

Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-Económica, Derecho Administrativo y Administración Pública, edición de la Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria. México, 1965.

Cumple la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional una función activa de la vida moderna, pues en palabras de su Director, señor licenciado César Sepúlveda está capacitada para intervenir en la discusión serena de los temas de la Administración pública y el desarrollo económico de México, pues el papel del Derecho en los programas de desenvolvimiento y en la ejecución de ellos es de gran substancia.

La Memoria plasma las conferencias y Mesas Redondas que, sobre la planeación socio-económica y administración pública se desarrollaron en el marco del seminario que con la colaboración del Instituto de Administración Pública, se celebró del 15 de julio al 5 de agosto de 1964.

No pudo ser más oportuno ese seminario, ni más elocuentes sus desarrollos y conclusiones, si tomamos en cuenta que se llevó a cabo en momentos de transmisión del Poder Ejecutivo y de reestructuración de los cuadros administrativos, sobre todo del sector descentralizado, nos parece que algunas de sus conclusiones fueron proféticas, la necesidad de estructurar el control de organismos paraestatales, situación que ya lleva delante la Secretaría del Patrimonio Nacional, desde el presente año, mediante la renovación de la Junta de Gobierno de esos organismos, la inclusión en la Ley de Ingresos de la Federación y en su Presupuesto de Egresos del año de 1965, de los ingresos y gastos de ese sector, no es más que la realización de las ideas que al respecto se expusieron en el seminario y que vemos en forma destacada en la Memoria que se comenta.

Desarrollo económico, planeación económica, planificación, aceleración del crecimiento, son temas de nuestro tiempo, que han venido preocupando a economistas, políticos, filósofos, gobernantes y estudiosos. La impronta de las administraciones, en todos los Estados, es desarrollo económico para alcanzar metas de justicia social.

Adquiere relieve la planificación económica y forma parte de la sistematización de la maquinaria estatal a partir de su entronización en las metas y actividades del gobierno soviético, a partir de la era de los planes quinquenales que se iniciaron en 1928 y de los que se cumplieron cinco, que a partir de 1953 se cambiaron a planes septenales. Es evidente e impresionante el desarrollo de la economía soviética durante ese periodo de 30 años, la historia económica no registró, fuera del desarrollo cerrado del Japón en las postrimerías del siglo XIX, a que más tarde haremos referencia, un crecimiento igual, de un país subdesarrollado, que pasó a ser la segunda potencia mundial, desde luego a base de sacrificios enormes de libertad y de bienestar material individual, lo que nos lleva a plantear el dilema de

si se puede sacrificar válidamente el ámbito personal de libertad y bienestar del individuo en aras de un desarrollo acelerado.

La situación es que en la mayoría de los países, sobre todo en aquellos en vías de desarrollo o francamente subdesarrollados, se tomó como estilo político de gobierno, después de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo y la planificación económica.

Es de hacer notar que fuera de esa corriente han estado muchos países, con economías poderosas, principalmente Estados Unidos, y los ejemplos de los llamados milagros económicos, Alemania Federal y Japón, que han estructurado su economía sin planes de desarrollo y sin grandes aparatos estatales encargados de ellos.

Para algunos el problema del desarrollo económico es el más agudo e importante del mundo actual, y es necesario encontrar una teoría válida del crecimiento económico, situación que plantearon los participantes del seminario cuya memoria comentamos; para Raymond Barré el desarrollo económico no podría confundirse con el estudio de los crecimientos equilibrados dentro de una economía capitalista evolucionada y tampoco podemos concebirlo como un fenómeno autónomo que pueda ser analizado de manera satisfactoria en términos puramente económicos, sino que es necesario situarlo en el marco general en el que necesariamente debe actuar, considerando con relieve los aspectos extra-económicos o sociales en su más amplio sentido.

En un país como el nuestro en franca etapa de desarrollo, es evidente que debemos buscar una fórmula válida para la planificación económica, desde el punto de vista constitucional, las condiciones sociales, las materias primas y materiales con que se cuenta, el desarrollo de la infraestructura, las metas por alcanzar y cohesionar esa fórmula con los medios y los instrumentos que tiene el Estado para llevarla adelante teniendo en cuenta la libertad del individuo, y el sistema federal para unificar la acción de la Federación, los Estados de la misma, los Municipios y desde luego la participación de los administrados en dicho desarrollo.

¿Cuál será esa fórmula? Desde luego no es fácil manejar los asuntos socio-económicos con la frialdad de las cifras matemáticas; se plantean desde luego muchos caminos, desde la imitación del sistema soviético, hasta el desarrollo llamado abierto y espontáneo, ejemplos de estos últimos son los desarrollos de los países europeos occidentales y Estados Unidos, que indudablemente se debió a un conjunto de circunstancias, desde el medio geográfico que dotó a esos países de elementos privilegiados en cuanto a recursos, hasta la integración de muchos factores que hicieron de esos países los estandartes de la integración económica.

Cabe comentar también un ejemplo por demás interesante, que es el de Japón, cuyo desenvolvimiento industrial comenzó en el último tercio del siglo pasado y que se realizó sin ayuda extranjera; sus resultados fueron espectaculares, y es de hacerse notar también que Japón después de la Segunda Guerra, ha surgido como la fuerza industrial y económica más poderosa de Asia y una de las principales del mundo, sin contar, como líneas

antes decíamos con un programa y un aparato estatal encargado del desarrollo económico.

En la Memoria cuya reseñación nos ocupa, los expertos mexicanos buscan cuál puede ser esa fórmula válida de desarrollo y se preocupan fundamentalmente por proponer una reforma administrativa que se adapte a ella.

Pasaremos a comentar los principales conceptos vertidos por los participantes del seminario.

El primero de los temas desarrollados fue el de la Administración Pública como instrumento para el desarrollo económico y social, presentado por el licenciado Ricardo Torres Gaitán, uno de los economistas más destacados en nuestro medio. Analiza en términos generales la intervención del Estado en la vida económica, y concibe a la Administración Pública como un instrumento para influir en el proceso económico y después enumera los factores necesarios para el desarrollo, entre los que considera, los objetivos del Estado, los medios con que cuenta, su organización, los cuadros humanos y la estabilidad política, factores que la mayoría de los expertos consideran necesarios para el desarrollo y plantean la conveniencia de una Administración Pública para el desarrollo que promueva cambios sociales, políticos y culturales, así como de que se cree una institución que formule el plan general y los sectoriales.

Propugna por establecer oficinas especiales de planificación en cada dependencia pública importante y da una serie de elementos que son necesarios para la planeación.

Como fin superior considera la elevación de los niveles de las mayorías y la capacidad productora del país y la reforma administrativa como un medio para conseguir ese fin.

Opina que se debe crear un órgano que controle y vigile la ejecución del plan y, por último, que los organismos descentralizados son más eficaces para realizar programas económicos. Creemos que como todo instrumental, ya sea este centralizado o descentralizado, debe contar con los medios necesarios para cumplir con sus tareas.

La intervención del licenciado Eduardo Bustamante apuntó que el licenciado Torres Gaitán no hizo referencias al caso concreto de México, que en la actualidad no es posible hablar de estados naturales en materia económica, que los fenómenos económicos adquieren cada vez mayor importancia y apuntó que en el servicio de la colectividad cada quien debe hacer lo que mejor pueda hacer. El licenciado Gustavo Martínez Cabañas anotó que no hay en México un ambiente propicio para un gobierno con planificación, que el desarrollo económico ha tenido mayor celeridad que el administrativo y que el actual estado de la administración pública está retardando el desarrollo del país. El licenciado Horacio Castellanos Coutiño acertadamente opinó que la Administración Pública es el instrumento básico de desarrollo de cualquier país, en la necesidad de organizar los elementos constituidos del mismo, y en lograr un control efectivo del sector descentralizado, aclara que es una práctica viciosa el crear entes descentralizados por medio de decretos y la necesidad de contar con una verdadera y auténtica Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, que encuadre

los elementos que la configuran y responde a las necesidades políticas sociales y económicas del país.

El segundo tema que vemos en la Memoria comentada es "La Planeación Económica y Administrativa en Francia", presentado por el doctor Marceau Long con una admirable destreza, en una síntesis que nos informa integralmente cuál es el sistema de planeación adoptado por la República Francesa.

Principia haciendo una comparación entre la planeación rígida y la flexible, esta última, la adoptada por Francia, a través de un Comisariado del plan que en sí es un equipo muy pequeño, analiza el nacimiento y desarrollo de los mecanismos de planificación, considera a la administración como sujeto de la planeación y a continuación expone el nacimiento histórico de los mecanismos de planificación y su evolución a partir del primer plan francés en 1946, hasta el cuarto plan 1962-1965, actualmente en ejecución, indicando que la acción del Estado se extiende a la planificación del conjunto de la economía, siendo directa en aquellos sectores que el Estado controla y de intermediación en el sector puramente privado.

Hace un esquema de los resultados de las comisiones de estudio que realizan el plan, el que una vez elaborado es sometido al Parlamento; la administración del plan está encargada a un Comisariado que está bajo las órdenes del Primer Ministro y que no dispone de autoridad jurídica sobre los distintos ministerios. Hace hincapié en que la planificación francesa es indicativa y de que su eficacia depende de una colaboración estrecha y diversificada entre la administración y las actividades nacionales.

Comenta asimismo los enlaces entre los diversos ministerios y regiones para llevar adelante el plan y la transformación de algunas estructuras e instituciones, buscando una política flexible en vista también de la unión con el Mercado Común Europeo. Entre los principios modificados está el de la igualdad ante el impuesto, a través de cuasi-contratos en materia fiscal que permiten ciertas ventajas a la profesión que se compromete a respetar los objetivos del plan.

Enfoca también la autoplanificación de la administración a través de la selección de los hombres, las estructuras y los métodos. Hace especial comentario de la Escuela Nacional de Administración —que tan buenos resultados ha dado, y de la que han salido técnicos tan calificados, entre otros, el actual Ministro de Finanzas, Valery Giscard D'Estaing, y los ejecutores del plan de desarrollo francés— que forma cuadros de administradores.

Pasa después a reseñar ejemplos de la planificación en la enseñanza y en los servicios de correos y telecomunicaciones.

Termina diciendo que el plan no debe desembocar en Tecnocracias y que debe abarcar lo más profundamente posible y hacer participar al mayor número de elementos.

Los licenciados Hugo Rangel Couto y Luis Peña Velázquez anotan la importancia del Plan francés en un ambiente de libertad; el licenciado Pedro Zorrilla cree que habría que hacer cambios fundamentales en la Constitución para llevar a efecto una planeación en México.

El tercer tema tratado fue el de los organismos administrativos para la planeación, que se desarrolló en un coloquio. El licenciado Alfonso Cortina

apunta simplemente los objetivos de la planeación y la competencia de los diversos Secretarios de Estado de acuerdo con la Ley Orgánica del artículo 90 Constitucional, para realizar la planeación y, estima que no es necesaria la revisión administrativa, sino una adecuada actividad técnica de los titulares de los órganos ya previstos en la Ley y una mayor coordinación entre ellos.

Estima que el sector descentralizado sí debe modernizarse y perfeccionarse, pues existen (hasta 1964 agregaríamos) dos presupuestos, el que aprueba la Cámara de Diputados y el de los organismos descentralizados. Como ya comentamos, a partir del presente ejercicio fiscal el presupuesto de egresos incluye el relativo a los organismos descentralizados, o más bien, al de todo el sector paraestatal, corrigiendo ese error que se venía apuntando de tiempo atrás.

El licenciado Plácido García Reynoso apunta la necesidad de desarrollo acelerado, y toma en consideración que ya tenemos un plan de desarrollo a corto plazo.

La intervención del doctor Maurice Carrill se desarrolla sobre un comentario general respecto del órgano de planeación, su responsabilidad, el alcance del plan, el dilema entre la planeación indicativa o imperativa, la dimensión que podría tener el órgano de planeación y la elaboración, ejecución, control, evolución y revisión del plan, concluyendo que ese organismo debe ser el de más prestigio en toda la administración.

El conocido profesor y economista doctor Alfredo Navarrete presentó el tema de la Planeación y la Administración Financiera del Estado, en el que comienza planteando ciertos principios como los de que los gobiernos revolucionarios han tenido metas definidas de crecimiento económico, y maneja en nuestra opinión, con un poco de confusión, hechos históricos que influyeron en el desarrollo económico, a partir de la etapa institucional de nuestra Revolución. Creemos que el rescatar para la nación los recursos petroleros no era parte de un plan definido de integración.

El doctor Navarrete analiza también los antecedentes de la planeación financiera en México y propone los principios básicos para el diseño de un plan financiero, a través del financiamiento del Sector Público, sus mecanismos y estima es conveniente entre otras cosas formular una Ley de Contabilidad que agrupe con catálogos flexibles a la mayoría de las ramas económicas.

El quinto tema lo expuso el doctor Dwight Waldo y se refirió a la tendencia de la Administración Pública en los Estados Unidos. El doctor Waldo en forma erudita desarrolla el tema, lo ubica históricamente, analiza las fuerzas que lo animan; en su opinión, la planeación tuvo su origen en los Estados Unidos y paradójicamente su aplicación en la Rusia Soviética y por reflejo natural, no tiene actualmente una gran trascendencia en el primero de los citados países.

Hace un análisis enjundioso de la Administración sobre todo del personal norteamericano.

El licenciado Carlos del Río muy acertadamente expresó que antes de

adoptar prácticas de otras administraciones es necesario valorar sus inconvenientes y reparar en su adecuación.

Las Facultades de la Administración Pública para el desarrollo Económico fue el tema del coloquio que ocupó el sexto lugar en el desarrollo del seminario. Fue presentado por el licenciado Alfonso López Aparicio, y en él reseña cuales son las bases constitucionales, los instrumentos y metas, de la planeación apuntando que es necesario lograr una eficaz coordinación de todos los órganos de la Administración Pública.

El licenciado Pedro Astudillo Ursúa intervino apuntando básicamente los fundamentos Constitucionales de la planeación.

La séptima conferencia fue también un coloquio sobre el Control y la Coordinación del Sector Público Descentralizado. El licenciado Gustavo Martínez Cabañas insistió sobre la necesidad de control y coordinación en el sector paraestatal y apunta la conveniencia de que la planeación la dirija un órgano de Estado Mayor. El licenciado Sealtiel Alatríste muy atinadamente expresó que los datos e informes de las empresas públicas no son datos secretos y que los debe conocer el pueblo. El doctor Humberto Briseño Sierra apunta interesantes datos históricos sobre la descentralización.

El último tema contenido en la Memoria es el de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, desarrollado por el licenciado Alvaro Rodríguez Reyes, en el que expresó en su opinión la exigencia de una nueva estructura económica y social que necesita operar cambios en la Administración Pública, analiza el cuadro funcional del Estado, la estructura orgánica del Gobierno Federal, el factor humano en la Administración y la necesidad de coordinación y planeación de la actividad del Estado, de regular el proceso de compras y adquisiciones del gobierno, y los trámites y sistemas de trabajo. El profesor Jorge Olivera Toro planteó el imperativo de que la planeación y la nueva estructuración administrativa se logre dentro del marco de la legalidad, afirmando que sólo es digna de hombres la vida que se somete a normas de Derecho.

El licenciado Alfonso Nava Negrete afirmó que se exagera mucho la deformación de la función Administrativa, que la duplicación de funciones obedece en muchos casos a textos legales oscuros y a que los funcionarios interpreten en forma extensiva su competencia y por último con mucho acierto, apunta que el control idóneo de los organismos descentralizados es más una cuestión de personas, un problema político, que de órganos administrativos.

Miguel ACOSTA ROMERO,
Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM