



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

**LA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA
Y
LA REFORMA AGRARIA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUIS FERNANDO MENDEZ QUEB



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
Y AUTORIZADA EN EL SEMINARIO DE-
DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR
DEL MISMO EL SEÑOR LICENCIADO -
ESTEBAN LOPEZ ANGULO Y DIRIGIDA-
POR EL SEÑOR LICENCIADO ALVARO -
MORALES JURADO.

A LA DULCE MEMORIA DE MI PADRE

QUE CON SUS CONSEJOS HIZO DE
MI UN HOMBRE DE PROVECHO.

A MI MADRE:

QUE CON SU CARÍO Y SUS CONSEJOS
ME INCULCO EL ESTUDIO.

A LUCRECIA, MI ESPOSA:

QUE ME ALENTO A TERMINAR ESTE TRABAJO.

A MIS HIJOS:

LUIS FERNANDO Y EDITH.

A MIS HERMANOS:

IRSA EDITH, CLAUDIO MANUEL, MAMLIO ENRIQUE, JULIAN
Y SERGIO DE LOS ANGELES.

AL SR. LICENCIADO
GUSTAVO GUERRA CASTAÑOS

Con todo respeto y agradecimiento

AL SR. LICENCIADO
EDUARDO PAZARAN TINAJERO

Con mi gratitud sincera.

A MIS MAESTROS.

I N D I C E

	<u>Págs.</u>
INTRODUCCION	
I. La Burocracia Antecedentes.....	1
II. Organización de la Burocracia Administrativa - en México.....	21
III. Bases legales en que descansa la organización- burocrática administrativa.....	38
IV. Sus poderes.....	51
V. Como clase social	62
VI. La Reforma Agraria en México	70
VII. La responsabilidad burocrática en la aplica--- ción de la Reforma Agraria	87
VIII. Como agilizar la administración en materia --- agraria.....	127
Conclusiones	148
Referencias bibliográficas	153

II

tica y la ataca quizá con el deseo de acabarla, inutilmente, porque si bien, la burocracia, no es el poder total, el poder no puede nada sin ella, entonces lejos de querer terminarla- hay que localizar la causa para que actúe positivamente, sensibilizarla, humanizarla, motivarla, hacerla consciente de su importante labor para que sea activa y de su máximo rendi-
miento.

Para esto ha habido necesidad de recordar sus orígenes, su evolución, su organización legal, sus privilegios, su --- fuerza, su responsabilidad y finalmente tratar de agilizarla con nuevos métodos, quizá utópicos para algunos, pero no im- posibles para los que verdaderamente desean la solución del- problema agrario de México.

EL SUSTENTANTE

CAPITULO I

LA BUROCRACIA ANTECEDENTES

a) Concepto y definición del vocablo Burocracia.

En primer lugar creemos necesario exponer un concepto - sobre lo que la palabra "Burocracia" significa, considerando indispensable fijar ante todo la extensión de éste término.

En la terminología del vocablo "Burocracia" encontramos junto a la idea de buró u oficina, la idea de fuerza, la de poder, sugerida por el sufijo "cracia". Es pues, un sistema en que los burós ejercen cierto poder.

Citando al Maestro Lucio Mendieta y Núñez que al respecto afirma:

"Ateniendonos estrictamente a la etimología de la palabra burócrata es toda persona que trabaja en una oficina ya sea de gobierno o de empresas privadas; pero en el uso corriente, cuando se habla de burocracia se alude, siempre a la de la Administración Pública, tal es la fuerza que éste ha impreso en el vocablo por la importancia que tiene dentro de la vida social" (1).

Efectivamente, la organización y el funcionamiento de la burocracia privada es esencialmente diferente de la gubernamental difiere de ésta en sus propósitos sin que por ello-

carezcan de trascendencia las actividades que desarrolla; pero aparte de que se proyectan principalmente en la vida económica de las sociedades humanas, carecen del imperio que en último análisis, se halla en las actuaciones públicas del -- más humilde de los empleados oficiales.

Nosotros nos referiremos exclusivamente a la burocracia constituida por aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, por todos los que hacen de la actividad administrativa o profesional, técnica o científica, pero relacionada con la Administración Pública o dependiendo de ella, su ocupación permanente o fundamental. En conjunto, es una organización compleja de que se sirve el Estado para realizar sus fines.

A pesar de la complejidad de la burocracia y de la diversificación de sus funciones, se halla unificada por su dependencia de una sólo institución: el Estado y por un propósito común: el bien social y así se distingue fundamentalmente de la burocracia privada que depende de distintas empresas y tiene como finalidad velar principalmente por el mantenimiento y el desarrollo de intereses privados.

Pero aplicando el concepto burocracia exclusivamente al cuerpo de funcionarios del Estado, ésta ha adquirido un significado peyorativo, alusivo a las deficiencias de funciona-

miento, como lentitud, torpeza, etc., en el ejercicio de la actividad directa.

El concepto de burocratización, sin embargo, señala un sistema de relaciones, compuesto por todas las variantes de burocracias y formas burocráticas de organización, la definición de Franz Neuman ha captado perfectamente este hecho:

"La burocratización es en verdad un proceso que se da tanto en la esfera privada como en la pública, en el Estado como en la sociedad. Hace que las relaciones humanas pierdan su carácter directo y se conviertan en relaciones indirectas, donde funcionarios públicos o privados con mayor o menor poder tienen autoridad para regular la conducta humana" (2).

Por todo lo anterior podemos concluir que la palabra - burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad realizando los fines del Estado. En su consideración negativa es que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas.

Con la definición anterior ya podemos investigar si -- existió burocracia en las civilizaciones antiguas como Grecia y Roma y más recientemente en Francia y Estados Unidos de Norte América.

b) La Burocracia en Grecia:

En las ciudades griegas, en Atenas por lo menos, las diversas funciones o magistraturas eran desempeñadas por ciudadanos, generalmente elegidos por el término de un año, por lo común seleccionados por sorteos con excepción de los tesoreros, extraídos de entre la clase pudiente y los "estrategas", que -- provenían de la clase de propietarios de inmuebles; es decir, de quienes más interés tenían en la defensa de la tierra. -- Unicamente los hombres verdaderamente pobres y por supuesto, -- los esclavos estaban excluidos de la función pública.

Por otra parte, los candidatos eran sometidos a un examen previo para determinar su capacidad para la función pública. Los funcionarios no podían vestir uniforme ni percibir remuneración alguna y pesaban sobre sus hombros grandes responsabilidades. Los arcontes consultaban periódicamente al pueblo para averiguar si estos magistrados cumplían adecuadamente su cometido. Al término de su mandato, los funcionarios estaban obligados a rendir cuentas detalladamente y podían ser penados con multas u otros castigos más severos. A pesar de estas múltiples exigencias no faltaban candidatos para los cargos públicos, puesto que la función pública en Grecia era un medio para llegar a la celebridad.

Los documentos públicos no eran redactados por los magistrados, sino por escribas de categoría inferior, No existía policía, en la acepción contemporánea de la palabra, sino una recíproca vigilancia de los ciudadanos.

La forma muy democrática de estas instituciones nos impide calificarlas de "burocracia". Al parecer, en aquellas sociedades, las cosas se hacían de una manera tal que evitaran los inconvenientes que hoy se asocian a esa palabra. A las ventajas derivadas de las reducidas dimensiones de las ciudades se añadían las celosas preocupaciones tomadas para que el pueblo fuera dueño de su propio destino.

Sin embargo, durante el gobierno de Pericles se creó - el sistema de la mistorfia, que consistía en el pago de una retribución diaria -el misthos- a los magistrados, a los integrantes del Consejo, a los jurados de los tribunales y a los soldados. Posteriormente se abonó igual retribución a quienes participaban en las sesiones de la asamblea popular. Aunque Modesta, dicha retribución alejó en realidad - del trabajo profesional a más de un ciudadano. (3)

En Esparta regían disposiciones algo diferentes en razón del sistema de doble monarquía allí vigente, pero las funciones públicas eran igualmente electivas.

Las ciudades estado se desvanecieron bajo la mano firme de Alejandro, pero a su muerte el imperio se fragmentó - en monarquías que, sin ser análogas, presentaban caracteres comunes. La burocracia encontró allí terreno favorable a su desarrollo.

Alrededor del monarca se agrupaban y se afanaban los - cortesanos, Estos cortesanos eran ante todo amigos más que funcionarios. Sin embargo, el rey elegía entre ellos a sus generales, embajadores, ministros, etc., De esto resultaba una organización central poco definida, aunque a nivel lo-- cal la administración estaba mejor organizada.

Por lo expuesto, podemos concluir que en Grecia, en -- principio no podemos hablar de burocracia y papeleo, pero - si podemos decir que en la época de Pericles había una pesa da imposición en la que se necesitó retribuir a los funcio- narios que atendían la recaudación de los tributos y poste- riormente en la época de la monarquía si se desarrolló la - burocracia.

c) La burocracia en Roma:

En la sociedad romana, desde un comienzo vemos apare-- cer las funciones religiosas a cargo de pontífices consti-- tuidos en colegios. Por otra parte, las revueltas y resis- tencias de los plebeyos obligaron a los patricios a incre-- mentar el número de empleos con el fin de ganarse algunos - simpatizantes y asentar su autoridad, diluyendo al mismo -- tiempo las responsabilidades. Advertimos ya que la presión del ocio o el deseo de desempeñar empleos no manuales lleva ron a crear oficinas, a lo que también contribuyó el afán -

político de la aristocracia que anhelaba, para su defensa, -
"una clase media".

Ello no significaba que los empleos creados fueran ver-
daderamente inútiles. Rechazando tal opinión, Cicerón mani-
fiesta que ellos satisfacen necesidades sociales. Sea como
fuere, podemos advertir en esto una tendencia del órgano a
crear la función, tendencia que volveremos a encontrar en -
las sociedades contemporáneas.

La frecuente ausencia de los Cónsules a causa de las -
continuas guerras en que Roma participaba y la creciente --
complejidad de la vida colectiva obligaban a aquellos a de-
legar parte de sus facultades en nuevos funcionarios. De -
esta desmembración del Consulado nace una serie de "magis--
trados"; El Tribunal Militar, La Censura, La Cuestura, La -
Pretura, Los Ediles y La Dictadura.

Como principio fundamental el magistrado ejercía su --
función durante un año y no recibía salario alguno. Debía-
contentarse pues, con el honor de ocupar un puesto público.
De ahí que las magistraturas se llamaron honores.

La corrupción en la administración, comenzó a extender
se hacia el final de la época republicana, debido al cambio
anual de los administradores. Un alto funcionario romano -

consideraba vergonzoso aceptar un salario por su prestigiado cargo, y "en vista de tan altos ideales, no le quedaba más remedio que robar", según la cínica expresión de B. --- Brecht.

Para combatir la corrupción, se celebraban entonces -- grandes procesos contra los administradores inmorales; y como la defensa cuesta dinero los administradores añadían por adelantado a lo que robaban, los gastos de los futuros procesos.

Con el Imperio o, para ser más exactos, con una mayor-dimensión espacial y la necesidad de transmisiones sucesivas de las órdenes apareció una auténtica burocracia. La administración romana merece ese calificativo no sólo por el número de sus agentes, sino también por su autoridad. No es el poder mismo, pero el poder nada puede hacer sin ella. - Claudio estableció el régimen de los funcionarios con la estabilización de la jerarquía, lo que posteriormente fue continuado por Adriano y Septimio Severo. En la capital se -- distinguían los duumviros, los ediles, los decuriones, los senadores, los escribas, los actuarios, etc., Las funciones eran, con frecuencia, hereditarias. En el Siglo III se separó el poder civil del militar.

Sobre este particular Guillermo Floris Margadant, nos dice:

"En la segunda fase del Imperio (Diocleciano) todos los funcionarios públicos dependen en última instancia, del emperador. Quedan organizados en forma estrictamente jerárquica y con espías y "ganchos", el emperador trata de combatir su invariable tendencia a la corrupción.

En el Bajo Imperio, para disfrutar de una vida llevadera, había que ser alto militar o burócrata importante; no bastaba ya con ser rico. La defensa que otorgaban muchos terratenientes poderosos a sus colonos en contra de los abusos de los funcionarios imperiales estimulaba el nacimiento de un ambiente en el cual podemos vislumbrar el futuro feudalismo medieval..." (4)

A pesar de la centralización, cada gobernador de provincia tenía bajo sus órdenes, hacia fines del siglo IV, --- cien empleados, y cada vicario, trescientos. El Conde de Oriente tenía seiscientos, más de un millar. Al mismo tiempo había aumentado el número de provincias. En la época en que Diocleciano asumió el poder Diocleciano eran aproximadamente cincuenta, número que se duplicó durante su reinado.

La administración era la fuerza y la debilidad del régimen. Gracias a ella se mantuvo la unidad, a pesar de las luchas de los pretorianos, pero el productor directo el campesino, fue aplastado por el fisco.

La administración se ocupaba de las carreteras, del servicio postal y de la "carrera pública", también denominada "carrera fiscal". Las comunicaciones, al principio mantuvieron la unidad, y por último, sólo una pariencia de ---

unidad.

La invasión de los bárbaros perturbó la administración. Tan pronto se afirmaba y defendía ante la marea bárbara como quedaba absorbida por ella. Finalmente quedó sumergida por la invasión. Al no haber sabido destruir a los bárbaros, la burocracia fue destruida por ellos.

No obstante, la administración había desempeñado su papel por largo tiempo. Nacida de las necesidades creadas por la dimensión y la grandeza imperiales, la administración contribuyó a la corrupción del conjunto, pero en agradecimiento por los beneficios recibidos permitió que la grandeza del Imperio perdurara más allá de la que pudo llamarse su hora.

d) La Burocracia en Francia.

La Burocracia en Francia nace con el surgimiento de la monarquía francesa.

La existencia de un grupo humano especialmente dotado - constituye la premisa de la verdadera condición de Estado en la sociedad y del consiguiente ejercicio central de las funciones que anteriormente ejercían fuerzas que se movían libremente. Su manifestación externa consiste en la fijación de una residencia y con ella de "oficinas" donde pueda --

trabajar aquel grupo humano.

El reino que quería ejercer su propio poder necesitaba personas que dependiesen únicamente de este poder, personas cuya posición en la sociedad consistiera en el ejercicio de una función a ellas encomendada. Al surgir un círculo de personas así, nace la burocracia.

En todos los rincones de la sociedad, los núcleos de poder libre se transformaron en esferas administrativas del Estado. Y así Henry Jacoby nos explica:

"En estas esferas administrativas apareció un grupo de personas cuya posición social estaba determinada por su puesto y no por su origen. Para referirse a él se empleaba en Francia ya en el siglo XVI el concepto de "la magistrature" y empezó a usarse el término del "quatrième Etat", del -- cuarto Estado. Así comenzó la burocracia a destacar como una clase especial, que se diferenció en Francia de otros estamentos por su vestimenta especial, "la robe longue" (el ropón). La nobleza despreciaba a la "nobleza de robe" la nobleza del cargo de la función, que se aplicaba a los funcionarios superiores, pero el Príncipe de Rohan tuvo que reconocer, en la primera mitad del siglo XVII que: el interés de la nobleza de toga superó a la nobleza de alcurnia - en Francia..." (5)

A mediados del siglo XVI se decía que era difícil dirigirse a algún lugar sin encontrarse a un empleado. Ahora - la juventud francesa de la burguesía quería convertirse en funcionario real, igual que antes había aspirado el estado religioso. La Corte pudo sostener sus ostentosos egresos - aprovechando esta tendencia para rendir los cargos.

De la misma manera que en la mitología griega y romana

había un espíritu protector para cada ciudad y para cada casa, así como dioses para todas las circunstancias de la vida y para cada estrato social, hubo bajo el ministerio de Richelieu empleos para todo asunto y para toda persona. Todo era asunto oficial, los hombres, los animales, las mercancías, los viajes, toda actividad pública o privada, todo ir y todo venir, las ocupaciones más sencillas: el pasar un puente, cortar un árbol o una carreta de paja; las cosas más sencillas que uno pudiera hacer, todo estaba previsto por la ley, reglamentado, clasificado y tarifado, de ahí nos vino esa temible enfermedad del burocratismo, que todavía no ha podido curar ninguna revolución.

Se formó un completo aparato de administración de las finanzas. Se debía cobrar y administrar derechos internos y otros aduanales para la importación y la exportación. Esta administración recibió un jefe por cada ministerio, con atribuciones bien deslindadas, cuyos representantes regionales eran los intendentes. El duque de Saint Simón cuenta en sus memorias que a principios del siglo XVIII había ochenta mil personas en la administración del impuesto sobre la sal. Este número quizá sea exagerado, pero solamente para combatir el contrabando de la sal, con el que se evadía el pago de éste impuesto, se necesitaba buen número de empleados.

Existe una concepción muy superficial del absolutismo

como el "régimen personal" de un monarca que hace obedecer a todos. Más bien es el soporte del absolutismo la burocracia, cuya cúspide simbólica es el monarca. Por regla general, el monarca representa únicamente la cubierta de la burocracia. Los jefes de la burocracia son con el absolutismo líderes políticos de recia voluntad en el trono tales como Enrique IV, Gustavo Adolfo o el Gran Elector o grandes ministros como Sully, Richelieu u Oxenstierna. (6)

En Francia todo significaba una administración que dirigía todo y a todos, cosa que a su vez trajo como consecuencia la FORMACION DE LA BUROCRACIA MODERNA, hecho no menos importante que la formación de la clase capitalista y que será la causa del nacimiento de la burocracia en los Estados Unidos.

e) La Burocracia en Estados Unidos de Norte América.

Es interesante conocer como creció en gran forma la burocracia en los Estados Unidos al grado de predominar en las instituciones democráticas de esa nación. Al respecto P.M. Blau nos dice:

"Curiosamente, los científicos sociales coinciden en este punto, aun cuando partan de teorías disímiles en lo que respecta al desarrollo de la burocratización. Una doctrina sostiene que la proliferación de las burocracias es consecuencia del capitalismo moderno. Las ventajas económicas de la producción masiva llevaron al establecimiento de

grandes empresas industriales y, por último, al monopolio. Estas poderosas burocracias privadas presionaron a los gobiernos para salvaguardar sus intereses; por ejemplo, promulgando leyes de tarifas protectoras y estableciendo el aparato burocrático necesario para reforzarlas. De donde se deduce que la burocracia en el gobierno, así como en las industrias privadas, es el resultado de fuerzas originadas por el capitalismo. En una concepción opuesta, algunos economistas liberales atribuyen la tendencia a la burocratización a los esfuerzos voluntarios de los gobiernos para interferir en la economía capitalista. Si el gobierno asume la tarea de regular la vida económica, debe expandir enormemente su maquinaria burocrática, perturbando el mecanismo competitivo del mercado libre y facilitando de esta manera, el desarrollo de monopolios. La aparición de monopolios comerciales burocráticos, tanto como de burocracias gubernamentales, es el resultado inevitable de la decisión política de interferir en la libre empresa. Pero tanto unos como otros están de acuerdo sobre las consecuencias de la burocratización: concentra el poder en manos de unos pocos y reduce la libertad de los individuos, esencial para la democracia" (7)

Tomando en la debida consideración las doctrinas apuntadas líneas arriba, debemos enfocar sistemáticamente en nuestro análisis las transformaciones que en el marco de la sociedad industrial occidental, en cuyo seno el proceso de burocratización va a ser decisivo para configurar el moderno neocapitalismo.

En el mundo de la democracia liberal y de la libre empresa ningún momento histórico ha sido más patéticamente dramático que el de la crisis definitiva del optimismo liberal, estallando entre las dos guerras mundiales. Es el momento en que surgen los fascismos y en el que el (paraíso de la libertad), norteamericana, arrasado por la crisis de Wall Street, se ve obligado a imponer políticamente la pro

gresiva intervención del Estado, rompiendo la tradicional - autonomía del mundo de los negocios. En el (boom) económico que sigue en los Estados Unidos al primer conflicto mundial, el proceso de acumulación y concentración capitalista se acelera a la vez que parece cumplirse el diagnóstico de Marx sobre la progresiva pauperización obrera; el paro llegó a alcanzar diez millones (vid Faulkner, 1956, 718). Al compás de la concentración del capital financiero industrial galopa la especulación bursátil hasta que sobreviene el derrumbe. (sería difícil exagerar la absoluta ruina económica y el negro pesimismo que reinaban en Estados Unidos cuando Franklin D. Roosevelt asumió la presidencia el 4 de marzo de 1933). (Faulkner loc. cit. 732). Coincidiendo con tal campaña electoral, Adolf A. Berle y Gardiner C. Means - habían descubierto al público norteamericano una transformación decisiva en la propia base de su sociedad: en toda una serie de sectores la estructura de la libre empresa se había concentrado y burocratizado en tal suerte que el poder de las modernas corporaciones disolvía la libre concurrencia y el clásico papel protagonista de los capitalistas individuales. La potencia fiscalizadora de la "opinión del mercado" resultaba suplantada (por el criterio de los directores y gerentes), funcionando en el marco de las sociedades anónimas de mayor envergadura (Berle, 1958, 46, 47).

En 1938 en su mensaje al Congreso, el presidente Roosevelt formula drásticamente la nueva situación: (El poder -

de los particulares está alcanzando un grado tal que se está haciendo mayor que el del propio gobierno democrático. - La empresa privada está dejando de ser empresa libre y convirtiéndose en un ejemplar de colectivismos privados. El colectivismo monopolístico en la industria obliga a la implantación de un colectivismo en el gobierno). (8)

El desarrollo burocrático de la industria impulsado -- por e impulsando las grandes concentraciones empresariales, disuelve la libre concurrencia de los empresarios indivi-- duales y pone en marcha una dinámica de acumulación de po-- der que amenaza con deglutir la tradicional pretensión de -- autonomía arbitral del Estado liberal. Y ello en un momen-- to de crisis económica en que los conflictos de clases al-- canzan una máxima cota dentro de la historia norteamericana: novecientos mil votos llegarán a alcanzar los socialistas - en 1932.

La instrumentalización de la nueva política, llevand-- a la práctica las ideas Keynesianas del (Trust de cerebros) Presidente, exigía multiplicar la administración. A partir del New Deal el proceso de desarrollo administrativo conti-- nuará su ritmo, empujado primero por las necesidades de la guerra y más tarde por la acumulación de tareas que implica la administración de la paz a escala universal. Antes de - 1930, ninguna de las potencias industriales adolecía de una maquinaria burocrática estatal tan endeble como la nortea-

americana: desde su primera reorganización por el equipo de--
mócrata de Roosevelt (1938) su crecimiento seguirá una diná-
mica de expansión inexorable hasta convertirse actualmente -
en la última instancia de control que regula a escala mun--
dial el funcionamiento del mercado libre. Los datos de Ro--
bert Prethuis son altamente significativos: hacia la mitad -
del siglo sólo un 15% de los norteamericanos eran trabajado-
res autónomos; el 85% restante eran empleados. Alrededor de
la mitad trabajaban en empresas designables como "grandes --
organizaciones". (9)

Una vez detallados las causas que provocaron el crecien-
te desarrollo de la burocracia pasemos a señalar estadística-
mente el número de empleados que componen la organización bu-
rocrática y las relaciones que guardan con otros grupos pri-
vados de los Estados Unidos.

Según J. Leifer Freeman, se puede evaluar entre nueve y
diez millones el número de funcionarios civiles y militares-
en los niveles federal, estatal y local, en los Estados Uni-
dos. Sólo en el nivel federal había, el 31 de marzo de 1956,
en la nómina del Gobierno dos millones trescientos sesenta y
seis mil quinientos empleados civiles y dos millones ocho-
cientos setenta y nueve mil militares. La gran mayoría de es-
tos últimos formaban parte directamente de las fuerzas arma-
das, que poseen su propio sistema de reclutamiento y ascenso.

Sin embargo, algunos de ellos, estaban incluidos en el Departamento de Defensa o agregados a uno u otro de los numerosos servicios especiales del Pentágono. Algunos dependían directamente del Ejecutivo, pero la mayoría dependían de la Comisión de Servicio Civil. La Segunda Comisión Hoover en su informe sobre las funciones gubernamentales estimaba que el ochenta y cuatro por ciento de los funcionarios civiles dependían enteramente de la Comisión de Servicios Civiles que está encargada de establecer y aplicar, juntamente con los departamentos, las modalidades de acceso y promoción al servicio civil federal, de todas las categorías de puestos dentro de su competencia. Aunque no se realicen concursos en el sentido estricto para la administración de los candidatos, se puede afirmar sin embargo, que existe el sistema de "méritos" en la mayoría de puestos de la administración federal norteamericana.

Indudablemente como todas las funciones políticas, la función administrativa también tiene una autonomía relativa respecto de los grupos privados; al considerar la amplitud de los controles que ejerce, uno se halla tentado a suscribir la tesis de los que proclaman el advenimiento de la era de los tecnócratas. Sin embargo, un análisis más minucioso permite comprobar que la burocracia, al menos en los Estados Unidos, no es consciente de poseer la potencia que se le atribuye; por el contrario los funcionarios tienen más bien la impresión de hallarse cotidianamente ellos mismos sometidos

dos a poderosos controles por parte del Congreso, del Presidente, del Tribunal Supremo y del Público en general. Sin embargo, a medida que sus responsabilidades crecen se sienten cada vez más el blanco de los grupos privados que les coartan en todas sus actividades.

No obstante, parece que en general, todo el funcionamiento del aparato administrativo norteamericano está basado en la existencia de relaciones íntimas entre los servicios administrativos y los grupos privados tales como la Asociación de Veteranos, los Comités de Granjeros, la Federación Obrera, las Asociaciones Industriales y Financieras a través de los respectivos Departamentos Estatales.

Los servicios administrativos tendrían que conseguir la "conciliación" y el "equilibrio" de los intereses opuestos. Como sucede en el caso del Congreso y el Presidente, la función primaria de la administración sería de "mediación", arbitraje y representación. Sin embargo, muchos lamentan que se de tal grado de interdependencia entre la administración y los grupos. Se teme especialmente que de origen a consecuencias graves para los intereses "débiles" y "no organizados". Se lamenta también el hecho de que el enorme desarrollo de los servicios administrativos especializados se haya producido en detrimento de los llamados servicios de "interés general". Diversos proyectos de reforma de la adminis-

tración norteamericana han sido propuestos, sobre todo por -
las Comisiones Hoover, sobre el Ejecutivo para hacerlo más -
responsable y menos dependiente de los grupos. (10)

NOTAS AL CAPITULO I

- 1.- Mendieta y Núñez Lucio. Sociología de la Burocracia Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 1961.
- 2.- Jacoby Henry. La Burocratización del Mundo. Siglo - Veintiuno Editores, S.A.,
- 3.- Sauvy Alfred. La Burocracia. Eudeba.
- 4.- Floris Margadant Guillermo. Derecho Romano Edit. Porrúa 1974.
- 5.- Jacoby Henry. La Burocratización del Mundo. Siglo - Veintiuno Editores, S.A.,
- 6.- Obra citada página 35
- 7.- Blau P.M. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Editorial Buenos Aires.
- 8.- Roosevelt en Hofstadter, 1969. página 427. Citado - por León Dion en Los Grupos y el Poder Político en los Estados Unidos. Editorial Grijalbo, S.A., México 1967.
- 9.- Moya Carlos. Burocracia y Sociedad Industrial. Editorial Cuadernos para el Diálogo, Edicusa. Madrid - 1972.
- 10.- Dion León. Los Grupos y El Poder Político en los Estados Unidos. Editorial Grijalbo, S.A., México 1967

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Podemos afirmar que la organización de la burocracia - es una obra de arte de primera clase, en la cual se trabajó por muchos años. Por lo tanto, es una ilusión creer que pudiera ser desplazada y sustituida por la administración autónoma. La burocracia comunal, la burocracia de partido, - en todos los países parlamentarios y democráticos, demuestran lo contrario. Es una maquinaria indispensable de una administración escrita, orientada por el derecho formal; su esquematismo, su objetivización de todo lo personal es un fenómeno obligado, que acompaña al incontenible progreso hacia la gran empresa.

En el fenómeno de la burocratización, la expansión de la actividad estatal y la centralización de la responsabilidad y la actividad sociales en las instituciones oficiales - son fenómenos históricos y objetivamente primarios y de problemática especial, porque atañen a la constitución del todo social.

Veamos, pues, como está organizada la burocracia administrativa en México:

a) La Burocracia Administrativa Federal y Local.

Al hablar de Burocracia Administrativa Federal y Local nos estamos refiriendo, desde luego, a la parte de la estructura de la Administración Pública encargada de realizar la función administrativa en concreto, cómo está organizada en el Poder Ejecutivo que es al que, por lo general se le atribuye esta función.

Esta organización jurídica, es obvio que requiere de personas físicas que al desempeñar las funciones propias del empleo toman el nombre general de burócratas y más diferenciado el de funcionarios y empleados públicos, que contribuyen con su trabajo intelectual o físico para atender los fines del Estado mediante determinadas prestaciones.

Es sabido que el Poder Ejecutivo Federal es uno de los poderes a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía (art. 41 de la Constitución). La actividad de este poder se efectúa por el Gobierno y por la Administración Pública en la que se desarrolla la función pública. Es dable la comparación de una figura geométrica para explicar su organización funcional: una pirámide en la que la parte superior se encuentre el Presidente de la República, como el ^o primer burócrata (artículo 108 constitucional) y bajo de él toda la organización, burocrática, administrativa represen-

tada por funcionarios y empleados con sus diferentes categorías de grados, facultades y demás denominaciones a los -- que los sujeta su ordenamiento legal y claro, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás leyes administrativas.

Al respecto nos dice el maestro Andrés Serra Rojas:

"La actividad material o sucesión de ocupaciones, la -- ocupación técnica o sucesión de operaciones y técnicas y el principio directivo y ejecutivo, forman las bases en las -- que descansa la actividad de la organización burocrática -- que tiende a la mayor satisfacción de las necesidades estatales, unificando métodos y procedimientos". (1)

Por todo lo anterior, toda la organización administrativa se funda en las relaciones de los múltiples órganos de la Administración Pública .

En cuanto a la organización de la Burocracia Local, es to es, a la de las entidades federativas se puede asegurar que observan el mismo patrón con que está organizada la burocracia del poder ejecutivo federal; es decir a la cabeza se encuentra el Gobernador del Estado y abajo de él todo el conjunto de funcionarios y empleados públicos locales.

b) El Presidente de la República.

El Presidente de la República como primer burócrata de

la maquinaria administrativa esta clasificado constitucional y legalmente entre los altos funcionarios de la Administración Pública y está colocado en la cima de dicha organización junto con sus más cercanos colaboradores y tanto --- aquél como a éstos está encargada la decisión y responsabilidad de los importantes problemas de la función administrativa, así lo establece categóricamente el artículo 108 de la Constitución General de la República:

" Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, - los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes -- que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la constitución y leyes federales. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá -- ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común " (2)

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, expresa en su artículo 2:

" Para los efectos de esta ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, - los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República. También quedarán comprendidos en esta ley los gobernadores y diputados a las legislaturas de los Estados ". (3)

c) Funcionarios y Empleados Públicos.

La administración Pública se desenvuelve con la acción continua, permanente y eficaz, de varios miles de personas que ocupan las diversas categorías, que anualmente fija el presupuesto de egresos de la Federación y el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y de las demás instituciones administrativas, encargadas de llevar a cabo los fines del Estado. La acción para estos elevados propósitos sociales, obliga a la creación de un estricto régimen de derecho público, que asegure las exigencias de los servicios públicos, al mismo tiempo que regula y protege a los servidores del Estado. (4)

No obstante, por lo general, tanto en la Constitución como en otros ordenamientos legales se les conoce como funcionarios y empleados públicos, aunque dichos preceptos jurídicos también los nombren en otra forma, estas diferencias no tienen mayor importancia, y ha sido frecuente utilizar los términos indistintamente y con poca precisión. Sin embargo, estas distintas formas de nombrarlos no fija los alcances jurídicos de esta clasificación y así se va perdiendo su sentido inicial hacia un concepto que se va generalizando, al nombrarlos "trabajadores al servicio del Estado", "Servidores del Estado", "Servidores Públicos" o simplemente "burócratas".

En si, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que se encarga de reglamentar el apartado B del artículo 123 de la Constitución los llama "Trabajadores - al Servicio del Estado".

Veamos como en la Constitución se citan los términos-
funcionario y empleado:

El artículo 111, párrafo quinto de la Constitución dice:

" El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios - y empleados de la Federación, y del Distrito y Territorios Federales..." (5)

El artículo 89, fracción II de la Constitución, al hablar de las facultades y obligaciones del Presidente de la República dice:

"... y y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes" (6)

Este precepto da a entender que son funcionarios los que en forma expresa enumera y empleados los demás empleados de la Unión.

En otras ocasiones la Constitución sólo alude a funcionarios públicos, aunque comprenda a los empleados, como en el caso del artículo 128 que dice:

" Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen " (7)

Otras veces emplea una expresión genérica como la de empleos públicos, comprendiendo ambas categorías:

" Artículo 73, fracción XI: El Congreso tiene facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones ". (8)

Se pueden citar casos del empleo del término funcionario y empleado en las leyes administrativas; por ejemplo en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados:

" Artículo 10. Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere". (9)

A pesar de los distintos nombres con los que se conoce al personal que componen la burocracia es necesario determinar quienes pueden considerarse como funcionarios y cuales-

cos: son aquellos a que se refiere el artículo 89, fracción II, III, IV y V de la Constitución.

Los Empleados Públicos:

El empleado público aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas. Rafael Bielsa define al empleado público así:

" El empleado público sólo supone una vinculación intermedia que hace que su titular concorra a la formación de la función pública " (11)

Efectivamente, el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley y sólo colabora en la realización de la función por estas circunstancias:

- 1.- Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
- 2.- Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública.
- 3.- Por no tener carácter representativo.
- 4.- Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera.
- 5.- Por ser siempre retribuido.
- 6.- Por tener carácter contractual su relación con el Estado, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (12)

cos: son aquellos a que se refiere el artículo 89, fracción II, III, IV y V de la Constitución.

Los Empleados Públicos:

El empleado público aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas. Rafael Bielsa define al empleado público así:

" El empleado público sólo supone una vinculación interna que hace que su titular concorra a la formación de la función pública " (11)

Efectivamente, el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley y sólo colabora en la realización de la función por estas circunstancias:

- 1.- Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
- 2.- Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública.
- 3.- Por no tener carácter representativo.
- 4.- Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera.
- 5.- Por ser siempre retribuido.
- 6.- Por tener carácter contractual su relación con el Estado, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (12)

De acuerdo con las consideraciones anteriores, podemos concluir que cuando la Constitución, las leyes administrativas y las leyes del Trabajo utilizan la expresión muy generalizada de "trabajador al servicio del Estado", indudablemente, debemos entender que se refieren a los empleos públicos de acuerdo a las características que hemos mencionado anteriormente y que señalan claramente la diferencia que existe entre éstos y los funcionarios públicos, y porque por ejemplo la Ley Federal de los Trabajadores del Estado excluye a los empleados de confianza, los elementos del Ejército y la Armada, los elementos civiles del Departamento de la Industria Militar, el personal militarizado legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penales, aquellos que prestan su servicio mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

d) Grados y Facultades:

Los funcionarios y empleados al servicio de la Administración Pública, esta clasificada por grados según sus atribuciones en:

- 1.- Trabajador de base y trabajador de confianza.
- 2.- Trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo.
- 3.- Trabajador de presupuesto fijo y trabajador super-

numerario.

4.-Trabajador con nombramiento, a lista de raya y trabajador por contrato.

5.-Autoridades.

Es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 4o. quien considera a los trabajadores de base y los trabajadores de confianza. Esta distinción está inspirada en la legislación del trabajo:

Los trabajadores de base son regulados por el Apartado B del artículo 123 constitucional y por la Ley de los trabajadores públicos.

El artículo 5o. de la mencionada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado concluye: "Son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y por ello son inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente".

Los trabajadores de confianza se regulan por la fracción XIV del inciso B del artículo 123 de la Constitución:

" La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social ".

El artículo 5o. de la Ley de los Servidores del Estado

hace una enumeración de los trabajadores de confianza: aquellos cuyo nombramiento requiera aprobación expresa del Presidente de la República; los demás que enumera este propio precepto.

El criterio que se sigue para caracterizar a un empleado de confianza es la índole o naturaleza de la labor desempeñada, de acuerdo con esta ejecutoria de la Corte (Sem. Jud. Fed. VI ép. T. 14, pág. 156; T. VIII pág. 166; T. XXVI pág. 118; T. XXXII, pág. 72).

De la clasificación que considera al trabajador definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo, por obra determinada. El artículo 15, fracción III de la ley, al referirse al contenido de los nombramientos ordena: "III El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional por tiempo fijo o por obra determinada. (Sem. Jud. Fed. VI-época; T. 37 pág. 178; Sem. Jud. Fed. IV época; T. 38, pág. 178).

Una tercera clasificación considera a los trabajadores de base expresamente señalados en el presupuesto de egresos de la Federación y los empleados supernumerarios, comprendidos en partidas globales del mismo.

Respecto a los empleados supernumerarios, la Suprema -

Corte ha establecido la siguiente jurisprudencia:

"En virtud de que los empleados llamados supernumerarios son aquellos que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieren y los gastos que este origina se solventan con partidas extraordinarias destinadas al pago de los trabajadores que se encargan de tales labores, dichos empleados pueden ser contratados para desarrollar cualquier clase de servicio que desempeñen los trabajadores de planta" (Índice 1917-1965, 4a. Sala, Tesis Jurisprudencial 197, pág. 184).

"La circunstancia de que un trabajador al servicio del Estado tenga carácter de supernumerario, no lo convierte en variablemente en empleado de confianza, ni autoriza al titular de la unidad burocrática a despedirlo sin responsabilidad, en cualquier momento, ya que sólo puede cesársele al terminar las necesidades del servicio que motivaron su empleo, o por el agotamiento de la partida presupuestal correspondiente, debiendo considerársele como trabajador temporal, cuya relación con el titular esta sujeta al cumplimiento de las condiciones citadas". (Índice 1917-1965, 4a.-Sala, Tesis Jurisprudencial Núm. 198, pág. 185). (Sem. Jud. Fed. Tomo XXXIX, pág. 55, VI época).

Una cuarta clasificación alude a los trabajadores a lista de raya y a los trabajadores por contrato. Artículos 18 y 25 de la Ley.

2.- Los Funcionarios de hecho.

Para Villegas Basavilbaso la existencia de un funcionario de hecho depende de la concurrencia de las siguientes condiciones:

- I.- Debe existir la función que se ejerce reconocida por la ley;
- II.- Debe estar realmente en posesión de la función.
- III.- Debe ejercer la función bajo la apariencia de legitimidad, de título o autoridad.

Por lo expuesto, el funcionario de hecho se encuentra en una situación anómala por circunstancias diversas:

- a') Por tener un nombramiento viciado;
- b') Por carecer totalmente de nombramiento;

La investidura irregular es lo que caracteriza al funcionario de hecho. "Funcionario de hecho es aquél que, en ciertas condiciones, ocupa una función, ejerce la competencia, realiza actos con una investidura irregular y ejerce la función en virtud de una investidura plausible" (Semanario Judicial de la Federación, Gobierno de Facto, Tomo II, pág. 1135).

Un problema grave de los funcionarios de hecho es el relativo a su validez frente a terceros. Para este hecho se hace la distinción entre períodos normales. En las épocas normales un acto de un funcionario de hecho puede producir efectos, siempre que el autor tuviera la apariencia de un agente público regular, competente para llevar a cabo el acto y la opinión pública lo considerara como investido re-

biera ser castigado sino cuando al ejercer una atribución del Estado no pudiere ignorar razonablemente la irregularidad o terminación de su investidura, pues en tales casos, aunque el desempeño de un cargo sea pacífico, público y generalmente aceptado, la sanción penal es deseable como medio para prevenir el ejercicio de funciones públicas por personas distintas de los titulares de una investidura regular.

Es muy importante la teoría de los funcionarios de hecho, no sólo para fincar derechos y responsabilidades sino principalmente para la determinación de la validez de los actos de un funcionario que se estima de derecho.

3.- Los Funcionarios de Derecho.

El funcionario público de derecho es aquella persona que participa de manera legal y normal tanto en la gestión de los servicios públicos como en las demás actividades de la Administración Pública. La primera parte de esta doctrina corresponde a la escuela moderna del derecho-administrativo francés (Waline). La propia doctrina expresa que el funcionario público es un agente investido de un empleo permanente comprendido en el cuadro de un servicio público explotado por un organismo público (André de Laubadere). A esto se agrega, que el funcionario público-

es un agente investido de un empleo permanente, concurriendo a la gestión de un servicio público y encontrándose con respecto a la Administración en una situación estatutaria de reglamentación (Ferraud Charmantier).

De estas definiciones se deduce que un funcionario de derecho es aquél que reúne los siguientes elementos:

- a) La ley crea el puesto público, con su esfera de competencia respectiva.
- b) El funcionario debe reunir las condiciones externas e internas exigidas en la Constitución o en la legislación administrativa.
- c) La designación debe ser hecha por autoridad competente y apoyada en la ley respectiva. (13)

NOTAS AL CAPITULO II

- 1.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Quinta Edición 1972. México. Editorial Porrúa.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Divulgación 1968.
- 3.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados D.O.F. del 21 de febrero de 1940.
- 4.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Quinta Edición 1972. México. Editorial Porrúa.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Divulgación 1968. página 81.
- 6.- Obra citada páginas 63 y 64.
- 7.- Obra citada página 99.
- 8.- Obra citada página 53.
- 9.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.- D.O.F. del 21 de febrero de 1940.
- 10.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Quinta Edición 1972. México. Editorial Porrúa página 382.
- 11.- Bielsa Rafael. Derecho Administrativo T. II pág. 23.
- 12.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Quinta Edición 1972. México. Editorial Porrúa. página 385.
- 13.- Obra citada páginas 385 a 389.

CAPITULO III

BASES LEGALES EN QUE DESCANSA LA ORGANIZACION BUROCRATICA ADMINISTRATIVA

- a) Preceptos Constitucionales: Artículos 89 y 123 Apartado "B".

El régimen normativo de la función pública está constituido por el conjunto de leyes y reglamentos o disposiciones de carácter general que regulan la condición jurídica del personal administrativo, sus derechos, obligaciones y situación frente al servicio público.

Considerando la Constitución al Presidente de la República como el primer funcionario público que está en la cima de la burocracia, a él le otorga la facultad de nombrar a los demás burócratas para el feliz desempeño de la función administrativa y así lo establece en el artículo 89 fracción II:

"Nombrar y remover libremente a Los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no está determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;".

El artículo 123 constitucional en su apartado "B" --
indica:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...B.-Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores: ...".

Y en catorce fracciones con sus incisos establece las facultades de la burocracia así como sus obligaciones.

Los dos artículos anteriores son la base constitucional de la organización normativa de la burocracia en México.

Veamos ahora, la Ley Reglamentaria del Apartado B, -- del artículo 123 constitucional (D.O. del 28 de diciembre de 1963) por ser este precepto legal el que regula al personal directamente dependiente de la Administración Pública centralizada, desconcentrada y en algunos casos en instituciones descentralizadas.

El precepto jurídico que se encarga de reglamentar el mencionado Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución General se denomina LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, y este ordenamiento normativo en su artículo primero ordena:

"La presente ley es de observancia general para los - titulares y trabajadores de los Poderes de la Unión, de -- los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

Así como de las instituciones que a continuación se - enumeran:

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los -- Trabajadores del Estado;

Instituto Nacional de la Vivienda;

Lotería Nacional;

Instituto Nacional de Protección a la Infancia;

Instituto Nacional Indigenista;

Comisión Nacional Bancaria;

Comisión Nacional de Seguros;

Comisión Nacional de Valores

Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;

Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho y

Hospital Infantil.

Lo mismo que otros organismos descentralizados simila res a los anteriores que tengan a su cargo función de ser vicios públicos".

Es conveniente ver, aunque sea someramente los antece dentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio - del Estado, para tener una idea de como este ordenamiento legal protege a la burocracia administrativa.

Mucho antes que se expidiese el primer Estatuto de -- los trabajadores al Servicio del Estado, los titulares del Poder Ejecutivo Federal nombraban y removían libremente al

personal de la Administración Pública Mexicana.

Como sabemos, el artículo 89, fracción II de la Constitución entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, le otorga la facultad para nombrar y remover a los altos funcionarios superiores de la administración y:

"...nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes"

Dado que no habíamos disposiciones en contrario en nuestra Carta Magna, ni se contaba con una ley del Servicio Civil los nombramientos y cambios se hacían libremente y en la mayoría de los casos se cometían injusticias.

Cada nuevo período de la Presidencia de la República significaba una remoción casi general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho de permanencia en sus puestos. Esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba. Se crearon casos de notoria injusticia y grave perjuicio a los servicios públicos.

La Ley Federal del Trabajo ordenó: "Que las relaciones entre el Estado y sus Servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

La misma Suprema Corte en diversas ejecutorias estableció: "que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del artículo 123 de la Constitución".

Por estos motivos los empleados empezaron a crear conciencia de que debería expedirse una ley que los protegiera y así surgen una serie de disposiciones legales.

Durante el régimen del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se expidió el acuerdo presidencial, (D.O.F. del 12 de abril de 1934), estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado. Se consideró que se trataba de una medida administrativa transitoria de administración inspirada en razones políticas circunstanciales, que venía a establecer derechos temporales en favor de los trabajadores, por la propia eventualidad de los reglamentos, y por no haber tenido facultad el Ejecutivo Federal para una medida de tal naturaleza. (1)

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de -

los Poderes de la Unión se publicó en el D.O.F. del 5 de diciembre de 1938. Varios años de vigencia fueron suficientes para comprobar los problemas que originaba su aplicación que llegó a provocar problemas a la Administración Pública. (2)

El Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público, se vió obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementara y perfeccionara algunos aspectos del Estatuto vigente. Reforma publicada en el D.O.F. del 4 de abril de 1941, y D.O.F. del 30 de diciembre de 1947.

Ambos estatutos fueron impugnados por la doctrina administrativa, que insistió en la expedición de una ley del servicio civil, que antepusiera el interés público, sin descomocer los derechos de los servidores del Estado, aunque en la actualidad el tema ha perdido interés. (3)

La revisión del Estatuto se convirtió en un tema político, dada la fuerza de la organización burocrática mexicana, y se desarrolló una insistente campaña para elevarlo a la categoría de Ley Constitucional, en los mismos términos que la primera parte del artículo 123 Constitucional, base de la legislación del trabajo.

Este proceso político culminó con la adición al artículo 123 de la Constitución, de un Apartado B, con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública. La reforma constitucional fue publicada en el D.O.F. correspondiente al 5 de diciembre de 1960, luego se promulgó y publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 constitucional. Posteriormente ha sufrido una reforma en su artículo 46, fracción I. (4)

b) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Otras de las bases legales en que descansa la organización burocrática administrativa es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (que tiene sus más remotos antecedentes en el Capítulo VI de la Constitución española de 1812 que empleaba esta terminología y enumeraba en su artículo 222 los Secretarios de Estado) en cuanto que determina las atribuciones de cada una de ellas así como sus obligaciones.

Las Secretarías de Estado son los órganos superiores encargados cada uno de ellos de una rama de la Administración, son los colaboradores inmediatos del Presidente de la República con quien comparten la responsabilidad del -

manejo de los asuntos de la nación. Asumen un doble carácter como órgano político y como órgano administrativo.(5)

El Secretario de Estado o Ministro, tiene a su cargo la dirección general de la unidad burocrática denominada Secretaría de Estado. Es propiamente el jefe de los servicios administrativos con todas las facultades y poderes - jurídicos relacionados con su función.

Los poderes jurídicos de los Secretarios de Estado - son:

1.-Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a sus órdenes, de acuerdo con la ley, -- dándole órdenes, instrucciones, autorizaciones y modificándolas cuando lo estime razonable.

2.-Toman las decisiones ejecutorias importantes que exige la marcha del servicio. No tienen el poder reglamentario, pero si emiten decisiones particulares.

3.-Representan al Estado, persona moral, en todos -- los casos que concierne a la Secretaría, la administración de los bienes de dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la ley.

4.- El Secretario de Estado tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso el de autoridad responsable.

5.-Ejercen sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las leyes.

6.-El Secretario de Estado actúa subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la República y las contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación y las demás limitaciones que legalmente se fijen.(6)

El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramas determinados. (7)

El artículo 25 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expresa que tanto en unos como en otros habrá un Oficial Mayor, a quién se encarga el manejo de los asuntos administrativos internos de la dependencia.

Veamos como funcionan las oficinas o dependencias administrativas:

Es de comprenderse que la actividad burocrática de cada dependencia es muchísima, así como que resultaría -- abrumador el desahogo de todo el trabajo por una sola persona. Para esto la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ha establecido que, además del Secretario que debe estar al frente de cada Secretaría, habrá el número de -- Subsecretarios que determine presupuesto de egresos de la Federación, quienes auxiliarán en sus labores al titular y lo substituirán en sus faltas debiendo haber además, un Oficial Mayor, en cada una de dichas dependencias del Ejecutivo. En las Secretarías en que haya más de un Subsecretario, el Presidente de la República determinará, en cada caso, cual de los Subsecretarios debe substituir en sus ausencias al titular. Así lo expresan textualmente -- los artículos 26 y 28 de la mencionada ley:

"Artículo 26.-Corresponde originariamente a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto -- aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por -- dichos titulares".

"Artículo 28.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será --

expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias.

El titular de cada dependencia expedirá los manuales de organización y procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento. Los que deberán contener información sobre la estructura y la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados".

El papel esencial de las dependencias es preparar -- las decisiones administrativas y de efectuar el trabajo -- que resulta de la aplicación de dichas decisiones y velar por su ejecución.(8) Dice la Suprema Corte: "No son cuerpos independientes, ni obran por acción propia". (Semana-rio Judicial de la Federación. Tomo 13 página 307 5a. época).

Las Secretarías de Estado se dividen en direcciones-- generales que comprenden varios departamentos, los cuales a su vez se subdividen en diversas oficinas que también -- sufren subdivisiones con diversas denominaciones. En la ciencia de la Administración Pública, un capítulo impor-- tante se denomina "morfología administrativa" que estudia las diversas formas como se fracciona la competencia en -- los diversos órganos administrativos.(9)

c) Reglamentos Especiales.

Los reglamentos son otros de los ordenamientos jurídicos en que se funda la organización de la burocracia administrativa.

El origen de los reglamentos data de la desconfianza imperante entre la autocrática autoridad real y la cada vez más poderosa burocracia estatal. El reglamento describe las obligaciones de cada funcionario así como la división del trabajo hasta en los menores detalles.

En Prusia por ejemplo nos dice el historiador Hans - Rosenberg:

"Una burocracia bien establecida podía lograr muchas cosas por la obstrucción en una autocracia personal altamente concentrada. Los reales servidores en Prusia acabaron por subordinar a su propio poder el del rey. Especialmente la nobleza burocrática trabajaba como aliada de los terratenientes. Con ayuda de falsos documentos, los funcionarios superiores del servicio administrativo lograron desbaratar el temido intento de Federico para que disminuyeran los servicios obligatorios personales dentro de las haciendas privadas".

Sin embargo, el mantener en secreto el contenido del reglamento de los funcionarios hizo que se elevase ante los ojos del pueblo la importancia de la burocracia. Este secreto aisló al funcionario como si fuera de una casta especial, de un sacerdocio estatal, del resto de la población. Se recalcó además su singularidad por el hecho de -

que los funcionarios estuvieran liberados de la mayor parte de los impuestos y no caían bajo la jurisdicción de los juzgados menores. Esta singularidad y este privilegio se justificaba en el pensamiento de la burocracia: -- quien servía al Estado era representante de la autoridad estatal y encarnaba al Estado en su persona. (10)

En la actualidad, los reglamentos se dan a conocer a los gobernados por medio de las publicaciones oficiales y en México cada Secretaría o Departamento de Estado tiene su reglamento interno al que debe sujetarse en el desenvolvimiento de su actividad administrativa, llegando a regirse por completo más por el reglamento que por la ley, -- pero aunque se rija por este precepto más abstracto y más vago encuentra en él la base jurídica de su actuación.

NOTAS AL CAPITULO III

- 1.- Rodríguez Abelardo L. Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil. México. 1936.
- 2.- Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión D.O.F. del 4 de abril de 1941.
- 3.- Semanario Judicial de la Federación. 5a. época, T.25 pág. 918; T. 78, pág. 5452; T. 77 págs. 3208, 3115 y 5452.
- 4.- D.O.F. del 28 de diciembre de 1963 y D.O.F. del 20 de enero de 1967.
- 5.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado D.O.F. de diciembre de 1946.
- 6.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 11a. Ed. Porrúa. México 1966.
- 7.- Ley de Secretarías y Departamento de Estado reformada según D.O.F. del 12 de enero de 1972.
- 8.- Cordero Tormes, José Ma. Las Normas Administrativas en las dependencias españolas. Estudios dedicados al profesor García Oviedo. Tomo I pág. 361.
- 9.- Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIII, página 307. Tomo XIV página 117; Tomo XV página 117.
- 10.- Jacoby Henry. La Burocratización del Mundo.

CAPITULO IV

SUS PODERES

a) Político.

Las medidas políticas de la burocracia, se observan, a través de reglamentos emitidos por varias oficinas, esto es necesario pues a medida que se desarrolla el comercio y la industria se hace indispensable la actividad regularizadora de la administración del Estado para evitar el abuso de comerciantes e industriales.

Pero este poder político nace con el Estado moderno y se va desarrollando en la misma medida que éste porque la burocracia es uno de los pilares del Estado que sobrevive a cualquier forma de gobierno. Balzac habló de la burocracia en su grave análisis de la sociedad contemporánea (1838), como de un gigantesco poder que se había podido desenvolver desde que el Estado había sustituido a los príncipes en 1789. (1)

La aparición del orden liberal que dejaba solos al individuo y su propiedad cada vez harían confiar al poder del Estado más y más funciones sociales concentrándose con esto el poder en la jefatura del Estado. La misma

idea revolucionaria de igualdad ante la ley nacida de la revolución francesa sirven precisamente para fortalecer el poder estatal facilitando su ejercicio sobre sólo una clase de súbditos.

Carlos Marx ante el poder de la burocracia hizo impresionado la siguiente observación:

"Este Poder Ejecutivo, con su inmensa organización-burocrática y militar, con su compleja y vasta maquinaria estatal, un ejército de funcionarios de medio millón junto a un ejército de otro medio millón, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan los poros surgió en la época de la monarquía absoluta, a la caída del régimen feudal, que contribuyó a acelerar. Los privilegios señoriales de los terratenientes y de las ciudades se convirtieron en otros tantos atributos del Estado, los dignatarios feudales en funcionarios retribuidos y la complicada tarea de las soberanías medievales en pugna en el plan ordenado de un poder estatal cuya actividad esta dividida y centralizada como una fábrica. La primera Revolución Francesa, con su misión de quebrantar todos los poderes especiales locales, territoriales, municipales y provinciales, para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del gobierno. Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado. La monarquía-legitimista y la monarquía de julio no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que la división del trabajo, dentro de la sociedad-burguesa, creaba nuevos grupos de intereses, nuevo material para la administración del Estado. Cada interés común se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior general, se sus---traía a la propia actividad de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno, desde el puente, la casa, la escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia. Finalmente, la república parlamentaria en su lucha contra la revolución, vióse obligada a forta

lecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno. Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destrozarla. Los partidos que luchaban altemativamente por la dominación consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor.(2)

En México, dada la fuerza de la organización burocrática, la revisión del Estatuto que la regía se convirtió en tema político, y se desarrolló una insistente campaña para elevarlo a la categoría de Ley constitucional en los mismos términos que la primera parte del artículo 123 --- constitucional, base de la legislación del trabajo.

Este proceso político culminó con la adición al artículo 123 de la Constitución de un Apartado B, con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva agtuación de la función pública. La reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial correspondiente al 5 de diciembre de 1960, posteriormente se promulgó y publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Entre los grupos de presión la burocracia ocupa un lugar preferente en el Estado moderno, al lado de los grupos obreros y campesinos. Los enemigos de la burocracia ven en ella un factor opuesto al régimen democrático, sobre todo cuando se refieren a la oligarquía burocrática.

En el Estado totalitario la burocracia ocupa una posición directiva esencial.

Pero el poder de la burocracia en lo político lo --- ejercen los que ocupan cargos directivos en las oficinas centrales o en el campo y que en el lenguaje administrativo son descritos por lo general como dirigentes de nivel medio o alto, son a estos funcionarios a quienes el go--- bierno acude para que proporcionen asesoramiento político, cooperen en la formulación de planes y comprometan la colaboración del personal a su cargo, para poder transfor--- mar las expectativas políticas en realidades, buscando -- más un aumento de poder que sus propios fines que es el -- de servicio.

Es sabido que todo comportamiento administrativo importante, lleva implícito algunas derivaciones políticas y que los grupos de una sociedad que buscan poder e in--- fluencia, rodean por esta razón los centros administrativos de decisión, para obtener ventajas de sus decisiones netamente políticas.

Podemos constatar este poder político de la burocracia cuando vemos que surgen en muchas partes burocracias opresivas. Algunos opinan que existen pocas alternativas para la aceptación cautelosa de este fenómeno. Se señala-

que la necesidad más imperiosa la constituye la rápida -- transformación económica, y que es poco lo que se puede -- hacer para moderar la conmoción de las expectativas cre-- cientes. En estas circunstancias se debe aceptar una bu-- rocracia cada vez más poderosa y esperar el surgimiento -- de otras instituciones políticas. Más aún, no es seguro-- que los intentos de limitar el poder burocrático tendrán-- siempre los resultados deseados. Por ejemplo, el estímulo -- brindado a instituciones políticas más fuertes, como sis-- temas bipartidarios o multipartidarios, puede ser contra-- productivo si lo que está en juego es el desarrollo econó-- mico. Desde este punto de vista, sería preferible el sis-- tema de un sólo partido dominante, con la esperanza de -- que el mismo partido sirva de freno a la burocracia, tal-- como sucede en la Unión Soviética.

Sabemos también que en muchos lugares de Africa las-- burocracias fuertes mantienen unidos a los nuevos países, -- de lo contrario se dividirían bajo la presión de las fuer-- zas disgregantes que los acosan. En estos lugares es --- esencial una burocracia poderosa para mantener la unidad-- ante la asechanza de límites políticos artificiales, la -- fuerza competitiva de las estructuras familiares y tribia-- les, las dificultades para organizar y financiar partidos -- políticos, la escasa energía utilizable de la población y -- la tendencia de esa población a invertir en artículos de

consumo y no en la formación de capital. En resumen, hay quienes sostienen que en los Estados en proceso de desarrollo las burocracias poderosas constituyen un mal necesario que desde el punto de vista de la democracia, debe tolerarse a la espera de una mejor situación. (3)

b) Administrativo.

Al aumentar el poder central crece el número de funcionarios. El Ejecutivo puede hacer efectivo su poder, -- porque unos temen a sus funcionarios y otros aspiran a -- serlo. La administración es cada vez más perfeccionada y hallan nuevos modos de dirigir a los hombres.

Creemos que quien decide es el jefe -gran error-. -- El profundo conocimiento de esta posibilidad es parte de la decisión. A pesar del gran aparato burocrático que -- prepara todo lo que llega a su escritorio, él cree que en última instancia es el quien toma la decisión. Pero es -- únicamente un agente de tránsito, que no decide donde camina el automóvil, sino que le da las señales.

Se requiere la protección oficial, se necesitan procedimientos reglamentados para impartir justicia. La emisión de papel moneda y toda la actividad bancaria se autoriza y controla a través de las leyes bancarias del Esta-

do. Se reglamenta el trabajo, la vivienda, la asistencia a los pobres, etc.,

c) Social.

En el momento en que cada individuo tuvo que cuidarse de sí mismo y sus propias preocupaciones se convirtieron en el centro de su existencia surgió la apatía hacia las funciones sociales. Por eso se hizo necesaria la intervención del Estado en la reglamentación de la existencia social controlándola a través de la burocracia dictando medidas sanitarias como la vacunación obligatoria, la vigilancia de los alimentos, el agua potable para la ciudad y la de riego para el campo, las medidas de seguridad en las fábricas y en las minas, y la imposición de la escuela obligatoria, que sirvan a las finalidades del Estado y lleven desde luego a la creación de nuevos puestos burocráticos.

Es necesario proteger a la sociedad, en vista del padecimiento del proletariado industrial, prohibiendo el trabajo de niños en las fábricas, el trabajo nocturno de las mujeres, limitación de las horas de trabajo y es lógico que con estas protecciones, el proletario hace conciencia de sus intereses y presenta luchas sindicales a las fábricas y comercios surgiendo entonces la necesidad de -

unidades burocráticas para controlarlos tales como las -- Secretarías del Trabajo, de Salubridad y Asistencia Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.,

d) Económico.

La burocratización en la economía comienza cuando al Estado le conviene la industrialización y trata de fomentarla por todos los medios, con ayuda de barreras protectoras, subsidios a las exportaciones y subvenciones indirectas a los salarios proporcionando estadísticas e información, fomentando la ciencia y los experimentos.

Los industriales y comerciantes siempre están ocupados en sus difíciles y novedosas empresas, sin preocuparse por sus semejantes. Estas gentes expresan su principio general diciendo que el aparato del Estado no debe -- mezclarse en los asuntos privados; pero cada uno desea, -- excepcionalmente, recibir ayuda en casos especiales y tratan de poner la actividad del gobierno de su parte, pero como son muchas personas que persiguen al mismo tiempo -- esa meta, para muy diversos fines, la esfera del poder gubernamental central se expande hacia todas partes inadvertidamente.(4)

El Estado interviene en la producción y el intercam-

bio de mercancías, en sus atribuciones en materia de impuestos, en la construcción de instalaciones y los medios de comunicación pública y todas estas tareas que se va adjudicando el Estado lo hace en forma legal y tienen como consecuencia la centralización de poder en manos de la burocracia que es la que va a dirigir esas actividades porque es obvio que mientras más se desarrolla la economía - mayor desarrollo requerirá la creación de obras de infraestructura, como son la construcción de caminos, puentes, puertos, barcos, sistemas de riego y drenaje.

Donde más surge la estatización de la economía a través de su burocracia, es en las épocas de crisis económicas: oficinas especiales se encargan de sostener los precios, de los acaparamientos, de las limitaciones a la producción, de medidas para procurar empleos, de las regulaciones del crédito y los intereses, del aumento del poder adquisitivo, de las regulaciones monetarias, de las cuotas de importación y exportación y estas tareas que son medidas de emergencia se convierten en actividades permanentes en oficinas de planeación y dirección de una economía dirigida por el gobierno.

Montchrétien, que en 1615 dedicara su tratado de economía política al Rey y a María de Médicis seguramente no se imaginó que llegaría tan lejos la intervención-

económica del Estado, que el mismo anunciara en la segunda mitad de ese siglo. 320 años después fechaba John Maynard Keynes la introducción a su *General Theory of Employment, Interest and Money*, que ofrecía como consuelo a los organismos públicos que habían tratado de conjurar la gran crisis con ayuda a los desocupados, trabajos públicos, créditos oficiales y presupuestos deficitarios, el que esas medidas tenían justificación científica. Pero tampoco él hubiera podido predecir hasta donde llegaría dentro de poca la actividad de los órganos administrativos del Estado en la Economía a pesar de haber escrito diez años antes de su obra citada, un folleto titulado *The End. of Laissez-Faire*, que anunciaba el principio de una nueva época. (5)

Las razones de la importante participación del sector público o el gobierno en los fenómenos de cambio económico, social, político y administrativo, son tantas como los distintos tipos de desarrollo a que dan origen. En muchas -- partes el gobierno es el único sector social importante -- dispuesto a asumir la responsabilidad de la transformación. En otras, la burocracia maneja gran parte de los recursos profesionales, técnicos y empresariales que necesita una sociedad empeñada en el cambio. En otras la participación primordial --e incluso monopolista-- del sector público-- en programas de desarrollo social y económico, puede ser -- la manifestación de un tenaz compromiso ideológico. Más--

aún, en cualquier tipo de situación, tanto del pasado como del presente, la creación del capital social básico requiere la utilización de todos los recursos de la capacidad política y burocrática. Sin esa participación pública, son muy pocos los planes relacionados con cambios fundamentales en la estructura económica o social que resultan significativos o factibles.

NOTAS AL CAPITULO IV

- 1.- Honore de Balsac. Les employés. Euvrés complets. Paris 1853. Citado por Henry Jacoby en la Burocratización del Mundo.
- 2.- Marx Carlos. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte- obras escogidas en dos tomos. Tomo I Ed. Progreso Moscú 1966. Citado por Henry Jacoby en la Burocratización del Mundo.
- 3.- LaPalombara y otros. Eurocracia y desarrollo político
- 4.- Tocqueville, Alexis de. De la Democracia en América.
- 5.- Jacoby Henry. La Burocratización del Mundo.

CAPITULO V

COMO CLASE SOCIAL

La Burocracia ha sido objeto, desde hace mucho tiempo, de la atención de los sociólogos. Según S.N. Eisens--tadt, "Se puede hacer remontar el análisis sociológico de la burocracia a numerosas obras diferentes, tales como -- las de Ferguson sobre el despotismo oriental, las de Marx y de Toqueville que tratan de la burocratización y de la regimentación de la vida social en el mundo moderno; pero la concentración explícita de la atención sobre el problema de la burocracia ha comenzado verdaderamente con las - obras de Max Weber, R. Michels y G. Mosca y después de la segunda guerra mundial, continuó con los trabajos de ---- Manheim, de Finer y de Friedrich" (1)

Algunos autores afirman que la burocracia es una clase social; Lucio Faenza, por ejemplo, dice que la clase - está caracterizada actualmente por la propiedad de tipo - capitalista, pero que como derivado de ésta, se perfila - ya otro género de propiedad, el de la ciencia y de la técnica que constituyen la base del poder burocrático. (2)

Al contrario del autor antes citado el maestro Lucio Mendieta y Núñez dice que: "...la clase es un conjunto so

cial de personas que ofrecen ciertas características fundamentales comunes, pero ese conjunto social carece de límites precisos respecto de otros y no está organizado, -- circunstancia por la cual la clase no es un grupo, sino -- un cuasi-grupo, pues el grupo se caracteriza por su organización interna y su clara manifestación externa. De --- acuerdo con estas ideas, la burocracia es un grupo y no -- una clase social pues está perfectamente definido, se pue de, inclusive, determinar en un momento dado, con toda -- precisión, el número de sus integrantes porque estos po-- seen una situación jurídica que los distingue de cualquier otra persona carente de ella". (3)

Además, el mismo autor expone: "La sociedad en los países capitalistas se compone de clases; pero cada clase a su vez, esta formada por sectores definidos. En la clase media, por ejemplo, la burocracia aparece con perfiles propios que la configuran dentro de ella con bastante precisión. La burocracia es clase media; pero el hecho de -- ser la detentadora del poder del Estado, la expresión viva de éste, el medio ineludible de relación entre el Poder y la sociedad, le da notable preponderancia sobre las otras clases y grupos sociales y hace suponer desde luego que ejerce influencia decisiva en muchos aspectos de la vida de las sociedades humanas" (4)

Por nuestra parte nosotros al considerar que la burocracia es una clase social, no lo hacemos en el sentido - de que abarque toda la clase media, pues sabemos que en - ésta están incluidos los profesionistas libres, comerciantes, artistas, etc., sino que tomando en consideración -- que cuando la estratificación social no es rígida, cuando las divisiones aunque importantes no afectan esencialmente a los derechos individuales básicos del hombre, y sobre todo cuando hay movilidad vertical, es decir cuando - hay posibilidad de pasar de una capa a otra, es cuando podemos decir que existe una clase social y en el caso del grupo colectivo que forma la burocracia encuadra en esta descripción y por lo tanto bien podemos considerarla como una clase social, ya que ésta para ser tal debe implicar una forma común de vida, coincidencia de intereses, diferencia frente a otras clases y gozar de ciertos privilegios y en la burocracia se da todo esto, veamos:

a) Forma común de vida.

Perteneciendo en lo general la burocracia a la clase media, desarrolla una forma común de vida con sus cualidades y defectos:

La burocracia es, no cabe duda, el sector más preparado culturalmente de la clase media, agrupa entre sus --

filas gran número de profesionistas dotados de cultura --
universitaria y técnica que disponen, en las horas de --
oficina, por razón de su mismo trabajo y fuera de esas ho--
ras, de tiempo suficiente para aumentar sus conocimientos
y cultura.

También en la burocracia se hallan importantes expo--
nentes científicos cuya misión es la de prepararse cada--
vez más y hacerse aptos en la investigación y en el estu--
dio de la materia o materias a las cuales se dedican.

Claro que científicos y profesionistas, son desde el
punto de vista cultural, la élite de la burocracia; pero
el grueso de ella, la gran mayoría de oficinistas no care--
cen de cierta preparación, porque está formada, casi siem--
pre, por gentes que no terminaron sus estudios escolares--
y desde la secretaria que esconde en su escritorio la re--
vista que lee en los momentos desocupados, hasta el ofi--
cial o el Jefe de Sección, disponen de bastante tiempo, -
al terminar sus labores, para interesarse por cuestiones--
culturales. Tienen el estado de ánimo y los medios econó--
micos para ello, pues la mayoría de los burócratas cesa,-
automáticamente, de pensar en el trabajo oficinesco en --
cuanto concluyen las horas reglamentarias del mismo y ge--
neralmente se hallan en posibilidad de afrontar los gas--
tos que exigen la compra de libros, de periódicos y revis

tas, la asistencia a representaciones teatrales, a con-
ciertos, a exposiciones y raras veces faltan en sus hoga-
res el radio y la televisión. Aunque este empeño cultu-
ral del burócrata lo hace sólo con fines de distracción -
sin embargo, alcanza determinada preparación.

El burócrata solamente considera la existencia a --
sueldo fijo, cubierto en día y horas precisos.

Acomoda sus condiciones de vida personales, familia-
res, a su sueldo que gana, tendiendo siempre a realizar -
un ideal de vida muy cercano o parecido al de las clases -
acomodadas y sacrifica, en aras de ese ideal, a veces, co-
sas que parecen indispensables.

Así, vemos que los empleados públicos, en la casi la
totalidad de los casos conservan digna presentación perso-
nal, no obstante de que muchos de ellos perciben, sueldos
muy bajos. El funcionario, no solamente procura estar, -
siempre, correctamente vestido, sino que tiende a rodear-
se de toda clase de comodidades y hasta de cierto lujo, -
en su casa.

También es común en la burocracia la falta de interés
personal en el trabajo, con pocas excepciones el conjunto
de la burocracia se distingue por la falta de alegría, de

entusiasmo en las tareas que desarrolla. Traduciéndose - su actitud, l a mayoría de las veces, en rutina, lentitud baja calidad, a veces malísima, de los servicios públicos.

Es común en los burócratas el desprecio absoluto --- por el tiempo del público a que atienden.

También identifica a los burócratas la carencia de - instrumentos de trabajo ya que los que utiliza son de la institución en que labora.

Toda la burocracia se rige por reglas precisas, le-- yes, reglamentos y disposiciones. (5)

b) Coincidencia de intereses.

Todos los burócratas perciben, normalmente un sueldo fijo, servicio de guarderías para sus hijos, tiendas y -- farmacias especiales, servicios médicos, hospitalización; así como un retiro de vejez por medio de una pensión.

El burócrata está colocado en un escalafón que va -- desde los puestos inferiores, menos importantes y menos - bien pagados a los superiores, excepción hecha de los al- tos funcionarios que ocupan su cargo por situaciones poli- ticas.

Coinciden en estar conscientes de que no son propietarios de los instrumentos de trabajo, saben que para poder trabajar deben ser empleados para tener acceso a los instrumentos con objeto de trabajar para vivir. (6)

En la burocracia se desarrolla un espíritu de cuerpo que hace prácticamente nugatorio el efecto de las quejas del público y de las responsabilidades, pues los empleados y funcionarios se ayudan entre si por solidaridad.

c) Diferencia frente a otras clases.

La misma naturaleza de la actividad a que se dedica la burocracia hace que se diferencie de otras clases sociales y esto lo podemos afirmar, al comprobar que el burócrata parece tener antipatía a las actividades del comercio, a los trabajos físicos de industrias y oficios.

Considera su posición social como la más culta y hasta con poder político y social, sabe que esto le es propio, y además cuenta con muchas relaciones dentro de su círculo social, un acervo de ideas, prejuicios, costumbres, necesidades, sentimientos, conocimientos, formas de conducta, etc., Y todo esto es natural, en ellos, pues el sentimiento de clase contiene un acento que lo hace diferenciarse de otras clases.

d) Goza de ciertos privilegios.

El funcionario moderno disfruta de una estimación social estamental específicamente realizada y protegida por normas legales de carácter penal que lo ponen a salvo de las ofensas de que pudiera ser objeto por parte de particulares, pues como representante del Estado, siempre cuenta con imperium en todas sus actuaciones oficiales, ya que detenta siempre cierta autoridad.

En principio, el cargo público es perpétuo, en el sentido no que se considere al empleado con un derecho personal para ocuparlo, sino porque solamente se le remueve con causa justificada salvo, desde luego, los funcionarios que ocupan puestos superiores pues la duración de éstos en sus cargos dependen de las circunstancias políticas.

NOTAS AL CAPITULO V

- 1.- Eisenstadt, S.N. Bureaucracy and Bureaucratization. - Current Sociology Vol. VII No. 2 1958. pág. 99 y siguiente. Citado por J. LaPalombara en Burocracia y - Desarrollo Político. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- 2.- Faenza Lucio. ¿Es la Burocracia una clase social? en la Revista Passato e Presente No. 8 Roma Italia. Marzo-abril 1959.
- 3.- Mendieta y Núñez Lucio. Las Clases Sociales. Cuadernos de Sociología. Biblioteca de Ensayos Sociológicos Universidad Autónoma de México.
- 4.- Mendieta y Núñez Lucio. Sociología de la Burocracia. Cuadernos de Sociología. Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Universidad Nacional Autónoma de México.
- 5.- Obra citada.
- 6.- Merton Robert K. Estructura y personalidad de la burocracia. en Readings in Bureaucracy. The Free Press. 1953. Citado por Carlos Moya en Burocracia y Sociedad Industrial, Cuadernos para el Diálogo, páginas 40 y sig.

CAPITULO VI

LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO

a) Concepto de la Reforma Agraria.

Partiendo de la base que la palabra "reforma" significa acción y efecto de reformar lo propuesto o ejecutado como innovación o mejora, pues reformar equivale a: volver a formar, rehacer, reparar, reponer, etc., (1) pretendemos llegar a señalar el concepto de la Reforma Agraria en general y posteriormente la Reforma Agraria, en México.

En general Reforma Agraria es el conjunto de planes progresistas para mejorar el destino de los campesinos, debido a la injusta distribución de la tierra y otros recursos, considerando a la Reforma Agraria como un instrumento inevitable para cambios no solamente económicos, sino también sociales y políticos, tomando en cuenta que además -- del pago por expropiación de tierras, la Reforma Agraria -- tendrá que estar acompañado por programas de ayuda financiera o técnica a los campesinos y por el desarrollo de -- las infraestructuras, tales como construcción de caminos, -- presas, vivienda, colegios, hospitales y recuperación de -- tierras. Todo esto debe realizarse, se supone, dentro del marco institucional existente.

Así, la Reforma Agraria en México surge como plan político del gobierno para solucionar el problema agrario que representaba el acaparamiento de la tierra por unas cuantas personas, lo que traía como consecuencia -- una desproporcionable riqueza para los acaparadores de tierras y la miseria de la inmensa mayoría de los campesinos que físicamente trabajaban los campos y únicamente recibían lo indispensable para no morir de hambre.

A este respecto el maestro Raul Lemus García nos da el siguiente concepto:

"La Reforma Agraria es una institución cuyo objetivo total se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva, en beneficio de la población -- campesina" (2)

Por otra parte, la Reforma Agraria se ofrece con un carácter de gran complejidad porque el problema que trata de resolver es en si mismo extraordinariamente complicado, de tal manera que en planes, proyectos y estudios de índole agraria se abarcan sólo algunos aspectos de la cuestión; como el que nosotros en esta tesis tratamos de señalar, al considerar a la Burocracia como la institución encargada de aplicar la Reforma Agraria, pero es -- conveniente antes conocer aunque sea a grandes rasgos a

los que con sus ideas y entusiasmo consideramos a sus -
precursores, destacándose entre ellos:

Don Miguel Hidalgo y Costilla, que inició el movi--
miento de independencia, el cual encontró eco mayor y se
guidores numerosos y distinguidos en el campo; en hom---
bres y recursos el agro entregó lo mejor. Estando Hidalg
go y sus lugartenientes dispuestos a liberar al hombre -
de la explotación del hombre, y a conceder la libertad -
a los esclavos, como lo decretó, el Cura de Dolores, ---
cuando ordenó abolir la esclavitud, primero en Morelia -
(antes Valladolid) el 19 de octubre de 1810; después en
Guadalajara, el 6 de diciembre siguiente, como consta en
el documento que al efecto proclamó:

"Por el presente mando a los jueces y justicias del
distrito de esta capital que inmediatamente procedan a -
la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por
los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las co
munidades de los naturales, para que entregándolas en la
caja nacional se entreguen a los referidos naturales las
tierras para su cultivo sin que para la sucesivo puedan-
arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamen
te de los naturales en sus respectivos pueblos.

Dado en mi cuartel general de Guanajuato, a 5 de di
ciembre de 1810, Miguel Hidalgo, Generalísimo de América
Por mando de S.A. Lic. Ignacio Rayón, Secretario". (3)

Don José María Morelos y Pavón con su "Proyecto de -
Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adic
tos al Gobierno Español", que en lo conducente expresa:

"Deben también inutilizarse todas las haciendas -- grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas, -- cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo".
(4)

El doctor Francisco Severo Maldonado en 1823, publicó un proyecto de leyes agrarias en el cual se pretendía que:

"Toda la parte del territorio nacional que actualmente se hallare libre de toda especie de dominio individual, se dividirá en predios o porciones, que ni sean tan grandes que no pueda cultivarlas bien el que las posea, ni tan pequeñas que no basten sus productos para la subsistencia de una familia de veinte o treinta personas"
(5)

El Plan de Sierra Gorda, como emblema de lucha del ejército regenerador de Sierra Gorda proclamado el 14 de mayo de 1849, que como siempre sostenido por campesinos - sostiene preceptos en materia agraria de gran contenido - para la reivindicación de las tierras a los agraristas, - como los artículos que se transcriben:

"Artículo 12.- Los arrendatarios de las haciendas - y ranchos sembrarán las tierras a una renta moderada, y de ninguna manera a partido y los propietarios estarán - obligados a repartir entre aquellos los terrenos que no sembraren por su cuenta."

"Artículo 13.- Los arrendatarios dichos no pagarán - ninguna renta por pisaje de casa, pastura de animales de servicio, leña, maguey, tuna, lechuguilla y demás frutos naturales del campo que consuman en sus familias".

"Artículo 14.- Ninguna faena harán los propios --- arrendatarios ni servicio alguno, que no sea justamente pagado".

"Artículo 15.- Los peones y alquilados que ocuparen los propietarios, serán satisfechos de su trabajo en dinero o en efectos de buena calidad y a precios corrientes de plaza". (6)

Don Ponciano Arriaga, cuando siendo diputado propuso al Congreso de 23 de junio de 1856, la expedición de una ley agraria para aliviar la defectuosa distribución de la tierra dijo:

"I El derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo. Es contraria al bien público y a la índole del gobierno republicano la existencia de grandes posesiones territoriales en poder de una o de pocas personas;

"II Se declara como máximo de posesión de fincas -- rústicas, quince leguas cuadradas. Los poseedores de -- haciendas de mayor extensión deberán cultivar sus terrenos acotándolos debidamente y si no lo hicieren no tendrán derecho de quejarse por los daños causados por quienes metan ganados o se aprovechen de los frutos naturales;

"III Si transcurrido un año permanecen incultas o -- sin cercar las haciendas mayores de quince leguas, producirán una contribución de veinticinco al millar sobre su valor fijado por peritos;

"IV Los terrenos de fincas de más de quince leguas cuadradas de extensión serán declarados baldíos si no se cultivan en dos años. Los nuevos propietarios no tendrán mayor derecho que quince leguas;

"V Las ventas de terrenos menores de quince leguas serán libres de todo impuesto;

"VI El propietario que quisiera una extensión mayor de quince leguas, deberá pagar un derecho del veinticinco por ciento sobre el valor de la adquisición excedente;

"VII Quedan abolidas las vinculaciones y las adjudicaciones de manos muertas;

"VIII Los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierras, debiendo indemnizarse al propietario anterior y repartiéndose los solares entre los vecinos a censo enfiteúutico;

"IX Cuando en una finca estuviere abandonada alguna riqueza conocida que no se explotare, deberá adjudicarse el derecho de hacerlo al denunciante;

"X Quedan exentos de cualquiera contribución los habitantes del campo que no tengan terreno cuyo valor exceda de cincuenta pesos ". (7)

Sin duda, estas proposiciones de don Ponciano Arriaga contribuyeron a normar el criterio de los legisladores de las leyes que posteriormente se promulgaron.

El Programa del Partido Liberal, que se dió a conocer el 10. de junio de 1906, suscrito por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villareal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera y Manuel Sarabia, contiene los principios fundamentales de la Reforma Agraria ya que en su Manifiesto y Programa este Partido aborda en el Capítulo "Tierras". El derecho del Estado para recuperar las tierras improductivas a fin de destinarlas a quienes la trabajen otorgándolas a censo, prohibiendo su traslado a terceras personas por acción mercantil. Entregar parte de las tierras recuperadas a los mexicanos expatriados - subvencionando su regreso al país. y así proponía:

"Determinar la extensión máxima de tierras que el Estado puede otorgar a título de posesión gratuita.

Obligar a los propietarios a cultivar sus posesiones.

Crear un banco agrícola con el fin de refaccionar a los pobres del campo, sin practicar la usura bancaria -- clásica que devora la renta de la tierra."(8)

Como se ve este capítulo abre las puertas para que el Estado reforme el derecho de propiedad agraria en un intento de proteger a los proletarios del campo, cuyo alcance va hasta señalar camino propicio de retorno a la Patria de los labradores expatriados por la miseria y el robo de sus tierras o por la tiranía política del cacique. Por otra parte apunta la constitución de un sistema de crédito útil a los productores explotados.

Don Andrés Molina Enríquez, en su obra titulada --- "Los Grandes Problemas Nacionales", editada en 1909 plantea en forma clara los problemas sociales relacionados con el problema agrario.(9)

Don Juan Sarabia y el Licenciado Antonio Díaz Sotoy Gama en el año de 1910, externaron la idea de limitar las extensiones de tierra que un individuo puede poseer, en un proyecto que presentaron pidiendo, entre otras cosas, que se declarase la procedencia de la expropiación por causa de utilidad pública de las tierras ociosas cer

canas a los pueblos que necesitasen ejidos, en extensión suficiente para crear nuevos pueblos y también que se -- llevara a cabo la expropiación de los latifundios en la parte que excediese de un máximo legal.

La Ley Alardín.- El diputado a la XXVI Legislatura-- don Manuel Alardín presentó un proyecto en el que propo-- nía:

"Una contribución directa del 2% anual sobre el va-- lor fiscal de la propiedad rústica existente en los Esta-- dos y Territorios de la nación, a cargo de los propieta-- rios que poseen más de mil hectáreas de terreno y de los cuales no tengan en cultivo la cuarta parte de ellas. -- Además se decretaría otra contribución directa de medio-- al millar por año sobre las propiedades no cultivadas o sobre las mayores de mil hectáreas que tengan cultivado-- el veinticinco por ciento de su extensión, o sobre las - propiedades de un sólo dueño menores de mil hectáreas, - que estén o no cultivadas".(10)

El Plan de Ayala.- Proclamado por los revoluciona-- rios del Sur, comandados por el General Emiliano Zapata, a raíz de que don Francisco I Madero, públicamente mani-- festó que nunca había pensado repartir las grandes pro-- piedades, planteó el sentir de los hombres del campo con respecto a la cuestión agraria y expedido el 28 de no--- viembre de 1911, en su parte relativa dice:

"6.- Como parte adicional del Plan que invocamos, - hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que -

hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los -- pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspon-- dientes de esas propiedades, de las cuales han sido des-- pojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo -- a todo trance con las armas en las manos la mencionada -- posesión, y los usurpadores que se consideren con dere-- chos a ellas, lo deducirán ante los tribunales especia-- les que se establezcan al triunfo de la revolución.

"7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pue-- blos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del -- terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria-- sin poder mejorar en nada su condición social ni poder -- dedicarse a la industria o a la agricultura por estar mo-- nopolizados en unas cuantas manos, las tierras y aguas; -- por esa causa se expropiará previa indemnización de la -- tercera parte de esos monopolios a los poderosos propie-- tarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos -- de México obtengan ejido, colonias, fundos legales para -- pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore -- en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de -- los mexicanos.

"8.- Los hacendados, científicos o caciques que se -- opongan directa o indirectamente al presente Plan, se na-- cionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a -- ellos les corresponde se destinarán para indemnización -- de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las -- víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

"9.- Para ejecutar los procedimientos respecto a los -- bienes antes mencionados se aplicarán las leyes de desa-- mortización según convenga de norma y ejemplo pueden ser -- vir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los -- bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas -- y conservadores que en todo tiempo han pretendido el yu-- go ignominioso de la opresión y el retroceso".

La Ley Agraria del Villismo.- Expedida por el Gene-- ral Francisco Villa en la ciudad de León, Gto., el 24 de -- mayo de 1915; contiene ideales agraristas para resolver-- el problema agrario, indicando que la solución consistía -- en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en --

la creación de numerosas pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos suficientes - para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso. (11)

La Ley de 6 de enero de 1915.- Cuyo autor fue el Lic. don Luis Cabrera, es el precursor que más directamente influyó, pues creó las bases de la legislación agraria que nos rige. En la exposición de motivos de la mencionada ley condensó todo el historial del problema agrario de México y dijo que el descontento de los hombres del campo se encontraba en el despojo, de que habían sido víctimas, de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que el gobierno colonial les había concedido como medio para asegurar la existencia, las clases indígenas. En dicha exposición de motivos pueden leerse los actos mediante los cuales se realizó ese despojo a raíz de haber sido individualizado la propiedad comunal a causa de las leyes de desamortización y se consideran como tales las "concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda o a pretexto de apeos y deslinde, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y a las llamadas Compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años

pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia".

Se dice que debido a que el Artículo 27 de la Constitución negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces por esta causa, dichos pueblos, carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos, pues aún cuando las leyes de baldíos facultaban a los síndicos de los ayuntamientos para defender los terrenos de sus pueblos respectivos, no pudieron hacerlo por falta de interés y por las condiciones políticas de la época.

De todo lo cual se concluyó que era necesario restituir por justicia y dotar por necesidad, tierras a los pueblos despojados o carentes de ellas, y al efecto, se facultó a los jefes militares para que expropiasen y repartiesen las tierras que considerasen conveniente, observando en todo las disposiciones de la Ley.

Los puntos esenciales de la Ley de 6 de enero de 1915, son los siguientes:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechos por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de

25 de junio de 1856.

Declara igualmente nulas todas las composiciones, - concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 1.º de diciembre de 1870.

También declara la nulidad de las diligencias de -- apeo y deslinde practicadas por Compañías Deslindadoras o por Autoridades Locales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, crea una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República y - los Comités Particulares Ejecutivos "que en cada Estado necesiten".

Estableció facultades para aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que los solicitan, ciñéndose a las disposiciones de la Ley.

Esta Ley de 6 de Enero de 1915, fue elevada a la ca

tegoría de precepto constitucional encontrándose dentro del Artículo 27 de la Carta Magna. Consideramos que -- desde entonces se puede hablar de Reforma Agraria.

Por lo tanto, se puede concluir que desde 1821 a - 1914, no existió legislación agraria que protegiera a - los derechos de los campesinos sobre sus tierras, mon-- tes y aguas ni respecto a la remuneración del trabajo - ni en cuanto a educación o participación en los benefi-- cios de los servicios públicos, pero fueron sus precur-- sores los que dejaron la herencia para que se hiciese - realidad la Reforma Agraria como institución económica- jurídica, política y social emanada de la Revolución, - estableciéndola jurídicamente en la Ley de 6 de Enero - de 1915, en el Artículo 27 27 de la Constitución Gene-- ral de la República de 1917 y Demás Códigos Agrarios.

b) Gines de la Reforma Agraria.

La finalidad de la Reforma Agraria, es elevar el ni-- vel económico y cultural en general del campesino ejida-- tario, comunero o pequeño propietario por lo menos a la altura de los obreros de las ciudades para remediar las situaciones angustiosas del trabajador rural, así como - el progreso en general de la nación.

Para llegar a obtener esa finalidad se tenía que comenzar por atacar las causas que provocaban la miseria, el malestar y descontento del trabajador del campo ocasionada por la mala distribución de la tierra, empezando por restituir las tierras a los pueblos que fueron despojados de ellas, dotar a los poblados que las necesitasen para subsistir o ampliándoselas en caso necesario, creando nuevos centros de población, fraccionando los latifundios y creando la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

Para lograr plasmar como institución jurídica la distribución equitativa de la tierra fue necesario largos años de lucha armada que costó al país lamentables pérdidas, más que nada la vida de miles de hombres con el consecuente atraso de la nación, ante el avance del progreso en otros países. En este estancamiento han contribuido todos los sectores del país principalmente el político y el burócrata.

En la actualidad uno de los fines de la Reforma Agraria ya no es la distribución de la tierra, porque se debe creer que a 59 años de instituirse jurídicamente la mencionada Reforma, no deben existir latifundios, porque entonces los encargados de aplicarla son abiertamente unos bandidos que no han cumplido con la obligación de -

fraccionar tales latifundios y en consecuencia deberán estar en la cárcel.

De manera que partiendo del supuesto que la distribución equitativa de la tierra esté superado, hay que buscar las causas por la que la Reforma Agraria avanza a pasos de tortuga, para llegar a la finalidad de ella, de elevar el nivel económico y cultural del campesino. Y así se dice actualmente que la Reforma Agraria marcha por etapas y que la etapa por la que atraviesa, es la de lograr una mayor producción y es de desearse que los beneficios de esa gran producción que se intenta, de lo--- grarse, beneficie ahora sí al trabajador del campo.

Sabemos que el objetivo agrario de nuestro movimiento social no es su reparto, este es un medio, sino fundamentalmente alcanzar a través de la mejoría real de los campesinos la estabilidad política, social y económica de la república entera. Para lograr estos fines, que son primordiales, es indispensable que todos tengamos la convicción de que el régimen de tenencia de la tierra, siendo una conquista, es a la vez un punto de partida para arribar a mejores condiciones económicas y sociales.

La Reforma Agraria, como reforma para seres humanos su medida última no es la tierra, sino el hombre. Por --

eso producción y distribución, son factores indispensa--
bles para satisfacer las necesidades del hombre indivi--
dualmente considerado y en su conjunto como sociedad.

La Reforma Agraria, para completar lo que resta por
hacer, debe resolver dos problemas fundamentales: el pro
pio de los campesinos y el nacional, o sea, el de la po
blación general, que exige que en el país se produzcan -
los elementos bastantes tanto para su sustento como para
su desarrollo; estos dos intereses convergen, a su vez,-
en la productividad de la tierra. Si los rendimientos -
no satisfacen a los campesinos la reforma no cumple sus
propósitos, y si son insuficientes, los habitantes pade
cerán sus mayores angustias: la carestía y el hambre.

Por lo cual, para lograr tal finalidad la Reforma -
Agraria en su actual etapa a través de la Ley Federal de
Reforma Agraria, concede personalidad jurídica al ejido-
para organizarse como empresa de producción rural, utili
zando los órganos internos de los ejidos, ampliando sus
facultades y funciones, por tanto los Comisariados Ejida
les creados desde un principio como juntas de aprovecha
miento y administración interna, deben ampliar ese carác
ter a la nueva actuación externa del ejidorelacionada --
con la producción agropecuaria y forestal, su industria
lización, distribución y comercialización y tener funcio

nes de Consejos de Administración o formar parte de ellos para evitar la duplicidad de órganos, tanto en las industrias, como en los organismos crediticios ejidales.

Aunque para que se logre esa finalidad se debe considerar la idiosincracia del mexicano: campesino, pequeño propietario, burócrata, el político, el líder, etc., pues del trabajador rural, es una realidad su estado de ignorancia y miseria que contribuye a que sea fanático religioso, indolente y vicioso; de los otros personajes ligados con la realización de la Reforma Agraria, es conocida la ambición de ver en toda gestión, un negocio de lucro personal en el que todos pregonan ayudar al campesino y - la realidad es que sólo lo utilizan para obtener ganancias.

NOTAS AL CAPITULO VI

- 1.- Nuevo Diccionario Enciclopédico y Atlas Universal -- CODEX. Editorial CODEX, Buenos Aires.
- 2.- Lemus García, Raul. Panorámica actual de la Reforma Agraria en México. Editorial LIMSA. México. página 7.
- 3.- Baz, Gustavo A. Hombres Ilustres Mexicanos. Biografía de Hidalgo.
- 4.- Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México
- 5.- Molina Enriquez, Andrés. La Revolución Agraria en México 1933. Libro III, páginas 91 y 92.
- 6.- Boletín de la Secretaría de Gobernación. Leyes Fundamentales de los Estados Unidos Mexicanos y Planes Revolucionarios que han influido en la organización política de la República Números 14 y 15 pág. 440. Cita do por Lucio Mendieta y Núñez en el Problema Agrario de México página 173.
- 7.- Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México páginas 173 y 174.
- 8.- Abad de Santillan, Diego. Ricardo Flores Magón El -- Apóstol de la Revolución Social Mexicana. Grupo Cultural R.F.M. México 1925. página 19.
- 9.- Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México página 176.
- 10.- Obra citada página 177.
- 11.- Díaz Soto y Gama, Antonio. La Ley Agraria del Villismo. Artículo publicado en el Diario El Universal los días 22 y 29 de 1953.

CAPITULO VII

LA RESPONSABILIDAD BUROCRATICA EN LA APLICACION DE LA REFORMA AGRARIA

Desde que se inicia jurídicamente la Reforma Agraria en Méxicó, a través de la promulgación de la Ley de 6 de Enero de 1915, por lo mismo de estar ya organizada como tarea a ejecutarse por parte de los órganos del Estado, ésta queda encomendada a la burocracia en general; destacándose la responsabilidad de cada sector burocrático al observar el respeto irrestricto en el cumplimiento de esa institución jurídica, veamos como quedó distribuida esa responsabilidad:

1.- Constitucional:

a) Artículo 27 Constitucional.

Al establecer la Constitución General de la República en forma categórica en su párrafo tercero del Artículo 27: "...Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indis

pensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". Junto con las fracciones de las VI a la XVIII del mencionado precepto, significa que todo funcionario público bajo el cual esté encomendado esta tarea, tiene el deber de velar por su fiel cumplimiento so pena de incurrir en responsabilidad constitucional por violaciones a la Constitución.

Sin dejar de tomar en cuenta que una burocracia bien establecida puede lograr muchas cosas, inclusive subordinar a su propio poder el del Presidente de la República a través de triquiñuelas, trabajando, como aliada de los terratenientes.

2.- Administrativa.

a) El Presidente de la República.

Es el Presidente de la República como cabeza que es

del aparato burocrático, como principal de un régimen burocrático el que no solo toma la decisión suprema en todos los negocios de Estado, sino que se preocupa de cada detalle de la administración, donde nada debe suceder sin su consentimiento, el que tiene la mayor responsabilidad en la aplicación de la Reforma Agraria, dando lugar con esto a que algún día el propio Primer Magistrado diga: - Estoy cansado de gobernar sobre esclavos".

Pero esta servil obediencia corresponde exactamente al sistema interno del aparato burocrático. No obstante, puede la burocracia en su conjunto ejercer una función dominante, aunque cada uno de sus miembros esté sometido a la acción del mismo espíritu que ella representa. Pero veamos de donde emana la gran responsabilidad del Presidente de la República en materia agraria.

El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, se funda en lo expuesto por la fracción XII del Artículo 27 Constitucional. La citada disposición dice: "La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará sobre la aprobación o rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y, con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos Locales, se informará al Ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte

resolución como Suprema Autoridad Agraria". Lo cual se confirma en la Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 8o. que estipula: "El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.." (1)

Fundamentos de Derecho que estructuran suficientemente su naturaleza jurídica, además en la propia ley de la materia se le señalan sus más importantes funciones - en asuntos agrarios, en donde se consignan sus atribuciones referentes primeramente a la resolución definitiva - en las restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas, así como las relativas a la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmaciones, y la resolución definitiva en permutas ejidales, expropiaciones de bienes ejidales y creación de zonas de urbanización ejidal, además de las facultades correspondientes a las declaratorias de inafectabilidad agrícola o ganadera. También resuelve, en instancia única los juicios de privaciones de derechos agrarios ejidales, relativos a los núcleos de población y a los ejidatarios, en fin la citada autoridad posee prácticamente un campo de acción bastante amplio en materia agraria.

sa en la respetabilidad absoluta de las decisiones que -
ponen fin a un procedimiento. Si el Presidente de la Re-
pública pudiese dictar hoy una resolución y una vez publi-
cada en el Diario Oficial como sentencia firme, la refor-
mase o la revocase para dictar otra que podría más tarde
modificar o cambiar totalmente, sustituiríamos el orden
jurídico por el capricho de un hombre; pasaríamos de la
democracia a la más ridícula de las dictaduras. Es ocio-
so insistir en este punto. Por lo que respecta a la se-
gunda interpretación, el hecho de que el Presidente sea
la Suprema Autoridad Agraria, no impide que se ataquen -
sus resoluciones definitivas por medio del juicio de am-
paro cuando con ellas se violan las garantías individua-
les. También el Presidente de la República es la máxima
autoridad ejecutiva, y, sin embargo, el amparo es proce-
dente en contra de las disposiciones administrativas que
dicte o los actos que ejecute o mande ejecutar si son --
violatorios de las garantías individuales. Por otra par-
te, debe tenerse en cuenta que las reformas introducidas
al artículo 27 de la Constitución en el año de 1946, es-
tablecieron la procedencia del juicio de amparo en favor
de los pequeños propietarios que posean certificado de -
inafectabilidad". (2)

Por lo anterior, podemos decir que la más alta auto-
ridad agraria, resuelve dentro de su competencia que le

concede la Ley de la materia y el artículo 27 constitucional, las cuestiones agrarias señaladas y que dichas resoluciones se encuentran sujetas a un régimen de derecho y por lo mismo no puede rebasar dicho ámbito que se encuentra delimitado jurídicamente, porque aún y cuando el ejercicio jurisdiccional de dicha autoridad está otorgada a un sólo individuo, éste no puede convertirse en un autócrata que dicte normas sin estar sujetas al orden jurídico y si bien este sistema es imperfecto, eso no quiere decir que esté bien encuadrado dentro de la función administrativa que le corresponde por razones históricas y de legalidad.

b) Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Artículo 2o. Fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que son autoridades agrarias, los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Artículo 27 Constitucional no precisa ni define, si éstas son o no autoridades agrarias, les da ese carácter sin mencionarlo por las atribuciones que les confiere, en la Fracción XII del Artículo citado (que no menciona al Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin

embargo interpretando lógicamente y con criterio jurídico, debe entenderse que las mismas facultades le corresponde al citado Jefe del Departamento del Distrito Federal). Se otorga a los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, la facultad de intervenir en los procedimientos agrarios en dos instancias. Al efecto previene esta fracción, que las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas deben presentarse ante los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales directamente. Estos funcionarios turnan la solicitud a las Comisiones Agrarias Mixtas, las que sustanciando los expedientes, emiten dictamen. Los Gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán dicho dictamen y ordenarán la posesión inmediata de la superficie cuando proceda. En tal caso los expedientes se turnarán al Ejecutivo Federal para su resolución. Cuando no cumplan los Gobernadores con lo ordenado en el párrafo anterior dentro del término de ley se considerará desaprobado dicho dictamen, turnándose al Ejecutivo Federal e inversamente cuando las Comisiones Mixtas no formulen su dictamen dentro del término, los Gobernadores concederán posesiones en las extensiones que juzguen procedentes. Y en la Fracción XV se refiere también a su actuación dentro del procedimiento agrario que fija su responsabilidad y establece lo siguiente: Las Comisiones Mixtas, los Gobernadores Locales y las demás autoridades encargadas de

las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten. En relación a las entidades federativas, en el terreno constitucional, puede agregarse la facultad atribuida por la Fracción XVII a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes fijando la extensión máxima a la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes.

Según el maestro Lucio Mendieta y Núñez, la razón por la cual en el Artículo 27 Constitucional, no se menciona al Jefe del Departamento del Distrito Federal es un problema jurídico, pues el Artículo 73 de la Constitución, establece que el Gobierno del Distrito Federal, estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto de los órganos que señale la Ley respectiva. Esa Ley es la Orgánica del Distrito Federal y en ella se designa, en primer término, al Gobernador que viene a ser así, un representante del Ejecutivo de la Unión, y no se comprende, por lo mismo, como puede ser una autoridad agraria diversa de aquél, con facultades autónomas. (3)

En situación análoga, están los Gobernadores de los Territorios, pues en el Artículo 73 Fracción VI inciso - dos dice lo siguiente: "El Gobierno de los Territorios - estará a cargo de los Gobernadores, que dependerán direc- tamente del Presidente de la República, quien los nombra- rá y removerá libremente". Ya que estos Gobernadores no- son elegidos por elección popular y aun que gozan de --- ciertas, pero muy restringida autonomía, son también re- presentantes del Ejecutivo Federal y no autoridad distin- ta, con facultades francamente autónomas, pues tanto en lo político como en lo económico, dependen de la Adminis- tración Federal.

c) El Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza- ción.

El 9 de enero de 1934, se expidió un decreto que re- formó el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su Fracción XI incisos a)- y b) establece, una dependencia directa del Ejecutivo -- Federal, encargada de la aplicación de la Ley Agraria y de su ejecución; y en el inciso b), un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República y tendrá las funciones que -- las Leyes Orgánicas Reglamentarias le fijen, por medio - de esta reforma se crean las dependencias antes referi- das, posteriormente en cumplimiento de lo mandado por el

citado artículo primero, el 16 de enero del mismo año, - se expide el Decreto que crea el Departamento de Asuntos Agrarios. (4)

Respecto a la transformación que se operó con motivo de la creación del órgano agrario a que hemos hecho - referencia, el Dr. Lucio Mendieta Y Núñez, señala: "que no se trató de un simple cambio en la nomenclatura de -- los correspondientes organismos; se fue más lejos llegán dose a precisar mejor la integración y naturaleza de los mismos. En nuestro concepto -escribe el propio autor- la innovación trascendental está en el inciso a) que ---- crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal, en-- cargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su - ejecución, pues como dijimos alguna vez, los legislado-- res consideraron de tanta importancia la Reforma Agraria que quisieron ponerla bajo la responsabilidad inmediata- y la directa intervención del Presidente de la Repúbl-- ca. (5)

Ultimamente y por virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente, se modificó su antigua- denominación y le llama Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con facultades que establece en su artí- culo 17 de la mencionada Ley.

El Artículo 3o. de la Ley Federal de Reforma Agraria expresa: El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El Artículo 7o. del ordenamiento en cita dice: "En cada entidad federativa habrá por lo menos una Delegación dependiente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Para el despacho de los asuntos que le están encomendados, su titular tendrá bajo sus órdenes a dos Subdelegados, uno de procedimientos y controversias agrarias y otro de organización y desarrollo agrario. -- Además, la Delegación tendrá el personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo...".(6)

Por lo antes expuesto, podemos decir que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, depende directamente del Ejecutivo Federal, en los términos que lo define la Ley. Dicho Departamento es el primer órgano en materia agraria, tanto por su jerarquía que la Ley le -- concede, como por sus amplias atribuciones que la misma le asigne, por lo que puede decirse que jurídica y administrativamente es un órgano que se encuentra estructura

do de tal forma, que cumple funciones que la Ley de la materia le tiene encomendadas.

Este órgano interviene sobre la legalidad de las convocatorias de las asambleas generales de los ejidatarios. Da autorización para el fraccionamiento de los bienes afectables cuando quedan satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población en cuyo favor puede afectarse. Interviene en la ejecución de la resolución definitiva cuando se beneficia a los campesinos con derecho a unidades de dotación. Interviene en la distribución de dinero o ganado para el mejoramiento de los cultivos. Por medio de este Departamento se tramita el cambio al régimen ejidal de los núcleos de población que tengan bienes comunales, si es su voluntad. Determinar por medio de procedimientos formales, comprobando las causas por lo que se pierden los derechos sobre tierras bosques o aguas concedidas a núcleos de población. Otorga su conformidad para permuta dentro de los ejidos y también dentro de varios ejidos entre sí. Fija nueva extensión de parcela cuando hayan ocurrido cambios en las condiciones del terreno. Dicho Departamento actúa como Tribunal Agrario, recibiendo pruebas, datos, valorando y dictando su fallo para que la primera autoridad agraria, resuelva lo referente a la privación de los derechos de un ejidatario. Intervendrá cuando lo crea conve-

niente en la creación de zonas de urbanización en la población ejidal, vigilará el cumplimiento de los contratos que el núcleo de población celebre. Expedirá títulos de posesión y de propiedad sobre solar urbano. El Departamento revisa el expediente sobre restitución y previo examen del Cuerpo Consultivo lo elevará a la consideración del Ejecutivo Federal para resolución definitiva. - Interviene en Segunda Instancia sobre dotaciones de tierra. Interviene en el otorgamiento de posesión definitiva de los ejidos y hace entrega material de las parcelas y expide títulos correspondientes.

Resuelve sobre la creación de Nuevos Centros de Población y eleva su dictamen al Ejecutivo Federal para su resolución definitiva. Tramitará de oficio la división o fusión de ejidos, dando cuenta con los estudios presentados, y la opinión de las asambleas generales de ejidatarios y el dictamen del Cuerpo Consultivo, al Ejecutivo Federal para su resolución. Tramitará la expropiación de bienes ejidales sometiendo los expedientes a consideración del Cuerpo Consultivo y con dictamen de éste, se dará cuenta al Ejecutivo Federal para que resuelva en definitiva. Intervendrá en la tramitación sobre propiedades inafectables que se soliciten. Recibirá pruebas y alegatos sobre nulidad de fraccionamientos o repartimientos dando cuenta del expediente a su superior, para que re--

suelva en definitiva. Intervendrá en primera y segunda instancia en los conflictos o límites de bienes comunes, etc.,

Se puede decir que son múltiples las facultades de este Departamento. Hemos tratado de ver lo más posible, pero como es tan extenso, consideramos oportuno transcribir la parte conducente del Reglamento Interno que actualmente está vigente, de fecha 11 de noviembre de 1963 publicado en el Diario Oficial de fecha 26 de noviembre del propio año:

"Artículo 10.- Corresponde al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la dirección, el estudio y despacho de los asuntos que le encomienda el Artículo 27 Constitucional, en el Código Agrario, el Artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y todas las disposiciones legales que con la materia se relacionan.

"Artículo 20.- Al frente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización habrá un Jefe, un Secretario General de Asuntos Agrarios, un Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal, y un Oficial Mayor.

"Artículo 30.- Para la atención de las labores a que se refiere el artículo primero, el Departamento además de funcionar conjuntamente con el Departamento Agrario en los casos que corresponda, contará con las siguientes dependencias: Dirección General de Administración, Dirección General de Tierras y Agua; Dirección General de Derechos Agrarios, Organización Agraria Ejidal; Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; Dirección General de Inspección Agrícola y Quejas; Dirección General de Fomento Agrícola y Catastro; Dirección General de Estadística, Programa y Catastro; Dirección General de Colonias, Dirección General de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías; Dirección General de Nuevos Centros de

Población Ejidal; Dirección General de Bienes Comunales, Dirección General de Acción Agraria e Información; Delegaciones de Asuntos Agrarios ". (7)

d) La Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Esta Secretaría tiene un importante papel en materia agraria como lo es la de resolver asuntos meramente técnicos y determinar directrices económicas de los ejidos y nuevos centros de población agrícola ejidal; coordinar la actividad de la Secretaría a su cargo, para mejorar la agricultura y ganadería de los ejidos y nuevos centros de población. Tal como lo determina el Artículo 11 de la Ley Federal de Reforma Agraria que a la letra dice:

"Son atribuciones del Secretario de Agricultura y Ganadería:

I Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina;

II Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deben dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos, que en virtud de las condiciones ecológicas sean más apropiadas y remunerativas, en colaboración con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

III Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas, campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país;

IV Fomentar la integración de la ganadería a la agri-

cultura con plantas forrajeras adecuadas, y el establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población;

V Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas;

VI Sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de los sistemas cuya aplicación se haya dispuesto en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, a efecto de establecer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos;

VII Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurren a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias, teniendo en cuenta todas sus particularidades; y

VIII Las demás que establece esta Ley y otras Leyes y Reglamentos le señalen.(8)

Además de la intervención que tiene esta Secretaría en materia agraria del que hemos hecho referencia, tiene otras relativas a la administración que le corresponde conforme al artículo 90. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en la que se ratifica que la citada Secretaría tiene una actividad técnicamente económica-agrícola y en consecuencia por Ley, está más vinculada con las ayudas que hagan al campesino producir más y mejor aplicando los principios científicos.

e) Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Según el artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria se ocuparán de:

"I Sustanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas;

"II Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandato del Ejecutivo Local.

"III Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y a cerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como en los expedientes de inafectabilidad.

"IV Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido, y

"V Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen ".

Sobre la responsabilidad en las atribuciones que la Ley de la materia otorga a la Comisión Agraria Mixta, el maestro Lucio Mendieta y Núñez hace la siguiente observación:

"Una reforma importante y certera introducida en este precepto que es casi igual al 39 del Código Agrario - de 1942, es la facultad que se concede a las Comisiones Agrarias Mixtas para opinar en los expedientes de inafectabilidad pues por medio de su intervención pueden eliminar muchas de las irregularidades que se venían cometiendo en la expedición de los certificados correspondientes"
(9)

Además que se observa que se descentraliza la justicia agraria pues las Comisiones Agrarias Mixtas tienen facultades para resolver algunas controversias en única instancia.

f) Todas las autoridades administrativas del país - que actúan como auxiliares en los casos en que la Ley Federal de Reforma Agraria lo determine.

Aunque constitucionalmente la función agraria está reservada primordialmente al Ejecutivo Federal cuando -- cualquier autoridad participa de la naturaleza federal -- de la función agraria debe conceptuarse como prolongaciones o auxiliares de las autoridades administrativas agrarias, máxime cuando la propia Ley de la materia así lo establece.

Dentro de las autoridades administrativas auxiliares más importantes en la aplicación de la Reforma Agraria que coadyuvan con el Departamento Agrario destacan:

El Secretario de Recursos Hidráulicos.- Este funcionario tiene bajo su responsabilidad todo lo referente a la materia hídrica en estrecha relación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, así como con la Secretaría de Agricultura y Ganadería ya que coopera con ambas dependencias del Ejecutivo Federal para el me-

joramiento de la Agricultura.

Bajo su competencia federal, está la de dirigir los trabajos de hidrología en cooperación con los organismos antes citados, como también conocer derechos, otorgar concesiones, permisos, autorizaciones, para el aprovechamiento de aguas en cooperación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Asi como todo lo relacionado con obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las que programe la Secretaría de Agricultura y Ganadería en pequeña irrigación de acuerdo con el plan y competencia del Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares; vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas en la protección de las cuencas alimentadoras y en obras de corrección torrencial. Organizar y mejorar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios en los términos que determinen las leyes. (10)

La Secretaría de Educación Pública.- Por su importancia como directriz de la Educación rural es responsable en la finalidad de la Reforma Agraria, y la citada Ley de Secretarías de Estado le concede la facultad de atender lo relativo a la enseñanza y a la enseñanza agrícola ésta última se impartirá en cooperación con la Secreta--

"El crédito deberá proporcionarse a los ejidos preferentemente por los Bancos del sistema nacional de crédito oficial y las demás instituciones similares que se lleguen a establecer, de acuerdo con sus respectivas leyes; por las financieras oficiales y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuando se les encomiende alguna actividad de organización de la producción agropecuaria o de industrias conexas con la producción ejidal y por las -- instituciones descentralizadas del Estado a las que se les encomiende el suministro de créditos.

"El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en los ejidos que no operen con las instituciones indicadas, podrá intervenir y aprobar, en su caso, las operaciones de préstamo no institucional que aquellos celebren, a fin de evitar tasas usurarias o condiciones perjudiciales para los ejidatarios". (12)

Como se ve en este artículo y en el capítulo en general sólo se refiere a ejidatarios y comuneros y la producción agrícola no solo lo constituyen estos dos sectores sino también los minifundistas, colonos, poseedores de terrenos nacionales y pequeños propietarios. Sin embargo, esta omisión se subsana en los fines que persiguen las instituciones de crédito. Creemos conveniente señalar que el crédito que se distribuye al campo va a través de las:

INSTITUCIONES DE CREDITO:

a) El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., de C.V.

Este Banco fue fundado en el año de 1951 y es el encargado de otorgar créditos a los campesinos que reunan-

las características de ejidatarios. Concedía préstamos a los ejidatarios, a través de las Sociedades Locales de Crédito Ejidal pero en la actualidad tales actos jurídicos resultan innecesarios de acuerdo con la nueva Ley Federal de Reforma Agraria que establece que el Ejido tiene capacidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes, a través del Comisariado Ejidal.

El Banco funciona no únicamente como Institución de Crédito para ejidatarios, sino también como Institución Auxiliar para los Ejidos, desarrolla las siguientes actividades:

1.-Provee lo necesario para la agricultura; por ejemplo: semillas, abonos e insecticidas;

2.-Conserva en buen estado maquinaria agrícola y la alquila para ejecutar las operaciones agrícolas correspondientes;

3.-Ejecuta obras de riego de diversas clases; como perforar pozos e instalar bombas; conserva dichas obras en buen estado y distribuye el agua cuando las obras son propiedades del mismo banco.

4.- Recoge, acondiciona, almacena y vende los productos de los ejidatarios.

5.- Administra plantas industriales; por ejemplo: - despepitadoras de algodón y prensas para hacer pacas de acondicionamiento y envases de frutas, etc.,

6.- Fomenta actividades subsidiarias y servicios sociales v. gr. escuelas, centros de servicios médicos y sanitarios, etc.,

7.- Mantiene servicios de investigación y divulgación agrícola. (13)

De acuerdo con lo estipulado por la Ley de Crédito Agrícola en vigor y congruente con la función específica que le corresponde, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., de C.V., continúa impulsando el desarrollo económico agrícola del sector campesino del país, canalizando -- sus recursos para organizar y financiar con créditos --- oportunos y suficientes tanto a las Sociedades de Crédito Ejidal como a los ejidos en lo particular tratando de cumplir su cometido: garantizar el éxito de la explotación agropecuaria y con ello el nivel de ingreso de la clase campesina.

Para el desarrollo de sus actividades, el sistema -- Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuenta con 3 Bancos -- Agrarios, 3 Sucursales, 23 Agencias, 1 Dirección de So-- ciedades Ejidales Colectivas Ganaderas y 4 Jefaturas de Zonas directas, con 189 Oficinas Foráneas dependientes -- de las mismas.

b.- El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.,

Esta institución de crédito funciona con caracterís-- ticas muy parecidas a las del Banco Nacional de Crédito-- Ejidal, S.A. de C.V., es también un organismo descentra-- lizado de Estado, y funge como Presidente de su Consejo-- de Administración el Secretario de Agricultura y Ganade-- ría; su finalidad primordial es la de otorgar créditos a los pequeños agricultores que se encuentren organizados-- en sociedades locales de crédito, aunque también efectúa préstamos a Uniones de Crédito, a pequeños grupos solida-- rios de agricultores que trabajan sobre el principio de responsabilidad mancomunada, y directamente a agriculto-- res individuales en forma particular. (14)

Como sucede con el Banco Nacional de Crédito Ejidal el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., funciona -- también como institución administrativa, de fomento de -- planeación y de comercio. Además de proporcionar crédi--

to a los pequeños agricultores propietarios se dedica a otras actividades tales como comprar y vender mercancías y productos, distribuir las semillas y otras cosas necesarias. (15)

La institución, acorde con la política nacional de aumentar y mejorar mediante créditos la producción agropecuaria en el territorio nacional, a fin de mejorar las condiciones de vida y bienestar de los campesinos, otorgó sus créditos al mayor número posible de agricultores y ganaderos pequeños propietarios, atendiendo además la necesidad de capacitarlos para mejorar sus condiciones de sujetos de crédito.

Aunque el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., ha trabajado como el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., con considerables pérdidas, su organización, estructuras y métodos parecen más eficiente que los del otro Banco.

Incuestionablemente que el hecho de que su clientela se componga de agricultores en pequeño que tienen plenos derechos de propiedad sobre sus posesiones y sentido de responsabilidad, además de incentivos para mejorar, parece ser un factor favorable que ha contribuido a que sea posible aumentar los préstamos a plazos medianos. (16)

En la actualidad la organización del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., podemos concretarla diciendo que tiene 25 sucursales, cada una de ellas en un diferente Estado de la República.

Integran el sistema de Crédito Agrícola de la rama no ejidal además, los Bancos Regionales, que tienen capital propio, (17) pero obtienen descuentos de BANGRICOLA.- Existen a la fecha, los siguientes Bancos Regionales:

Banco Regional de Crédito Agrícola del Bajío, S.A.,
Banco Regional de Crédito Agrícola del Grijalva, S.A.,
Banco Regional de Crédito Agrícola de Matamoros, S.A.,
Banco Regional Agrícola Michoacano, S.A.,
Banco Regional de Crédito Agrícola de Occidente, S.A.,
Banco Regional Agrícola del Papaloapan, S.A.,

El procedimiento adoptado con respecto a las operaciones de crédito es, en términos generales, similar al que se sigue en el Banco Ejidal. Para cada territorio se prepara un plan de operaciones para cada ciclo agrícola. Las proposiciones para estos planos provienen de -- las jefaturas de zonas, y son aprobados o modificados -- por la oficina Matriz. se hacen proposiciones concretas para proyectos especiales y la oficina Matriz las estudia y aprueba. Los Bancos regionales tienen un alto gra-

do de autonomía.

c) El Banco Nacional Agropecuario, S.A.,

En marzo de 1965, se autorizó la creación del Banco Nacional Agropecuario, S.A., con un capital de 1,500 millones de pesos, facultándosele para operar en las ramas de depósito, ahorro y fideicomiso. Los objetivos primordiales de la nueva institución se determinaron en los siguientes términos:

1.- Captar mayores recursos financieros de fuentes internas o externas, y canalizarlos hacia la agricultura y la ganadería.

2.- Otorgar créditos suficientes y oportunos a los productores del campo, mediante la aplicación de métodos operativos sencillos y ágiles.

3.- Contribuir a la descentralización del crédito agrícola del sector público y activar la integración de la economía agropecuaria regional.

4.- Fomentar cultivos y explotaciones pecuarias -- que incrementen y diversifiquen, en el plazo más cortoposible, la oferta de alimentos, de materias primas y - de productos destinados al mercado exterior.

5.- Acelerar la capitalización de las exportaciones y acrecentar los rendimientos de la tierra y de los demás recursos naturales, así como elevar la productividad del esfuerzo humano y de las inversiones en bienes de capital.

6.- Aumentar los ingresos reales de agricultores y ganaderos, y pugnar por la multiplicación de oportunidades ocupacionales para la fuerza del trabajo rural.

Para dar cumplimiento a sus atribuciones, el Banco-Nacional Agropecuario, S.A., organizó un sistema integrado por siete bancos regionales, a los que presta su apoyo financiero bajo todas las formas previstas por la Ley, de acuerdo con sus funciones como banco de segundo piso. Las instituciones filiales, por su parte, se encuentran en contacto directo con los agricultores, atendiendo sus solicitudes por medio de una red de sucursales, agencias y oficinas de operación.

La estructuración del sistema de bancos agropecuarios, cuyos territorios de operación comprenden a todo el país, ha permitido que los préstamos se otorguen de acuerdo con las particularidades locales y regionales -- que como sabemos, suelen ser fuertemente contrastadas a lo largo y a lo ancho de la República.

El ejercicio de esta política de descentralización efectiva de crédito, cumple el propósito general de alcanzar un índice satisfactorio de recuperaciones, pero - su finalidad última y fundamental consiste en fomentar, - sobre bases genuinamente objetivas, la integración de la economía agropecuaria regional y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

Desde el punto de vista de los sujetos de crédito, - los sujetos de financiamiento se conceden tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios, debiendo subrayarse el hecho de que el mayor porcentaje de la cartera corresponde precisamente a préstamos que han robustecido la -- economía ejidal.

Al llevarse a la práctica los planes de operación - respectivos, que elabora cada banco regional siguiendo - las directrices señaladas por el Banco Nacional Agropecuario, S.A., se practican evaluaciones a nivel de predio o de conjunto de predios, para el efecto de ponderar juiciosamente el monto y la estructura de los créditos - que se requieren, en términos tales que su cuantía y plazos de amortización ayuden realmente a los agricultores, sin poner en peligro su estabilidad económica y, por el contrario, procurando que dichos factores sean la base - para que aumenten continuamente sus ingresos reales.

Lo que se había hecho en materia de crédito agrícola oficial se ha ido perfeccionando desde 1965, y un requerimiento es breve si se analizan los propósitos cumplidos - y que fueron señalados como móviles fundamentales, en la creación del Banco Nacional Agropecuario, S.A., he aquí - dos de ellos: "acelerar la capitalización de las explotaciones y acrecentar los rendimientos de la tierra y de los demás recursos naturales, así como elevar la productividad del esfuerzo humano y de las inversiones en bienes de capital". Y el segundo, "aumentar los ingresos reales de agricultores y ganaderos y pugnar la multiplicación de oportunidades ocupacionales para la fuerza del trabajo rural." (18)

d) Otras Instituciones de Crédito.

1.- Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal fue creado por Decreto de 23 de abril de 1959, con un capital de 144 millones de pesos, formado principalmente de los depósitos que el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., de C.V., tenía acumulados por concepto de aprovechamientos comunales y 50 millones que para el efecto aportó el Gobierno Federal. (19)

De conformidad con el anteriormente citado Decreto, - las fuentes para integrarlo son las siguientes:

Fondos Comunes ejidales;

Remanentes que quedasen en efectivo de las indemnizaciones por expropiación o permutas de terrenos ejidales;

Las utilidades que obtenga el Banco Nacional Hipotecario, S.A., por los fraccionamientos que realice.

El dinero en efectivo que se reciba en substitución de las crías que deben entregar los concesionarios de infectabilidades ganaderas;

Las aportaciones que hagan el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y los Municipios.

Los demás recursos en numerario que el fondo obtenga por cualquier concepto. (20)

Las funciones primordiales del Fondo Nacional de Fomento Ejidal son: conceder préstamos a los ejidos y comunidades para fines diversos; y, finalmente realizar inversiones en favor del sector ejidal del país con miras a -- promover su progreso económico y social (21)

De los adelantos logrados por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, diremos que se efectuó una reorganización administrativa, eliminando algunas oficinas, modificando el funcionamiento de otras y se crearon las oficinas para la Coordinación Financiera y la de la Ganadería; tres Direcciones Auxiliares de la Dirección General: las Direcciones Técnica, Administrativa y de Obras. Lo anterior --

tuvo por objeto descentralizar las labores que se han con-
centrado en el Delegado Fiduciario Especial y establecer
un sistema de intercomunicación entre los diferentes De--
partamentos del Fondo.

Bancos Agrarios.

Mediante Decreto de 5 de enero de 1961, se reglamen-
tó la creación de los Bancos Agrarios, los cuales deberán
ser autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito -
Público y tendrán el carácter de Instituciones Nacionales
de Crédito (Art. 1ro. del Decreto).

El capital social deberá fijarse en la autorización-
y estará representado por acciones nominativas de la Se--
rie "A" con el 51% mínimo, y serán suscritas por el Go---
bierno Federal e Instituciones Nacionales de Crédito y ac-
ciones al portador de la Serie "B", de suscripción libre.
El domicilio del Banco se fijará en la escritura constitu-
tiva (Arts. 2o. y 3o.) y tendrán por objeto:

I Obtener créditos de Instituciones del País;

II Contraer pasivos directos o contingentes a favor -
de otras empresas o particulares, relacionados específica-
mente con sus fines, previa autorización de la Secretaría
de Hacienda y Crédito Público;

III Recibir de su clientela depósitos de ahorro y pro-
porcionar los servicios de caja y tesorería;

IV Otorgar créditos de avío y refaccionarios, así como aperturas de crédito simples o en cuenta corriente, descuentos, préstamos prendarios o pignoratícios, inmobiliarios o con garantía fiduciaria;

V Encargarse de la venta de los frutos y productos de su clientela;

VI Adquirir y vender por sí, por cuenta del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados o de Empresas de Participación Estatal, frutos y productos agropecuarios de su clientela o de otros productores;

VII Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto.

VIII Adquirir, para el otorgamiento de crédito en especie de su clientela, maquinaria, animales, abonos, semillas, fertilizantes, fungicidas y demás bienes útiles para las labores agrícolas y ganaderas; y

IX Actuar como instituciones fiduciarias. (Art.4o.).

Los Bancos que estudiamos realizarán sus operaciones activas de crédito con núcleos de población ejidal o comunal o con grupos de ejidatarios o comuneros que se organicen en los ejidos y satisfagan los requisitos que fije la Institución. En ambos se operará bajo el régimen de responsabilidad solidaria. (Art. 9o.).

Los fondos que los Bancos Agrarios posean o manejen deberán depositarse en el Banco de México, S.A., (Art.11).

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., de C.V., -- tendrá facultad de vigilar que los créditos y demás operaciones de los Bancos Agrarios se realicen en forma oportuna y adecuada. (Art. 13o.).

Hasta la fecha se han constituido pocos Bancos Agrarios, entre los que destacan, el primero, con sede en la Laguna, y posteriormente, el de Michoacán, autorizados mediante Decreto que apareció publicado en el Diario Oficial el 6 de marzo de 1965.

La creación de estos organismos tiende a realizar el principio de localización de crédito; el Decreto que da las bases de su organización, exige que haya por lo menos dos Consejeros que sean ejidatarios, y los demás Consejeros deberán residir en el Territorio en el que opera el Banco (Art.50.).

Puede considerarse que al margen de los lineamientos establecidos por la Ley de Crédito Agrícola de 31 de Diciembre de 1955, ya que lógicamente no están incluidos en ella, se creó un nuevo sistema de Crédito Agrícola, integrado por los Bancos Agrarios.

El objeto primordial de estos Bancos es descentralizar y dinamizar el crédito agrario, otorgándole para tal efecto, la suficiente, autonomía financiera. La exposición de motivos del Decreto es clara al respecto y de la cual transcribimos los siguientes: " Dada la experiencia anterior y consideradas las características de nuestro país, que no presenta condiciones de homogeneidad geográfica, -

económica, social, cultural, etc., sino que por el contrario acusa la más grande diversidad regional, es necesario convenir en que, para que un sistema de crédito ejidal sea eficaz, debe ser manejado por instituciones localizadas adecuadamente y administradas por personas unidas al ambiente regional.

Esta consideración aconseja la conveniencia de que, en lugar de crear los Bancos Regionales de la Rama Ejidal, previstos en la Ley de Crédito Agrícola, se organice un nuevo tipo de Institución concebida bajo nuevas formas y con nuevas facultades, para que, actuando con mayor autonomía y mejor conocimiento de las particularidades regionales, por conducto de personas vinculadas estrechamente con las necesidades y los negocios de la demarcación, pueda convertirse en un instrumento crediticio identificado con la realidad económica regional y con el sujeto de crédito, sin perjuicio de los vínculos que deberá mantener con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., de C.V., para lograr una adecuada coordinación económica y política del crédito ejidal en toda la República".

Conforme al Art. 9o. del Decreto, los sujetos de crédito pueden ser: "Los núcleos de población ejidal o comunal o los grupos de ejidatarios o comuneros que se

organicen en los ejidos y satisfagan los requisitos que fije la Institución. En ambos casos se operará bajo el régimen de responsabilidad solidaria".

En conclusión podemos decir que los Bancos Agrarios creados por el Decreto de 5 de enero de 1961, están estructurados para descentralizar y agilizar el crédito -- que se concede a los núcleos de población ajidales pero les falta el volumen económico suficiente para realizar la función social motivo de su creación.

4.- S o c i a l.

La responsabilidad burocrática en la aplicación de la Reforma Agraria en lo social, debemos buscarla en los beneficios que reporte a la sociedad a que sirve y no a sus jefes, sin embargo, esto parece ser lo que menos importa a la organización burocrática del país por la desmedida ambición, en su mayoría, de buscar la dádiva o -- los actos para escalar puestos políticos que casi todo -- funcionario público guarda en sus anhelos y ante esas aspiraciones no les importa utilizar los medios que sean -- necesarios para justificar sus fines personales y así tenemos:

Cuando un hecho viola el Derecho Agrario:

a) Las invasiones a pequeñas propiedades.

Las invasiones a pequeñas propiedades por parte de particulares coludidos con funcionarios públicos de alta jerarquía estatal o federal, o por campesinos aconsejados por líderes deshonestos de las centrales campesinas que aprovechando las promesas del gobierno federal, de mejorar las condiciones de vida del campesinado, incitan a invadir propiedades particulares, creando inquietud y baja cuando no paralización, de la producción de esos predios rústicos; y en tales casos el pequeño propietario - despojado, robado y amenazado, acude al Agente del Ministerio Público correspondiente, la denuncia penal no prospera, pretextando la autoridad que no tiene personal o de plano indica que contra las invasiones a predios rústicos no puede ejercer la acción penal por tener consignas de sus superiores de no darle curso; configurándose una violación todas luces al Derecho Agrario que preceptúa el respeto a la pequeña propiedad en explotación, -- institución ésta reconocida no sólo legal sino constitucionalmente.

b) La falta de cumplimiento de las Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este es otro de los hechos en que existiendo la res

ponsabilidad de todo funcionario público de cumplir las resoluciones judiciales emitidas por el máximo tribunal del país, para que se observe el Estado de Derecho en -- que nos ufanamos de vivir, en la mayoría de los casos, -- en que después de seguir un largo y costoso procedimiento judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación -- pronuncia su fallo, éste resulta poesía porque el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no le da cumplimiento, violando con ello el Derecho Agrario pues con su actitud propicia la inseguridad jurídica; prueba de -- ello lo tenemos en la gran cantidad de ejecutorias que -- siguen sin cumplirse.

5.- Responsabilidad penal.

Hemos venido hablando a lo largo de este capítulo -- de la responsabilidad burocrática en la aplicación de la Reforma Agraria, utilizando la palabra responsabilidad -- en su concepto más amplio, como la obligación del funcionario público de responder a la confianza que el Estado -- ha depositado en él para que su actuación frente a la so -- ciedad, a la que sirve, sea honesta y eficaz pero al lle -- gar a este punto de la Responsabilidad Penal si tendre -- mos que concretarnos a utilizar el vocablo responsabili -- dad considerándolo en el sentido de que se ha cometido -- un hecho delictuoso en el ejercicio de la función públi-

ca. Ante esta situación los funcionarios y empleados públicos son responsables de los delitos o faltas en que incurran, ya sean delitos comunes federales o delitos comunes en general o delitos oficiales cometidos en el ejercicio de la función pública. Encontrando su fundamento legal esta clase de responsabilidad en el artículo 110 de la Constitución General de la República, en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios del Estado.

Pero concretándonos aún más a la responsabilidad penal en materia agraria, ésta se encuentra establecida en el artículo 59 del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que ordena: "cuando los trabajadores del Departamento incurran en faltas, darán lugar a la aplicación de sanciones de conformidad con el presente reglamento sin perjuicio de que además, se exijan las responsabilidades civiles y penales que procedan". Y también en la Ley Federal de Reforma Agraria en su Capítulo Unico de Delitos, Faltas y Sanciones- artículos del 458 al 475.

NOTAS AL CAPITULO VII

- 1.- Ley Federal de Reforma Agraria. Editada por el D.A.A.C. página 81.
- 2.- Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa 1971. páginas 309 y 310.
- 3.- Obra citada página 311.
- 4.- Fabiola Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. - Publicaciones B.N.C.A.
- 5.- Mendieta y Núñez Lucio. Obra citada.
- 6.- Ley Federal de Reforma Agraria. Edición citada, pág. 81
- 7.- Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 8.- Ley Federal de Reforma Agraria. Edición citada páginas 85 y 86.
- 9.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, página 316
- 10.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado D.O.F. de diciembre de 1946.
- 11.- Obra citada.
- 12.- Ley Federal de Reforma Agraria. Edición citada página - 147.
- 13.- RAO T.S. El Crédito Rural en México. Traduc. Carlos Fernández. Public. del Banco Nacional de Crédito Ejidal de C.V., México 1962.
- 14.- Obra citada página 56.
- 15.- De Albornoz Alvaro. Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México. Instituto Mexicano de Investigaciones - Económicas 1966. página 311.
- 16.- RAO T.S. obra citada página 56.
- 17.- Obra citada página 57.
- 18.- Saenz Arroyo José. La Política de Crédito Agropecuario en el presente sexenio. México 1970.

19.- De la Peña T. Moises. El Pueblo y su Tierra. Mito y Realidad de la Reforma Agraria. páginas 779 a 881 e Informe del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., - página 70.

20.- Romero Espinosa, Emilio. La Reforma Agraria.

21.- De la Peña T., Moises Obra citada página 781 e Informe del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., página 70.

CAPITULO VIII

COMO AGILIZAR LA ADMINISTRACION EN MATERIA AGRARIA

Nos dice el maestro Lucio Mendieta y Núñez:

"La trascendental importancia que en la vida social tiene la burocracia, ha sido intuida desde tiempos lejanos por los gobernantes y por la sociedad toda y así, es antigua y substancial en los pueblos civilizados la tendencia a procurar el constante mejoramiento de la Administración Pública y el trabajo de sus servidores". (1)

Es necesario precisar no lo que dice el autor anterior en el sentido de que la burocracia fue intuida desde tiempos lejanos por los gobernantes, sino que la burocracia es el propio gobierno, es la esencia misma de la administración pública desde el punto de vista del elemento humano. Un gobierno de ayer, de hoy y de siempre - no puede explicarse si no es en función de la burocracia o sea de los encargados de realizar la propia función administrativa. Pero la burocracia, entendida en un sentido un tanto de desprestigio, es el empleado y el funcionario que no cumplen con la ley, sino considera su puesto, como una propiedad, que nadie le puede disputar de ahí su displicencia y negligencia con que atiende sus funciones. Desde otro punto de vista la burocracia, y hablando en sentido positivo, es factor de progreso cuando

aplica la ley con eficiencia y prontitud.

En efecto, desde esta última faceta, este afán no ha quedado al margen del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de ello podemos dar cuenta en el Informe de labores presentado por el C. Jefe de dicho Departamento en el período del 1o. de septiembre de 1971 al 31 de agosto de 1972, que en este aspecto dice:

"...Como la sola promulgación de las leyes no basta para obtener los resultados positivos que con ellas se persiguen, el complejo aparato administrativo que se encarga de la Reforma Agraria ha tenido que ser sustancialmente reformado, incrementando en algunas áreas, pero especialmente encaminado a lograr que el trabajo de los hombres del campo sea más redituable para ellos y para México.

" En enero de 1972, el señor Presidente de la República visitó las oficinas centrales del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para constatar personalmente la problemática a que se enfrenta; los logros alcanzados hasta la fecha; los programas de trabajo elaborados por los funcionarios; las metas propuestas y los elementos materiales y humanos necesarios para alcanzarlos.

" La magnitud e importancia de los asuntos que competen al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización puestos de relieve durante esa visita, justificaron plenamente la decisión del Gobierno Federal de duplicar en números globales el presupuesto asignado a esta Dependencia del Ejecutivo, en relación con el que ejerció durante el último año del sexenio anterior y de continuar más profundamente la reforma administrativa del Departamento. Para que se encuentre en condiciones de cumplir de la mejor manera posible sus funciones, se crearon 1,193 plazas, 730 de las cuales corresponden a personal técnico; y para trabajos específicos se autorizó la contratación de 540 empleados, 385 de ellos altamente especializados.

"Para descentralizar la impartición de la justicia-

agraria, la Ley Federal de Reforma Agraria asigna nuevas y muy delicadas funciones a las Comisiones Agrarias Mixtas. A efecto de que las cumplan con agilidad y eficacia, el Gobierno Federal aportó para el presupuesto de las mismas \$16.366,073.00

"El Cuerpo Consultivo Agrario fue reestructurado aumentando a 12 el número de Consejeros y fortaleciéndolo con personal técnico y administrativo.

"Debe señalarse que la contratación del nuevo personal en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se realiza mediante rigurosas normas de capacidad, honestidad, sentido de responsabilidad y vocación de servicio a los hombres del campo. Todo ello porque es propósito del Gobierno conservar sobre bases sólidas la confianza de los campesinos en los empleados y funcionarios encargados del trámite y solución de sus asuntos.

"Se dotó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización del equipo electrónico adecuado para codificar, programar, grabar, verificar y procesar datos para que con el auxilio tecnológico resulten más fáciles los cálculos técnicos, la determinación de la estructura de la propiedad rústica, que por su propia naturaleza es dinámica, para clasificar peticiones y problemas planteados por las organizaciones campesinas; para proporcionar informes sobre censos ejidales; para programar los cambios de autoridades internas en ejidos y comunidades; y para almacenar diversos datos que por sus características hacen difícil su recopilación y se prestan a errores en su manejo e interpretación". (2)

En el Informe de Labores presentado por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, correspondiente al período del 10. de septiembre de 1972 al 31 de agosto de 1973, en su parte que se refiere a Reforma Administrativa, reitera la misma tendencia de ese Departamento y cita las nuevas oficinas creadas.

Y en el Informe correspondiente al período del 10.-

de septiembre de 1973 al 31 de agosto de 1974, estamos seguros que mostrará el interés de seguir mejorando la Administración Pública a través de la burocracia pues si si guen aumentando las oficinas, como se puede ver del orga nigrama de esta Dependencia del Ejecutivo Federal elaborado en junio del año en curso.

Sin embargo, sin dejar de considerar todo el esfuerzo que despliega el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para mejorar la Administración Pública, el rezago de expedientes continúa y muchos problemas de fácil solución se alargan por meses y aún por años, porque el vicio del ping-pong burocrático está sumamente arraigado en la burocracia, además de la poca importancia que le dan a los problemas ^y en muchos casos la corrupción de funcionarios y empleados no disminuye.

Por eso es urgente localizar en qué consiste la falla de la burocracia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y sugerir alguna forma para agilizar la administración en materia agraria, pero antes es conveniente esbozar las ideas de algunos autores, que han considerado este problema, para reforzar nuestra proposi ción.

Nos dice el maestro Andrés Serra Rojas:

"El puesto público en el moderno derecho administrativo es una síntesis de tareas, derechos, obligaciones e ideales y responsabilidades. La persona que reúna las -- condiciones legales está en aptitud de asumir el ejercicio de la función pública. El Estado tiene el grave deber de asegurarse del cumplimiento de esas disposiciones para constituir una administración eficiente al servicio de la comunidad". (5)

En efecto la carrera administrativa constituye una esperanza para mejorar el trabajo de la Administración Pública, que cada día tiene que enfrentarse a problemas complejos, por el aumento demográfico y el constante intervencionismo de los políticos en la administración. - Nada es más perturbador del desarrollo social que la ré mora de una mala administración.

De ahí que la operación de reclutamiento de personal constituye la función más importante de la actividad administrativa. Con justa razón la ley Constitucional considera que no es posible una buena administración pública y un eficiente régimen en los servicios públicos, si no se cuenta con el personal idóneo.

El funcionario debe consagrarse al servicio de una manera exclusiva, respetar el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad frente al servicio. El empleado debe ser independiente frente a los intereses particulares, tanto materiales como polí-

ticos y religiosos. Debe tener siempre presente que una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad, es decir reúne las condiciones legales necesarias. Lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la administración, como a los particulares.

De otra manera, seguiremos preguntándonos como es posible que siendo la burocracia el instrumento indispensable del poder central, y cuyos poderes son ilimitados no haya podido terminar con el problema agrario, la miseria del campesino y llegaremos a creer que la Ley Federal de Reforma Agraria y demás Leyes y Reglamentos no se aplican para beneficiar al hombre del campo, sino se utilizan para enredar más los problemas y vivir de ellos y que su tarea no es beneficiar, con su trabajo, a un grupo social desamparado, sino beneficiarse así mismo por ejemplo, comparece los beneficios obtenidos por la burocracia y la situación de los hombres del campo, la diferencia es abismal.

La burocracia como organismo gremial puede llevar a feliz término la Reforma Agraria, contando para ello con su fuerza como poder, como instrumento y aún frente al poder de los altos burócratas si estos se oponen a que se lleve a cabo. Es y debe ser imperativo ayudar a que

esa institución cumpla su cometido y para ello no necesi-
tan buscar fórmulas complicadas sino única y exclusiva-
mente emplear las cualidades con que cuentan: moralidad-
y rapidez en sus actuaciones.

La burocracia del Departamento de Asuntos Agrarios-
y Colonización, debe tomar conciencia que en sus manos -
el Estado ha puesto para resolverse un problema, que si
bien es difícil, no insoluble y que es noble la tarea de
redimir a la clase más necesitada del país, la que siem-
pre a pesar de que ha regado con su sangre nuestro terri-
torio nacional, en las luchas fratricidas, es la que con
su trabajo alimenta a toda la población y sin embargo, -
sólo se le utiliza, para decirlo en términos rancheros, -
"como Chile de todos los moles" es decir, para satisfa-
cer apetitos de otros sectores pero no su apetito.

Hasta ahora gran parte de la burocracia menor del -
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al en-
tregar datos falsos en el trámite de los procedimientos,
agrarios, propician que las resoluciones presidenciales-
que favorecen a los campesinos, al violar garantías indi-
viduales, sean atacadas con el juicio de amparo, signifi-
cando que muchas resoluciones solo favorezcan a los hom-
bres del campo en el papel, y en la mayoría de los casos -
la lentitud del trámite de los asuntos dura muchos años, -

exprimiendo con ello la economía del labriego en vueltas y vueltas a las oficinas administrativas.

Debe la burocracia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización utilizar la fuerza de las cualidades de que es poseedora, para aplicarla en el cumplimiento de la Reforma Agraria, tan sólo con trabajar con rapidez y no se necesitará que infinidad de organismos que dicen crearse para ayudar al campesino sólo beneficien a los políticos en turno, a sus familiares y amigos.

Lo que haga la burocracia en ese sentido, gravitará en forma inmediata y directa sobre el desarrollo y sobre la prontitud de un cambio nacional, pues hay que contemplar la diversidad de funciones que la burocracia cumple sus características internas o su papel como portadora o inhibidora de valores. Nada más que en cuanto a las funciones que va cumpliendo las realiza, hasta la fecha, con demasiada lentitud.

Se sostiene que el papel de la burocracia en la realización del cambio socio-económico-político requiere, como tendencia central, que la administración pública -- presente los atributos weberianos: jerarquía, responsabilidad, racionalidad, finalidad, especialización, diferenciación, disciplina y profesionalismo, el sector de admi

nistración pública que carezca de estas características -- no puede ser instrumento para producir el cambio económico social y político que se desea. (4)

Sin embargo, la corrupción de la burocracia no ha sido obstáculo para que países como Inglaterra y Estados Unidos de Norte América por ejemplo, alcancen el desarrollo económico y político que actualmente gozan, desde luego que esto no significa que se tenga que incurrir invariablemente en la inmoralidad, pero se prueba que a falta de otro incentivo la corrupción hizo agilizar la burocracia.

Se deben buscar soluciones para que sin caer en la corrupción el burócrata actúe favorablemente por ejemplo hacerles notar, que entiendan, que la burocracia está íntimamente ligada a la política del país; y esto es sabido pues todo comportamiento administrativo importante -- lleva implícitas algunas derivaciones políticas, y que los grupos de una sociedad que buscan poder e influencias, rodean por esta razón los centros administrativos de decisión, para obtener ventajas de sus decisiones netamente políticas.

Una burocracia agraria, activa, técnica, científica y nacionalista es la esperanza para lograr el desa

rollo económico, político y social que tanto deseamos.

El desarrollo económico requiere una burocracia -- sin altibajos y un alto grado racional; y consideramos que esto se obtendría si iniciáramos la tarea de inculcarles a los empleados y funcionarios, que la burocracia es factor primordial en el desarrollo del país, sin que para ello sigan ningún modelo de burocracia extranjero. El desarrollo económico, de una sociedad sobre todo si el sector público interviene de manera activa en su realización, requiere de una nueva especie de burocratas, más libres menos apegados a las fórmulas administrativas, no tan preocupados por la jerarquía y la antigüedad, en síntesis, distintos de los hombres que resultan útiles cuando la principal ocupación de la burocracia consiste en el mantenimiento de la Ley y del orden. (5)

No hay que olvidar que la burocracia refleja el medio social del que forma parte por lo que resultaría poco racional imponerle los principios y características de organización de la administración pública de otro país: además porque esos principios ni siquiera dieron resultados por ejemplo, en Estados Unidos de Norte América, donde es de todos conocidos el caso Water Gate -- que es ejemplo de inmoralidad administrativa que ocasio

nó la renuncia del más alto burócrata de ese país.

Tener en cuenta que aunque se utilicen métodos científicos y técnicos, lo principal es que se trabaja para satisfacer necesidades humanas y por lo tanto no llegar a un automatismo deshumanizado.

El burócrata del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización debe tener siempre en la mente que en sus manos está el proceso de resolución de uno de los grandes problemas nacionales y esto debemos recordárselo --- constantemente, para que se sienta estimulado moralmente en el desempeño de su función como asesor político de la Nación.

No se trata de criticar, crear destruir a la burocracia ni crear nuevos organismos para vigilarla, porque éstos en sí, al crearse ya son burócratas. Se trata de educar al funcionario o empleado público para que comprenda lo grande de su función como factor del desarrollo del país.

Para reformar los servicios públicos se debe tomar en cuenta si conviene la centralización o descentralización. Y los fracasos humanos en administración deben estudiarse a fondo para encontrar la solución adecuada, --

fuera de toda mentira o postura demagógica, pues hay que tener en cuenta que la inexperiencia y las limitaciones de los funcionarios públicos inmaduros restringen los -- sueños de los políticos y entonces éstos con la ayuda de los intelectuales fomentan el encono hacia la maquinaria burocrática haciéndola responsable de los fracasos ocurridos, aunque en muchos casos no sea precisamente la burocracia la culpable de esos fracasos.

Así mismo, educar a la opinión pública, actualmente muy mal informada, para que en lugar de sólo esgrimir -- críticas valore el trabajo del empleado y funcionario público. A este respecto son muy acertadas las palabras -- del Presidente de México, Lic. Luis Echeverría Alvarez, -- que en uno de sus discursos, refiriéndose a la administración pública expresó: " El público que está en relación cotidiana con las oficinas de gobierno es beneficiario -- de sus actividades, tiene derecho a exigir atención oportuna y adecuada, pero también la obligación de contribuir con su conducta al sano funcionamiento de las instituciones". (6)

Lo que hay que buscar son resultados y hasta ahora -- los métodos o sistemas que se han seguido para mejorar -- la administración pública, han dado resultados deplorables.

La solución hay que buscarla en la formación de los jóvenes. No solo hay que evitar la multiplicación de individuos insuficientemente formados, sino que hay que -- sustituir el método perezoso de los concursos por la formación directa del personal en escuelas, permanentes, especiales que aparte de las materias indispensables, enseñen la técnica de la eficacia administrativa.

Consideramos que el trabajo del burócrata del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es una labor-social en pro del campesino y en cumplimiento de la Ley-Federal de Reforma Agraria y por lo tanto esta labor no debe circunscribirse a que el empleado solo permanezca - en la oficina sin tener contacto directo con la realidad hay que sacarlo de su enclaustramiento, llevarlo a que - trate al hombre del campo en su parcela, en su choza, para que tenga una vivencia exacta de sus carencias, para- que cambie su mentalidad y comprenda cuan importante es su trabajo.

Hasta ahora sólo los funcionarios de determinada categoría son los que han salido a tratar a los lugares de origen, los problemas que surgen a cada momento, pero no nada más esos funcionarios deber acudir al lugar de los hechos, la burocracia de acción tiene derecho a conocer-directamente los asuntos, pues el trato cercano en el --

campo humanizará más al empleado y estamos seguros que su forma de pensar cambiará radicalmente.

Pero además, hay que empezar la labor de borrar del pensamiento del empleado público de que el Gobierno es un mal patrón, lo mismo la idea de que su Sindicato no les sirve de mucho; porque todas las prestaciones de que actualmente gozan demuestra lo contrario. Exigirles que manejen con agilidad y exactitud su Reglamento Interior para que turnen los asuntos a las oficinas correspondientes. Seguir el método de las empresas privadas, que no retardan tanto el trámite de un asunto, desterrando los trámites inútiles y que cuenten con el personal idóneo y suficiente. Reformar los términos que establece la Ley Federal de Reforma Agraria para los trámites de los asuntos y adecuarlos a la realidad para que no sean ilusorios. Y seguir estimulando materialmente a los empleados con premios a la asistencia, puntualidad y sobre todo al rendimiento del trabajo.

Tomar en cuenta que los defectos de la burocracia no se remedian con imprecaciones; las inventivas contra las oficinas alivian el ánimo y pueden por tanto, ser consideradas como un medio de satisfacción interior, pero no solucionan nada; y cuando se crean nuevas oficinas para controlar el burocratismo tampoco remedian el pro--

blema; pues está probadísimo que la burocracia se lleva -- las palmas en la absorción de adversarios, en su deglución y asimilación. Todo esfuerzo de control, coordinación, supervisión, etc., comienza, hasta la fecha, con la creación de nuevas oficinas que simplemente corren el riesgo de superponerse a las artiglas.

En resumen se sugiere que el empleado y funcionario público del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización:

Debe tener siempre en mente que debe consagrarse de manera exclusiva al servicio de su función.

Debe respetar el derecho de los particulares gobernados que acuden a las oficinas personalmente o por correspondencia.

Debe ser independiente frente a los intereses particulares, es decir imparcial, sin que influyan en su ánimo -- las tendencias tanto materiales como políticas o religiosas.

Debe tener siempre presente que su designación se debe a su competencia, capacidad, moralidad y actividad.

Debe tomar conciencia que en sus manos el Estado ha -
puesto para resolverse un problema que si bien es difícil,
no insoluble, y que es noble la tarea de redimir a la cla-
se más necesitada del país.

Debe tomar en cuenta que la lentitud de su trabajo --
desquicia la economía del país y hace más pobre al campesí
no.

Que entiendan que la burocracia está íntimamente liga
da a la política del país.

Que su trabajo no debe deshumanizarlos aunque utili--
cen las técnicas de computación más modernas, pues están -
tratando de solucionar problemas humanos.

Con estas sugerencias damos las siguientes soluciones:

1.-Una burocracia activa, técnica, científica, moral-
y nacionalista es la esperanza para lograr el desarrollo -
económico, político y social que tanto necesitamos, por lo
que debemos partir del momento en que se vaya a necesitar-
nuevo personal y así:

2.-Es necesario la fundación de escuelas, permanentes

Debe tomar conciencia que en sus manos el Estado ha -
puesto para resolverse un problema que si bien es difícil,
no insoluble, y que es noble la tarea de redimir a la cla-
se más necesitada del país.

Debe tomar en cuenta que la lentitud de su trabajo --
desquicia la economía del país y hace más pobre al campesi-
no.

Que entiendan que la burocracia está íntimamente liga-
da a la política del país.

Que su trabajo no debe deshumanizarlos aunque utili-
cen las técnicas de computación más modernas, pues están -
tratando de solucionar problemas humanos.

Con estas sugerencias damos las siguientes soluciones:

1.-Una burocracia activa, técnica, científica, moral-
y nacionalista es la esperanza para lograr el desarrollo -
económico, político y social que tanto necesitamos, por lo
que debemos partir del momento en que se vaya a necesitar-
nuevo personal y así:

2.-Es necesario la fundación de escuelas, permenentes

especiales que aparte de las materias indispensables enseñen la técnica de la eficacia administrativa para que:

3.- La operación de reclutamiento del personal se efectue honradamente, sin que esta operación sea puro formalismo para cumplir con un requisito sino que deben seleccionarse a los aspirantes que verdaderamente reúnan los requisitos de actividad, capacidad y moralidad adquiridos en centros docentes especializados. Y habiendo entrado a formar parte de la burocracia el aspirante junto con los antiguos empleados se les deberá:

4.- Inculcarles a los empleados y funcionarios que la burocracia está íntimamente ligada a la política del país y que es factor primordial en el desarrollo de la nación y para esto, es dable, utilizar toda clase de propaganda que tenga como fin esta tarea, utilizando todos los medios de comunicación posible por ejemplo: se pueden establecer lemas y postulados en las oficinas, anuncios en la televisión, en la radio, en folletos, revistas, etc.,

5.- Así mismo, educar a la opinión pública para que en lugar de sólo esgrimir críticas, valore el trabajo del empleado y coopere a su mejoría, también por medio de lemas anunciados en la televisión, en la radio, revistas, etc.,

6.- Además llevar al mayor número de empleados a que tengan una vivencia directa con el campesino, en la parcela, en su choza, buscando con ello que cambie su mentalidad y se esfuerce en su trabajo mejorando con ello la Administración Pública.

7.- Preferir el ingreso al Departamento de Asuntos -- Agrarios y Colonización a funcionarios que hayan ejecutado labores materiales en el agro y que a la vez sean teóricos de la materia.

8.- Necesidad que se respeten en los cambios de regímenes presidenciales a los funcionarios que han demostrado su capacidad y moralidad en sus puestos evitando con ello que estén sujetos al vaiven de los cambios de la política.

9.- Procurar que desde el Jefe del Departamento Agrario, Secretarios y Directores de la misma dependencia, deben renunciar al hábito nefasto de introducir amigos o familiares, por el sólo hecho de serlos, si no reúnen los requisitos por lo menos teóricos del derecho agrario o la -- técnica si son ingenieros, topógrafos, dibujantes, etc.,

10.- El funcionario y el empleado debe estar enterado de sus leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones legales que competen al Departamento de Asuntos Agrarios.

rios y Colonización en general, a la Dirección General y a la Oficina en especial donde trabaja, para lo cual deberá entregársele el correspondiente manual, procediendo a examinarlos pasado un tiempo para comprobar si están enterados de las disposiciones que competen a su obligaciones.

11.- Por eso es indispensable que conozcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en particular los artículos 27 y 123 Apartado E: La Ley Federal de Reforma Agraria. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. El Reglamento Interior del Departamento de --- Asuntos Agrarios y Colonización. El Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo y el Reglamento de la Comisión Mixta de Escalafón. Y los funcionarios y Jefes de Oficina además de conocer esas disposiciones deben estar enterados de los diferentes reglamentos no derogados por la Ley Federal de Reforma Agraria que reglamentaron el Código --- Agrario de 1942, así como la Ley Federal de Aguas y otras disposiciones correlativas de la materia agraria y en especial la estructura del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que se fundamenta además en diferentes acuerdos que no aparecen en los reglamentos antes mencionados. Esto es necesario porque la mayoría de empleados y funcionarios del referido Departamento Agrario, desconocen esta legislación y esa es una de las causas por lo que se entorpece el trámite burocrático con grave perjuicio para -

el público que acude en busca de soluciones a sus problemas agrarios.

12.- Vigilar el orden en la asistencia y puntualidad de los empleados y evitar que los que trabajan durante el día lo hagan también por las noches, puesta comprobado que el rendimiento en el trabajo, de esos empleados, es muy deficiente y por lo natural de la fatiga y le necesidad de ganarse unos pesos más, sólo van a perder el tiempo en distracciones inútiles para el servicio.

13.- Establecer el principio de democracia, de puertas abiertas, dándole acceso al público para tratar directamente con el Jefe del Departamento Agrario u otros altos funcionarios cuando sea necesario, pero con el debido orden, evitando la plaga de porteros, ugieres y demás anunciadores que solo sirven para entorpecer la administración de justicia agraria.

En fin, debe la burocracia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, utilizar la fuerza de las cualidades de que es poseedora para aplicarla en el cumplimiento de la Reforma Agraria, tan solo con trabajar con eficiencia, rapidez y moralidad y no se necesitará que infinidad de organismos que dicen crearse para ayudar al cambio sino sólo benefician a los políticos en turno, a sus fami-

liares y amigos.

Para terminar citaremos la inteligente observación - hace Alfred Sauvy en su obra "La Burocracia": "No se hacen revoluciones contra las máquinas sino que se estudia su funcionamiento para modificar su mecanismo".(7)

Que aplicado al tema "Como Agilizar la Administra---ción en Materia Agraria", debe ser fruto de una profunda y seria reflexión, para encontrar la solución más adecuada, a efecto de que la Administración Agraria de los resultados que tanto necesitamos, los mexicanos, para ir su perando el problema agrario de México y por eso nos atrevemos a repetir que es a través de educar a la opinión pública y al propio burócrata, como lograremos mejorar el - rendimiento de la burocracia agraria.

NOTAS AL CAPITULO VIII

- 1.- Mendieta y Núñez, Lucio. Sociología de la Burocracia.
- 2.- Informe de Labores del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, del 1o. de septiembre de 1971 al 1o de agosto de 1972.
- 3.- Serra Rojas, Amrés. Derecho Administrativo. Tomo I - página 399.
- 4.- Sauvy Alfred. La Burocracia. Editorial Eudeba.
- 5.- LaPalombara y otros, Joseph. Burocracia y Desarrollo - Social, página 23.
- 6.- Esta cita puede leerse, actualmente, en un mural que se encuentra en la Oficina del Diario Oficial de la Federación dependiente de la Secretaría de Gobernación. - Bucareli 99. México, D.F.,
- 7.- Sauvy Alfred. Obra citada.

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

PRIMERA.- El concepto de burocracia no es jurídico -- sino sociológico porque expresa el estudio de buró u oficina junto a la idea de fuerza, de cierto poder sugerida por el sufijo cracia, es decir el sistema en que los burós --- ejercen cierto poder.

SEGUNDA.- La burocracia desde el punto de vista sociológico es un conjunto de personas asociadas por la Ley que actúan en el ámbito social de su esfera, teniendo las mismas necesidades, propósitos y metas como lo es defender -- sus intereses, obtener prestaciones y estar garantizada en sus derechos.

TERCERA.- La burocracia en su actuar que puede ser en sentido positivo, como cuando actúa con eficiencia y entonces beneficia a la sociedad pero también puede ser ese actuar negativo, de lo que resulta un perjuicio para la sociedad política donde se mueve.

CUARTA.- La burocracia nació con la primera organización política y la encontramos en todos los Estados de --- ayer y de hoy identificada con el mismo, considerándola como un mal necesario.

QUINTA.- En México, la burocracia administrativa está organizada legalmente en federal y local, siendo el jefe de la burocracia federal administrativa el Presidente de la República y la de la local los Gobernadores de cada Estado. Existiendo la distinción entre funcionarios y empleados que componen el género burocracia.

SEXTA.- En México tanto la burocracia federal como a la local está encargada de la aplicación de la Reforma Agraria según el artículo 120 constitucional que establece: "Los Gobernadores de los Estados están obligados a aplicar y hacer cumplir las leyes federales". El artículo 2o. último párrafo de la Ley Federal de Reforma Agraria que dice: "...Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley lo determine".

SEPTIMA.- Las bases legales en que descansa la organización burocrática administrativa de México, las encontramos en los artículos 89 y 123 Apartado B de la Constitución General de la República; en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; en sus Reglamentos Especiales y en la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación y Territorios Federales de los Altos Funcionarios de los Estados.

OCTAVA.- Es visible el poder político, administrativo, social y económico con que cuenta la burocracia sin importar que el gobierno sea democrático o totalitario.

NOVENA.- Como clase social, la burocracia pertenece a la clase media y es la única capaz de sobrevivir a cualquier cambio de organización política estatal, pues el Estado sólo puede realizar sus fines a través de la burocracia. Como clase social se caracteriza por su forma común de vida, coincidencia de intereses, diferencia frente a -- otras clases y por sus privilegios.

DECIMA.- La Reforma Agraria es una Institución com--- puesta por un conjunto de normas y principios que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural, realizando la justicia social distributiva, y cuyo fin principal consiste en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos y elevar los niveles de vida de la población campesina.

ONCEAVA.- La responsabilidad burocrática en la aplicación de la Reforma Agraria, se establece jurídicamente desde la Ley de 6 de enero de 1915, posteriormente en el Artículo 27 Constitucional, pasando por muchos ordenamientos legales sobre la materia hasta llegar a la actual Ley Federal de Reforma Agraria, que como las anteriores, deslinda-

atribuciones y obligaciones a la burocracia encargada de aplicar la Reforma Agraria.

DOCEAVA.- Para agilizar la administración en materia agraria, sugerimos que los funcionarios solo por lo que respecta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Comisiones Agrarias Mixtas, sean designados entre los que demuestren capacidad y conocimiento teórico de la materia, así como probada honestidad a través de colegios de profesionales que les propusieran mediante la demostración de su curriculum vitae.

TFECEAVA.- También para hacer eficiente la administración de justicia agraria debe seleccionarse el personal de nuevo ingreso, mediante comisiones formadas al efecto a fin de conocer de su capacidad y de sus antecedentes de moralidad.

CATOFCEAVA.- Que para la educación que debe encausarse a la burocracia, deben utilizarse todos los medios de comunicación conocidos, tales como carteles en las oficinas, anuncios en periódicos, radio, televisión, etc.,

QUINCEAVA.- Estando establecida en la Ley Federal de Reforma Agraria, la responsabilidad penal y administrativa de la burocracia señalando los delitos y las faltas en

que incurran así como las sanciones correspondientes de--
ben aplicarse cuando esos hechos ocurran, sin importar la
jerarquía, de lo contrario esas normas sancionadoras se--
guirán siendo poesía.

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

- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- Sociología de la Burocracia.- Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 1961.
- JACOBY HENRY.- La Burocratización del Mundo. Siglo Veintiuno Editores, S.A.,
- SAUVY ALFRED.- La Burocracia. Eudeba.
- FLORIS MARGADANT, GUILLERMO.- Derecho Romano. Ed. Porrúa 1974. México.
- BLAU P.M.- La Burocracia en la Sociedad Moderna. Editorial Buenos Aires.
- LEON DION.- Los Grupos y el Poder Político en los Estados Unidos. Editorial Grijalvo, S.A., México. 1967
- MOYA CARLOS.- Burocracia y Sociedad Industrial. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Eficusa. Madrid - 1972.
- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo. Tomo I - Quinta Edición 1972. México. Edit. Porrúa.
- BIELSA RAFAEL.- Derecho Administrativo. Tomo II
- RODRIGUEZ ABELARDO L.- Acuerdo sobre la Organización y funcionamiento del Servicio Civil. México 1936.
- FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo Ila. Edición Porrúa. México 1966.
- CORDERO TORVES, JOSE MARIA.- Las Normas administrativas en las dependencias españolas.
- LaPALOMBARA Y OTROS.- Burocracia y Desarrollo Político.
- TOCQUEVILLE ALEXIS DE.- De la Democracia en América.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- LAS Clases Sociales. Cuadernos de Sociología. Biblioteca de Ensayos Sociológicos. U.N.A.M.

BIBLIOGRAFIA

NUEVO DICCIONARIO ENCICLOPEDICO Y ATLAS UNIVERSAL CODEX
Editorial Codex. Buenos Aires.

LEMUS GARCIA RAUL.- Panorámica actual de la Reforma ---
Agraria en México. Editorial LIMSA. México.

BAZ GUSTAVO A.-Hombres Ilustres Mexicanos. Biografía de
Hidalgo.

MENDELETA Y NUÑEZ LUCIO.-El Problema Agrario de México -
Editorial Porrúa. México 1972.

MOLINA ENRIQUEZ ANDRES.- La Revolución Agraria en Méxi-
co 1933.

ABAD DE SANTILLAN DIEGO.- Ricardo Flores Magón. El Após-
tol de la Revolución Social Mexicana. Grupo Cultu-
ral R.F.M. México. 1925.

DIAZ SOTO Y GAMA, ANTONIO.- La Ley Agraria del Villismo
Artículo publicado en el Diario El Universal los -
días 22 y 29 de abril de 1953.

FABIOLA MANUEL.- Cinco Siglos de Legislación Agraria. -
Publicaciones B.N.C.A.

RAO T.S.- El Crédito Rural en México. Traduc. Carlos --
Fernández. Publicaciones del Banco Nacional de Cré-
dito Ejidal S.A., de C.V., México. 1962.

DE ALBORNOZ, ALVARO.- Trayectoria y Ritmo del Crédito -
Agrícola en México. Instituto Mexicano de Investi-
gaciones Económicas 1966.

INFORME DE LABORES DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS
Y COLONIZACION.- Del 1o. de septiembre de 1971 al
31 de agosto de 1972.

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Editorial Divulgación. México. 1968.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, D.O. F. del 21 de febrero de 1940.

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.- D.O.F. de 4 de abril de 1941.

D.O.F. DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1963 Y D.O.F. del 20 DE ENERO DE 1964.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Edición del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

J U R I S P R U D E N C I A

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.- 5a. época, T. 25 pág. 918; T. 78 pág. 5452; T. 77 págs. 3208, 3115 y 5452. T. 13 pág. 307; T. 14 pág. 117 y T. 15 pág. 117