

## **BASE INSTITUCIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

**MARIA GARCIA DIAZ**

**Licenciada en Economía**

El tema central de este trabajo <sup>(1)</sup> requería, como complemento indispensable, el intento de formular un balance económico general del país, que permitiera establecer un paralelo entre las bases legales e institucionales que han apoyado la intervención del Estado en la economía, y los logros alcanzados en el desarrollo económico de México.

En los párrafos subsiguientes haremos referencia especial a aquellos aspectos relacionados con el marco legal e institucional de la acción del Estado que tienen importancia en el proceso de nuestro crecimiento económico y social.

La Revolución Mexicana de 1910 y la concreción de las aspiraciones populares en la Constitución Política de 1917 moldean la nueva estructura económica, política y social del Estado Mexicano.

Como en otro capítulo de este trabajo ya hemos comentado con bastante amplitud las excelencias que reúne nuestra Carta Magna, en el presente, nos limitaremos a señalar las deficiencias observadas en ella.

La Constitución Política de 1917 ha sufrido reformas frecuentes, algunas de las cuales han permitido distorsionar sus objetivos originales; ejemplo de ello son las reformas al Artículo 27 introducidas durante el régimen Alemanista.

En algunos aspectos básicos de la economía del país, en los cuales las condiciones se han modificado sustancialmente, no se han hecho los ajustes o adiciones necesarios, sino que ha permanecido inalterable. Esto puede aducirse para las empresas del Estado, para las disposiciones del Artículo 28 Constitucional contra los monopolios y para lo estipulado en el Artículo 4o. Constitucional.

Nuestra Carta Magna tiene omisiones inexplicables, como por ejemplo la ausencia en el Artículo 27 Constitucional, de los recursos forestales dentro del patrimonio de la nación.

Respecto a la legislación secundaria o derivada de la Constitución, merecen destacarse los puntos siguientes:

a) Existe una cantidad excesiva de leyes secundarias: Decretos, Leyes, Leyes Reglamentarias, Acuerdos, Reglamentos, etc. que forman una verdadera selva jurídica.

b) Esta selva jurídica es propicia para alterar la aplicación de la ley y deformar sus intenciones originales o discrepar del ordenamiento básico del que derivan.

c) Además de ser profusa la legislación secundaria, a menudo está redactada en términos tan ambiguos que dificultan su correcta aplicación.

d) Muchas de las disposiciones legales son inobjetables en cuanto a su contenido, lo único criticable es que no se llevan a efecto.

---

<sup>(1)</sup> Parte final de la Tesis Profesional "La Intervención del Estado en la Economía Mexicana", sustentada para obtener el Grado de Licenciado en Economía en la Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M. 1963.

e) Parte de la legislación secundaria ha estado en flagrante contradicción con los principios constitucionales de los que emanan. Tenemos varios ejemplos de este tipo de disposiciones: la inafectabilidad en ciertas extensiones de tierras en razón de la calidad de sus cultivos (caña de azúcar, henequén, algodón, etc.), que apareció por primera vez en el reglamento agrario expedido durante el gobierno de Alvaro Obregón; las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera, en la época de Lázaro Cárdenas; la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el ramo del petróleo, promulgada en el régimen de Avila Camacho, que reconocía las concesiones confirmatorias, mientras que la reforma constitucional de 1939 negaba toda posibilidad de explotación privada en el renglón petrolero; y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, expedido en el régimen de Miguel Alemán.

f) Mientras en algunos renglones la legislación es abundante y hasta excesiva, existen lagunas en algunos aspectos básicos, como son la reglamentación de las inversiones extranjeras y la regulación de la actividad de los monopolios.

Por lo que se refiere al marco institucional, dentro del cual se ha ejercido la intervención estatal en la economía mexicana, sobresalen los aspectos que se indican a continuación:

(1) La estructura administrativa del Poder Ejecutivo es el elemento más rígido dentro del sector público, pues sus lineamientos generales no se han variado sustancialmente desde 1917.

(2) Los secretarios de Estado y los jefes de Departamento, cuya única autoridad es la delegada por el Presidente de la República, del cual son amigos y partidarios, con frecuencia hacen de sus ministerios verdaderos feudos en los que la inmoralidad, la injusticia y la ineptitud son las desgracias del público (\*).

(3) El aparato gubernamental padece de una hipertrofia de atribuciones frente a una anemia de recursos; o sea, que se han asignado a sus dependencias atribuciones demasiado ambiciosas, mientras que se les ha dotado de un presupuesto raquítrico, que resulta insuficiente para llevar a cabo, siquiera una parte, de las mismas.

(4) Existe una falta de coordinación de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo entre sí, y entre esta parte del sector público y las empresas del estado, de la que resultan interferencias, costos duplicados, medidas contradictorias, improvisación y, en suma, despilfarro de recursos.

(5) Las comisiones o comités intersecretariales creados con propósitos coordinadores han obtenido escasos resultados porque sus funciones se realizan en planos subordinados y carecen del apoyo y de la autoridad necesarios para que se cumplan sus decisiones.

(6) Las empresas del Estado constituyen el factor más dinámico del sector público y no puede negarse su contribución al desarrollo económico, ni el peso económico preponderante que representan dentro de dicho sector.

---

(\*) Mendieta y Núñez Lucio; "La Administración Pública en México", citado por Schaeffer Gordon, y Wendell, Karl; en "La Administración Pública Mexicana", **Problemas Agrícolas e Industriales**, p. 120.

(7) La creación de empresas del Estado se ha convertido en un mecanismo de política administrativa muy en boga en los últimos períodos presidenciales. Actualmente pasan de 380 los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

(8) La política financiera equivocada que ha sostenido el Estado con respecto a varias de las más importantes empresas del Estado —Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, etc.—, de subsidiar otros sectores de la economía, ha frenado los programas de expansión de dichas empresas, impidiendo la formación de capital en el sector público. Se estima que sólo en tres empresas: Ferrocarriles Nacionales, Banco Nacional de Crédito Ejidal y CONASUPO, existe un déficit total aproximado de 1,500 millones de pesos anuales, que resulta exagerado.

(9) Otro de los problemas que atañe a este grupo del sector público es el que se refiere a su control y coordinación. A pesar de los esfuerzos recientes para controlar y coordinar a las empresas del Estado, no puede afirmarse que se hayan obtenido resultados apreciables.

Las dependencias del Poder Ejecutivo que tienen ingerencia en las actividades de las empresas del Estado son las siguientes: La Secretaría de la Presidencia, en la planeación y vigilancia de la inversión; la Secretaría de Patrimonio Nacional, en el control financiero y administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con el ejercicio del presupuesto y el crédito público. Existe, además, la Junta de Gobierno de los Organismos y empresas del Estado, organismo intersecretarial, presidido por la Secretaría de Patrimonio Nacional, al cual se encomendó el control y vigilancia de las empresas del Estado pero que, de hecho, no ha funcionado.

Por último, no debe descartarse la posibilidad de que en algunas empresas del Estado pueda haber malos manejos de los fondos públicos, o bien que puedan desviarse de la finalidad para la que fueron creadas.

## CONCLUSIONES

1.—La Revolución Mexicana de 1910, en la que participaron los sectores populares y cuyas aspiraciones se condensan en la Constitución Política de 1917, imprime una nueva orientación a la política económica y social del país y es la base para la edificación de una nueva estructura económica de México.

2.—La intervención del Estado en la economía mexicana se apoya en preceptos constitucionales, fundamentalmente los artículos 27, 28, 73, 123 y 131, pero también descansa en legislación secundaria, como la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y otras disposiciones legales, que, en última instancia, también encuentran sus bases en la Constitución.

3.—No resulta exagerado afirmar que el objetivo de lograr un mayor nivel de vida para las clases trabajadoras dentro de un desarrollo económico equilibrado sin interferencias extranjeras, está implícito en el texto de la Constitución de 1917.

4.—De la trayectoria seguida por la intervención del Estado en las actividades económicas, en sus aspectos legal e institucional, desde 1925 hasta la fecha, podemos derivar las observaciones siguientes:

a) Las atribuciones del gobierno federal se han ido extendiendo en forma progresiva y su radio de acción se amplía cada vez más.

b) La Constitución de 1917 ha sufrido modificaciones que, aún sin negar su espíritu popular y progresista, han permitido la distorsión de algunos objetivos; en cambio, en aspectos básicos no se le han hecho las reformas necesarias para que, dentro de las condiciones cambiantes, pueda seguir sustentando el desarrollo económico del país.

c) Existe una cantidad excesiva de legislación secundaria: leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, etc., que forman una red intrincada propicia para desvirtuar los principios de la Ley y alterar su aplicación; sin embargo, falta reglamentar aspectos básicos como son las inversiones extranjeras.

d) La existencia de disposiciones legales, en renglones básicos de la economía, carece de significación, si no se cuenta con procedimientos adecuados que garanticen su aplicación correcta y permitan medir su eficacia en términos de resultados tangibles.

La estructura administrativa del Poder Ejecutivo, en sus lineamientos generales, ha tenido escasas modificaciones desde 1917 y constituye uno de los elementos de menor flexibilidad dentro del sector público.

e) La expansión del sector público se ha manifestado en la multiplicación de las empresas del Estado, que en la actualidad pasan de 380 ya que para resolver cualquier problema planteado al gobierno federal se recurre al expediente de crear un nuevo organismo descentralizado.

f) Las empresas del Estado constituyen el grupo de mayor peso económico dentro del sector público, pero su control, coordinación y vigilancia y en ocasiones su productividad económica, no son satisfactorias.

g) El ejercicio de un control efectivo sobre las empresas del Estado no puede ubicarse al nivel de Secretaría de Estado o de organismo intersecretarial, porque los organismos descentralizados de significación económica, mayor que la de cualquier dependencia del Ejecutivo, por ejemplo Petróleos Mexicanos o Ferrocarriles Nacionales, no se someten a su vigilancia y supervisión.

h) En general, los organismos intersecretariales, creados con fines de coordinación entre diversas dependencias del sector público, han obtenido escasos resultados.

5.—En síntesis, la administración pública de México, en su aspecto legal e institucional, nos presenta un conjunto abigarrado que, por falta de una estructura administrativa eficiente, de una programación económica general, coordinación y control efectivos de todos los integrantes del sector público y de una política financiera bien encauzada, puede convertir la acción del Estado en un serio obstáculo para el desarrollo económico, en lugar de constituir un factor de promoción del desarrollo.

6.—A pesar de las deficiencias señaladas y de la marcha oscilante emprendida desde 1925 hasta la fecha, la intervención del Estado en la vida económica de México, dentro de las condiciones actuales del país, aparece como la única posibilidad de impulsar el desarrollo económico nacional sobre bases democráticas y con la participación de los sectores populares y de la burguesía nacional.

## RECOMENDACIONES

I.—La intervención del Estado en la economía mexicana deberá realizarse dentro de un Programa General que elimine la improvisación, las políticas contradictorias y el despilfarro de recursos, y que se convierta en la base en que pueda descansar el esfuerzo nacional, con la concurrencia y apoyo de la burguesía nacional y de los sectores populares, para que en forma conjunta sea factible el logro de los objetivos prefijados.

II.—El objetivo central de la intervención estatal deberá ser el de promover el desarrollo económico, sin influencias extranjeras, encaminado a la elevación del nivel de vida de las grandes masas de la población.

III.—Para el logro de los objetivos señalados, son indispensables dos requisitos:

El primero, adaptar el marco legal e institucional donde se ejerce la acción del Estado con el fin de que constituya la base apropiada que impulse el desarrollo económico, mediante la reestructuración del sector público.

El segundo, utilizar en forma óptima los recursos existentes y propugnar por el incremento de los mismos.

IV.—La reestructuración del sector público deberá proponerse las metas siguientes:

a) La reorganización de las Secretarías y Departamentos de Estado, basada en un criterio de economía y eficiencia.

b) La reorganización y control de los organismos y empresas del Estado con un criterio que, además de tomar en cuenta la economía y eficiencia, establezca la relación conveniente entre autonomía y control.

c) La coordinación entre las actividades de las Secretarías y Departamentos de Estado y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que elimine interferencias y costos duplicados.

d) La revisión de la política financiera de las empresas del Estado con miras a su mayor productividad económica.

e) Es aconsejable que aumente la participación financiera del Estado en las empresas de participación estatal —lo cual no debe interpretarse en el sentido de que aumente el número de las mismas—, y que tal participación se oriente hacia una integración vertical con las actividades en que ya tiene ingerencia económica.

f) La revisión de la legislación vigente, simplificándola y vigilando su observancia.

g) Moralización de empleados y funcionarios públicos.

h) La continuidad en los trabajos, de tal manera que no se vean interrumpidos con los cambios políticos.

i) El establecimiento de un verdadero servicio civil que permita a la administración pública contar con personal seleccionado que tenga preparación, honestidad y capacidad indiscutibles.

V.—Existen atribuciones que sólo podrán cumplirse en forma eficaz si están ubicadas en el nivel presidencial. Nos referimos a las siguientes:

1) Formular el programa o plan económico general, mediante el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, que canalicen las actividades económicas en forma coherente y unificada y las dirija hacia las metas del desarrollo económico nacional.

2) Ejercer el control sobre las empresas del Estado en la medida necesaria para que este elemento esencial del sector público, dentro de los lineamientos del plan general, cumpla con su cometido de instrumento del desarrollo económico.

3) Efectuar la reorganización administrativa del sector público y coordinar la actividad conjunta de las Secretarías y Departamentos de Estado y de las empresas del Estado.

Cada una de estas atribuciones podría estar asignada a una oficina distinta y las tres dependencias formar una unidad, no importa la nomenclatura que se le dé, ya sea departamento, comisión, dirección, etc., que tenga como titular directo al Jefe del Ejecutivo y reúna las características siguientes: que no tenga carácter ejecutivo ni el rango de comisión intersecretarial; que tenga el acceso ilimitado a todas las fuentes de información y que cuente con el apoyo decidido del Presidente, para el cumplimiento de sus funciones.

VI.—Resolver el problema de la insuficiencia de recursos a través de dos caminos:

El primero, efectuando una reforma fiscal efectiva y completa, con tres propósitos básicos: 1) Aumentar los ingresos de la federación para llevar a cabo la reestructuración del sector público y participar en mayor medida en la promoción del desarrollo económico; 2) Aumentar los recursos financieros de los Estados y Municipios, y 3) Redistribuir los ingresos entre los sectores de la población, con la mira de disminuir los desniveles existentes.

El segundo, pugnando porque los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tengan un funcionamiento económico eficiente, que permita la capitalización indispensable para llevar a cabo sus propios programas de expansión.

VII.—Llevar a cabo una política monetaria y crediticia que se acople con la política económica general del Gobierno, para coadyuvar en el esfuerzo conjunto, dirigido por el plan económico general, hacia el desarrollo económico y hacia sus metas de elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.