicha Legislación, todas aquellas que por ser descentralizadas por servicio, se encuentren más alejadas del carácter especulativo, siendo eminentemente prestadoras de un servicio social; por último, nos quedaría la descentralización por región (municipio libre), cuyas relaciones debieran regularse por la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, ya que no están al servicio de la iniciativa privada para sujetarse a los mínimos legales establecidos en el Apartado "A" del mismo precepto legal y en su Ley Reglamentaria y sí son dependientes del Gobierno Federal al grado tal que deben ser reguladas por la legislación que regula las relaciones laborales de éste.



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

- 1.- ANDERJER, Haroldf. (Tr. Beatriz López)  
La Administración Pública en las Naciones Nuevas,  
Ed. Paidós; Buenos Aires, Argentina
- 2.- ARCE, Gustavo  
De los Seguros Sociales a la Seguridad Social
- 3.- BAGU, Sergio  
Problemas del Subdesarrollo Latino Americano,  
Ed. Nuestro Tiempo
- 4.- BARRE, Raymond  
El Desarrollo Económico  
Ed. Fondo de Cultura Económica
- 5.- BIELSA, Rafael  
Derecho Administrativo  
Tomo I; Buenos Aires, Argentina; 1964
- 6.- BOREU, James, Van Nos Reinhold  
When in Doubt, Mumble: A. Bureocrat's  
Ed. Handbook, 1972
- 7.- CABANELLAS,  
Tratado de Política Laboral Social  
II Tomo, Buenos Aires, Argentina
- 8.- CRITES, John O. (Tr. Nora Dottari y otras)  
Psicología Vocacional  
Ed. Paidós; Buenos Aires, Argentina; 1974

- 9.- COCIO V, Daniel  
Historia Mínima de México  
Ed. Colegio de México; México, D.F.; 1974
- 10.- FAYOL, H.  
Administración Industrial y General  
Ed. Herrero Hnos.; México, D.F.
- 11.- FRAGA, Gabino  
Derecho Administrativo  
Ed. Porrúa Hnos.; México, D.F.
- 12.- HELLER, Herman  
La Soberanía  
Ed. U.N.A.M.; México, D.F.; 1965
- 13.- KRAMER, Fred. A.  
Perspectives on Public Bureaucracy: Reader of Organization  
1973
- 14.- KRAUSS, Miguel D.  
La Administración de Personal en el Sector Público  
Ed. Instituto de Admon. Pública, 1970
- 15.- LAFITE, Martha  
La Burocracia  
Revista; Buenos Aires, Argentina
- 16.- MEIER, Gerald M. y otros  
Economic Development; Theory, History, Policy  
Ed. John Wiley and Sons, Inc.; New York; 1963
- 17.- SAYRE, Wallace  
Some Problems of Public Administration in a Developing Economy

- 18.- SEERG, Dudley y otros  
El Desarrollo de un Mundo Dividido  
Ed. Fondo de Cultura Económica; México, D.F., 1976
- 19.- TRUEBA U, Alberto  
Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo I y II  
1973
- 20.- TRUEBA U, Alberto  
El Nuevo Artículo 123  
Ed. Porrúa Hnos; México, D.F.; 1962
- 21.- TINBERGEN, Jan  
La Planeación del Desarrollo  
Ed. Fondo de Cultura Económica; México, D.F.
- 22.- VARSAYSKY, Oscar  
Hacia una Política Científica Nacional  
Selección Ciencia, Desarrollo e Ideología
- 23.- VERNE, Ray  
Systems of Political Central and Bureaucracy in Human Societies  
American Ethnological Society Proceedings; 1958
- 24.- Crecimiento de Población y Desarrollo Económico  
Ed. Tempo  
Centro de Estudios Avanzados de General Electric
- 25.- Introducción al Estudio del Trabajo  
Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)
- 26.- Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy:  
The Politics of Organizational Reform  
Ed. Princeton; 1974

CONSULTA DE LEYES:

- 27.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 28.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO  
123
- 29.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
- 30.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS
- 31.- LEY DE ESTIMULOS, PREMIOS Y RECOMPENSAS CIVILES
- 32.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
- 33.- LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
- 34.- ESTATUTO JURIDICO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
- 35.- LEY DE LA DIRECCION GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO