

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 1 - Enero-Marzo - México, D. F. 1956

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

SUMARIO

	Pág.
EDITORIAL. LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO.	3
EL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. <i>Lic. Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda y Crédito Público.</i>	5
LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO. <i>Rafael Montero Ortiz, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.</i>	9
LA POLITICA FINANCIERA DE LA REVOLUCION. <i>Lic. Ricardo Torres Gaitón, Oficial Mayor de la Secretaría de Economía.</i>	17
LA FORMACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS. <i>Lic. Alvaro Rodríguez.</i>	57
COMISION NACIONAL DE VALORES. <i>Práxedes E. Reina Hermosillo.</i>	49
ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. <i>Catalina Sierra Casusus.</i>	63
ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. <i>Lic. José Attolini, Gerente General de A.N.D.S.A.</i>	69
ESTATUTOS DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.	77

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Av. Juárez Núm. 4-807

MEXICO 1, D. F.

CONSEJO DIRECTIVO:

PRESIDENTE: LIC. GABINO FRAGA.

VICEPRESIDENTE: LIC. ANDRES SERRA ROJAS.

TESORERO: LIC. M. CORDERA PASTOR.

CONSEJEROS: LIC. JOSE ATTOLINI.
LIC. DANIEL ESCALANTE.
DR. ALFREDO NAVARRETE.
LIC. J. RODRIGUEZ y RODRIGUEZ.
LIC. RAUL SALINAS LOZANO.
SRA. CATALINA SIERRA.
LIC. RAFAEL URRUTIA.

SECRETARIO EJECUTIVO: LIC. ALVARO RODRIGUEZ.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Órgano del Instituto de Administración Pública
Av. Juárez Núm. 4-807. México 1, D. F. Tel. 10-05-1B

PUBLICACION TRIMESTRAL

DIRECTOR

LIC. ANTONIO MARTINEZ BAEZ

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES

LIC. ANTONIO CARRILLO FLORES
Secretario de Hacienda y Crédito Público

LIC. GILBERTO LOYO
Secretario de Economía

SR. RAFAEL MANCERA ORTIZ
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público

LIC. RICARDO TORRES GAITAN
Oficial Mayor de Economía

LIC. RAUL SALINAS LOZANO
Presidente de la Comisión Nacional de Inversiones

SR. ENRIQUE CAAMAÑO
Director General de Egresos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

LIC. DANIEL ESCALANTE
Director General del Servicio Diplomático
Secretaría de Relaciones Exteriores

LIC. RAUL ORTIZ MENA
Director General de Crédito
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

LIC. RAFAEL URRUTIA MILLAN
Director General de Estudios Hacendarios
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

LIC. JOSE ATTOLINI
Gerente General de
Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.

DR. ALFREDO NAVARRETE
Director de Investigaciones Económicas
Nacional Financiera, S. A.

LIC. FRANCISCO APODACA
Subdirector General de Crédito
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

LIC. MARIO CORDERA PASTOR
Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación

LIC. GABINO FRAGA
Catedrático Universitario

LIC. JORGE GAXIOLA
Catedrático Universitario

SR. JOSE ITURRIAGA
Consejero de la Presidencia de la República

LIC. ANTONIO MARTINEZ BAEZ
Ex Secretario de Economía y Catedrático Universitario

LIC. LORENZO MAYORAL PARDO
Miembro de la Comisión Nacional de Arbitrios
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

LIC. ALFONSO NORIEGA, JR.
Catedrático Universitario

LIC. MANUEL PALAVICINI
Director General de la Diesel Nacional, S. A.

LIC. JESUS RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ
Catedrático Universitario

LIC. ANDRES SERRA ROJAS
Catedrático Universitario

SRA. CATALINA SIERRA CASASUS
Técnica Investigadora en Administración Pública
Nacional Financiera, S. A.

LIC. GUSTAVO R VELASCO
Catedrático Universitario

LIC. ALVARO RODRIGUEZ REYES
Jefe de Organización Administrativa
Secretaría de Economía

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

Durante largos años los temas relativos a la Administración Pública han sido objeto en México de un constante estudio que se ha traducido en un material bibliográfico importante y en una legislación administrativa que reflejan los principios modernos de estas disciplinas.

Libros, folletos, monografías y artículos especializados han expresado esa inquietud para actualizar todos los órdenes de aquella actividad y se ha logrado ejercer una saludable influencia en la misma Administración Pública, que en más de una ocasión ha transformado, con éxito indudable, los antiguos sistemas administrativos en organizaciones modernas, adecuadas a la vida cada vez más complicada del estado mexicano.

De parte de nuestros gobiernos ha existido la preocupación de no alejarse de todo perfeccionamiento, procurando estimular los estudios administrativos y revisar en forma sistemática cualquier progreso que señalen otros países.

La Administración Pública se ha estimado debe regularse por principios generales o científicos, para ser eficiente y capaz, y así llenar satisfactoriamente los excepcionales cometidos; si bien se rechaza la idea de una actividad administrativa exclusivamente científica.

La creación del Instituto de Administración Pública en fecha reciente, respondió a una evidente necesidad: el congregar a un grupo de estudiosos de esta disciplina y mantenerlos al cuidado del desarrollo universal de sus principios. De este modo las investigaciones se verán estimuladas y regularmente encauzadas.

En los últimos tiempos se ha señalado una provechosa interacción entre la Administración Pública y las administraciones privadas. A ejemplo de otros países se han visto los buenos resultados de una buena cooperación en todos los aspectos que les corresponden.

La Administración Pública Mexicana, como organismo político, tiene sus similitudes propias y un conjunto de medios de acción para llevarlos a su total realización. En muchos aspectos coincide con los medios de acción que emplean otros países y ha sido un propósito inalterable el intercambiar el conocimiento de esos sistemas.

El desarrollo de la Ciencia Política ha implicado el progreso de la Administración Pública. Una necesidad apremiante ha obligado a estudiar y sistematizar estas nociones. "Así esta ciencia posee en los Estados Unidos no solamente una existencia propia, sino que parece definitivamente establecida en la enseñanza y la investigación, con un contenido relativamente más preciso, y en todo caso, en vía de clarificación progresiva, y aun, ante todo, disponiendo de un clima particular." (G. Langrod.)

México es un país de una larga experiencia en los asuntos administrativos, tanta en el campo del derecho administrativo, como en el particular de la Administración Pública. Las memorias, instrucciones, informes de la época colonial y las experiencias del México independiente forman antecedentes de primer orden en la aparición y desenvolvimiento de las estructuras administrativas.

Era indispensable un complemento a esa labor de divulgación que se han propuesto tanto el gobierno mexicano, como el Instituto de Administración Pública, que se ha creado a su estímulo: un órgano informativo que circulara ampliamente entre los especialistas de estas materias dando a conocer todo lo que nuestro país se viene esforzando por implantar en nuevos sistemas administrativos, principalmente los de administración interna. También servirá para dar a conocer las experiencias y conclusiones de otros estados en los que, como el nuestro, abundan las mismas preocupaciones de carácter científico y técnico. Esta actividad de los estados modernos se refleja en nuestros días en los organismos internacionales que han tomado a su cargo el estudio general de esta importante disciplina.

La importancia de estos estudios en el mundo civilizado es creciente. Nuevas instituciones surgen para analizar sistemática y profundamente los aspectos nacionales de la Administración Pública. La bibliografía es abundante y algunas obras pueden aprovecharse como obras de texto o material obligado de consulta no sólo para estudios particulares, sino también en el campo de la enseñanza. Una necesidad cada vez más urgente para definir aspectos fundamentales del estado que a todos interesa.

Todo ello encaminado a conocer los éxitos y los fracasos, porque la Administración Pública responde a necesidades evidentes del estado moderno. Sólo una estructura adecuada puede llevarnos a técnicas que deben necesariamente ser superadas y puestas al día, porque nuestras organizaciones políticas crecen y multiplican sus problemas y sus necesidades. El mundo se ha empequeñecido y requiere la cooperación universal. Estudiar nuestras condiciones nacionales y universales es ya una obligación ligada a la naturaleza humana.

EL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO¹

POR EL LICENCIADO

ANTONIO CARRILLO FLORES

SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que hoy celebra su sesión inaugural, responde a una necesidad y a un propósito: agrupar los esfuerzos de personas que están o han estado empeñadas en alentar el cultivo de las distintas ciencias que se ocupan de la Administración Pública, convencidas de que nuestro país cuenta con tradiciones y con experiencias mercedoras de ser sistematizadas para ocupar el rango que les corresponde, lo mismo en el derecho que en la técnica de la administración, y convencidas también de que dentro del marco de esas tradiciones y de nuestro sistema constitucional y político, así como de nuestra estructura social y económica, el cuerpo cuya vida se inicia puede ser un canal eficaz para que México se beneficie con el fruto de otras meditaciones que constantemente están realizándose en los diversos estados miembros del Instituto Internacional.

Dicen los estatutos aprobados en Estambul, en septiembre de 1953, que el propósito de las secciones nacionales es promover el progreso del arte y de la ciencia de la Administración Pública en los diferentes países y de contribuir, mediante la comparación internacional, a un estudio más completo de aquéllos.

En todas partes, los últimos 30 años han contemplado una extensión y una complejidad cada vez mayores en las tareas estatales o paraestatales en sus procedimientos y en su organización. En México el proceso ha respondido a dos grandes objetivos: primero, realizar las aspiraciones de justicia que la Revolución mexicana incorporó en la Constitución de 1917 y en sus leyes reglamentarias, y, después, promover el desarrollo social, cultural y económico de la nación. Como al propio tiempo nuestro país ha sido siempre fiel a los principios fundamentales del estado democrático, que concretamente, por lo que toca a la Administración Pública, se traducen en el respeto a los derechos de los particulares, en la legalidad como condición y supuesto de toda acción pública y en la división de poderes, el problema de lograr

¹ Discurso pronunciado por el Sr. Lic. Antonio Carrillo Flores en la sesión inaugural del Instituto de Administración Pública.

que los grandes objetivos se cumplan en armonía constante con la libertad y con el derecho y dentro de la mayor eficacia posible en la acción gubernamental, es no sólo una cuestión viva y permanente, sino algo que interesa por igual a gobernantes y gobernados.

La presencia en esta junta de algunos funcionarios no tiene otro significado que mostrar el interés del gobierno en los futuros trabajos del Instituto y de ofrecerle toda la colaboración a su alcance, lo cual —innecesario resulta casi decirlo— no supone limitación de ningún orden para la libertad en la investigación y en el examen de las cuestiones. Estas son muchas. Apuntaré unas cuantas de orden muy general: la administración mexicana, conforme a los textos constitucionales, se desenvuelve principalmente a través de las secretarías de estado. Sin embargo, es ya impresionante el número y la importancia de las entidades autónomas a quienes se ha encargado el cumplimiento de varias tareas, que en algunos casos son de autoridad y regulación, en otros, de prestación de servicios públicos, en unos más, de ejecución de obras públicas, de administración de industrias, de intervención marginal en los mercados. Varias de tales entidades son corporaciones públicas, en cuya estructura se han seguido modelos europeos; otras son comisiones autónomas, algunas son sociedades anónimas. Una investigación sistemática acerca de estos organismos y de sus conexiones con los órganos directos del estado para valorar frutos y hacer sugerencias, es un tema apasionante.

Tenemos luego la acción estatal en el desarrollo económico. La planificación, coordinación y ejecución de las inversiones públicas. Determinar los criterios mejores que permitan que la elaboración de los presupuestos se acomode, en la forma más adecuada para el interés público, a las necesidades de un sano progreso económico, dentro de las peculiaridades propias de México, es otro tema del más alto interés.

Los problemas relativos a la Administración Pública Federal han sido ya objeto, entre nosotros, de valiosos tratados, lo mismo en el siglo anterior que en éste. Baste con citar la clásica obra de don Gabino Fraga. Hasta hoy la administración local no ha sido vista con el mismo interés. Ojalá que de este grupo pudiera surgir un estudio serio acerca de tan vital aspecto de la vida jurídica y social de México.

Hay un antecedente que quiero recordar acerca del valor real que en el desarrollo del derecho administrativo mexicano tuvieron, en época no muy remota, los trabajos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: la influencia de las conclusiones del Congreso de Varsovia de 1936 en la elaboración de la Ley de Justicia Fiscal, que organizó el Contencioso en garantía de los contribuyentes, antecedente del Código Fiscal de la Federación.

Quiero cerrar estas breves palabras expresando la complacencia tan grande de que estén aquí antiguos colegas y amigos míos, de cuyos trabajos, lo mismo en el libro, que en la cátedra o en la administración, hay tantas huellas

en lo que es la técnica y la realidad del derecho y de las prácticas administrativas en nuestro país. Estas materias son áridas, carecen de la emoción y del encanto que rodea a las grandes cuestiones políticas y sociales de nuestro tiempo; sin embargo, por altos y certeros que sean los propósitos de gobierno en el más preciso sentido de la palabra, su virtud se frustra si no tienen el indispensable complemento de una buena administración. De ahí la capital importancia de los estudios relativos a ésta.

Estoy seguro de que el entusiasmo de los miembros de este Instituto hará muchas contribuciones importantes para el bien de México.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO

POR EL SEÑOR

RAFAEL MANCERA ORTIZ

SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Entre los problemas que mayor atención han recibido del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas, pueden citarse los relacionados con la administración de la política económica. Se ha propuesto hacer una investigación por etapas, dando consideración al principio a los aspectos fundamentales para pasar después al estudio de los detalles, lo cual significará un trabajo de varios años.

Se piensa que sería un mal sistema empezar con un trabajo en masa, o al por mayor, sin delinear antes un gran marco, dentro del cual se aproveche todo aquel material de que actualmente se dispone, conectando elementos heterogéneos y haciendo resaltar los puntos esenciales. Posteriormente se trazarán metas y se aclarará el camino. Se ha preparado un cuestionario inicial que se ha distribuido convenientemente para alentar el intercambio de ideas tendientes a lograr los fines que se proponen.

Sintéticamente, el cuestionario abarca los siguientes puntos: lo que debe entenderse por administración de la política económica; principales medios por los cuales la autoridad interviene en la vida económica; consideración sobre si debe existir una administración de la política económica, independiente de la administración general; casos en que se usan los sistemas administrativos ordinarios; agencias especiales dedicadas a la administración de la política económica; fijación de los límites de la administración económica; forma en que se plantean u operan las agencias gubernamentales destinadas a la administración de la política económica; establecimientos públicos de carácter industrial y comercial; empresas de participación estatal; problemas existentes en la administración de la política económica; efectividad y resultados obtenidos en dicha administración, etc.

Como base principal para trazar un programa de política económica, se considera fundamental el evaluar primeramente la eficiencia de la administración gubernamental.

Los gobiernos de todos los países se enfrentan constantemente a la necesidad del mejoramiento de su eficiencia, a fin de utilizar sus recursos de tal

modo que preserven y vigoricen sus instituciones libres, así como para estimular el respeto común y conservar u obtener el prestigio de sus operaciones.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha preparado un cuestionario muy interesante y relativamente breve para evaluar la eficiencia gubernamental. Dicho cuestionario no se refiere ni a la forma, ni a la política del gobierno a que se aplique, pero sí se interesa por la organización interna de la rama ejecutiva del gobierno y por las técnicas y procedimientos utilizados en la conducción de programas especiales.

El campo de la administración pública es tan extenso que cualquier método de investigación para evaluar su eficiencia debe ser, necesariamente, de una extremada simplicidad. El cuestionario a que me refiero puede sugerir contestaciones doctrinales, pero la intención fundamental es sólo la de señalar, por medio de preguntas adecuadas, la identificación de los problemas para los que se pueden derivar soluciones adaptables a las condiciones de cada país.

Uno de los indicios de la buena organización y eficiencia de la rama ejecutiva del gobierno puede ser esclarecido mediante un examen en torno de lo adecuado de las leyes y de su observancia. Después, debe considerarse que los problemas de organización inicialmente se manifiestan en las actividades cotidianas de las secretarías, ministerios, departamentos y oficinas. Si se hace un examen del plan de organización, también puede apreciarse hasta qué grado se están empleando los elementos de que se dispone para la dirección ejecutiva.

La eficiencia gubernamental primero requiere una determinación de qué es lo que el gobierno se propone hacer; en segundo lugar, una graduación de preferencias y calendarios de trabajo en relación con los diversos objetivos que se desean alcanzar y, finalmente, un acuerdo de cómo van a desarrollarse los diversos programas.

La eficiencia de un gobierno puede ser evaluada, parcialmente, sobre bases monetarias, en términos de los resultados financieros obtenidos y de las tendencias y procedimientos dentro del gobierno mismo.

Dado que la mayor parte de las funciones gubernamentales se traducen en transacciones de índole financiera, la eficacia con que éstas sean conducidas constituye un criterio parcial de la eficiencia de la administración. Dentro de tales transacciones pueden señalarse como de gran importancia las compras y los contratos de obras.

Se pone especial atención al estudio de los sistemas de dirección del personal y del servicio civil en general, en virtud de que la burocracia suele ser un motivo de gasto innecesario de los fondos públicos, que inevitablemente se traduce en servicios de bajo rendimiento.

Cualquier cuestionario que se tome como base para evaluar la eficiencia administrativa, puede resultar infinito, pues la evaluación misma es un proceso ilimitado. El cuestionario que ha preparado el Instituto está encaminado,

en primer lugar, a sugerir áreas de investigación al nivel superior de la administración y, por tal motivo, no contiene problemas relativos a la ejecución de servicios en esferas tales como salubridad, seguridad social, educación, etc.

La mayor parte de los países están empeñados en esfuerzos tremendos para aprovechar sus recursos naturales, incrementar su producción agrícola e industrial, expandir el comercio, estabilizar las finanzas, promover una justa distribución del ingreso nacional, elevar los *standards* de vida y, al mismo tiempo, fortalecer su defensa. El convencimiento de que es posible mejorar las condiciones de vida así como los niveles culturales, materiales y espirituales, se ha apoderado de la mente del pueblo en todo el mundo.

La disponibilidad de recursos naturales adecuados es un factor de primera importancia. Sin embargo, existen condiciones sociales y económicas deplorables en muchas áreas que, contando con aquéllos, con clima y topografía favorables, no han logrado desarrollar una economía sana y un alto nivel de civilización como algunos países menos privilegiados. El secreto descansa, fundamentalmente, en la fibra moral de cada pueblo y en su capacidad de gobierno. Entre ambos factores hay interacción.

Un país que eleva su nivel de educación, que fomenta la divulgación de la cultura con amplia libertad y que promueve las convicciones democráticas y un sentido de responsabilidad social, no solamente fortalece el vigor moral interno, sino que también establece las bases para un gobierno efectivo y responsable. Donde existe un gobierno democrático y honesto, apoyado por la voluntad ciudadana, se encontrarán los medios para organizar y llevar a cabo programas públicos que permitan la satisfacción de las necesidades populares.

Dado que en todas partes del mundo se está demandando un cambio rápido en las condiciones sociales del pueblo, los gobiernos tienen que hacer frente al desarrollo de nuevos y complejos programas, a menudo con organizaciones inadecuadas y con personal administrativo de escasa preparación. Algunos países que no han logrado un nivel satisfactorio de servicio con respecto a las funciones gubernamentales históricas, tales como el mantenimiento de la ley y del orden, de sistemas de transportes, de escuelas, de salubridad y de finanzas saneadas, se encuentran ahora en la necesidad de emprender intrincadas empresas en la esfera de las obras públicas, de la agricultura, de la industria, del bienestar social, etc.

De la misma manera que los países necesitan planificar y ejecutar programas bien concebidos, así también deben empeñarse en un estudio sistemático de su administración gubernamental para llevar a cabo en forma eficiente sus planes de desarrollo económico y social. Del mismo modo que el intercambio de experiencia y conocimientos es esencial en los campos substantivos, las naciones tienen mucho que ganar mutuamente al compartir su experiencia en materias de organización y prácticas administrativas.

El conocimiento técnico de las funciones públicas excede, en mucho, al de cómo planificar efectivamente, organizar y administrar tales funciones. Se puede saber cómo hacer la selección de semillas, la fertilización, el cultivo y la preservación de los productos agrícolas, pero no se incrementará la producción alimenticia a menos que los gobiernos sean capaces de organizar, financiar y reclutar el personal adecuado para sus ministerios de agricultura, en forma tal que la información y asistencia se pongan a disposición de la gran masa de los agricultores.

Tres elementos son esenciales, a fin de que los programas de desarrollo económico tengan buen éxito: deben ser bien planeados, con base en datos exactos y previsiones lógicas; estar coordinados y ejecutarse con la mayor actividad. La coordinación debe tener lugar tanto en la etapa de planificación como en la operativa o de ejecución.

La planificación es un requisito previo para la iniciación de un programa de fomento económico. Algunos gobiernos han asignado la responsabilidad de la planificación económica a un organismo autónomo y distinto de las otras unidades que realizan el programa.

Cuando los programas son de gran amplitud, abarcan eventual e inevitablemente, en la práctica, casi todas las fases del gobierno nacional. La coordinación entre las diversas dependencias gubernamentales es uno de los problemas más difíciles y asume una considerable importancia en la ejecución de las actividades de desarrollo económico.

La ejecución puede llevarse a cabo a través de los organismos ya existentes o por medio de nuevas dependencias del gobierno creadas para uno o varios fines especiales.

La planificación puede consistir, hablando en forma simplista, en hacer el inventario de recursos, en apreciar las necesidades existentes y en la determinación de los programas por desarrollarse. Los países empeñados en esfuerzos reconstructivos o en una tarea tendiente a mejorar sus condiciones económicas y sociales, han encontrado que un gran número de elementos debe ser inventariado y ensamblado en sus programas.

Un programa amplio de fomento exige un examen de la situación existente y la determinación de metas por lograrse, tanto por el sector privado, como por el público (en términos cuantitativos, hasta donde ello sea posible), en campos tan diversos como producción de alimentos, energía, transporte, industria, minería, comunicaciones, irrigación, salubridad, seguridad social, educación, etc.

La inversión de capital, el crédito público y privado y la política fiscal son factores clave. La promoción del comercio exterior, y el mantenimiento de una balanza de pagos satisfactoria son, también, elementos de primordial importancia. El programa debe estar condicionado a las posibilidades financieras internas, por las políticas constructivas sociales y de trabajo, y por medidas que permitan asegurarse de que los beneficios se distribuyan ampliamente.

Deben tomarse en consideración los elementos humanos y materiales disponibles con que se cuenta en las esferas directiva, técnica y de trabajo, tanto del gobierno como de las instituciones privadas, para realizar su parte en el programa.

Se han utilizado una gran variedad de organizaciones para efectuar la planeación económica. En algunos casos ésta se asigna a una de las secretarías o ministerios ya existentes o bien se erige un ministerio especial dotado, a menudo, de funciones ejecutivas a la vez.

Parece que la tendencia dominante es en el sentido de crear alguna "comisión central de planificación" o "consejo económico". En un buen número de casos se ha establecido una combinación de ambos presidida por el jefe del gabinete o por el jefe del Estado.

Es necesario efectuar una evaluación crítica de estas formas de trabajo. Un análisis limitado tendería a apoyar las siguientes conclusiones:

1. Los organismos encabezados y constituidos con personal que dedique todo su tiempo a las labores de planeación, son superiores a aquellos consejos o comités formados por delegados de varias dependencias que, además de su trabajo normal, tienen que atender las funciones de planeación económica.

2. Para los propósitos de formación de la política y de apoyo intersecretarial, los consejos y comisiones encargados de estudiar las proposiciones de planeación económica, pueden jugar un utilísimo papel, así como los cuerpos integrados por ciudadanos representativos de algunas actividades de la industria privada.

3. Debido a que la planeación económica se relaciona con las funciones de varios ministerios y está conectada con los intereses primarios del país, la dependencia que tenga a su cargo esta tarea debería estar constituida como un servicio especializado o de consulta para el jefe del Poder Ejecutivo.

4. La gráfica de organización o de definición de responsabilidades del organismo encargado de la planeación debe incluir una amplia estipulación de objetivos y tareas específicas, tales como la responsabilidad por el ensamble y análisis de los datos económicos y por la continua observación de las condiciones económicas; la responsabilidad por la preparación de los programas de saneamiento de inversiones y financiamientos y por la preparación de los programas de desarrollo económico a largo plazo.

5. Tanto para proteger su papel como departamento especializado o de asesor del Ejecutivo, como para conservar sus recursos para la planeación, la dependencia que la realice no debería encargarse de los aspectos de operación, ya sea en el campo de la promoción industrial o administración, o en la esfera reguladora que se ocupa de la moneda, crédito, importaciones, licencias o similares. Ni debe dársele facultad de veto de las operaciones más allá de la certificación de su consistencia o inconsistencia con el plan establecido.

6. La coordinación de las actividades de fomento económico es más efectiva cuando el organismo responsable de ella está encabezado por un fun-

cionario que dispone de todo su tiempo para esos fines y, además, es considerado como un auxiliar directo del jefe del gobierno. Para propósitos de consulta puede asociársele un consejo o comité, integrado por los representantes de las dependencias conectadas con actividades específicas del programa de desarrollo económico. La coordinación es un asunto de relaciones de trabajo diarias que exige especialización y líneas directas de contacto con las oficinas correspondientes.

Por otro lado, la coordinación, tanto en la etapa de planeación como en la de ejecución, requiere un vasto volumen de trabajo administrativo como, por ejemplo: para el análisis económico básico para el establecimiento de guías por seguirse en los varios ministerios, en la formulación de sus proposiciones; negociaciones con los ministerios y grupos privados para determinar lo que es factible emprender para lograr entendimiento y aceptación acerca de cómo los programas particulares encajan dentro del todo; para la revisión y aprobación de los proyectos de gran magnitud para coordinar el trabajo estadístico y de información y para mantener la inspección sobre el progreso del programa total.

No solamente debe haber un funcionario competente que dirija tal trabajo, sino que es esencial que se encuentre en una posición que lo faculte para hablar con y por el Ejecutivo. Estas funciones coordinadoras corresponden, en esencia, al jefe del gobierno, y quizá no pueden asignarse adecuadamente a cualquier ministro. Más aún, el jefe de la dependencia coordinadora no necesita tener el rango de ministro. Basta con que forme parte del despacho del Ejecutivo como es el caso en Austria, en la India, en las Filipinas y en Inglaterra, pues así posee la palanca para lograr que las órdenes se cumplan, toda vez que está actuando, cuando es necesario, en representación del jefe del Estado.

Las operaciones de desarrollo económico algunas veces requieren la organización de nuevas dependencias, como en el caso de la explotación de las empresas del Estado en que, usualmente, se hace necesario el establecimiento de organismos especiales.

Cuando se emprenden programas novedosos o especialmente difíciles, puede ser deseable, al menos temporalmente, contar con un organismo especial, una dependencia semiautónoma dentro de un ministerio, o una especie de agencia agregada a un cuerpo internacional o nacional. La reforma agraria, la promoción de la inversión privada incluyendo el capital extranjero, los proyectos de irrigación y de generación de energía eléctrica en grande escala y los programas de habitación son, todos ellos, ejemplos. Así, en México hemos creado un Departamento Agrario, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, etc.

Algunos países han tenido propensión a organizar una nueva dependencia cada vez que se adopta una nueva función o se acomete una nueva empresa.

Prueba de ello es, por ejemplo, la multitud de organismos *ad hoc* creados para realizar proyectos agrícolas, a pesar de la existencia de una secretaría, de un ministerio o de un departamento de agricultura. A veces se han multiplicado los bancos y las instituciones de crédito con finalidades especiales. La corporación gubernamental es un instrumento común para la administración de las empresas productivas, pero su popularidad la ha llevado a ser utilizada más veces de lo que sería recomendable.

Si los ministerios existentes son adecuados, o pueden reorganizarse para convertirlos en un vehículo apropiado para nuevas operaciones, es deseable utilizarlos más bien que erigir un excesivo número de dependencias que se traduzca en una multiplicación de funciones. El número de ministerios y organismos independientes, en la mayor parte de los países, ya es tan grande que dificulta una coordinación efectiva.

No sólo es deseable la utilización de los ministerios regulares en la ejecución de las funciones de desarrollo económico, hasta donde esto sea practicable, sino que cuando se crean organismos especiales debieran precisarse sus responsabilidades y ser estructurados en forma que asegure una operación eficiente.

Los esfuerzos para mejorar las condiciones económicas y sociales de un pueblo exigen programas progresistas, tales como leyes de salario mínimo, prestaciones por accidentes industriales, crédito para las necesidades de los negocios privados y de la agricultura, la protección de los derechos civiles y las libertades, fomento de uniones libres de trabajo, entrenamiento vocacional, educación fundamental para niños y adultos, etc. El éxito en tales campos depende, a menudo, primero, de la adopción de programas sanos y prácticos y, en segundo lugar, de la organización y del personal de los ministerios a que habrán de asignarse las funciones, de tal manera que se asegure una administración eficiente.

El papel positivo del gobierno en el desarrollo económico y en la elevación del nivel de vida ha sido reconocido casi universalmente. Para ello se ha utilizado una gran variedad de formas y de procedimientos. Sin embargo, es pertinente concluir, en virtud de las pruebas disponibles, que las lecciones que pueden derivarse de las experiencias de los gobiernos, incorporadas en los principios y doctrinas de la administración pública, contribuirán, de modo importante, a lograr los propósitos que se persiguen.

La urgencia de iniciar actividades de mejoramiento económico y de aprovechar la ayuda exterior no debe excluir la aplicación de conceptos sanos de administración pública, ni el esfuerzo científico por la búsqueda de soluciones para los problemas administrativos, lo cual acelerará, y no retardará, el desarrollo económico genuino.

La capacidad de un gobierno para diseñar e instituir organismos adecuados para cumplir con las responsabilidades de planificación, coordinación y opera-

ción, dependerá de la forma sistemática en que planee y perfeccione su estructura y métodos de trabajo, así como de la competencia del personal asignado.

El mejoramiento de la administración se presta al análisis sistemático y a la planeación; requiere el aprovechamiento de la experiencia de otros organismos de un mismo gobierno o de otros países que afrontan problemas comparables. Toda vez que la planeación y la instalación de métodos más eficientes, exige trabajo intensivo y esmerado de personas que hayan asimilado las técnicas de mejoramiento administrativo, algunos gobiernos han considerado esencial el establecimiento de oficinas centrales de organización y métodos. Cualquier gobierno que se embarque en un programa de desarrollo económico se dará cuenta de que sus esfuerzos serán mucho más venturosos si tiene el beneficio del análisis, las recomendaciones y la ayuda valiosa de un personal especializado en organización y métodos, tanto centralmente como en cada uno de los ministerios y dependencias importantes.

Existen otros aspectos, distintos a los de la técnica pura, que rebasan el campo de la simple administración, pero que son fundamentales:

La eficiencia administrativa requiere la estabilidad gubernamental, fundada en leyes justas, fielmente observadas, así como un clima de tranquilidad política, inspirada en principios democráticos de probidad y de justicia social.

Habrà una administración pública avanzada, con características de unidad, provista de técnica, ordenada y eficiente, en aquellos países donde no haya cambios constantes en la política fundamental adoptada, ni en la forma de gobierno; cuando las modificaciones a las leyes importantes estén bien orientadas hacia el interés nacional; cuando no se abuse del poder público y sea abolida de hecho y de derecho la arbitrariedad con respecto a las personas y a la propiedad.

La calidad de una administración pública se determina, en gran parte, por la devoción, habilidad y honestidad de sus funcionarios y empleados. Los sistemas administrativos dependen de los hombres que conducen el gobierno. La elevación del nivel de la calidad del personal es, frecuentemente, el medio mejor para lograr resultados definitivos de una administración pública y de un programa de desarrollo conveniente.

LA POLÍTICA FINANCIERA DE LA REVOLUCIÓN¹

POR EL LICENCIADO
RICARDO TORRES GAITAN
OFICIAL MAYOR DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

INTRODUCCIÓN

Deseo, en primer lugar, dar a ustedes alguna idea general sobre el contenido del tema asignado, o sea qué entendemos por política financiera. A mi manera de ver, ésta es el conjunto de medidas tomadas por el poder público con el propósito de obtener recursos líquidos y emplearlos de acuerdo con un programa que permita lograr su máximo rendimiento económico y social.

La política financiera de todo país posee tanta o mayor importancia cuanto más escasos son sus recursos, cuanto más mal estén distribuidos y cuanto mayores sean las necesidades por satisfacer.

Un país, a semejanza de una empresa, puede obtener sus recursos de dos fuentes: internas y externas. Esto es, en el caso de la empresa privada, capital adicional de los socios (por aportaciones nuevas o por reinversión de utilidades) o crédito de terceros. En el caso de un país, los recursos financieros los puede obtener del interior (mediante empréstitos e impuestos) o del exterior (mediante inversión directa y créditos)

Los créditos que suelen obtener los países de escaso desarrollo son de pequeña cuantía, debido a que se les juzga como sujetos sin capacidad de pago. En cambio, en la medida en que los países están más desarrollados, el crédito disponible es más amplio; éste resulta de una proporción menor en su economía y la inversión extranjera deja de ser la fuente principal para convertirse en complementaria. Además, cuanto más evolucionado está un país económicamente, hace mejor uso de sus recursos; es decir, invierte éstos con mayor dosis de técnica y de programación. Por tales razones, los gobiernos de los países tienen que hacer mayores o menores esfuerzos para obtener recursos a través del crédito interior y exterior, especialmente aquellos países cuya población lo espera casi todo del Estado y en los cuales no hay un sistema tributario que le proporcione los recursos financieros suficientes para sufragar los gastos que las atenciones generales exigen.

¹ Conferencia sustentada en el Salón de Actos del Comité Ejecutivo Regional del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, el 25 de noviembre de 1955.

A fin de facilitar la exposición, vamos a dividir los 45 años que tiene de vida la Revolución Mexicana, en tres períodos de tres lustros cada uno. El período de 1910 a 1925, que se caracteriza por representar principalmente la etapa de la lucha armada; de 1925 a 1940,² cuya característica consiste en un período de paz interior, pero de una gran inestabilidad económica y social, y de 1940 a 1955, en que las condiciones creadas en el sexenio anterior, la guerra y la situación de la posguerra, nos han permitido progresar a un ritmo sin precedente.

SITUACIÓN GENERAL A FINES DEL PORFIRISMO

Durante el régimen del general Díaz, la baja del precio internacional de la plata afectó principal y directamente el valor de nuestra moneda en el exterior. A lo largo de ese régimen, el peso se devaluó en más del 50%, hecho que hoy casi nadie recuerda o aun le es desconocido. El peso mexicano, que en 1873 —época de Lerdo— todavía tenía una paridad con el dólar de los Estados Unidos de América de 95 centavos mexicanos, al final de la dictadura porfiriana fluctuaba entre dos pesos a dos pesos diez centavos por cada dólar. Semejante devaluación de la moneda mexicana, trajo, entre otras, dos consecuencias importantes: la disminución del precio de nuestro principal artículo de exportación (la plata) y el aumento en moneda nacional de nuestra deuda exterior, que había sido contratada en moneda extranjera (libras esterlinas o dólares).

Otras características del régimen porfiriano consistieron en que el desarrollo económico alcanzado durante el mismo fue logrado a base de capitales exteriores; no se realizaron casi obras de carácter social; y el principio de un presupuesto público con superávit se consideró como signo de una política financiera sana. El capital nacional invertido en las actividades más dinámicas y productivas fue muy reducido y casi nulo. El capital exterior explotó los mejores renglones de los negocios y el gobierno asumió una actitud contemplativa. Las inversiones extranjeras que en esa etapa financiaron a México procedieron principalmente de Inglaterra y de los Estados Unidos. Este último país, que empezó a ser exportador de capital a fines del siglo pasado, fue el que mayor preponderancia adquirió en México. Se calcula que en 1910 un tercio de sus exportaciones totales de capital había sido enviado a México. Las inversiones extranjeras se hicieron con tales privilegios, que la inversión nacional a menudo resultaba discriminada, no sólo por su pequeñez y las ramas a las cuales de hecho se les había relegado, sino porque solían no disfrutar de iguales prerrogativas que el capital extranjero.

² Aunque al iniciarse esta etapa hubo algunas manifestaciones de violencia, esto no impide considerarla como un período de paz interior. El pronunciamiento de los cristeros, si bien duró tres años (1927-29) siempre estuvo circunscrito a determinadas áreas montañosas de ciertos estados del Centro y Sur, y el movimiento escobarista sólo duró dos meses y no se extendió a todo el país.

Dicho régimen también llegó a estructurar un sistema bancario de carácter liberal, sobre todo en materia de emisión de billetes. Había más de una veintena de bancos emisores, distribuidos en todo el país, que efectuaban actividades de diversa naturaleza, desde la emisión de billetes hasta operaciones hipotecarias.

El régimen monetario, que desde la Independencia había descansado prácticamente en el patrón plata, fue sustituido en 1905 por el patrón oro, sistema monetario que funcionó desde esta fecha hasta febrero de 1913. El régimen impositivo y de gasto público era todavía a la usanza liberal; es decir, impuestos no progresivos y gastos principalmente en administración y en política.

PRIMERA ETAPA: 1910-1925

Ahora bien, vamos a ver cuáles fueron las vicisitudes que el aspecto financiero presentó de 1910 a 1925, y preferentemente a partir de 1913 cuando surge la revolución constitucionalista encabezada por don Venustiano Carranza. Al triunfo de Madero, la deuda pública exterior de México ascendía a \$ 438.704,094 más \$ 138.475,000 de la deuda ferrocarrilera, o sea que sumaba un total de \$ 578.179,094. La lucha emprendida por don Venustiano Carranza en contra de Victoriano Huerta dio ocasión al usurpador para solicitar un empréstito exterior, que en parte utilizó para combatir el movimiento revolucionario y sostenerse en el poder que había obtenido mediante el cuartelazo y el asesinato del Presidente don Francisco I. Madero. Pocos meses después el servicio de la deuda exterior fue suspendido.

La revolución armada, encabezada por don Venustiano Carranza, con propósitos firmes de derrocar al gobierno espurio de Victoriano Huerta, hizo desaparecer, al triunfo de la misma, el sistema bancario porfirista. Simplemente bastó con exigir el cumplimiento de la ley bajo la cual había sido creada. Como la mayoría de los bancos estaban fuera de dicha ley, por haber emitido billetes en exceso destinados a financiar al usurpador Huerta, la exigencia legal de Carranza puso en quiebra a los bancos que en otra época habían sido instituciones de crédito. En 1916 las autoridades hacendarias constituyeron una comisión liquidadora de los bancos que no estuvieran dentro de la ley que los regía, el gobierno dispuso de las reservas metálicas de los bancos por una suma aproximada de \$ 50.000,000. Otra de las medidas del Presidente Carranza, una vez terminada la lucha armada, fue la de establecer el sistema monetario metálico. Para tal efecto el gobierno aprovechó la coyuntura especial por la que atravesaba el país para implantar el patrón oro. En cuanto a la deuda exterior el pago de la misma continuó suspendido durante este gobierno.

La Revolución fue financiada, principalmente, a base de emisión de billetes. Como hemos dicho, Huerta los obtuvo de las emisiones de los bancos,

y los revolucionarios a base de papel moneda de curso forzoso. Asimismo, se echó mano del recurso del empréstito forzoso y de la requisición directa de semillas y de ganado.

En 1916, al terminar la lucha del constitucionalismo en contra de Villa, existían 21 clases de billetes reconocidos por el gobierno; numerosas emisiones de billetes falsificados que no fueron reconocidos; billetes emitidos por empresas privadas y los que habían emitido los bancos para financiar al Gral. Huerta.

El Presidente Carranza, con su ministro de hacienda, don Luis Cabrera, y el subsecretario del ramo, don Rafael Nieto, hicieron una emisión de billetes denominados "infalsificables". Poco después esta emisión tampoco pudo sostenerse en el mercado, la cual fue desmonetizada en 1917. Al quedarse el país sin moneda y sin crédito bancario, las necesidades comerciales hicieron surgir las monedas de plata que habían sido atesoradas por los particulares. Además, las casas de moneda empezaron a acuñar monedas de oro y de plata y en un par de años quedó restablecida la circulación metálica. Las principales características de la política financiera de esta época consistieron en haber financiado la Revolución a base de las fuentes y medios a que me he referido, pero sobre todo a base de la emisión de billetes de todas clases. Una vez apaciguado el país, surgieron las siguientes inquietudes para el nuevo gobierno. Primero, fundar el banco único de emisión, o sea el banco propiedad del Estado con el privilegio exclusivo de la emisión de billetes y, en consecuencia, suprimir el privilegio de emitir billetes que tenían los bancos que venían funcionando de acuerdo con la ley de 1897. Segundo, crear un nuevo sistema bancario que atendiera las necesidades de crédito del país. Tercero, celebrar un convenio con los tenedores de la deuda pública exterior mexicana con el propósito de buscar un arreglo satisfactorio para ambas partes.

En cuanto al sistema impositivo, el nuevo gobierno de hecho restableció el que tenía en vigor el gobierno derrocado. Pero lo único que pudo llevarse a la práctica fue, como ya lo expresé, establecer un sistema monetario a base de metal. El patrón oro en México pudo adoptarse debido a que el país logró restablecer la paz y aprovechar la coyuntura de la Primera Guerra Mundial en su última etapa. La plara —entonces nuestro principal renglón de exportación— subió de precio en forma muy considerable durante el lapso comprendido entre 1917-1920; nos convertimos en exportadores de algunos productos industriales, y empezaron a venir algunas inversiones extranjeras, principalmente a la exploración del petróleo. Estas circunstancias hicieron posible el restablecimiento pleno del patrón oro en 1918, que estuvo en vigor hasta que la llamada Ley Calles lo abolió en julio de 1931.

Como ya dije, el sistema fiscal que existía anteriormente, de hecho se volvió a poner en vigor, puesto que solamente se introdujeron algunas modificaciones que no lo alteraron sustancialmente. En cambio, no fue posible crear un nuevo sistema bancario. Los esfuerzos hechos para fundar el banco

único de emisión, que ordenaba la Constitución de 1917, fracasaron por no haber tenido éxito el gobierno en sus gestiones para obtener un crédito exterior de 100 millones de pesos. En el país, además de que no había capital, realmente no existían condiciones que permitieran el establecimiento y sobre todo las operaciones propias de un banco de esta naturaleza. En todos los países el funcionamiento de un banco único de emisión, con sus funciones específicas, ha sido consecuencia de un proceso evolutivo en respuesta a las nuevas condiciones económicas originadas.

¿Qué objeto tenía entonces un banco central si no había un sistema bancario nacional que regular? Todo banco central tiene por objeto principal regular el volumen de medios de pago de un país. Pero en aquellos años no había en realidad el ambiente y las condiciones para que una institución de esta naturaleza pudiera funcionar.

Independientemente de que no hubo crédito para establecerlo, de haberlo creado, habría sido un banco que hubiera tenido que operar directamente con el público. En general, los bancos centrales en todo el mundo, cuando lo son, no tienen sino dos clientes principales: los bancos y el gobierno.

De aquí, pues que, en realidad, no había una base sobre la cual se hubiera apoyado el establecimiento de un banco de esta naturaleza, ni una realidad a la cual apoyar a la vez, puesto que es una situación de carácter recíproco.

El sistema bancario porfirista continuó casi sin operar hasta que el gobierno de Obregón le empezó a dar vida mediante algunos decretos que expidió.

En síntesis, los hechos que el gobierno del Presidente Obregón encontró, fueron: un patrón oro, un sistema bancario en proceso de liquidación, los billetes de la Revolución desmonetizados, bases jurídicas para el establecimiento del banco único de emisión y la reanudación del sistema fiscal anterior y la deuda exterior suspendida e incrementada por los intereses acumulados. Otros factores de diversa naturaleza, de carácter internacional, hicieron presencia a raíz de que el Gral. Obregón se hizo cargo del poder. Estos fueron los siguientes: el capital exterior, que a partir de 1917 había inmigrado, principalmente hacia la explotación del petróleo, se redujo. El año 1921 se registra el mayor volumen de producción y de exportación nacional de petróleo, nivel que, según las estadísticas, ha sido el más alto hasta ahora. A su vez, el precio de la plata, que había permitido obtener grandes cantidades de divisas, bajó a fines de 1920 y dicho precio cayó en forma considerable durante el año 1921. Las exportaciones de productos industriales quedaron totalmente eliminadas, una vez que los países rehicieron sus economías, al terminar las hostilidades.

En consecuencia, el gobierno de Obregón se enfrentó más bien a la necesidad de obtener recursos financieros, que a la solución de los problemas para integrar una nueva política financiera. Para lograrlo recurrió, entre otros subterfugios, a la acuñación de pesos plata, cuyo valor de mercado era inferior a su valor monetario. Estas acuñaciones, como fueron excesivas, redundaron

en una depreciación del peso plata frente a las monedas de oro. Visto desde otro ángulo, las monedas de oro empezaron a tener premio frente a la plata y esta situación provocó su atesoramiento y desaparición de la circulación. Legalmente subsistió el patrón oro, pero en la realidad regía un patrón plata. Esta situación empezó a crear problemas, de los cuales el más destacado fue la elevación del precio de las monedas extranjeras. Por su parte, los capitales extranjeros casi se ausentaron del país, puesto que en aquella época tenían mayores incentivos en otros países, principalmente en Alemania.

El gobierno de Obregón hizo serios intentos para reanudar el pago de la deuda exterior. En junio de 1922 se firmó un convenio denominado De la Huerta-Lamont. El primero, ministro de hacienda de México y en representación de nuestro país, y el segundo, delegado del Comité Internacional de Banqueros, representante éste de los tenedores de los títulos mexicanos en el exterior. De acuerdo con este convenio el monto de la deuda fue fijada en 507.5 millones de dólares por capital y 443 millones de pesos por intereses. Esto es, en moneda nacional ascendía a la suma de 1,452 millones de pesos en números redondos (incluida la deuda de los ferrocarriles). De acuerdo con este convenio únicamente fue cubierto el servicio durante el año 1923, puesto que al año siguiente, a consecuencia de la revolución delahuerrista, el gobierno de Obregón se vio obligado a dar preferencia a los gastos militares y a suspender el servicio de dicha deuda.

En concreto, podemos decir que esta primera etapa de 1910 a 1925 fue un período en el cual todavía las revueltas y las asonadas tenían atención preferente respecto a los gastos que el gobierno tenía que hacer, y que el sistema financiero del antiguo régimen se había destruido sin que se hubiera establecido otro que lo substituyera plenamente.

La deuda exterior, si bien es cierto que no se había aumentado por nuevos empréstitos, en cambio los intereses la habían incrementado en cantidad muy apreciable. El tiempo trabajaba en contra nuestra.

SEGUNDA ETAPA: 1925-1940

Es hasta 1925 cuando se empiezan a echar las bases de una nueva estructura en materia financiera. El gobierno del general Calles lleva a cabo los siguientes actos importantes: en primer lugar, fundó el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la Comisión Nacional Bancaria, que constituyeron las bases del sistema bancario que hoy tenemos. En segundo lugar, fortaleció la política impositiva con el impuesto sobre la renta, que si bien fue creado en 1924, él lo reforzó y expidió, además, varias leyes fiscales que empezaron a integrar el sistema impositivo que hoy tenemos.

El desarrollo económico nacional, promovido por el Estado, empieza a tomar desde este gobierno carta de ciudadanía, y las obras públicas se consti-

tuvieron en uno de los pilares fundamentales de la obra de la Revolución, principalmente a través de carreteras y obras hidráulicas.

En octubre de 1925, el gobierno del general Calles celebra un convenio con los representantes de la deuda pública exterior. Este convenio se le llamó Pani-Lamont, mediante el cual quedó separada la deuda de los ferrocarriles que había sido incluida en el convenio de 1922. Solamente se reconocieron los intereses de la deuda ferrocarrilera correspondientes a 1923, 1924 y 1925, años en que estuvo vigente el convenio y reconocida esa deuda por el gobierno. En cambio, este convenio comprendía los préstamos de 1908 que habían quedado fuera en 1922. En 1925, la deuda pública, excluida la de los ferrocarriles, sumó 890 millones de pesos. El cumplimiento de este convenio se tuvo que suspender al año siguiente, debido, por una parte, al levantamiento de los cristeros y, por la otra, a que la capacidad de pago de la hacienda pública no permitía darle cumplimiento.

Desde 1926 el pago de la deuda exterior quedó suspendido y sólo se reanudó hasta el año 1943, de acuerdo con las bases establecidas en el convenio aprobado por el Congreso de la Unión en noviembre de 1942.

En 1930 y 1931 hubo intentos de reanudar el pago de la deuda mediante la negociación de convenios, pero no llegó a firmarse nada sobre este particular. Asimismo, la política monetaria del ministro de hacienda, Luis Montes de Oca, consistió en la deflación con el propósito de restituir al peso la paridad de dos unidades por un dólar. Mas la política deflacionista equivalió a echarle leña a la hoguera de la depresión.

Esta política fue sustituida por la del ingeniero Alberto J. Pani en el año 1932, al ser designado ministro de hacienda en sustitución del señor Montes de Oca. Pani sintetizó su nueva política monetaria con la frase siguiente: "SALIR DE LA DEFLACION SIN CAER EN LA INFLACION". Este principio tenía más contenido demagógico que financiero, al olvidar o desconocer que los fenómenos monetarios son de carácter acumulativo y que una vez iniciada la deflación o la inflación, su propio desenvolvimiento no permite estabilizar el circulante en el punto en que las autoridades monetarias lo deseen, a menos de que se acepte el descenso de las actividades y del empleo. Desde entonces, o sea de 1932 a la fecha, el volumen nacional de medios de pago ha venido creciendo sin cesar, aun cuando, como es natural, con algunos descensos esporádicos.

En 1937 y 1938 el gobierno del general Cárdenas inició las negociaciones de un nuevo convenio. Este se empezaba a discutir sobre la base de reconocer, por primera vez en la historia de la deuda pública de México, que era necesario hacer una reducción no sólo de intereses sino también del capital, apoyado el gobierno en el hecho de que todos los convenios anteriores habían adolecido de un defecto principal: aceptar una anualidad que, por su cuantía, estaba fuera de la capacidad de pago del país.

Las anualidades que el país había aceptado en todos los convenios firma-

dos con anterioridad, por bien fundados que estuvieran en cuanto al reconocimiento de las deudas, estaban destinadas al fracaso, porque el pago anual que establecían sobrepasaba en mucho las posibilidades financieras del país. Subsidiariamente, nunca faltaron otros problemas y necesidades que obligaran a relegar el pago de esta deuda.

De acuerdo con el principio anterior, de ajustar el pago de la deuda a una situación real y compatible con la capacidad financiera del país, se había concebido la idea de que México la pagara a base de un peso por cada dólar.

La expropiación de los ferrocarriles en 1937 y de la industria petrolera en 1938, el receso de la economía internacional que redujo nuestras exportaciones en 1937 y 1938, la fuga de capital y los problemas suscitados por la reforma agraria, obligaron a suspender las negociaciones y aun a abandonar el tipo de cambio de \$ 3.60 por dólar, en marzo de 1938.

Durante estos quince años que analizamos el país sufre todavía en la tercera década tres trastornos armados (el movimiento armado de 1923-24, la rebelión de los cristeros de 1927-29 y el movimiento escobarista en 1929) y los gastos militares y la paralización parcial de las actividades constituyeron los efectos más destacados. Apenas si el gobierno había terminado de liquidar estos movimientos armados cuando los efectos de la gran depresión disminuyeron fuertemente el nivel de actividad económica nacional, y principalmente el valor de las exportaciones. En cuanto se inició la recuperación, a partir del año 1934, empezaron también las reivindicaciones sociales, tales como la Reforma Agraria, los conflictos obreropatronales, la expropiación petrolera y el gasto en obras de carácter social, las cuales determinaron cambios financieros en el país. A estos factores se sumó el receso de la economía mundial con su efecto consiguiente sobre la economía nacional en los años 1937 y 1938. Todos estos elementos impidieron un desarrollo normal de las actividades y un arreglo satisfactorio de la deuda exterior.

Un hecho importante surge en este período: el que gran parte de la deuda tiene su origen en la política revolucionaria, al tratar de poner en manos de mexicanos y del gobierno recursos que antes pertenecían a empresas extranjeras.

La política cardenista, que cierra la segunda etapa que aquí consideramos de 1925 a 1940, se orientó fundamentalmente hacia la atención de las necesidades colectivas y el financiamiento lo realizó a base de impuestos y de crédito interior. La deuda pública exterior no fue atendida por no haber llegado a un arreglo con sus tenedores; la inversión extranjera en el país fue casi nula. Se construyeron grandes obras públicas y se atendieron necesidades sociales antes relegadas, exclusivamente con recursos del país. Hubo, en favor, entre otras circunstancias, el hecho de que el país había dejado de estar amenazado por asonadas, desde la revuelta escobarista en 1929. Pero otro hecho tanto o más importante afectó la situación económica del país en estos quince años: la gran crisis mundial de 1929 a 1933. Las finanzas del gobierno se

afectaron a tal grado que hubo necesidad hasta de reducir el personal y los sueldos de los empleados públicos.

A juzgar por su producto final en los últimos seis años, que correspondieron al gobierno del general Cárdenas, esta segunda etapa de quince años se caracterizó por la integración de una política económica y social, en cierto sentido inversa de la que prevaleció antes de 1910. En primer lugar, se estableció un sistema bancario con fines sociales, a diferencia del estructurado de acuerdo con la ley de 1897; se expidieron leyes bancarias mediante las cuales se fundaron en el país varios bancos nacionales, Banco de México, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Nacional Financiera, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Obrero y de Fomento Industrial —hoy Banco Nacional de Fomento Cooperativo— y Almacenes Nacionales de Depósito. Principalmente al Banco de México se le asignó su verdadero papel de banco central, al prohibírsele recibir depósitos de los particulares y facultarlo para que obligara a la banca de depósito a concentrar sus reservas en sus arcas; la circulación monetaria la estructuró a base de billetes, etc., aspectos que le dieron al Banco de México, de acuerdo con la Ley Bancaria de 1936, armas para que ejerciera su función de banco central. A consecuencia principalmente de la expropiación petrolera y de la consiguiente evasión de capitales, este gobierno no pudo continuar sosteniendo el valor exterior del peso mexicano a la paridad de \$ 3.60 por un dólar. La suspensión de esta paridad produjo la devaluación de nuestra moneda.

TERCERA ETAPA: 1940-1955

En 1940 se inicia una nueva etapa en nuestra política financiera. Principalmente, se establecieron las bases para integrar en forma más técnica un nuevo sistema bancario nacional, y se llegó a un arreglo satisfactorio de la deuda pública exterior.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, estableció la división y la consiguiente especialización de las instituciones privadas de crédito en bancos de depósito, capitalizadores, de fideicomiso, de ahorro, hipotecarios e instituciones financieras, a cada una de las cuales se le especificaron las operaciones que podía hacer, sobre la base de que lo que era operación específica de una, estaba prohibida para las demás. Esto es, que una financiera podía financiar industrias mediante la emisión de bonos generales, pero le estaba prohibido recibir depósitos; que a un banco de depósito se le prohibía emitir valores a largo plazo, etc.

Por su parte, la Ley Orgánica del Banco de México, especificó y delimitó con mayor precisión las funciones de éste como banco central. Durante los años de guerra, el desarrollo industrial se vuelve un propósito perfectamente

definido. El valor exterior del peso se estabiliza y se inicia el desarrollo del mercado de valores públicos y privados. El sistema impositivo se hace cada vez más importante como fuente de recursos para el Estado. Se integra, en una palabra, un sistema bancario y crediticio nacional en su aspecto privado y estatal, puesto que en el gobierno del presidente Avila Camacho se crean otras instituciones de crédito de carácter nacional que vinieron a integrar nuestro sistema de banca estatal. Y, sobre todo, debe destacarse que durante ese gobierno se resolvió el viejo problema de la deuda exterior de México, concertando en forma definitiva convenios con los representantes de la deuda exterior de México y con los de las deudas petrolera y agraria. Ese mismo gobierno contó con el concurso de los capitales extranjeros, tanto de inversión directa como indirecta. Asimismo el convenio sobre la deuda exterior abrió las puertas del gobierno al crédito exterior.

Si bien es cierto que a partir de 1941 empezaron los créditos que la Nacional Financiera obtuvo del exterior para fines de promoción industrial y obras públicas, fue en los años posteriores que éstos llegaron a sumas importantes.

La deuda pública interior durante el gobierno del general Avila Camacho fue más que duplicada, pues de unos 500 millones de pesos a que había llegado durante el gobierno del general Cárdenas, subió a más de mil millones.

El arreglo llevado a cabo con los tenedores de la deuda pública externa de México, pudo llevarse a feliz término y cumplirse, debido a los siguientes hechos. En primer lugar, hubo una reducción sustancial de ella, pues el convenio se firmó sobre la base que había concebido el gobierno del general Cárdenas, de pagar un peso por cada dólar, con el compromiso de respetar la paridad de \$ 4.85 por dólar y de darle a los tenedores la opción de que eligieran \$ 4.85 en moneda nacional o un dólar.

En segundo lugar, se obtuvo, no una reducción sustancial de los intereses acumulados, sino casi una condonación de ellos. En tercer lugar, se establecieron en el convenio plazos adecuados para que el país pudiera pagar, es decir, que el desembolso anual que tuviera que hacer estuviera dentro de la capacidad de pago. A este respecto se pactó que el país no pagaría una suma mayor de quince millones de dólares anuales a su valor nominal, peso por dólar. En cuarto lugar, en esa época teníamos una balanza comercial favorable con el exterior —que nos producía recursos para hacer frente a los compromisos adquiridos—, había inmigración de capitales y la reserva del Banco de México crecía sin cesar. Además, parte de la deuda exterior había inmigrado al país y otra parte estaba en manos de ciudadanos que pertenecían, en otra época, a países enemigos, y la cual no debía pagarse, de acuerdo con el convenio.

La deuda, de acuerdo con los plazos establecidos, debería quedar liquidada en 1968. Los tenedores tienen opción de cobrar por cada dólar un peso, y tienen derecho los tenedores de títulos a exigir el dólar a esta paridad o los

pesos mexicanos según lo deseen. Esto es, si hay una revaluación del peso mexicano que les convenga a los tenedores, tienen derecho a cobrar en pesos. Como la situación ha sido contraria, la deuda la han cobrado en dólares.

El monto de ella se fijó en 230 millones de dólares; es decir, México aceptó pagar 230 millones de pesos, puesto que cada dólar se paga con un peso; sólo que el Gobierno ha tenido que vender dólares a \$ 4.85 después de la devaluación de abril de 1954.

Finalmente, después de 28 años de estar suspendida la deuda exterior (desde 1914), con excepción de ciertos abonos cubiertos, se llegó a un arreglo definitivo y operante sobre la misma.

En esta vez los compromisos que el Gobierno aceptó para liquidarla, sí estuvieron dentro de su capacidad de pago. Esta es la razón por la cual, de acuerdo con el convenio, hasta ahora se ha pagado puntualmente y en ocasiones hasta en forma anticipada.

El estado de la balanza de pagos ha permitido al país el hacer frente a las anualidades de la deuda exterior. A esta situación ha contribuido también que el convenio firmado no sobreestimó nuestra capacidad de pago. Asimismo, no han existido depresiones importantes que hayan afectado la actividad económica del país y afortunadamente tampoco movimientos militares que hubieran entorpecido el cumplimiento del Gobierno. En relación con el uso del crédito exterior que obtiene el sector público, se fijó mediante legislación al respecto, la cual contiene los siguientes principios. Las deudas públicas de México deben concertarse cuando tengan estas características: Primero, sólo deberán contraerse para fines productivos que tengan por objeto fortalecer la economía nacional y acelerar el desarrollo económico del país, con excepción de aquellas deudas que el Ejecutivo puede contratar para hacer frente a situaciones de emergencia o para estabilizar el peso mexicano en el exterior. Segundo, se han cambiado las bases en el sentido de que estas deudas se lleven a cabo sólo con la firma del Estado, sin hipotecar aduanas o cualquiera otra parte específica del patrimonio nacional. Tercero, desde el punto de vista financiero, se han obtenido plazos adecuados y tasas de interés moderadas, que están al alcance del país. Cuarto, la inversión extranjera se ha venido considerando como una inversión complementaria de la inversión interior. La fuente de financiamiento más importante de los últimos años ha consistido en los recursos internos.

En principio las nuevas deudas deben contribuir en el menor plazo posible a la liquidación de ellas mismas; de aquí que deban obtenerse para proyectos autoliquidables. Por esta característica se les llama deudas vivas, porque el rendimiento de su inversión debe ser suficiente para cubrir las. La deuda exterior es siempre una operación más complicada y peligrosa que la deuda interior. Sin embargo, cuando hay necesidad de recursos exteriores, son preferidas a las inversiones directas, y cuando éstas se aceptan tienen que quedar sujetas a las modalidades y restricciones que la ley mexicana señala. No obstante,

hay que decirlo, que ambas fuentes de recursos exteriores — crédito e inversión directa—, permiten que el desarrollo económico del país se lleve a cabo con más facilidad que si sólo lo hiciéramos mediante el uso del crédito interior. Por tanto, si los créditos exteriores se efectúan con todo cuidado, no significan compromiso y, en cambio, significan ventajas para la población actual. Los pagos anuales que el país ha hecho durante los últimos años, tanto por el pago anual de la deuda pública directa a cargo del gobierno federal, como los correspondientes a las instituciones descentralizadas, han ascendido alrededor de 50 millones de dólares, que representan aproximadamente el 5% del ingreso de la balanza en cuenta corriente, y como el 1% del ingreso nacional.

ESTRUCTURA FINANCIERA ACTUAL

Los últimos gobiernos de la Revolución han logrado crear y desarrollar un conjunto de organismos y de mecanismos para regular la inversión nacional. Los principales son los siguientes: la Comisión Nacional de Inversiones, que tiene por objeto orientar la inversión pública, mediante la búsqueda de una adecuada coordinación de ella, con el propósito de dar preferencia a aquellas inversiones que en forma más inmediata favorezcan el desarrollo económico del país; esto es, con la Comisión Nacional de Inversiones se pretende establecer un programa coordinado de inversiones del sector público y su jerarquización respectiva.

La Comisión Nacional de Valores, que entre otras funciones tiene por objeto vigilar y fomentar el mercado de valores, aprobar la venta de títulos extranjeros en el país y autorizar la emisión de obligaciones de las empresas privadas, cuando éstas no se efectúan mediante la intervención de una institución de crédito.

La Nacional Financiera: regular el mercado de valores y el crédito a largo plazo, promover la inversión de capitales en la organización de empresas industriales, dar apoyo a las instituciones financieras privadas del país, ser agente para colocación de títulos de deuda que garantiza el Gobierno y, en general, la negociación y manejo de créditos que instituciones privadas, gubernamentales o intergubernamentales obtengan con la garantía del gobierno. En general, la Nacional Financiera tiene por objeto promover la política en el mercado de valores y centralizar la política de créditos exteriores que en alguna forma comprometan al gobierno.

El Banco de México, director máximo de la política monetaria, bancaria y crediticia del país, y principal institución que sirve de apoyo financiero a la organización y desenvolvimiento del crédito, de los valores y de la inversión en general.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, institución rectora en último extremo de toda la política financiera del país, y que a través de su propio

presupuesto y como directora de los bancos nacionales y de la vigilancia que la ley le da sobre la banca privada, tiene en sus manos la política de inversión nacional, tanto pública como privada.

Se podrá apreciar que las nuevas bases de la política financiera consisten en hacer uso al máximo, en primer lugar, del crédito interior, y en segundo lugar, del crédito exterior únicamente para fines productivos, excepto los dos casos señalados. La deuda directa del Gobierno ascendía a unos tres mil millones de pesos el 31 de diciembre último. A esta fecha, el sector público debía al exterior 497 millones de dólares, o sea 6,213 millones de pesos, lo que indica el buen crédito de que ha gozado el Gobierno en los últimos años.

A su vez la política financiera se ha ampliado al mercado de valores privados. El Banco de México y la Nacional Financiera, en momentos de emergencia y de desconfianza financiera, han dado apoyo decisivo a los valores privados mediante la compra de ellos para evitar que se deprecien, y en esta forma han sostenido el mercado y han estimulado la emisión y circulación de esta clase de valores. Asimismo, el Gobierno ha obligado, directa e indirectamente, a determinadas instituciones a tomar como reserva bonos públicos y privados en cierta proporción, por ejemplo, a los bancos capitalizadores y a las compañías de seguros.

La deuda del sector público (gobierno e instituciones descentralizadas) el 31 de diciembre del año pasado era la siguiente: la interior, 5,535 millones de pesos; la exterior, 5,213 millones. Las deudas del sector privado, por emisión de valores de renta fija, era de 2,672 millones. Todas estas deudas sumaban 14,110 millones de pesos. Si en esta suma incluimos la cantidad de los créditos no representados por emisiones de valores, tanto los internos como los externos, seguramente que llegaríamos a una suma de unos 20 mil millones de pesos.

Diremos como síntesis de cada uno de los tres períodos antes revisados, que en el comprendido de 1910 a 1925, dos fueron los factores fundamentales que normaron la política financiera o la falta de ella: por un lado, la preocupación número uno de los ministros de hacienda fue el arreglo de la deuda pública exterior, con el propósito de restablecer el crédito interno y externo de México. Ante la incapacidad financiera del país para cubrirla, los convenios firmados no se pudieron cumplir.

El otro factor (que propiamente se alargó hasta mil novecientos veintinueve), consistió en las continuas asonadas de carácter militar, las cuales impidieron que hubiera la tranquilidad necesaria para que las actividades se reanudaran en una forma plena y que los gobiernos contaran con la seguridad de ciertos recursos para realizar un programa de obras públicas. La necesidad de reanudar el crédito del Gobierno y la corriente de capitales del exterior, sólo fueron logrados en forma transitoria, principalmente hacia la explotación del petróleo.

En el período de 1925 a 1940, la preocupación primordial de los minis-

tros de hacienda (ya que el problema de la deuda pública fue relegado), lo constituyó la cotización internacional de la plata; era la que producía tensión financiera y a nuestros ministros de hacienda, constante zozobra. Con frecuencia los periódicos nos informaban de los viajes continuos hacia los centros financieros con el propósito de firmar algún convenio que permitiera la seguridad de vender el metal blanco producido, al precio que fuera. También en este lapso hubo constante preocupación por establecer un sistema fiscal adecuado y llevar a cabo una política de obras públicas. Estos aspectos constituyeron los objetivos principales de la política financiera del Gobierno en este período. La deuda pública permaneció, como ya hemos dicho, relegada, y la creación de un mercado de valores internos fue más aspiración que realidad.

Fue en el período que se inició en 1940 cuando se obtienen condiciones diferentes: se destinan grandes recursos para el desarrollo industrial; se hacen esfuerzos por negociar un convenio que permita reanudar el pago de la deuda exterior; se logran grandes créditos del exterior; se refuerza el sistema impositivo del país; se afianza la regulación del crédito por el Banco de México y, en general, surge, apoyado por el Estado y regulado por el mismo, el mercado de valores, aunque todavía en proporciones modestas.

En general, podemos decir que al Presidente Carranza le tocó liquidar el sistema bancario establecido por la ley de 1897, reservar al Estado, en forma exclusiva, la emisión de billetes y liquidar las deudas de la Revolución que estaban materializadas en forma de billetes o de papel moneda. Retornó al país el patrón metálico, reanudó el sistema fiscal anterior, pero no pudo llegar a un arreglo sobre la deuda exterior.

El gobierno del general Calles sienta las bases de una política bancaria nacional moderna, de una política impositiva, con ciertos aspectos novedosos, y fundamentalmente, él fue quien inició la política de obras públicas en México.

El gobierno del general Cárdenas creó un sistema de banca con fines de carácter social; dio al Banco de México una orientación encaminada a la regulación monetaria y crediticia; creó una estructura monetaria a base de billetes e incrementó la política de obras públicas a base de crédito interno.

Al general Avila Camacho y a los gobiernos posteriores, les tocó: primero, firmar el convenio de la deuda pública exterior sobre bases realistas, en atención a la capacidad de pago del país, y hacer los pagos correspondientes puntualmente; segundo, obtener créditos del exterior y hacer el mejor uso posible de ellos; tercero, desarrollar el mercado de valores, público y privado, y, en general, fortalecer y ampliar el sistema impositivo y crediticio del país.

Estos son, a grandes rasgos, y por etapas, los problemas más palpitantes de la política financiera de la Revolución. Si comparamos el punto de partida con la situación actual, tenemos los siguientes aspectos más destacados: en el presupuesto de ingresos del régimen anterior a la Revolución, o sea el correspondiente a 1908 y 1909, nos encontramos con que de la totalidad de los

ingresos recaudados por el Gobierno, el 14.31% se destinó a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; el 13.38%, o sea una cantidad casi igual, a la Secretaría de Gobernación; el 9.39% a servicios administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el 19.55%, o sea casi la quinta parte, a la Secretaría de Guerra y Marina, y un 27.83% al pago de la deuda pública.

En cambio, el presupuesto en 1954 destinó los ingresos a los siguientes renglones: Secretaría de Comunicaciones, 11.53%; Educación, 8.74%; Recursos Hidráulicos, 9.8%; inversiones, 20%; erogaciones adicionales, 18%; deuda pública, 13.28%. Esto es, si sumamos todas las cantidades destinadas a obras públicas, obtendremos una cantidad superior al 50%. Esto quiere decir que los renglones a los que se destinan los mayores recursos no son Guerra ni Gobernación, sino Comunicaciones, Educación, Recursos y la deuda pública. A su vez, el régimen anterior se basaba en una política financiera de superávit. De 1895 a 1909, el superávit fue constante año tras año, y en 1910 se tenía un excedente de 136 millones de pesos, de los cuales sólo se habían gastado 61 millones en obras públicas y los 75 millones restantes estaban en caja. Un país con grandes problemas de salubridad, de educación, de asistencia social, etc., prefería acumular parte de sus recursos en vez de atender sus necesidades generales. Los gobiernos posteriores se han caracterizado por aceptar déficits constantes, gastando más de lo recaudado, en vista de la atención tan especial que han dado a las actividades de carácter social y de obras públicas.

Los ingresos del régimen anterior a la Revolución, se obtenían principalmente de las fuentes siguientes: impuestos sobre el comercio exterior, 50%; impuestos interiores, 30%; impuestos interiores que se causaron en el Distrito Federal y Territorios, 10%; servicios públicos y otros servicios, 10%. Es decir, consistían preferentemente en ingresos fiscales que gravaban al consumo. La estructura de la fuente de ingresos actual es en buena parte diferente. La importación produce el 10% y la exportación casi el 13%, o sea, 23% del comercio exterior. El impuesto sobre la renta es la principal fuente de ingresos, o sea, 16.36%; los impuestos a la industria, 11%; los aprovechamientos, 16% y la colocación de empréstitos, 17%. Desde luego, las cantidades absolutas recaudadas por uno y otro sistema impositivo son comparables muy levemente, puesto que no se trata de la misma unidad monetaria ni el nivel de la actividad económica del país es el mismo; la población ha aumentado casi dos veces, etc. Sin embargo, con objeto de dar alguna idea acerca de los ingresos obtenidos por el Gobierno en cada uno de los dos períodos, citamos las cifras siguientes: de 1906 a 1909 las recaudaciones ascendieron a 101 millones, 114, 111 y 98 millones, respectivamente. En 1954, la recaudación fue de 7,713 millones de pesos. Si consideramos que la relación de ambos poderes adquisitivos del peso mexicano en 1910 y en 1954 es más o menos de uno a diez, entonces las cifras serían las siguientes: 771 millones

de ahora contra 105 millones en el cuatrienio señalado. Como la población ahora es el doble, el ingreso *per capita*, en la misma unidad monetaria de 1910, sería de \$ 7.00 para este año y de \$ 25.70 en 1954.

¿Cuáles deben ser los objetivos de la política financiera del futuro?

Hasta ahora el objetivo central de la política financiera de los últimos quince años ha consistido en promover el desarrollo económico, o al menos evitar que descienda el nivel de la actividad y del empleo. Cuando los factores de carácter exterior han sido adversos, la política financiera interna los ha contrarrestado a fin de evitar el descenso en el nivel de ingresos e impedir la desocupación. De acuerdo con este propósito, en cuanto la paridad cambiaria establecida se ha vuelto insostenible (a menos de que se renunciara al mantenimiento de dicho volumen de empleo y de ingresos) se ha preferido devaluar la moneda nacional, antes que aceptar el descenso del nivel de la actividad económica.

Lo importante es considerar cuál debe ser la política financiera de los próximos años en México, la que seguramente tendrá que orientarse, además de la integración y el fortalecimiento de la estructura productiva del país, hacia una mejor distribución del ingreso nacional, puesto que obtener mayor capacidad productiva y más producción, en sí no tienen sentido si desatendemos la distribución del ingreso. De todos es conocido que el ingreso nacional de la última guerra a la fecha, si bien ha aumentado en cifras absolutas, su distribución se ha vuelto cada vez menos equitativa. Aún más, debiéramos haber esperado (dentro de las deficiencias, la menor) que el ingreso se hubiera utilizado en las mejores condiciones posibles. Sin embargo, buena parte del ahorro concentrado en las capas sociales privilegiadas, lo han empleado mal. En consecuencia, deberán encaminarse todos los esfuerzos no sólo hacia el aumento del ingreso, sino en introducir nuevos instrumentos tendientes a obtener una mejor distribución de los bienes y los servicios producidos, y en introducir los mecanismos tendientes a que los ahorros se inviertan mejor.

Si, por el contrario, continúa la inequitativa distribución del ingreso, y la consecuente concentración del mismo en pocas manos, frenará asimismo al desarrollo económico. En consecuencia, una política de salarios más justa; el establecimiento de precios de garantía, principalmente para los productores rurales; la fijación de precios tope para los artículos de mayor consumo popular, y una mejor administración de los impuestos, especialmente del impuesto sobre la renta, deberán ser los factores que coadyuven a la solución de la distribución del ingreso, con el propósito de aumentar, en vez de reducir, el desarrollo económico. En cambio, si continúa concentrándose el ingreso, necesariamente se restará capacidad de compra a la población. Y cabe preguntar: ¿para quién se van a producir artículos y servicios en un régimen que se guía por el lucro individual, pero que no distribuye ingresos suficientes para que la producción pueda venderse?

Hay otro problema a largo plazo, más importante todavía y al cual hasta ahora no se le ha dado toda la importancia que tiene. Me refiero a aquella parte de la política financiera del futuro que deberá encauzarse hacia el rescate, la protección, la utilización más razonable y en su caso el incremento, de los recursos naturales. Esto es: necesitamos rescatar la tierra de la erosión; proteger la pesca de la explotación exagerada a fin de evitar la extinción de las especies; la utilización del agua al máximo —en esto se ha hecho mucho—, y que nuestros bosques, entre otros recursos, se incrementen en la mayor cantidad posible. Indiscutiblemente que el dinero gastado en presas ha sido el más importante, el más justificado, por que ha evitado que parte de un recurso tan valioso como es el agua continúe desperdiciándose. México es un país sediento; verdad ésta que ha costado trabajo aceptar, pero que ahora hay que predicar. México ha vivido en buena parte de consumir sus recursos. Cada tonelada de minerales y de hidrocarburos extraídos del subsuelo, es una tonelada menos; cada bosque que se tala, es un ingreso que aparentemente obtenemos, pero en la práctica lo perdemos; cada metro cúbico de agua que se va al mar, en un país que tanto necesita de ella, es un alto desperdicio. No me hago ilusión que todo esto pueda resolverse a corto plazo. Tampoco afirmo que pudo haberse resuelto. Lo que deseo destacar, es la importancia tan cuidadosa que debe darse a la política financiera a fin de encauzar recursos hacia la solución de este cada vez más serio problema. Necesitamos, como ya lo he dicho en otras ocasiones, crear una mística nacional acerca de nuestros recursos naturales, hasta lograr que buena parte de los recursos financieros sean destinados hacia el rescate, la protección, la utilización y el incremento más racional de los recursos naturales.

Me he preguntado en otras ocasiones ¿qué importancia tiene construir eficientes sistemas de transporte y de comunicación, buenos mercados de valores, sistemas bancarios adecuados, una moderna organización comercial e industrial, si por otro lado estamos permitiendo, a ciencia y paciencia nuestra, que el patrimonio básico del país se esté mermando día a día?

¿Qué acaso vamos a construir redes ferroviarias para que nuestros descendientes acarreen arena entre regiones desérticas? Si llega el día en que no tengamos tierras que cultivar ni bosques que explotar ¿de qué sirve que las generaciones futuras hereden una buena organización comercial para que intercambien arena? En fin, lo importante es iniciar una tarea efectiva y lo más pronto posible para evitar que los recursos fundamentales del país continúen mermandose, desaprovechándose o aun derrochándose.

En el siglo pasado perdimos la mitad de nuestro territorio por abandono, imprevisión, impotencia o por las razones que los historiadores deseen aducir. Pero el día en que perdamos la otra mitad, que estamos a punto de ver desaparecer como suelo fértil, nuestros descendientes no tendrán a donde emigrar. Es cierto que no lo perderemos en este siglo, pero ello no nos libera de la grave responsabilidad que tenemos frente a las generaciones futuras. La erosión

de México es mayor de lo que creemos, debido a que las tierras de cultivo no las protegemos lo necesario. Aún más, la necesidad de obtener más productos de la tierra, la hemos venido satisfaciendo a base de abrir nuevas tierras al cultivo sin protegerlas en lo necesario. De esta manera, hemos abierto un nuevo campo para la erosión, al despojarlas de la maleza que las protege de ésta. Por eso insisto en que es un problema muy importante al que sólo empieza a prestársele atención y que ojalá pudiéramos ver, desde luego, que se le reconozca en toda su gravedad y se le dé la atención que merece.

En ningún programa de gobierno de la Revolución había figurado el problema de la conservación y explotación racional de los recursos naturales, sino hasta el gobierno actual. Pero este programa necesita la acción de todos y cada uno de nosotros, dada su urgencia y magnitud. Es como si tuviéramos un edificio y nos preocupáramos por la fachada, por la pintura y los decorados, por el aseo y los muebles, etc., pero descuidáramos los cimientos, los cuales se debilitarían día a día hasta presenciar su derrumbe.

En el futuro, así lo considero, la política financiera debe sufrir un viraje muy importante para atender los problemas de la distribución del ingreso y a la conservación de los recursos naturales.

¿Qué duda cabe, que la independencia o dependencia financiera de un país es un buen índice para medir el grado de independencia o dependencia política? Pero en contraposición, podríamos decir también: ¿qué duda cabe de que, por grande que sea la dosis de democracia que llegemos a tener, qué vale todo esto si el patrimonio básico lo derrochamos, patrimonio que no es sólo de nosotros, sino principalmente de las generaciones futuras?

Si ya nos hemos comprometido con deudas exteriores esperamos que éstas no van a ser una carga para las siguientes generaciones, ya que habremos de dejar activos de donde puedan obtener ingresos para pagarlas. Pero esto es la parte menos importante del problema, si por otro lado consumimos el patrimonio básico actual, como son los bosques, las tierras, los peces, los minerales y los hidrocarburos. ¿De qué les servirá que les dejemos medios de comunicación, centros de enseñanza y recursos financieros, si hemos consumido o derrochado los recursos naturales, sobre los cuales está cimentada la economía del país y de los cuales se sustenta la población?

Hemos visto a grandes rasgos las vicisitudes por las que ha atravesado la política financiera de la Revolución; cómo ha evolucionado ésta en cuanto al sistema bancario, la deuda pública, la moneda, los impuestos, etc., aspectos todos estos que se han transformado paso a paso, hasta llegar a integrarse en su forma actual, sin que con ello queramos decir que ya tengamos algo hecho y definitivo. Todo lo que no evoluciona, sencillamente ha muerto. Hemos señalado dos objetivos muy importantes para el futuro y que los considero como los hechos más importantes sobre los cuales los gobiernos de la Revolución tienen que seguir mostrando que dicho movimiento todavía tiene vitalidad suficiente para encauzar la política hacia formas de superación por un

lado, y de supervivencia del pueblo mexicano por el otro. Esto es: la Revolución deberá enfrentarse, entre otros problemas, a los que he señalado, y que de no atacarse desde ahora afectarán a las futuras generaciones, a nuestros descendientes, ante quienes apareceremos como grandes irresponsables.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Alberto J. Pani. *Tres Monografías*. 1941. Editorial Cultura.

El Problema Supremo de México. (Ensayo de crítica constructiva de la política financiera.) Segunda Edición. México, 1955.

La Deuda Pública y el Mercado de Capitales en México. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S. A. 1951-1952.

Comisión Nacional de Valores. Memoria Anual, 1954.

Plan de ajuste y pago de la deuda exterior y de México. El Trimestre Económico. Vol. IX. Núm. 4, 1943. Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Informe Anual a la Vigésima Primera Asamblea General Ordinaria de Accionistas. Nacional Financiera, S. A. 1955. México, D. F.

Memoria de la Secretaría de Hacienda. 1910-1911.

LA FORMACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

POR EL LICENCIADO
ALVARO RODRIGUEZ

Cuando los países con una gran tradición en el campo de la administración pública han concedido un lugar destacado al problema de la educación de quienes trabajan en el gobierno o aspiran dedicarse a la carrera administrativa, se antoja de momento una actitud escéptica respecto a si es posible y conveniente la inversión del esfuerzo, en realizar un programa de preparación, conducente al trabajo gubernamental.

Sin embargo, es sintomático el que la mayor parte de los estados contemporáneos estén empeñados en una labor vigorosa y tenaz a fin de formar los cuadros de técnicos en organización y administración gubernamental y en la orientación de los jóvenes más brillantes, destinados a ser los futuros funcionarios públicos.

En presencia de este desarrollo cada vez más extendido, cabe el planteamiento de algunas cuestiones relacionadas con la educación de los servidores públicos. Entre las más importantes podemos destacar las siguientes:

1º ¿Se justifica en el presente estado de la evolución social la formación del talento administrativo?

2º ¿Constituye la eficiencia gubernamental un problema básico del Estado moderno?

3º ¿Qué importancia tiene el factor humano en las organizaciones que tienen a su cargo los intereses colectivos?

4º ¿Qué tipo de educación deben recibir quienes estén orientados a la función pública?

5º ¿Cuáles experiencias de otros países podrían ser aprovechables en nuestro país? y

6º ¿Sería factible establecer en México una Escuela de Administración Pública?

No sería posible eludir un criterio valorativo al tratar de contestar a estas preguntas; las corrientes del pensamiento sobre los temas de la administración pública se han precipitado en forma tan brusca que no ha habido lugar a una meditada ordenación de las ideas. Sin embargo, el común denominador de quienes aspiran a mejorar los sistemas de la administración gu-

bernamental, en todas las latitudes, es el concepto progresivo de la eficiencia al servicio de los intereses colectivos. Esta modesta aportación al desarrollo de la ciencia administrativa en México, responde a tal aspiración.

1. *Sociedad y Tecnología.*

El estudio de la administración pública ha sido considerado como una disciplina derivada de las ciencias sociales; comprende el enfoque sistemático de las relaciones entre los hombres, presididas por un concepto de cooperación racional en la realización de los fines colectivos. Como parte de un ambiente social determinado, la administración pública recibe la influencia de factores culturales, económicos, políticos, jurídicos, etc., y reacciona a su vez sobre ellos de acuerdo con la evolución histórica de cada pueblo.

Como parte de las ciencias sociales es afectada del secular atraso relativo frente al avance de las ciencias físicas, comprendiendo por éstas las que estudian el esfuerzo y la inteligencia del hombre en el dominio de la naturaleza. Así, mientras que en este campo el hombre ha logrado subordinar a su designio la energía nuclear y ha evolucionado la tecnología en las diversas ramas industriales, el estudio de las relaciones humanas ha quedado a la zaga con un retardo tal vez mayor de un siglo.

A nadie escapa ya que, frente al progreso de la energía atómica puesto en evidencia por los más destacados físicos del mundo en la reciente conferencia de Ginebra, persisten en amplios sectores de la humanidad relaciones sociales de tipo feudal y estructuras institucionales ineficientes y obsoletas.

2. *La Función del Estado Moderno.*

La influencia cada vez más importante que el Estado tiene en la dirección de la sociedad contemporánea es un hecho incontrastable derivado de la evolución histórica de cada pueblo. Sería absurdo tratar de ignorar el papel que corresponde al Estado, como sociedad jurídicamente organizada, en la gran tarea de reconstrucción moral y material de la humanidad. Es inherente a la existencia del Estado moderno la responsabilidad de garantizar no sólo el concepto de libertad individual sino la oportunidad económica para alcanzar niveles superiores de vida tanto en lo material como en lo intelectual.

Cuando los marcos institucionales no responden ya a la aspiración de los pueblos, se rompe el equilibrio político y las viejas formas ceden el paso a nuevas estructuras. La supervivencia de un Estado depende de su sensibilidad para ir adaptando su organización a los fines colectivos que expresen los anhelos de las grandes mayorías. Por eso, el papel del Estado moderno, al asumir una creciente responsabilidad en todos los órdenes de la actividad socio-económica, lleva implícita la necesidad de modificar sus cuadros institucionales, para lograr un cumplimiento eficiente de las funciones públicas.

La vieja concepción liberal del Estado, es ahora sólo una reliquia histórica; no porque esta acepción sea el producto de una inclinación ideológica, sino porque el automatismo económico ha sido inopérante para regular las relaciones entre la producción y el consumo y ha surgido la necesidad de un sistema de controles cada vez más estricto, el cual caracteriza en los últimos tiempos la política económica de la mayor parte de los gobiernos.

3. *El Problema de la Eficiencia Administrativa.*

En la medida que los estados van incorporando a su radio de acción nuevas tareas y responsabilidades surge la necesidad de planear, coordinar y ejecutar las operaciones administrativas con un grado satisfactorio de eficiencia. La realización de los programas gubernamentales en continuo proceso de expansión, ha determinado que la introducción de nuevos métodos y procedimientos se haya hecho con precipitación y desatino. La observación general, es que sobre la marcha, se han tenido que ir adaptando las formas organizativas a la realización de los propósitos gubernamentales.

El problema de la eficiencia administrativa constituye una gran preocupación de todos los gobiernos, no sólo porque en ello está comprometido el prestigio de la acción oficial, sino en forma principal porque existen numerosos obstáculos para lograrla, que van, desde la inercia por el cambio, hasta la influencia política, muchas veces determinante de la acción burocrática. Dondequiera que ha existido el empeño de una radical reforma administrativa han surgido las más tremendas oposiciones por parte de los grupos directamente afectados. Se ha dicho que los reformadores mueren con la reforma, y en la esfera administrativa un propósito de reorganización reclama un precio elevado del esfuerzo y la tranquilidad del funcionario. Sin embargo, la eficiencia administrativa es la premisa para que los programas y planes de un gobierno puedan ponerse en práctica, y cuando no se le da la importancia debida, la actividad gubernamental se desarrolla en forma anárquica, arbitraria y desperdiciada, con graves implicaciones para el interés pública y por ende, para la estabilidad del propio gobierno.

4. *El Factor Humano.*

Por la naturaleza misma de la administración pública como centro rector de la política económica, social y cultural de un país, la mayoría de los gobiernos han reconocido como una responsabilidad estrictamente nacional, la reorganización administrativa, con miras a operar sus programas bajo normas de eficiencia. La reforma administrativa no depende de la importación de mecanismos o de técnicas aplicadas en forma indiscriminada sobre las instituciones existentes; en última instancia lo que determina el cambio de un sistema administrativo es la actitud humana inspirada en un espíritu de comprensión y colaboración. Las organizaciones no son ni mejores ni peores que los elementos que las integran, y la condición fundamental para alcanzar

un resultado eficiente, es la orientación del esfuerzo organizado, como acto de cooperación humana motivado y estimulado por fuerzas espirituales y respondiendo, asimismo, a intereses de orden económico.

Esta consideración ha servido de base para que buena parte de los estados contemporáneos hayan otorgado un lugar primerísimo a la tarea de seleccionar, formar y educar a los jóvenes que, en el futuro, tendrán a su cargo las funciones directivas de la actividad gubernamental.

El énfasis de esta formación educativa es un derivado de la posición tradicional de cada país así como del grado de su evolución histórica. La administración pública no opera en el vacío y quienes en ella participan imprimen en el desarrollo de su trabajo un sello original, producto de factores personales que no es posible hacer a un lado porque forman parte de la atmósfera social, cultural y económica en que se han formado.

Cualesquiera que fueren las divergencias en la formación educativa de los funcionarios públicos por parte de los diversos estados, la idea central responde a un mismo principio: preparar al elemento humano para cumplir mejor con la función pública e inculcarle un espíritu de responsabilidad social y de moral administrativa.

5. *Sistemas de Enseñanza en Diversos Países.*

Las dos tendencias más caracterizadas respectò a la educación de los funcionarios públicos estriba en si debe darse a éstos una preparación *especializada* en aspectos concretos de la administración pública o bien si debe concederse una formación de tipo *general* con orientación no limitada a las cuestiones gubernamentales. El énfasis de la orientación responde, según ha quedado ya establecido, a la postura tradicional de los países. Aquí nos concretamos a presentar los rasgos más sobresalientes del esfuerzo desarrollado por varios gobiernos, en la tarea de formar sus funcionarios públicos, haciendo mención de algunas de sus principales instituciones.

BRASIL

Entre los países de la América Latina ha sido Brasil el que ha puesto un mayor empeño por fomentar el estudio de las cuestiones administrativas y preparar los elementos destinados a la función pública. La iniciativa fue puesta en práctica por la Fundación "Getulio Vargas" con la colaboración de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. Posteriormente ha jugado un papel importante en esta tarea el D.A.S.P. (Departamento Autónomo del Servicio Público), al condicionar el ingreso a los puestos gubernamentales, a la preparación teórica y técnica sobre administración pública, puesta de relieve en exámenes de admisión como parte del sistema de méritos.

Es notable el progreso logrado por la *Escola Brasileira de Administração Pública* en la formación de funcionarios tanto de la administración pública de ese país como de elementos provenientes de otros gobiernos latinoamericanos.

Podemos sintetizar la labor de esta Escuela enunciando a grandes rasgos el programa que tiene a su cargo, el cual consiste en: fomentar la formación y entrenamiento de elementos cuidadosamente seleccionados para su ingreso al servicio público; procurar por la capacitación especializada en la materia de los servidores del gobierno en funciones de supervisión y, asimismo, difundir la importancia de los problemas administrativos y promover el conocimiento sistemático de las técnicas modernas en administración pública.

La influencia de este esfuerzo se ha manifestado ya en una mejor organización y administración de los intereses públicos y en una atracción de los mejores elementos para su ingreso a los puestos del gobierno.

COSTA RICA

En respuesta de una actitud entusiasta del gobierno costarricense, la Administración de Asistencia Técnica de la O.N.U. dio la sede de una flamante escuela para funcionarios públicos a este país; esta es *La Escuela Superior de Administración Pública de América Central*. En tal iniciativa convergen los esfuerzos de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los cuales envían a esta Escuela sus funcionarios públicos con cargos directivos y coadyuvan financieramente al sostenimiento de esta institución de estudios administrativos.

Los cursos son de carácter intensivo y van desde la teoría de la organización hasta la planificación urbana. Asimismo se da énfasis a los aspectos de supervisión y están enfocados con un criterio realista, al estudio de los problemas esenciales de la administración gubernamental y a crear una conciencia administrativa entre los funcionarios públicos a fin de que, al regresar a sus puestos, apliquen y difundan las técnicas modernas de la administración pública.

La E.S.A.P.A.C. ha logrado en poco tiempo despertar un vivo interés por la teoría y la práctica de la administración pública entre los funcionarios de esas cinco repúblicas de la América Central. Como un derivado de su acción, algunos gobiernos de estos países han iniciado programas de reforma administrativa, se han mejorado sus sistemas tributarios, se han puesto las bases para el establecimiento del servicio civil de acuerdo con el sistema de méritos y, como en el caso de El Salvador, se ha puesto en marcha una nueva Escuela de Administración Pública en este país.

ESTADOS UNIDOS

El desarrollo de la Administración Pública Estadounidense ha cobrado tal fuerza que ha marcado una reorientación de la enseñanza en las universidades y otras instituciones de educación superior de ese país. La formación de sus funcionarios públicos responde a una necesidad de especialización derivada de la magnitud de sus programas; dentro del concepto de la administración gubernamental se cubren campos de educación y entrenamiento en las más diversas actividades. Asimismo, existen cursos destinados a desarrollar la habilidad administrativa —planeación, organización, coordinación, control, personal, presupuesto—, como materias de una gran concentración administrativa —clasificación, formas, archivos, estadística, selección de personal, etc.—. Igualmente la diversidad de los programas a administrar, determina una gran variedad de preparación técnica para los funcionarios públicos según vayan a prestar sus servicios a una escuela, una embajada, una estación eléctrica, un centro asistencial, un hospital, etc.

Críticas severas se enderezan contra el sistema norteamericano de enseñanza en la administración pública por su tendencia a especializar en extremo la formación de sus servidores públicos. Una nueva corriente ha cobrado impulso, sin embargo, a fin de educar a "generalistas" con una visión de conjunto de los problemas de la administración gubernamental que, a la vez que coordinen los esfuerzos especializados, adquieran conciencia de su participación en el cumplimiento de las funciones públicas.

Por ahora son más de 120 universidades y colegios en los Estados Unidos que incluyen programas orientados al estudio sistemático de la administración pública y que relacionan la acción académica, con las necesidades inherentes al cumplimiento de las atribuciones estatales. Además, existen diversas instituciones de iniciativa privada que prestan servicios de consulta, investigación y reorganización a los gobiernos federal, estatal y local.

FRANCIA

No obstante el clima político en que ha vivido este país desde tiempo de la posguerra, su empeño por mejorar sus sistemas en la administración pública, si no se ha caracterizado por su magnitud, sí, en cambio, ha sido notable por su originalidad. Desde 1945 se pusieron las bases para iniciar una radical reforma administrativa al crear un nuevo marco institucional formado por la Dirección de la Función Pública, la Escuela Nacional de Administración, el Instituto de Ciencias Políticas y el Centro de Altos Estudios Administrativos. Al mismo tiempo se intensificaron los programas de adiestramiento técnico dentro de cada ministerio de la Administración Fran-

cesa y se iniciaron programas de reorganización para mejorar la eficiencia administrativa.

Pero aquí nos concretamos a definir en sus rasgos más peculiares el sistema de enseñanza adoptado por *L'Ecole Nationale d'Administration*. La misión esencial de esta escuela es formar los futuros cuadros directivos de la administración francesa mediante una vigorosa selección de los jóvenes más brillantes egresados de las universidades y centros de alta docencia. Las pruebas de admisión se basan no sólo en la preparación cultural de los candidatos, sino en su personalidad, su inteligencia, su vigor físico y su facultad de discernimiento. Una vez que los jóvenes son seleccionados ingresan como funcionarios del gobierno con el *status*, remuneración y responsabilidad derivado de un nombramiento provisional; pero su trabajo durante tres años consistirá en estudiar bajo la dirección de *L'Ecole Nationale d'Administration*.

La Escuela recibe al nuevo funcionario y durante el primer año, procura romper con sus hábitos y rutinas; de manera que después de una breve orientación, lo envía fuera de su lugar de residencia, donde, en contacto con nuevas situaciones, va superando la resistencia mental al cambio.

Este período de residencia (*stage*) está coordinado por la Escuela y corre a cargo de las administraciones locales de Francia o bien por los gobiernos de las colonias en el Norte de Africa. Su misión esencial es la formación del carácter y la adquisición de un espíritu humanitario.

Después de este primer año de observaciones en el trabajo de una administración local, el nuevo funcionario es concentrado en la Escuela que tiene su sede en París y se le imparten cursos con un concepto general de la enseñanza de la administración gubernamental; se marca en esta etapa cierta orientación según la elección del funcionario hacia los aspectos financieros, económicos, sociales, diplomáticos o de administración general dentro del cuadro funcional del Estado francés. Se le inclina a pensar en los problemas humanos, sociales, administrativos, económicos y políticos que forman parte de un concepto universal de la enseñanza en la administración gubernamental. El método pedagógico se desarrolla por medio de conferencias y seminarios fuera de todo programa rígido; su patrón de enseñanza rompe, desde este punto de vista, con los cánones de la docencia universitaria.

En el último año el funcionario pasa tres meses de observación dentro de alguna empresa privada —industrial, comercial o financiera—, a fin de aprender con un criterio realista los problemas de este sector y fomentar un espíritu de confianza que le permita juzgar con tolerancia los aspectos conexos a la administración de los negocios. La última parte de este tercer año, se dedica a hacer trabajos prácticos bajo la dirección y supervisión de la Escuela; y durante este período, se le asigna ya a la oficina donde ha de prestar sus servicios de acuerdo con la sección de estudios que haya adoptado.

Una vez que ha demostrado durante estos tres años su devoción, responsabilidad y empeño, para hacerse cargo de la administración de los intereses

públicos, el nuevo funcionario recibe del Presidente del Consejo de Ministros su nombramiento definitivo que le da acceso permanente al gobierno de su país.

Por medio de este sistema de *L'Ecole Nationale*, se logran los siguientes propósitos:

1º Lleva a cabo la formación específica de los futuros administradores de Francia de una manera ordenada;

2º Asegura el acceso a la función pública a cuantos lo deseen si demuestran capacidad para ello; democratiza la oportunidad de ingreso y selecciona a los mejores;

3º Rompe con una tradición de intelectualismo unilateral y atiende a la preparación amplia y generalizada de la persona;

4º Coadyuva a la cooperación internacional, al abrir sus puertas a estudiantes de otros países destinados a ocupar puestos en la administración pública.

INGLATERRA

El espíritu tradicionalista del pueblo inglés se refleja en sus instituciones y en su forma de gobierno. La administración pública se promueve en la Gran Bretaña con un énfasis particular porque se tiene la convicción de que la resolución de sus cada vez más apremiantes problemas económicos, estriba en la reorientación que a través del Estado se logre de sus instituciones para hacerlas operar más eficientemente. Justo es reconocer que la reforma administrativa no es una panacea y que, el esfuerzo de la Administración Pública Inglesa por mejorar sus métodos y sistemas en la operación de sus programas, es sólo un paliativo a un mal derivado de su estructura económica.

De aquí que sea de suma importancia señalar la naturaleza de este esfuerzo en lo que concierne a la formación y preparación de sus servidores públicos. Sin duda, una de las características de la Escuela Inglesa estriba en fomentar un concepto general en la mente de sus administradores; combaten la especialización y prefieren la amplitud cultural como base de la formación del carácter y del espíritu de síntesis en el funcionario. El ingreso al gobierno es una responsabilidad y un privilegio; es una distinción de alto rango social.

Otra característica de la Escuela Inglesa es la precisa distinción entre el *entrenamiento* para el servicio público y la *educación* para la función gubernamental; el primero se desarrolla en un breve período de orientación práctica a cargo de las organizaciones a donde va a prestar sus servicios y posteriormente, en el ejercicio de su propio trabajo —*on the job*—. La educación corre a cargo de diversas instituciones de cultura superior a través de sus departamentos de ciencias políticas.

Aún otra modalidad podríamos enunciar para definir la formación de funcionarios públicos en Inglaterra; ésta es la tendencia a no divorciar la ad-

ministración pública de la administración de negocios no obstante la diferencia de sus objetivos. Esta tendencia se manifiesta a través de estimular un espíritu de tolerancia cuando los administradores públicos juzgan de los vicios de la administración privada o cuando los hombres de empresa señalan los errores de la administración gubernamental y se afirma que la diferencia es sólo una cuestión de énfasis.

Cada ministerio inglés lleva a cabo un programa de orientación y adiestramiento de sus empleados y funcionarios y, la tarea de fijar normas y coordinar los programas está a cargo de una organización central ubicada en las oficinas del Tesoro.

Además, coadyuvan en la tarea de promover la eficiencia administrativa, dos instituciones dignas de ser mencionadas por la particularidad de sus métodos de trabajo y la importancia de su labor, ellas son: *The Royal Institute of Public Administration* y *The Administrative Staff College*.

El primero es una organización similar al Instituto de Administración Pública de México: agrupa los esfuerzos de los funcionarios del gobierno inglés interesados en la discusión ordenada de las cuestiones gubernamentales; promueve conferencias y organiza seminarios sobre temas administrativos; edita una revista especializada en administración pública; proporciona consultas a las administraciones locales y corporaciones públicas sobre aspectos técnicos de organización y métodos; lleva a cabo un modesto programa de investigación administrativa y fomenta, en general, el estudio y la práctica de esta disciplina. Es un organismo independiente del gobierno pero financiado por personas e instituciones de la Administración Pública Inglesa.

El *Administrative Staff College* es un centro para dotar a los ejecutivos, principalmente de empresas privadas, de las últimas técnicas para conducir el esfuerzo organizado y dirigir una negociación con un alto grado de eficiencia. Al presentar esta experiencia, no obstante que se trata de un esfuerzo dirigido a la administración de negocios, es en virtud de dos razones: primera, porque este Colegio ha desarrollado con éxito un original método de enseñanza sobre los aspectos esenciales de organización, administración y dirección; y en segundo lugar, porque revela un intento para suavizar las diferencias entre los administradores de empresas oficiales, con un fin de servicio público y los directores de empresas privadas, con un propósito de lucro.

El método de trabajo de este Colegio para ejecutivos consiste en organizar, en forma sistemática, una serie de mesas redondas —*syndicates*—, donde los participantes aportan su propia experiencia respecto a los temas inherentes a las funciones directivas, se revisan los diversos criterios y soluciones no sólo de cada elemento en particular, sino de 5 ó 6 grupos integrados cada uno de ellos de 10 personas, y las ideas básicas se confrontan y se analizan en forma recíproca. Esta forma de autoenseñanza, orientada a hacer pensar a los participantes en sus propios problemas, como ejecutivos de empresas, se des-

arroja dentro de un marco de familiaridad ya que el curso de tres meses de tipo residencial con acomodo para 60 personas.

Un aspecto de gran interés es que *The Administrative Staff College* ha seguido la política de aceptar a directivos de corporaciones públicas, a líderes sindicales, a gerentes de empresas descentralizadas, etc., y se discuten, desde dos posiciones, los problemas de gerencia administrativa. Claro es que el Colegio tiene buen cuidado de esterilizar toda discusión de tipo político y conduce las deliberaciones dentro del marco de la eficiencia en la realización de los programas.

PUERTO RICO

Por último, es interesante consignar los progresos del Gobierno y la Universidad de Puerto Rico para formar los cuadros directivos y los técnicos en organización a través de su Escuela de Administración Pública. Este empeño reviste importancia no sólo porque son ya apreciables los resultados logrados en el mejoramiento de los servicios públicos del Gobierno insular a través de la formación sistemática de sus funcionarios, sino también, porque representa una valiosa experiencia para adaptar los métodos y prácticas de la administración pública a un ambiente cultural que responde a las condiciones prevalecientes en la mayor parte de los países de la América Latina.

Los estudios de administración gubernamental se han colocado dentro del marco de las ciencias sociales con tendencia a equipararlos a los sistemas establecidos en los Estados Unidos. Sin embargo, el director de la Escuela de Administración Pública, Dr. Pedro Muñoz Armató, en un magnífico ensayo sobre la educación de los servidores públicos, señala una nueva orientación en la enseñanza de esta disciplina, al impugnar la excesiva especialización profesional y al preparar al nuevo funcionario con una visión de conjunto de los fenómenos sociales.

La Administración Pública de Puerto Rico ha recibido ya la influencia del pensamiento y la acción de los nuevos funcionarios egresados de esa institución; la Universidad de Puerto Rico ha incorporado, como parte de su misión pedagógica, un *curriculum* en administración pública que ha logrado en poco tiempo un sólido prestigio; se han abierto las aulas universitarias a todo empleado o funcionario que aspire a una preparación académica diseñada para cumplir con eficiencia las responsabilidades del cargo público; se ha despertado en los empleados del gobierno una inquietud por el estudio sistemático de las cuestiones gubernamentales, y sobre todo, se afirma cada vez con mayor fuerza la convicción de que todo elemento egresado de la universidad debe ser, antes que nada, un servidor público.

6. *Perspectivas en México*

El establecimiento del Instituto de Administración Pública de México, en el cual participan prominentes funcionarios públicos, catedráticos y profesio-

nistas, marca un suceso importante en la tarea de agrupar los esfuerzos de personas interesadas en el estudio o la práctica de la administración pública y en la promoción de la ciencia administrativa en México.

El estudio sistemático de los problemas a que da origen el desarrollo de las funciones públicas constituirá la preocupación fundamental del Instituto, coadyuvando con las autoridades federales, estatales y municipales, en el propósito de mejorar los sistemas administrativos, dentro de sus respectivos radios de acción.

El Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública ha adoptado la iniciativa de promover el establecimiento de una Escuela de Administración Pública en nuestro país con la idea de formar los futuros funcionarios del gobierno y los cuadros de técnicos en organización y administración pública. Se han iniciado los estudios para crear este centro de formación educativa en presencia de las necesidades específicas de la administración gubernamental de México.

La experiencia de otros países habrá de servirnos en esta tarea; procuraremos aprovechar sus aciertos y evitar sus errores. La Administración Pública de México responde a condiciones culturales, sociales y económicas propias de nuestro desarrollo histórico y con raíces en la idiosincrasia de nuestro pueblo; iluso sería un propósito de esta naturaleza, que no tuviera presente la realidad del país y su ubicación en el concierto internacional. Al pugnar por el avance de la administración pública no se pretenderá frenar el progreso de las ideas en el orden económico y social; por el contrario, al preparar las mentes en un espíritu de servicio público y al dotar al funcionario de una técnica moderna en los aspectos de organización y de dirección administrativa, se estará diseñando el marco institucional propicio al desarrollo de las ideas y a administrar los sagrados intereses del pueblo con honestidad y eficiencia.

Tal sería la misión fundamental de una Escuela de Administración Pública cuya creación responde a una loable iniciativa del Consejo Directivo del I.A.P. y que debe agrupar los esfuerzos más valiosos de todos los sectores del país, ya que de sus bases constitutivas y de su orientación depende la resolución de uno de los grandes y urgentes problemas nacionales que debe ser de la responsabilidad, exclusiva y celosa, de los hombres de México.

COMISION NACIONAL DE VALORES

POR

PRAXEDES E. REINA HERMOSILLO

I

MÉTODO DE EXPOSICIÓN

Al estudiar una Comisión del tipo de la de Valores, de la Bancaria, de la Federal de Electricidad o de otras, se piensa en las atribuciones del Estado, en la forma de realizarlas a través de organismos especializados y en la posición que éstos tienen frente a la Constitución Política del país. La amplitud del tema requiere una ordenación, para cuyo efecto sigo el siguiente método:

a) Motivos del establecimiento de la Comisión Nacional de Valores y lugar que ocupa dentro de nuestro sistema económico.

b) Naturaleza jurídica, organización y funciones concretas de esta Comisión.

c) Las comisiones como órganos administrativos y su posición frente a la Carta Fundamental del país.

El método es justificable porque, existiendo ya la Comisión Nacional de Valores, es conveniente empezar primero por los motivos o necesidades de su creación, para continuar después con los demás puntos enumerados.

En este artículo haré una exposición resumida sobre el primero de los temas señalados, haciendo una comparación entre nuestro Organismo y el que se dice que fue su modelo: The Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos de Norteamérica.

II

CARACTERÍSTICAS DIFERENTES DE DOS ECONOMÍAS

El estudio de un organismo o de una Institución no sería completo sin el conocimiento del medio en el que desarrolla y justifica sus fines. No sería suficiente, en consecuencia, referirse a las disposiciones legales que regulan las facultades de la Securities and Exchange Commission y las de nuestra Comisión Nacional de Valores, sin conocer las características de los mercados de valores en que fueron creadas.

La Securities and Exchange Commission apareció en una economía caracterizada por un alto grado de desarrollo del capitalismo financiero, en cambio, la Comisión Nacional de Valores apareció en una economía con un capitalismo financiero en formación, que procura aumentar el ingreso, el ahorro y la inversión en actividades productivas.

En alguna ocasión expuse que sin los acontecimientos económicos de 1929 en Estados Unidos, posiblemente se hubiese retardado el establecimiento de la Securities and Exchange Commission; sin embargo, la necesidad de regular el mercado de valores ya se había reconocido aún antes de las primeras leyes "Blue Sky Laws" (dictadas por los Estados de la Unión Norteamericana, con excepción del de Nevada, llamadas así por el deseo de evitar promociones especulativas que no tuviesen "más base que muchos pies en el cielo azul"); de manera que, después de la etapa de estas leyes no adecuadas por su naturaleza para regular operaciones con valores entre varios estados, y por la presión de los acontecimientos de 1929, se llegó a la creación de la Securities and Exchange Commission, cuyas funciones se comprenden dentro de un grupo de leyes importantes de carácter federal.

Entre nosotros, al crearse la Comisión Nacional de Valores no existía, ni puede decirse que exista todavía ahora, un mercado intenso, ni influyeron circunstancias similares a las de la crisis de 1929, como en el caso de la Securities and Exchange Commission. En consecuencia, cada una de estas comisiones apareció en un ambiente de características económicas diversas; de aquí que el fundamental objetivo de la Comisión de Estados Unidos fuese la inspección y el control para evitar fraudes, especulaciones indebidas y establecer la buena fe en las operaciones; y el de la Comisión de México, además de las labores de vigilancia, las de fomento dentro de su propia jurisdicción.

III

POSICIÓN DE LA SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION EN EL MERCADO DE VALORES NORTEAMERICANO

Es significativo que en un corto período de ocho años, de 1933 a 1940, se hubiesen dictado más leyes en E. U. A. para regular la inspección y vigilancia del mercado de valores, que durante toda la etapa de formación de su capitalismo financiero. Es también significativo que estos ocho años hubiesen sido precisamente los que siguieron al período 1929-1933, cosa que indica la influencia de los acontecimientos de esta época en la creación de un organismo al que se le fueron ampliando sus funciones en diferentes leyes dictadas de 1933 a 1940. Estos acontecimientos causaron grandes pérdidas a los inversionistas y terminaron lo que había parecido una época indefinida de prosperidad, para iniciar una época depresiva. A estos hechos que presionaron para la emi-

sión de nuevas leyes federales sobre valores, algunos destacados comentaristas agregan la influencia, por pequeña que haya sido, de un movimiento legislativo internacional, señalando el caso de Inglaterra, Bélgica, Francia, Canadá, la Unión de Sud-Africa y Nueva Zelandia, que habían dictado leyes sobre algunos aspectos en materia de valores, de 1929 a 1932.

Como quiera que sea, los hechos de 1929 motivaron una preocupación en el gobierno norteamericano, como se demuestra por la actitud del presidente Hoover, la del Senado que resolvió practicar una investigación por medio de su Comité de Banca y Moneda y, principalmente, por el mensaje del Presidente Roosevelt (que se dice que fue uno de sus primeros actos) enviado al Congreso, el 29 de marzo de 1933, para recomendar la expedición de nuevas leyes sobre emisión de valores.

En el seno del Congreso surgieron opiniones diversas, no en cuanto a negativas para expedir la Ley, sino en cuanto a sus fines: algunas procuraban la investigación y el control para evitar fraudes, siguiendo el ejemplo de la Ley del Estado de Nueva York; y otras la publicación (disclosure) de los datos relativos a la situación financiera y económica de los emisores en beneficio de los tenedores de valores. Se afirma que dejó huella importante en la filosofía de la Ley Federal de Valores de 1933, Louis D. Brandeis quien ya desde 1914 en su "Other People's Money" hablaba de la publicidad como un remedio para las enfermedades sociales e industriales en general, y específicamente para las excesivas cargas de los "Underwriters". Citaba como ejemplo la Ley de Alimentos (Pure Food Law) diciendo que aún cuando no garantizaba la calidad y los precios de los mismos, ayudaba al consumidor a juzgar sobre la calidad al obligar a hacer del conocimiento público los ingredientes usados. Esta misma idea aparece como esencial en la legislación sobre valores, y no cabe duda que el Presidente Roosevelt resumió en su mensaje las diversas corrientes de pensamiento, en la siguiente forma:

"Recomiendo al Congreso que legisle para la supervisión federal en la negociación de valores en el comercio interestatal."

"A pesar de la existencia de muchas legislaciones estatales, en épocas pasadas el público ha sufrido pérdidas graves por las prácticas, no éticas ni honestas, de muchas personas y sociedades que venden valores.

"Naturalmente el gobierno federal no puede ni debe intervenir aprobando o garantizando que las nuevas emisiones sean sanas en el sentido de que su valor se mantendrá o que las propiedades que representen obren drán utilidades.

"Existe, sin embargo, la obligación de insistir en que todas las emisiones de valores nuevas que vayan a ser vendidas en el comercio interestatal, estén acompañadas de una amplia información y publicidad, y que ningún elemento esencialmente importante relacionado con la emisión, se oculte al público que compra.

"Esta proposición añade a la antigua Regla de "Caveat Emptor", la doctrina que va más lejos en el sentido de que "el vendedor también se cuida".

"Esta doctrina pone sobre el vendedor la responsabilidad de declarar toda la verdad. La misma debe impulsar los negocios honrados en valores y de esta manera restaurar la confianza del público.

"El propósito de la legislación que yo sugiero es proteger al público interviniendo lo menos posible en los negocios honrados.

"Esto solamente es un paso en nuestro amplio propósito de proteger a los inversionistas y ahorradores. Debe estar seguido por una labor legislativa tendiente a una mejor supervisión de la compraventa de todos los valores que se negocian en las bolsas, y por una legislación tendiente a corregir prácticas antiéticas o inseguras por parte de los funcionarios y directores de bancos y de otras sociedades.

"Lo que nos proponemos es volver a un entendimiento más claro de la antigua verdad, consistente en que, quienes administran bancos, sociedades y otras agencias que manejan o emplean el dinero ajeno, son fiduciarios que actúan para otros."

Reconociendo las pérdidas sufridas por prácticas poco recomendables de los vendedores de valores, la filosofía del mensaje se basa principalmente en los siguientes puntos: supervisar las operaciones de valores en el comercio interestatal; informar y dar publicidad, por parte de los emisores, a los posibles compradores, sin ocultar ningún elemento importante, cosa que no sólo ayuda a los adquirentes, sino también al vendedor; proteger, en general, los intereses del público, con la menor intervención posible en las empresas de buena fe, destacando el principio de que el Gobierno Federal no puede ni debe intervenir para garantizar el precio de los títulos o los rendimientos de los mismos.

De acuerdo con estas ideas salió la Ley inicial de Valores de 1933, seguida por otras cuyo examen aunque sea sintético, es necesario para entender en forma más completa la posición de la Securities and Exchange Commission dentro de la economía norteamericana.

La Ley de Valores de 1933 fue administrada durante un año por la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Commission), en virtud de que la Securities and Exchange Commission se creó por la Ley posterior de 1934 (Securities Exchange Act). El cuadro funcional de esta Comisión está constituido por diferentes leyes que dan un conocimiento preciso sobre la naturaleza de sus funciones. De aquí el siguiente resumen:

a) Securities Act de 1933 que establece, para las nuevas emisiones de valores que pretenden distribuirse en el comercio interestatal, la necesidad de su registro en la Comisión, con informes específicos sobre los mismos, los emisores y los agentes o "Underwriters". La efectividad del registro se realiza automáticamente en un plazo de veinte días, a no ser que la Comisión la declare antes o la suspenda. Este Organismo no tiene autoridad para establecer la calidad, la bondad o mérito de los valores; su esencial función consiste en que el registro de valores se haga con los requisitos de ley, para cuyo efecto se establecen responsabilidades civiles o penales. La Comisión también exige un prospecto con las características de los valores, para el conocimiento de los futuros compradores.

El objetivo básico de esta Ley, según el Comité de Banca y Moneda del Senado, consiste en informar al inversor de todos los hechos relativos a los valores que hubiesen de ofrecerse en venta en el comercio interestatal y en el extranjero, y otorgar protección en contra de posibles fraudes y falsedades. Agregaba que tales propósitos podrían realizarse a base "de fidelidad a la verdad" y que la confianza podía y debía restaurarse sobre firmes apoyos de honestidad para con el público.

b) Securities Exchange Act de 1934 con los siguientes principales propósitos: proporcionar la necesaria información a los interesados en la compra-venta de valores; regular los mercados de valores y controlar el monto del crédito para tal mercado. Esta Ley de 1934 se refiere a las operaciones con valores ya emitidos, a diferencia de la Ley de 1933 que comprende principalmente la distribución inicial de nuevas emisiones. Por eso regula las Bolsas de Valores, crea el registro de las importantes en la Comisión, da a ésta facultades para intervenir en las operaciones de aquéllas y para controlar el monto de crédito a los vendedores de valores, con la intervención del Federal Reserve System. Posteriormente, en los años de 1936 y de 1938, se ampliaron las funciones de la Securities and Exchange Commission para regular el llamado Mercado Libre (Over The Counter Market), y controla a los agentes y corredores de valores, sus asociaciones, sus prácticas, etc., a fin de proteger a los inversores y de "remover los impedimentos para un perfecto mecanismo de un mercado libre o abierto". Se procura así: "proteger el comercio interestatal, el crédito nacional, el sistema de impuestos federales; aumentar la eficacia del sistema bancario nacional y el de la Reserva Federal y asegurar el mantenimiento de mercados honestos en las respectivas transacciones."

Esta Ley de 1934 exige de los emisores informe sobre la remuneración de sus directores, funcionarios y principales accionistas, y sobre cualquier otro ingreso que tengan en la empresa; se establece además la prohibición para que tales personas adquieran en cierta forma las acciones emitidas por la propia empresa.

c) Public Utility Holding Company Act de 1935 que constituye un campo especial de actuación de la Securities and Exchange Commission, en el que tiene grandes poderes sobre tales empresas en relación con su registro en ese Organismo; sobre sus emisiones de valores, determinando la capacidad económica y legal para hacerlos, incluyendo precios y condiciones de venta; sobre la adquisición de valores y la administración interna o integración de las Holding Companies. Estas empresas se habían estudiado muy cuidadosamente por la Comisión Federal de Comercio y después por el Comité de Comercio Interestatal y Exterior de la Cámara de Diputados, y se encontraron, entre otras cosas, adquisiciones registradas a precios inflados; financiamiento con emisión de excesiva cantidad de acciones preferentes, con un capital común insuficiente, lo que motivaba abusos por excesivos ingresos a las

comunes (Leverage) y una inequitativa distribución del poder de voto; indebidos tratamientos a favor de los bancos de inversión, frecuentemente afiliados en la venta de sus valores; preocupación de los consejos de administración para realizar maniobras financieras más que para obtener una eficiente distribución de gas y electricidad; extracción de dividendos excesivos, prácticas contables indebidas; concentración de poder económico demasiado grande para quedar comprendido en las regulaciones estatales y peligros de un control monopolístico. Estos antecedentes explican las modalidades en las funciones de la Securities and Exchange Commission para completar sus fines de protección al mercado en general y a los tenedores en particular.

d) La Ley llamada Chandler Act relativa a la reorganización de las emisoras, en virtud de que con frecuencia no se indicaba su situación real y era casi nula la posibilidad de que los tenedores participaran en la reorganización o recibiesen informes adecuados sobre la misma. Por esto se le dan facultades a la Comisión para intervenir en la reorganización, dándole el carácter de parte; pero, en todo caso, el Juez que intervenga en una reorganización debe someter las bases de la misma a la propia Comisión para obtener su opinión técnica y especializada antes de aprobarlas.

e) Trust Indenture Act de 1939. Como resultado de algunas investigaciones de las actividades de los "trustees" o fiduciarios, se llegó a la conclusión de que en muchos casos éstos no querían o eran incapaces de realizar la necesaria protección de los tenedores de bonos respectivos, dedicándose a proteger otros intereses, principalmente el de los deudores; y se hace intervenir a la Comisión para que los fiduciarios obren en interés de los tenedores de bonos, exigiéndoles que informen ampliamente a éstos sobre su situación y sus relaciones con el deudor, por medio de comunicaciones periódicas.

f) Ley de Compañías de Inversión de 1940 (Investment Company Act). La Securities and Exchange Commission realizó un estudio exhaustivo de la organización y funcionamiento de estas compañías, de donde salió fundamentalmente la Ley antes indicada con la finalidad de controlar las actividades de los "Investment Trusts" y de las "Investment Companies", en todos sus aspectos, destacando el objetivo de asegurar honestidad, competencia e independencia en su administración. Las Compañías de Inversión deben registrarse en la Securities and Exchange Commission para poder operar en el comercio interestatal y manifestar detalladamente su política de funcionamiento.

En el Título II de esta Ley de Compañías de Inversión, conocido como Investment Advisers Act, se sujetan las actividades de estas personas a un control público, por medio de su registro en la Securities and Exchange Commission y de los informes sobre su constitución y funcionamiento.

El grupo de leyes enumeradas demuestra un proceso lógico en el desarrollo de las funciones de la Securities and Exchange Commission y la necesidad de extender el campo de protección de los tenedores de valores, por-

que de los nuevos títulos para su distribución inicial en el comercio interestatal, se pasó a los valores ya existentes en el mercado oficial y en el libre y, después, al control sobre fiduciarios, reorganización de empresas emisoras, Holding Companies de utilidad pública, y compañías de inversión incluyendo a los consejeros de inversión.

El mensaje del Presidente Roosevelt que condensa los principales motivos de las leyes de valores, por una parte, y el contenido de estas mismas leyes, por otra, constituyen dos elementos fundamentales para determinar la posición de la Securities and Exchange Commission. En varias ocasiones he escuchado de los funcionarios de esta Comisión el alcance de sus finalidades derivadas de los motivos que la originaron y del cuadro legal correspondiente, así como la necesidad de remover algunos defectos de las leyes para mejorar los procedimientos administrativos, sin detrimento de los organismos que intervienen en los mercados de valores.

En el mes de junio del año pasado se celebró en la ciudad de Washington, D. C., una conferencia auspiciada por la American Bar Association y sostenida por la Securities and Exchange Commission para explicar a los representantes de la iniciativa privada los motivos de algunos proyectos de reformas al sistema legal, que se hicieron Ley en el mes de octubre siguiente. Como representante de la Comisión Nacional de Valores de México estuve presente en las discusiones y, del informe respectivo, se publicó un resumen en los boletines mensuales de esta misma Comisión correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre de 1954.

Podría decirse que la Securities and Exchange Commission, después de 21 años de funcionamiento, ha logrado en forma apreciable el cumplimiento de sus objetivos sobre bases que pueden impedir la aparición de fenómenos desfavorables en el mercado de valores, sin obstaculizar el desarrollo de la economía aún cuando en ocasiones se ha criticado el rigor de su actuación y la exigencia de formalidades innecesarias.

IV

SITUACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VALORES DENTRO DE LA ECONOMÍA NACIONAL

Se ha visto que una evolución legislativa sobre valores presionada por la crisis de 1929 motivó la aparición de la Securities and Exchange Commission dentro de un cuadro legal que se vino completando de 1933 a 1940. Seis años después aparecería, entre nosotros, la Comisión Nacional de Valores como resultado, no de una simple actitud imitativa, sino de dos corrientes que desembocaron en su formación: una es la legislativa y otra es la económica. Haré en seguida un resumen de las dos.

La corriente legislativa, para los efectos de la exposición, puede dividirse en la siguiente forma:

- 1º Emisión de valores.
- 2º Inversión institucional de tales títulos, y
- 3º Operación de los mismos en los mercados oficiales y el libre.

1º En cuanto a emisión de valores, dos cosas se destacan: requisitos de carácter económico para realizarla y protección de los tenedores obtenida a través de ellos mismos. Se pueden citar, al efecto, las siguientes leyes:

a) Código de Comercio de 1884. En el título XII (en el que se regulaban las hipotecas mercantiles), se hablaba de la expedición de bonos hipotecarios, sujeta a una publicación y a un registro, tratándose de ferrocarriles, canales, muelles y diques u otras obras públicas.

Existían disposiciones para la constitución de la hipoteca universal, con las que debería cumplirse previamente a cualquier emisión de bonos y, dentro de esas disposiciones, se encontraban motivos de carácter económico.

En cuanto a la protección de los tenedores de bonos, el artículo 951 establecía que en una Junta general y conforme a las reglas de las Sociedades Anónimas, deberían nombrar anualmente una comisión de vigilancia de cinco individuos, y que, en caso de falta de pago del capital, agregaba el Artículo 952, debería decretarse la entrega de la obra hipotecaria a la comisión de vigilancia para que la administrara en tanto se decidía definitivamente la cuestión respectiva.

b) Ley de 29 de noviembre de 1897 sobre Emisión de Obligaciones o de Bonos por las Empresas Ferrocarrileras, de Minas y de Obras Públicas, así como por las Sociedades Anónimas o en Comandita por acciones. Siguiendo el modelo belga, se sujetaba la emisión a requisitos de carácter económico (monto de la emisión en relación con el activo resultante del último balance aprobado, o con el valor o precio de bienes o valores cuya adquisición hubiera contratado la emisora o motivase la emisión); y de protección a los tenedores de valores y obligacionistas quienes deberían reunirse en una asamblea general, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hubiese cerrado la suscripción de obligaciones, con el objeto de comprobar esta suscripción; de reducir, en su caso, el monto no suscrito de la emisión y de elegir un Representante Común con funciones aprobadas por ellos, además de las señaladas en la misma Ley.

c) Código de Comercio de 1889. Probablemente porque existía la Ley de emisión de obligaciones o de bonos de 1897, no hubo necesidad de incluir en el Código de Comercio un capítulo específico y sólo se habló del registro de las emisiones en la hoja de inscripción de cada comerciante en los términos del Artículo 21 fracciones XIV, XXII y XXIII. Es de notarse que,

en la Fracción XIV del 21 se sujeta al mismo régimen de inscripción a las emisiones que hicieren los particulares.

d) Ley de Ferrocarriles de 1899. El artículo 60 exigía que se formaran presupuestos para las obras que se trataran de financiar a fin de que, con base en ellos, se determinara con la aprobación del Gobierno el monto de las obligaciones, que podría aumentarse siempre que lo exigiesen las necesidades de la construcción o de la explotación. El hecho de emitir obligaciones no privaba a la empresa de obtener otros medios de financiamiento. De acuerdo con este Artículo 60, las normas sobre el monto de la emisión establecidas en la Ley de 1897 quedaron modificadas. En consecuencia, las emisiones de las empresas ferrocarrileras se sujetaban a su Ley y a lo dispuesto en la Ley de emisión de obligaciones de 1897.

e) Ley de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932. En esta Ley vigente se siguen los lineamientos generales de la de 1897, con modificaciones que no interesa por ahora señalar. Su sistema es el mismo: regular la emisión de obligaciones sobre ciertas bases de carácter económico y la protección a los tenedores realizada por ellos mismos.

Como consecuencia de que en muchos casos no se realizó el sistema en forma eficaz, se empezó a sentir la necesidad de crear un órgano encargado de vigilar el cumplimiento de los requisitos legales y económicos sobre emisión de obligaciones y protección de los tenedores de las mismas. Esta corriente desembocó en la Comisión Nacional de Valores.

Por lo que respecta a la emisión de valores bancarios, podrían señalarse dos épocas: la anterior a 1897, en que se dictó la primera Ley Bancaria, y de esa fecha a nuestros días.

Antes de 1897 no se decía en forma expresa que las emisiones de valores bancarios deberían aprobarse previamente por la Secretaría de Hacienda, pero existía un régimen de inspección de las emisoras. De 1897 en adelante la emisión de valores bancarios se haría con la previa autorización de la autoridad respectiva. En consecuencia, el hecho de que la emisión de tales valores sean aprobados por una Comisión, no es nada nuevo; es el resultado de una larga tradición.

2º La corriente legislativa sobre inversión institucional, en materia de crédito, está dirigida por las siguientes leyes: de 1897 y sus reformas de 1908; la de 1924; la de 1926; la de 1932 y la de 1941 con sus reformas. Se puede dividir en dos épocas: la anterior a 1924 y la posterior a este año.

En la primera época se estableció que las instituciones bancarias podrían invertir recursos en valores de primer orden, para cuyo efecto se enumeraban con sus características (artículos 74 de la Ley de 1897 y 102-Bis de las reformas a esta Ley de 1908). Y se establecieron montos sobre la inversión en determinados valores, así como prohibiciones expresas para invertir en algunos. (Artículo 29 Fracción 8ª de la Ley de 1908: la inversión en acciones o bonos no podía exceder del 10% de la suma del capital pagado de los

bancos de inversión y los fondos de reserva, excluyendo de esta limitación los títulos de la deuda federal y los que estuviesen garantizados por la federación. Un caso de prohibición es, por ejemplo, el de los valores mineros.)

Después de 1924 se generalizó la fórmula de que los valores susceptibles de inversión deberían ser aprobados por la Secretaría de Hacienda por medio de acuerdos generales, y se establecieron también montos de inversión y prohibiciones para invertir en determinados valores. (Algunas de estas prohibiciones se han venido modificando como la relativa a las acciones emitidas por las instituciones de crédito: el artículo 87 de la Ley de 1924 decía que las instituciones de crédito no podían adquirir en propiedad acciones de otros bancos en la República, con la sola excepción del banco único de emisión).

La inversión institucional en materia de seguros, está dirigida por la Ley de 1910 que fue la primera que habló en detalle sobre la constitución e inversión de las reservas de las compañías de seguros en el ramo de vida; por la Ley de 25 de mayo de 1926 que comprendió a todas las compañías, no solamente a las de vida y continuó, en cuanto a la inversión de reservas, los lineamientos de la Ley de 1910; y, por último, la ley expedida el 25 de agosto de 1935, en la que se establece, a diferencia de las anteriores, que la inversión en acciones y obligaciones de compañías mexicanas, deberían ser aprobadas por la Secretaría de Hacienda por medio de acuerdos generales. Desde 1910 se señalaron los valores para ser objeto de inversión en este ramo; también desde entonces se señalaron límites y prohibiciones que se han venido modificando de acuerdo con la política de inversión respectiva.

Con el tiempo, por el aumento de los valores y de las disponibilidades de inversión de los bancos, de las compañías de seguros y de fianzas —sin perjuicio de que la Secretaría de Hacienda continuara con la dirección general de la inversión institucional respectiva—, se empezó a palpar la necesidad de un organismo especializado para el estudio de valores propicios, y fue así como la corriente legislativa, en este punto, llegó a desembocar en la Comisión Nacional de Valores.

3° Por lo que respecta a las operaciones de valores en los mercados oficial y libre, la corriente legislativa es también importante, porque después de varias referencias a las Bolsas de Valores en los Códigos de Comercio, que no constituyeron una regulación específica, se llegó a convertirlas en instituciones auxiliares de crédito, sujetas a control, no solamente contable, sino en cuanto a designación de socios e inscripción o cancelación de valores. Esto se hizo en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, en la que se dio a la Bancaria el control y el veto que después habría de compartir con la Nacional Financiera, dada la amplitud de su Ley orgánica.

Siete años después de la regulación del mercado oficial apareció una ley con la finalidad de proteger, en el mercado libre, a los posibles tenedores de acciones emitidas por sociedades anónimas. Fue la Ley de 1939 que sujetó a la autorización previa del ejecutivo federal la oferta en venta al público de

esas acciones, estableciendo que las facultades del Ejecutivo serían desempeñadas por una Comisión autónoma integrada por tres personas de las cuales dos serían nombradas por el Presidente de la República a propuesta, respectivamente, de las secretarías de la Economía Nacional y de Hacienda y Crédito Público, y la última, por la Bolsa de Valores de la Ciudad de México.

Se excluyeron del campo de la Ley las acciones cotizadas en Bolsa y las emitidas por empresas constituidas por concesión del Gobierno Federal en las que éste tuviese participación como socio o mantuviera bajo control, y se estableció: el concepto de ofrecer en venta acciones al público; la forma de obtener las autorizaciones; las facultades de investigación de la Comisión dentro y fuera del país, así como los recursos ante la Secretaría de Economía Nacional en caso de resoluciones denegatorias.

Apareció después el Reglamento de la Ley en que se expuso que la Comisión no quedaría sujeta a reglas formales de valuación de prueba, pero estaría obligada a dar fe a los documentos públicos y demás expedidos por las autoridades dentro de la órbita de su competencia y por las Instituciones de Crédito.

En resumen, de una regulación del mercado oficial bajo el control de dos entidades: la Bancaria y la Nacional Financiera, además de una regulación para el mercado libre de las acciones realizada por otra entidad: la Comisión autónoma de 1939, se pasó a una situación más coordinada y más completa constituida por la creación de un organismo que realizaría esas y otras funciones en los dos mercados y respecto de toda clase de títulos. Otra vez aquí la corriente legislativa desemboca, en 1946, en la Comisión Nacional de Valores.

La corriente legal, aún presentada en forma resumida, es, sin embargo, suficiente para conocer su contenido que explica su dirección hacia el establecimiento de la Comisión Nacional de Valores. Existe además una corriente económica cuyo contenido explica también una de sus trayectorias que desemboca en ese Organismo.

Para efectos de la exposición, la corriente económica puede dividirse en varios períodos: de 1897 a 1924; de 1924 a 1936, y de este año al de 1946. En realidad fue en este último período en el que se inició y se robusteció la corriente económica que motivaría, entre otras cosas, el establecimiento de la Comisión Nacional de Valores; pero es interesante hacer referencia, aún cuando sea en forma sucinta, a los anteriores.

El primer período, 1897-1924, es, por muchos conceptos, uno de los más importantes de la historia del país. Comprende, para nuestro objeto, medidas financieras de un régimen que desapareció y las dictadas para ajustar la situación económica y encauzarla dentro del ambiente de un nuevo régimen que se inició con una revolución y con una Constitución Política. Ejemplo de lo primero es el sistema de crédito de la Ley de 1897 y sus reformas de 1908; ejemplo de lo segundo es el conjunto de medidas concretas para reajustar,

reorganizar y encauzar el sistema bancario hacia el fomento del desarrollo industrial y agrícola. Esto último explica la existencia de esa floración de leyes bancarias de 1924, época en que la Comisión Monetaria se reorganiza en forma de sociedad anónima de tipo mixto, con funciones provisionales de banca central, y se crea la Comisión Nacional Bancaria dependiente de la Secretaría de Hacienda. Los que legislaron en 1897 y en 1908, estuvieron en una posición diferente a los que, desde la altura de 1924, procuraron encauzar al país de acuerdo con las nuevas normas legales y económicas, señalando, entre otros, este camino: crédito a pequeños agricultores y a pequeños industriales.

En el segundo período, 1924-1936, se crea y se configura el Banco Central pasando por diferentes etapas hasta llegar a la posición que le dio la reforma legal de 1936; aparece la depresión de 1932; se promulgan las leyes bancarias de ese año, que facilitan más la movilidad de la riqueza en el mercado de dinero que la creación de la misma apoyada por un mercado de capitales y de valores. Precisamente la reforma de 1936 da al Banco de México la posibilidad de intensificar el desarrollo agrícola e industrial, iniciando en este sentido una corriente económica que habría de continuar en el futuro y motivar reformas a las Leyes de Crédito.

En el tercer período, 1936-1946, empieza a desarrollarse la corriente anterior con las características derivadas de la guerra iniciada en 1939, y de la posguerra que se inició a mediados de 1945. Estos dos hechos actuaron en diversa forma dentro de la economía del país. Durante la guerra, época en que entraron recursos y la balanza empezó a ser favorable y se acrecentó el monto de la reserva del Banco Central, hubo que tomar medidas para evitar la actividad preferentemente comercial y apoyar la de la producción para cuyo efecto se modificó en 1941 el sistema bancario coordinándolo mejor con la Banca Central.

En el año 1940 se robustece la política financiera encaminada a intensificar la inversión pública y la inversión privada, con ciertas medidas para substituir la falta de un mercado de valores organizado. En efecto, como éste no tenía capacidad para absorber suficientes valores para la realización de obras públicas esenciales, se recurrió al crédito con fines exclusivamente productivos de acuerdo con una ideología que cristalizó en una reforma a la Constitución Política del país; y a pesar de que se había logrado la convicción de que "título de deuda y moneda son en el fondo lo mismo y que ningún gobierno, si quiere proteger y defender ésta, podrá en lo futuro abandonar aquél, por grandes que sean los sacrificios que tenga que realizar", no había un mercado de valores suficientemente amplio.

Por otro lado, el aumento de la circulación monetaria derivada en parte del crecimiento de las reservas del Banco de México, se hubiera podido compensar con la venta de títulos o valores y, ante la imposibilidad de hacerlo en forma eficaz, el banco recurrió a otros sistemas.

El impulso a la inversión privada se acompañó de impuestos bajos y de un sistema de crédito basado en las reformas de la ley de 1941. El Banco de México, ya capacitado legalmente, intervino con eficacia en el mercado de valores públicos, operando casi a la par, a fin de apoyar el desarrollo del mercado y, para completar esta política, se dio también apoyo a la banca de inversión, así como al bono general de las financieras considerándolo como un recurso temporal que podría ser substituído, en el futuro, con la colocación de acciones, bonos u obligaciones de las empresas privadas; cosa que se ha venido realizando, sobre todo por lo que respecta a obligaciones de empresas industriales.

Esta política financiera encaminada a la intensificación del mercado de valores, provocó un aumento en la emisión y en la circulación de los mismos. En efecto, de 1939 a 1945, la deuda pública total representada en valores de renta fija, tomando como base 1939 igual a 100, ascendió a 611; y tomando la misma base, el índice de la deuda privada en valores de renta fija, ascendió a 1,716. Fue una época de rápido ascenso en la emisión de valores, como nunca había ocurrido en ninguna época en la economía del país. Los bancos de depósito, las sociedades de capitalización, las sociedades financieras y demás instituciones de crédito aumentaron considerablemente en este período sus inversiones en valores.

Al final de este tercer período se inicia la etapa de la posguerra, lo que motivó la necesidad de tomar medidas para ajustar el sistema económico a las nuevas circunstancias que permitían romper muchas de las limitaciones creadas durante la guerra, a fin de continuar con el fomento de la producción sobre bases sólidas.

La corriente económica encaminada al fomento del mercado de valores necesitaba de ciertos instrumentos para canalizarse en debida forma y evitar desvíos que podrían ser perjudiciales. En estas condiciones se llegó a la creación de un organismo que pudiese regular, sin crear obstáculos, el crecimiento del mercado de valores y despertar el interés por la inversión del ahorro en títulos emitidos para el fomento de la corriente económica de que se trata. Este organismo es la Comisión Nacional de Valores.

No fue así una casualidad que el Ministro de Hacienda, al explicar los motivos del establecimiento de la Comisión Nacional de Valores, expusiera en el momento de instalarla el 16 de mayo de 1946 —según reza el acta respectiva— lo siguiente:

Determinar, de acuerdo con las leyes respectivas, los valores mexicanos de más fácil colocación y que puedan adquirir incluso los pequeños inversionistas canalizando de esa manera el dinero destinado al consumo hacia la inversión.

Procurar que el público se interese gradualmente en la suscripción de los títulos que ponen a la venta las empresas existentes o las que en lo sucesivo se formen.

Reglamentar la inscripción en bolsa de títulos y valores y establecer normas que deban regir el ofrecimiento al público de valores no registrados en bolsa.

Resolver qué requisitos deben llenar las acciones, bonos y demás valores que se ofrezcan a fin de proteger debidamente los intereses de los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, satisfaciéndose de esta manera una de las exigencias fundamentales de quienes suelen emplear su dinero en negocios ajenos: la seguridad.

Determinar los valores que pueden adquirir las compañías de seguros como inversión de sus reservas para proteger los intereses del público.

Establecer, dentro una política que tendrá en cuenta las circunstancias del mercado, las cantidades máximas y mínimas de los tipos de interés de las emisiones que en el futuro se hagan de cédulas y bonos hipotecarios, bonos generales, bonos comerciales y obligaciones emitidas por conducto o con aval de las sociedades financieras.

Por todos los motivos anteriores, el Ministro de Hacienda manifestó que podrían esperarse benéficos resultados del funcionamiento de la Comisión Nacional de Valores, coadyuvando en la "estructuración, desarrollo y estabilidad de la formación y canalización del ahorro nacional".

Así como el mensaje que el Presidente Roosevelt envió el 29 de marzo de 1933 al Congreso Norteamericano explica los motivos y el lugar que ocupa la Securities and Exchange Commission dentro de la economía de ese país, las palabras del Ministro de Hacienda pronunciadas el 16 de mayo de 1947, con motivo de la instalación de nuestra Comisión Nacional de Valores, resumen los motivos de ésta y señalan el lugar que ocupa dentro de la economía nacional.

El mensaje de Roosevelt no habla de canalizar recursos a la inversión, en lugar de al consumo; de señalar valores para la inversión institucional; de establecer las cantidades máximas y mínimas de los tipos de interés, ni de firmar y canalizar el ahorro nacional. No podía hablar de estas cosas porque las características del sistema económico eran muy distintas a las que definen la corriente económica nuestra encaminada, en primer lugar, al fomento con la producción o a la creación de bienes de capital.

La Securities and Exchange Commission es un instrumento creado para evitar fraudes o irregularidades en un mercado intenso. La Comisión Nacional de Valores se crea como un instrumento para evitar irregularidades en el desarrollo futuro del mercado y para coadyuvar, dentro de su jurisdicción, en la política de fomento económico que se ha venido desarrollando. A esto corresponde la constitución de nuestro organismo por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Economía Nacional, del Banco de México, S. A., de la Nacional Financiera, S. A., del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, de la Comisión Nacional Bancaria, de la Asociación de Banqueros de México, de las Bolsas de Valores y, posteriormente, de la Asociación de Compañías Mexicanas de Seguros.

(Continuará)

ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

POR
CATALINA SIERRA CASASUS

ANTECEDENTES

La Administración Pública en todo el mundo surgió y se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes que se la hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas. Este atraso en el campo de la ciencia ha sido más marcado en los Estados Unidos que en algunos países del Continente Europeo, descuido del que se quejan los técnicos de esta materia, y al que atribuyen en buena medida errores y fallas de la administración norteamericana.¹

Aun después de aceptada universalmente como ciencia con técnica propia, el crecimiento de las demandas de la realidad ha sido tan rápido que la solución científica se ha rezagado en numerosas ocasiones.

En México ese atraso ha sido más considerable por el doble mecanismo de un aumento muy acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos, y una mayor lentitud en la penetración y aceptación de las enseñanzas y técnicas científicas.

La Administración Pública considerada como un todo, ha crecido por yuxtaposición, en varios aspectos sin planificación previa y en otros excediéndola, todo ello a la velocidad y ritmo que el país exige, obligando a una continua integración y reorganización, que no siempre es posible realizar correctamente.

Desde un punto de vista histórico, la Administración Pública Mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa, para que, finalmente, es decir, en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y en otros lo mantiene en anacrónico retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características.

¹ Leonard O. White. *Introduction to the study of Public Administration*. New York, 1948.

La tradición académica en la investigación social mexicana es casi nula, situación conocida por todos —cuyo análisis escapa a la índole de este trabajo—, y que contrasta en cambio con la bien cimentada que tienen, por ejemplo, los estudios de carácter histórico y jurídico. Así se encuentran con facilidad estudios valiosos y prolijos sobre asuntos muchas veces que carecen de verdadera importancia; en cambio, no podemos contar con un estudio que abarque el problema de la Administración Pública Mexicana.

Las fuentes de información son muy rudimentarias, su escasez, e incluso en algunos casos la carencia total de las mismas, es un grave problema. Tal estado de cosas entorpece y dificulta la labor del investigador, quien tiene que tomarse el trabajo de formular, de estructurar, por decirlo así, las fuentes que posteriormente formarán la base fundamental de su análisis. Ejemplo, muy concreto es el siguiente: no existe fuente de donde tomar el dato simple y grueso del número de empleados que integran la Administración Pública Mexicana, problema señalado por el economista Ernesto Lobato en su artículo "La Burocracia Mexicana".² Dedicando cierto tiempo y esfuerzo este dato podría obtenerse, por lo que se refiere a la Administración Federal, pero si se piensa en los estados las dificultades son casi insuperables.

Asimismo no se dispone de equipos de técnicos y recursos económicos suficientes, y la mayoría de las investigaciones se han limitado a lo que los norteamericanos llaman *chair investigation*, es decir, investigación de escritorio.

Las numerosas críticas de que ha sido blanco la Administración Pública Mexicana carecen de todo valor constructivo y en vano se busca en ellas alguna indicación concreta del mal funcionamiento que permitiese aplicar determinada medida o plantear solución a un problema. A pesar de que se señala su mal funcionamiento como uno de los obstáculos al desarrollo económico del país,³ no es posible encontrar ningún dato objetivo de valor real, lo que es un ejemplo de lo que hemos estado subrayando: falta absoluta de tradición académica en la investigación de carácter social.

Otro de los caminos que entorpecen frecuentemente el análisis de nuestro tema es tratar de estudiarlo a través de una comparación con el sistema norteamericano. Si bien es cierto que la estructura general del gobierno se asemeja a la de los Estados Unidos, *similitud más teórica que real*,⁴ en cambio las influencias históricas antes señaladas, nuestro derecho doctrinario, distinto al casuístico anglosajón, nos colocan en una situación totalmente diferente que exige un tratamiento distinto. Por ejemplo, sería interesante y revelador del desarrollo de nuestra Administración y sus problemas, estudiar una institución aislada como la Secretaría de Hacienda que fue creada en noviembre del año

² Ernesto Lobato. *Revista de Economía*. México, 1951, tomo XIV, Núm. 1, pp. 307-312.

³ Víctor L. Urquidí. *Obstáculos al desarrollo económico de México*. *Revista de Economía*, México, 1951. Vol. XIV, Núm. 2, pp. 78-25.

⁴ Antonio Carrillo Flores. *La Constitución y la acción económica del Estado*. *Investigación Económica*. México, 1941, tomo 1, Núm. 3, pp. 277-296.

1821 por la Junta Provisional Gubernativa y que a través de más de un siglo ha ido evolucionando al compás de la complejidad económica de México.

Lo anteriormente expuesto aclara suficientemente el valor que debe darse a los estudios sobre Administración Pública Mexicana. A continuación se registran los trabajos generales sobre el tema.

a) A fines del siglo XIX el señor Emiliano Busto,⁶ empleado de la Secretaría de Hacienda, realiza un estudio amplio de cómo funciona la Administración Pública Mexicana, elaborado para presentarse en la exposición de la ciudad de París el año 1896. Contiene como dato importante una comparación entre la Administración Pública Francesa y la Mexicana, enfoque muy explicable ya que Francia ejercía buena influencia cultural en el México de entonces. Constituye un punto de comparación y referencia para estudiar el desarrollo de la Administración.

b) El año 1936 el general José Mijares Palencia⁶ publica un libro que llama *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*, este título ambicioso se concreta a la estructura formal, es decir, jurídica de los poderes que integran el Gobierno Mexicano. No obstante, implica ya un esfuerzo por sistematizar el problema.

c) El año 1942, el licenciado Lucio Mendieta y Núñez⁷ escribe *La Administración Pública en México*. La importancia de este libro radica en que se trata el tema con preocupación científica, el mismo autor señala las limitaciones de su estudio y registra una serie de problemas, subrayando la urgencia de abordarlos.

d) El estudio de mayor envergadura, dentro del tema que nos ocupa, es sin duda, la tesis que realizó Wendell Schaeffer,⁸ de la Universidad de Berkeley, para obtener el grado de doctor en ciencia política que se titula *La Administración Pública Mexicana; su historia y su estado actual*, y realizado durante el año 1947.

Este trabajo pretende abarcar la historia del desarrollo de la Administración Pública Mexicana a partir de la Colonia hasta nuestros días para dar posteriormente una visión general de la estructura y funcionamiento de nuestra administración actual.

Diremos en abono de este investigador que para llevar a término su tarea no dispuso de equipo de ayudantes, y además fue víctima de las mismas limitaciones ya señaladas de este tipo de trabajo, a las que tenemos que sumar la de ser extranjero y, por lo tanto, el esfuerzo mayor que supone tratar de entender los complejos problemas que operan en la realidad social mexi-

⁶ Emiliano Busto, *La Administración Pública de México*. París, 1889.

⁶ José Mijares Palencia, *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*. México, 1936.

⁷ Lucio Mendieta y Núñez, *La Administración Pública en México*. México, 1942.

⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La Administración Pública Mexicana. Problemas Agrícolas e Industriales de México*. México, 1955, pp. 209-311.

cana. Esta falta de comprensión para determinados ángulos de la realidad se advierte constantemente en su trabajo.

La parte de mayor interés y acierto del estudio está representada por el análisis histórico de la época colonial. A nadie se le escapa que uno de los problemas más intrincados para un historiador es tratar de descubrir, aunque sólo sea en forma esquemática, cómo funcionaba la administración española en sus colonias, lo cual implica dedicación y muchas horas de lectura; esta primera parte parece haber sido elaborada en bibliotecas norteamericanas, se cita como únicas fuentes: Bancroft, Haring, Fisher y Priestly.

A partir de la época independiente mexicana el trabajo adquiere el rasgo peculiar y común a los estudios de los norteamericanos sobre nuestros problemas, personas de indudable preparación técnica para manejar datos y falta absoluta de objetividad para interpretarlos. Esto puede comprobarse con los siguientes ejemplos: enjuicia el vigoroso reformismo juarista de la siguiente manera: *"el esfuerzo que produjo así el Gobierno de Juárez fue de orden negativo, pues se redujo a no sostener más a la Iglesia Católica en sus fueros sin promover la actividad económica"*.

Critica muy duramente nuestras constituciones, la de 24 y la de 57, pero fundamentalmente la de 1917 a la que acusa de carecer de originalidad y de no ser más que una copia infiel del pensamiento de otros países. El ataque más duro lo enfila contra el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado que empezó a funcionar el 27 de septiembre de 1938; constituye, según él, uno de los factores que más han influido en el retraso de la burocracia mexicana. Todos sabemos que existen dentro del Estatuto Jurídico fallas susceptibles de corregir, pero negarle un aspecto positivo es desconocer por completo la situación en que se encontraban los empleados federales antes de su expedición.

No obstante estas deficiencias, el trabajo ofrece en algunos capítulos buena información y no podemos desconocer que es el estudio más ambicioso sobre esta materia que se ha escrito hasta la fecha.

Existen también monografías sobre aspectos parciales que adolecen de los defectos ya anotados.

El hecho de que no se disponga de trabajos generales y sistemáticos con orientación objetiva por falta de tradición académica en estos asuntos, no quiere decir que numerosos problemas de la Administración Pública se ignoren y no sean objeto de estudio. En todas las dependencias gubernamentales se realizan investigaciones concretas sobre problemas de urgente solución. Algunas veces esos estudios han dado lugar a creación o supresión o modificación —según el caso— de diversas dependencias oficiales. Un ejemplo lo constituyen los estudios de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda de los años 1926-1927, que introdujeron importantes cambios en ese órgano del Poder Ejecutivo.

Dentro de esa misma tendencia de estudios para el servicio propio del gobierno, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que empezó a funcionar a principios del año 1947, inició una serie de trabajos sobre la Administración Pública. Entre los publicados mencionaremos muy especialmente los llamados "Directorios del Gobierno Federal", que contienen antecedentes históricos, legislación, estructura, funcionamiento, atribuciones, etc., de las distintas unidades que integran el Gobierno Mexicano y que recuerdan mucho a los que se publican en su género en Estados Unidos.

Finalmente, inspirada en los directorios ya mencionados, la academia de capacitación de empleados de la Secretaría de Hacienda, acaba de editar el estudio del señor Chellet, *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*.⁹

Es importante señalar que en el ramo del Derecho Administrativo, existen en cambio amplios y sólidos estudios sobre los problemas de México. Esto se explica por la tradición académica que hay en el campo del derecho, cuyo mantenimiento se debe principalmente a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

En resumen, no existe estudio alguno que abarque nuestra administración pública. México lo está esperando; el trabajo será laborioso y largo, quien lo intente tendrá que abrirse paso a machete a través de frondosa selva, pero el resultado justificará el esfuerzo emprendido.

⁹ Roberto Chellet Osante. *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*. México, 1955.

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

POR EL

LIC. JOSE ATTOLINI
GERENTE GENERAL DE A.N.D.S.A.

Con el fin de promover y facilitar el estudio de la administración pública en México, se ha procedido en estas notas a sistematizar las fuentes primarias de información.

Se ha atendido a dos aspectos fundamentales: el legal y el administrativo.

En materia jurídica, se han formulado catorce fichas que abarcan desde el primer decreto, el 8 de noviembre de 1821, año en que fue proclamada nuestra Independencia, hasta el año 1946 en que apareció nuestra última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, todavía en vigor. En estas catorce fichas, se tuvo cuidado de señalar las dependencias que cada ordenamiento establecía.

En materia administrativa, se consideró que el presupuesto de egresos y los directorios del Gobierno Federal son las fuentes primarias.

En cuanto a los presupuestos, se consideró como acertado punto de partida el que se refiere al año fiscal que iba del primero de julio de 1909 al 30 de junio de 1910, para conocer la estructura administrativa del gobierno del Sr. Gral. Porfirio Díaz y tener elementos de juicio con respecto a los gobiernos emanados de la Revolución.

Se presenta una laguna entre el 30 de junio de 1915 y el 1º de enero de 1918, la causa es muy clara: la mayor efervescencia de nuestro movimiento revolucionario. Durante este lapso, permaneció vigente el presupuesto que abarcaba del primero de julio de 1914 al 30 de junio de 1915.

A partir del año 1918, el año fiscal se identificó con el año cronológico.

En cuanto a los directorios, se anotan con precisión las cuatro únicas ediciones. Se señalan seis fichas, en virtud de que las ediciones correspondientes a 1950 y 1951, las dos últimas, dada la riqueza de su material, fue preciso dividirlo en dos volúmenes: uno para los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y otro para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que cada día tienen mayor importancia en nuestra estructura administrativa.

Se espera que estas notas sean de verdadera utilidad para el estudio de la administración pública de México.

FUENTES LEGALES

Decreto de 8 de noviembre de 1821.

Establece cuatro Secretarías:

Relaciones Exteriores e Interiores.
Justicia y Negocios Eclesiásticos.
Guerra y Marina.
Hacienda.

Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836.

Establece cuatro Secretarías:

Interior.
Relaciones Exteriores.
Hacienda.
Guerra y Marina.

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 13 de junio de 1843.

Establece cuatro Secretarías:

Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.
Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
Hacienda.
Guerra y Marina.

Decreto de 12 de mayo de 1853.

Establece seis Secretarías:

Relaciones Exteriores.
Gobernación.
Justicia, Negocios Eclesiásticos, Industria e Instrucción Pública.
Fomento, Colonización y Comercio.
Guerra y Marina.
Hacienda y Crédito Público.

Decreto de 13 de mayo de 1891.

Establece siete Secretarías:

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Justicia e Instrucción Pública.

Fomento.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Hacienda, Crédito Público y Comercio.
Guerra y Marina.

Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917.

D. O. 31 de diciembre de 1917.

Establece siete Secretarías:

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Guerra y Marina.
Agricultura y Fomento.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Industria, Comercio y Trabajo.

Y cinco Departamentos:

Universitario y de Bellas Artes.
Salubridad Pública.
Aprovisionamientos Generales
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
Contraloría.

Decreto de 30 de diciembre de 1922.

D. O. de 12 de enero de 1923.

Establece siete Secretarías:

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Guerra y Marina.
Agricultura y Fomento.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Industria, Comercio y Trabajo.

Y seis Departamentos:

Universitario y de Bellas Artes.
Salubridad Pública.
Aprovisionamientos Generales.
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
Contraloría.
Departamento de Estadística Nacional.

Decreto de 30 de noviembre de 1932.
D. O. de 15 de diciembre de 1932.

Establece siete Secretarías:

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Guerra y Marina.
Agricultura y Fomento.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Economía Nacional.

Y seis Departamentos:

Universitario y de Bellas Artes
o Universidad Nacional.
Salubridad Pública.
Aprovisionamientos Generales.
Establecimientos Fabriles y Aprovisiona-
mientos Militares.
Contraloría.
Trabajo.

*Ley de Secretarías de Estado de 22 de
marzo de 1934.*
D. O. de 6 de abril de 1934.

Establece ocho Secretarías:

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Guerra y Marina.
Economía Nacional.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Agricultura y Fomento.
Educación Pública.

Cinco Departamentos:

Trabajo.
Agrario.
Salubridad Pública.
Establecimientos Fabriles y Aprovisiona-
mientos Militares.
Distrito Federal.

Dos Procuradurías:

General de la República.

De Justicia del Distrito y Territorios
Federales.

Y los gobiernos de los territorios
federales.

*Ley de Secretarías y Departamentos de
Estado de 30 de diciembre de 1935.*
D. O. de 31 de diciembre de 1935.

Establece ocho Secretarías:

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Guerra y Marina.
Economía Nacional.
Agricultura y Fomento.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Educación Pública.

Y siete Departamentos:

Departamento del Trabajo.
Agrario.
Salubridad Pública.
Forestal y de Caza y Pesca.
Asuntos Indígenas.
Educación Física.
Departamento del Distrito Federal.

*Ley de Secretarías y Departamentos de
Estado de 30 de diciembre de 1939.*
D. O. de 30 de diciembre de 1939.

Establece nueve Secretarías

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Defensa Nacional.
Economía Nacional.
Agricultura y Fomento.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Educación Pública.
Asistencia Pública.

Y seis Departamentos:

Departamento del Trabajo.
Agrario.

Salubridad Pública.
Asuntos Indígenas.
Marina Nacional.
Departamento del Distrito Federal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1940.
D. O. de 31 de diciembre de 1940.

Establece once Secretarías:

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Defensa Nacional.
Economía Nacional.
Agricultura y Fomento.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Educación Pública.
Asistencia Pública.
Marina.
Trabajo y Previsión Social.

Y cuatro Departamentos:

Agrario.
Salubridad Pública.
Asuntos Indígenas.
Departamento del Distrito Federal.

Decreto de 18 de octubre de 1943.

Establece once Secretarías:

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Defensa Nacional.
Economía Nacional.

Agricultura y Fomento.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Educación Pública.
Salubridad y Asistencia.
Marina.
Trabajo y Previsión Social.

Y tres Departamentos:

Agrario.
Asuntos Indígenas.
Departamento del Distrito Federal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946.

D. O. de 9 y 21 de diciembre de 1946.

Establece trece Secretarías:

Gobernación.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Defensa Nacional.
Marina.
Economía.
Agricultura y Ganadería.
Recursos Hidráulicos.
Comunicaciones y Obras Públicas.
Educación Pública.
Salubridad y Asistencia.
Trabajo y Previsión Social.
Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Y dos Departamentos:

Agrario.
Departamento del Distrito Federal.

FUENTES ADMINISTRATIVAS

PRESUPUESTOS

- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de julio de 1909 y termina el 30 de junio de 1910. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1910. 337 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de julio de 1910 y termina el 30 de junio de 1911. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1911. 342 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de julio de 1911 y termina el 30 de junio de 1912. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1912. 360 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de julio de 1912 y termina el 30 de junio de 1913. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1913. 364 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de julio de 1913 y termina el 30 de junio de 1914. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1914. 394 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de julio de 1914 y termina el 30 de junio de 1915. México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1915. 394 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de 1918. México. Imprenta del "Diario Oficial". Palacio Nacional, 1918. 236 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de 1919. México. Departamento de Aprovisionamientos Generales. Dirección de Talleres Gráficos. 1° de Filomeno Mara Núm. 8. 1919. 314 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de 1920. México. Decreto que reglamenta el pago de sueldos a los funcionarios y empleados de la Federación. Departamento de Aprovisionamientos Generales. Dirección de Talleres Gráficos. 1° de Filomeno Mara Núm. 8. 1920. 334 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1° de febrero y termina el 31 de diciembre de 1921. Departamento Universitario y de Bellas Artes. Dirección de Talleres Gráficos. México, 1921. 414 páginas.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el año fiscal que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de 1922. México. Talleres Tipográficos anexos a "El Heraldo de México". 4° calle de Humboldt Núm. 49. México, 1922. 444 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de 1923. Talleres Tipográficos de la Compañía Editora de "El Heraldo", S. A. 4° de Humboldt Núm. 49. México, 1923. 392 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de 1924. Talleres Linotipográficos "La Helvetia". México, 1924. 359 páginas.

- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1° de enero al 31 de diciembre de 1925. Imprenta del "Diario Oficial". México, 1925. 338 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de 1926. Talleres Gráficos de la Nación "Diario Oficial". México, 1926. 316 páginas.
- Presupuesto de Egresos del Erario Federal.* Para el período que comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de 1927. Talleres Gráficos de la Nación "Diario Oficial". México, 1927. 348 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1928. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación "Diario Oficial". México, 1928. 358 páginas.
- Reglamento para la Ejecución del Presupuesto General de Egresos.* Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación. México. 4 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1929. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1929. 344 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1930. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1930. 352 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1931. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1931. 380 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1932. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1932. 344 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1933. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1933. 384 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1934. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Zincografía del Departamento de Geografía de la Secretaría de Agricultura y Fomento. México, 1934. 1,292 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1935. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1935. 1,275 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1936. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1936. 451 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1937. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1937. 436 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1938. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1938. 873 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1939. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1939. 816 páginas.

- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1940. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1940. 801 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1941. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1941. 720 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1942. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1942. 801 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1943. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1943. 790 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1944. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1944. 844 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1945. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1945. 745 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1946. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1946. 676 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1947. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1947. 740 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1948. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1948. 741 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1949. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1949. 726 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1950. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1950. 720 páginas.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1951. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1951.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1952. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1952.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1953. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1953.
- Presupuesto General de Egresos de la Federación.* Para el año fiscal de 1954. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1954.

FUENTES ADMINISTRATIVAS

DIRECTORIOS

- Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1947.* Dirección Técnica de Organización Administrativa. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. 536 páginas.
- Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal, 1949.* Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D. F. 720 páginas.
- Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal.* Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 1950. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D. F. 592 páginas.
- Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal.* Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 1950. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D. F. 552 páginas.
- Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal.* Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 1951. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D. F. 652 páginas.
- Estados Unidos Mexicanos. Directorio del Gobierno Federal.* Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 1951. Dirección Técnica de Organización. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. México, D. F. 778 páginas.

ESTATUTOS

del

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

DENOMINACION Y SEDE

Artículo 1º Se establece el INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA como asociación civil con los fines señalados en los artículos 3º y 4º de estos Estatutos.

Deberá constituir, además, la Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Artículo 2º La sede del Instituto será la ciudad de México sin perjuicio de que sus actividades puedan desarrollarse fuera de esta ciudad.

PROPOSITO FUNDAMENTAL

Artículo 3º El Instituto de Administración Pública promoverá el desarrollo de las Ciencias Administrativas en México.

Sus principales actividades serán:

- a) Estimular el intercambio de ideas y experiencias sobre esta materia;
- b) Estudiar y sugerir las medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de las oficinas gubernamentales;
- c) Impulsar el progreso de las técnicas y de los métodos administrativos en las esferas de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal; y
- d) Representar en México al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

OBJETIVOS

Artículo 4º La realización del propósito enunciado se logrará a través de los siguientes objetivos:

- a) Agrupar los esfuerzos de las personas interesadas en el estudio, la investigación o la práctica de la administración pública;
- b) Promover el intercambio de información y el estudio de los problemas administrativos de México, así como el desarrollo de la teoría y la práctica de la administración;
- c) Sugerir y proponer el mejoramiento de las actividades administrativas, mediante la investigación de las oficinas del Gobierno, y por la recomendación de técnicas y métodos administrativos, cuando para ello sea consultado;
- d) Servir como órgano de información y consejo para los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en aspectos concretos de administración pública y en la instrumentación adecuada de sus programas, a solicitud de los gobiernos interesados;
- e) Constituir un centro de divulgación y síntesis de las experiencias recogidas en las oficinas del Gobierno, procurando canalizarlas hacia un fin constructivo;

- f) Fomentar el acercamiento entre el público y la administración, creando las bases para lograr un entendimiento recíproco respecto a los problemas administrativos;
- g) Promover la inclusión de programas y materias en las universidades y centros de educación superior en el país, sobre temas específicos de la administración pública;
- h) Mantener una relación constante y sistemática con las instituciones y organismos afines, para el intercambio de información y experiencias sobre la teoría y la práctica de la actividad administrativa;
- i) Impulsar el adelanto de la técnica administrativa, y sugerir normas de economía y eficiencia en los programas gubernamentales; y
- j) Procurar la adaptación y realización de los propósitos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con la mira de constituir la Sección Mexicana correspondiente con apoyo en las normas relativas de sus estatutos.

MEDIOS

Artículo 5º Los medios de acción del Instituto de Administración Pública serán:

- a) Organizar reuniones y asambleas periódicas, atendiendo a un programa adecuado de trabajo e invitar a ellas a las personas que tengan afición por el estudio o la práctica de la Administración Pública;
- b) Auspiciar conferencias o ciclos de conferencias a cargo de personas de prestigio intelectual, para que diserten sobre temas relacionados con la Administración Pública;
- c) Aprovechar los medios editoriales y publicitarios de que se pueda disponer, para difundir la importancia y trascendencia de los problemas administrativos;
- d) Formular programas con objeto de llevar a cabo una labor de investigación y estudio en aquellas oficinas del Gobierno que tengan relaciones con el público, cuando las prácticas administrativas presenten condiciones propicias para la implantación de métodos y procedimientos adecuados, y coadyuvar con las autoridades a la conducción y adopción de los estudios administrativos y a la creación de oficinas de Organización y Métodos;
- e) Mantener un constante intercambio con los funcionarios responsables de la acción administrativa en los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, para establecer los medios de correspondencia conducentes a una información recíproca respecto a cuestiones de índole administrativa;
- f) Recopilar las experiencias logradas en los intentos encaminados a la reorganización administrativa de las oficinas gubernamentales y hacer el acopio y clasificación de la documentación pertinente, con propósitos de divulgación y revisión de sus resultados;
- g) Iniciar un programa de relaciones públicas aprovechando aquellos medios de difusión y publicidad al alcance del instituto, procurando, por medio de la persuasión y el convencimiento, crear un ambiente propicio de colaboración para el adelanto de la técnica y la ciencia administrativa;
- h) Proponer y sugerir a los cuerpos directivos de las instituciones de cultura superior, la inclusión de materias, cursos o programas, orientados al estudio de la administración científica, así como la organización de conferencias sobre esta materia, desde un punto de vista académico;
- i) Mantener correspondencia regular con organismos internacionales, escuelas, institutos, universidades o instituciones, cuya labor por el progreso de la Administración Pública se identifique con los propósitos del instituto;

j) Infundir en el ánimo de quienes tienen a su cargo la planeación, coordinación y ejecución de las actividades administrativas, la necesidad de introducir sistemas y procedimientos de comprobada eficacia; y

k) Una vez constituido el IAP en la Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, participar en los congresos y sesiones de éste, así como en el desarrollo general de sus actividades. Observar como organismo filial, las directrices comparables con el propósito fundamental adoptado y ampliar, sobre una base de selección cuidadosa, el número de miembros de esta sección nacional, procurando que tengan una integración representativa, proveniente de los diversos sectores y niveles administrativos de las esferas gubernamentales.

MIEMBROS

Artículo 6º Los miembros del instituto serán, independientemente de su lugar de residencia:

a) **REGULARES:** Los que manifiesten su deseo de pertenecer al Instituto y que sean admitidos por el Consejo Directivo tomando en cuenta sus antecedentes de estudio o práctica en la Administración Pública;

b) **HONORARIOS:** Los que por méritos relevantes sean objeto de tal distinción por parte del Instituto, atendiendo a la decisión del Consejo Directivo; y

c) **COLECTIVOS:** Las asociaciones o instituciones que tengan finalidades análogas a las del IAP y que sean admitidas por el Consejo Directivo.

ORGANIZACION

Artículo 7º El Instituto de Administración Pública tendrá los siguientes órganos:

a) La Asamblea General.

b) El Consejo Directivo.

c) Los Comités de Trabajo.

LA ASAMBLEA GENERAL

Artículo 8º La Asamblea General se reunirá, ordinariamente, cada dos años en el lugar y fecha señalados en la Convocatoria que formule el Consejo Directivo, atendiendo a los siguientes lineamientos:

a) Estará integrada por todos los miembros que concurren y que acrediten su afiliación al Instituto. La Asamblea podrá admitir a personas que no tengan el carácter de miembros, sea como observadores o con propósitos de información o consulta;

b) La agenda respectiva incluirá los siguientes asuntos:

- 1) Memoria del Presidente sobre las actividades realizadas por el IAP.
- 2) Informe financiero.
- 3) Designación de los miembros del Consejo Directivo, en los términos señalados por estos estatutos.
- 4) Planes, programas y reformas estatutarias.
- 5) Generalidades.

Artículo 9º La Asamblea General podrá reunirse con el carácter de Congreso Científico por decisión de las dos terceras partes del Consejo Directivo y de acuerdo con el temario fijado por este mismo organismo.

EL CONSEJO DIRECTIVO

Artículo 10. El Consejo Directivo estará integrado en la forma siguiente:

- a) El presidente, que fungirá como presidente del Instituto.
- b) Un vicepresidente, que substituirá al presidente en sus faltas temporales o definitivas.
- c) Un tesorero, y
- d) Siete consejeros.

Artículo 11. El Consejo Directivo se reunirá mensualmente por lo menos una vez y tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Establecer la política general del Instituto, tanto en lo concerniente a la definición de sus metas, como a la determinación de las normas de procedimiento;
- b) Fijar las directrices para el cumplimiento efectivo de los propósitos enunciados en los estatutos y para asegurar los medios indispensables a la realización de los objetivos aceptados;
- c) Tomar las medidas y formular las iniciativas que estime conveniente en todo lo que concierna al propósito fundamental del Instituto;
- d) Revisar y en su caso aprobar el Presupuesto Anual y los Estados Contables que sometan a su consideración, en forma conjunta, el Presidente y el Tesorero del IAP.
- e) Decidir sobre la creación de los comités de trabajo que juzgue necesarios para llevar a cabo tareas específicas del Instituto, designando a sus presidentes respectivos.

Artículo 12. Los Miembros del Consejo Directivo serán renovados cada dos años y podrán ser reelectos.

Las decisiones se tomarán por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad.

EL PRESIDENTE

Artículo 13. El Presidente tendrá las siguientes funciones:

- a) Atender el despacho de los asuntos del Instituto;
- b) Vigilar se lleven a la práctica las decisiones y recomendaciones del Consejo Directivo y de la Asamblea General;
- c) Tomar aquellas decisiones que estime pertinentes para la realización efectiva de los fines del Instituto y adoptar las medidas urgentes respecto de las cuales dará cuenta al Consejo en su próxima Junta;
- d) Representar al Instituto en sus relaciones externas y en los asuntos de carácter jurídico;
- e) Delegar en favor de los miembros del Consejo y del Secretario Ejecutivo las facultades que no le sea posible desempeñar personalmente;
- f) Rendir el Informe General de las actividades desarrolladas y presentar al Consejo el resultado de las tareas encomendadas a los Comités de Trabajo; y
- g) Presidir las reuniones de la Asamblea General y del Consejo Directivo.

EL TESORERO

Artículo 14. El Tesorero, en forma coordinada con el Presidente, deberá:

- a) Preparar el Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del IAP, que deberá ser sometido a la consideración del Consejo Directivo;
- b) Llevar la contabilidad que consigne la situación financiera del Instituto, así como preparar los informes relativos por el Consejo Directivo;
- c) Mantener el control directo de los fondos y hacer la aplicación de los mismos de acuerdo con el Presidente; y
- d) Promover la canalización de los recursos financieros para el sostenimiento y operación del IAP.

EL SECRETARIO EJECUTIVO

Artículo 15. El Secretario Ejecutivo será un Funcionario del IAP, empleado con carácter remunerativo, que fungirá como Secretario del Consejo Directivo con facultad para participar en las deliberaciones del mismo.

El Secretario Ejecutivo tendrá a su cargo las siguientes tareas:

- a) Atender a los asuntos de la administración interna del Instituto de acuerdo con las instrucciones del Presidente;
- b) Formular las convocatorias para las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea General y del Consejo Directivo;
- c) Preparar la agenda de las reuniones y juntas a celebrarse;
- d) Levantar el acta correspondiente de cada reunión, consignando los asuntos tratados y las resoluciones tomadas;
- e) Promover y tramitar la inclusión de nuevos miembros en el Instituto de Administración Pública y llevar un registro pormenorizado de todos ellos; y
- f) Auxiliar al Presidente en el desahogo de los asuntos que tiene encomendados.

LOS COMITES DE TRABAJO

Artículo 16. Los Comités de Trabajo podrán ser integrados por disposición del Consejo Directivo para atender a tareas concretas de investigación, estudio o aplicación de métodos o sistemas administrativos en la esfera gubernamental.

Su composición, duración y finalidades serán determinadas por el Consejo Directivo de acuerdo con la naturaleza de las recomendaciones.

RELACIONES CON EL GOBIERNO

Artículo 17. El Instituto de Administración Pública será un organismo independiente dedicado exclusivamente a actividades científicas y técnicas. Procurará mantener cordiales y estrechas relaciones con las autoridades gubernamentales, sin menoscabo de la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos de México.

PATRIMONIO DEL INSTITUTO

Artículo 18. El Instituto tendrá su patrimonio, el cual se integrará con los bienes que adquiriera por los siguientes conceptos:

- a) Las cuotas de sus miembros, cuyo monto será determinado por el Consejo Directivo;
- b) Los subsidios de las Instituciones Oficiales —Federales, Estatales y Municipales;
- c) Los elementos provenientes de la asistencia técnica internacional;
- d) Los productos derivados de la venta de publicaciones, la remuneración de estudios administrativos y otro tipo de servicios prestados; y
- e) Los legados, donaciones u otro tipo de aportaciones.

DISOLUCION

Artículo 19. La disolución del Instituto de Administración Pública podrá ser acordada por decisión de las dos terceras partes del Consejo Directivo y ratificada dicha decisión por mayoría de votos de la Asamblea General convocada al efecto.

Artículo 20. En caso de disolución, los bienes del Instituto se transferirán a la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ningún miembro del Instituto tendrá derecho a reclamar bienes que hayan sido legalmente parte del Instituto.

Artículo 21. Los presentes Estatutos podrán ser objeto de enmiendas por la Asamblea General o bien en virtud del dictamen que someta a su consideración el Consejo Directivo. En ambos casos se requiere que las enmiendas se aprueben por la mayoría de los miembros presentes en dicha Asamblea.

TRANSITORIO

UNICO. Una vez que este Instituto sea autorizado para asumir la representación en México del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas se constituirá en su Sección Mexicana y se adherirá a las normas relativas contenidas en sus Estatutos, en todo aquello que no se oponga a las finalidades y procedimientos aprobados por este Instituto de Administración Pública.