

REVISTA DE REVISTAS

Derecho administrativo.	1073
---------------------------------	------

DERECHO ADMINISTRATIVO

CARRILLO FLORES, Antonio, "Evolución de las atribuciones del Estado mexicano vinculadas al desarrollo de México", *Las ciencias sociales y El Colegio Nacional*, México, 1985, pp. 67-89.

Este trabajo tuvo origen en la intervención hecha en la mesa redonda, celebrada el día 11 de agosto de 1983, en ocasión del cuadragésimo aniversario de El Colegio Nacional. En él, su autor aclara que hará especial hincapié en la evolución que presenta el derecho administrativo "en lo que toca al desarrollo económico", a partir de 1943. Más en concreto, el autor hace un examen del proceso de crecimiento de las atribuciones del Estado relativas al desarrollo.

Comienza el autor recordándonos que el concepto de atribución fue incorporado al derecho mexicano por obra de don Gabino Fraga, aceptando el planteamiento de la doctrina francesa.

Apunta, como punto de partida, la clasificación de dichas atribuciones, empleada por Bonnard, a saber: primero habla de atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; después, de atribuciones de formamento; y por último, de atribución para sustituir a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. Además, se recuerda el proceso de la nacionalización del petróleo y la cuestión del artículo 27 constitucional, el cual le reconocía una verdadera propiedad a la nación sobre los recursos naturales para que ésta pudiera no sólo concesionarlos, sino aun explotarlos directamente, como sucedió con el petróleo.

Así pues, dice Carrillo Flores que esta etapa se caracteriza por esa firme presencia del Estado, que se nos presenta como dueño y gestor de empresas estratégicas o prioritarias para la economía nacional, presencia que el Estado ha ido acentuando, singularmente por medio de la creación de grandes empresas públicas y por medio, sobre todo, de mecanismos técnico-jurídicos, incorporados a la Constitución, que definen mejor el papel que corresponde asumir al Estado en el desarrollo de la economía nacional.

Después, al tratar de caracterizar estas formas de participación en la

economía que usa el Estado mexicano, el autor nos habla de una economía mixta y nos explica en qué consiste ésta.

En su opinión, nuestra economía es mixta porque está constituida por los siguientes tres sectores: el público, el privado y el social, advirtiéndonos que la reforma constitucional última (diciembre de 1982) todavía parece admitir un cierto sector, compuesto por artesanos, profesionales y demás trabajadores individuales. Estos sectores conforman todo el aparato productivo y de distribución de bienes y servicios.

El sector público estará compuesto por la llamada administración centralizada y la descentralizada, federal, estatal y municipal, según opinión del autor; el sector social incluirá a los ejidos, y a las demás organizaciones de los obreros y de los trabajadores.

La economía mixta mexicana, nos dice más adelante el autor, resulta compleja y puede ser objeto de análisis desde muy diferentes puntos de vista, como el político, el económico desde luego y el jurídico. Aprovecha este planteamiento el autor para destacar cómo toca al sector público el ordenar y conducir a la economía nacional y cómo este papel que ahora asume el Estado mexicano es fruto de los abusos del liberalismo, de la injusticia social que se vino generando a finales del siglo pasado, motivando la Revolución de 1910 y este mismo sistema normativo de tipo reformista e intervencionismo, el cual inclusive llega al señalamiento, en el artículo 28 constitucional, de áreas estratégicas y prioritarias, reservadas exclusivamente al Estado.

Son importantes las reflexiones vertidas por don Antonio Carrillo Flores en este artículo, fruto de su ya larga experiencia en el ejercicio de la función pública y en su calidad de maestro universitario. Él apunta aquí un principio que no ha sido cabalmente admitido por la doctrina y es el carácter de propietario originario que la Constitución en su artículo 27 reconoce a favor del ente nación: a la nación, dice, corresponde la propiedad originaria de todas las tierras y aguas del país. Éste, sobre todo, es el fundamento de toda la actividad económica del Estado mexicano: el Estado interviene en la economía; la economía es mixta, sencillamente porque uno de sus agentes, el Estado, resulta ser el más grande propietario, el mayor productor, el más rico, el mayor consumidor de bienes y servicios: es el dueño de todas las tierras y aguas y puede, por tanto, explotar en exclusiva no sólo los bienes del subsuelo, sino también los recursos pesqueros, bienes que, en conjunto, sumados a la propiedad social, que organiza el Estado (ejidos), representan mucho más de la mitad de la economía nacional. Por esto el Estado es rector de la economía, por eso la economía es mixta y no tanto por su capacidad intervencionista, entendido este término al am-

paro de las doctrinas liberales: es mixta, insistimos, nuestra economía, porque el Estado es el dueño, el propietario más importante de toda la producción de bienes y servicios que genera nuestra economía, ya sean éstos explotados o prestados directamente por el Estado (a través de empresas estatales); ya se asocie dicho Estado con los particulares, bajo formas jurídicas, privadas o sociales; o ya concesione la explotación de tales bienes y servicios a los particulares o a los grupos sociales.

José BARRAGÁN BARRAGÁN

CHANES NIETO, José, "La constitucionalización de los principios administrativos", *Las ciencias sociales y El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1985, pp. 91-109.

Se trata de un trabajo breve, que fue expuesto durante la segunda mesa redonda, celebrada el día 11 de agosto de 1983, habida con motivo del cuadragésimo aniversario de El Colegio Nacional. Chanes Nieto es, sin duda, uno de los mejores conocedores del derecho administrativo mexicano y quien con mayor empeño ha luchado por su actualización, para sacarlo del marasmo y anquilosamiento en que se encuentra. Desde luego, el proceso reformista de la Constitución, sobre todo las últimas reformas de diciembre de 1982, ha contribuido mucho en esta tarea de precisar el régimen jurídico que corresponde a la administración pública; los fines que le son propios; así como sus atribuciones, que debe desempeñar en un contexto de garantías sociales e individuales, igualmente consagradas en la Constitución, y el control sobre sus actos.

El estudio de José Chanes Nieto se desarrolló mediante el análisis de los siguientes puntos: el sometimiento de la administración al derecho; el tema de los fines; el tema de las facultades; el de las instituciones; el de los medios, el tema relativo al régimen de los servidores públicos, para terminar con el enunciado de sus conclusiones.

La administración pública, afirma el autor, no es un poder arbitrario, sino un órgano estatal al servicio de la nación y de los administrados, de tal manera que su régimen está expresamente previsto en la Constitución o debe estarlo. De hecho, en el caso de México, los funcionarios mexicanos tienen las facultades expresamente concedidas por la Constitución (artículo 124) y cada uno, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (artículo 128).

Respecto de los fines, se señala el principio de que la administración sujete todos sus programas obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo, y que la planeación tiene como objetivo los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución. Dichos fines se han configurado por tres movimientos político-sociales: el de Independencia, el de la Reforma y el de la Revolución de 1910-1917.

Son muchas las facultades de la administración y éstas no sólo son aquellas que ciertos artículos le enumeran expresamente, sino que además debe pensarse en que los mismos derechos sociales e individuales constituyen verdaderos mandatos para la administración, que ésta debe tomar como facultades, así el derecho a la educación se convierte en un haz de facultades para cumplir y hacer cumplir las leyes que regulan esta materia; así la libertad de trabajo, profesión o industria se transforma en la obligación o en la facultad para impedir que se efectúe ningún contrato, pacto o convenio que lesione dicha libertad, etcétera. Chanes Nieto ejemplifica con todo pormenor este punto de vista.

Respecto de las instituciones que la Constitución prevé para el cumplimiento de estos fines y facultades, el autor se detiene en el análisis de la composición de la administración pública, la cual se divide en administración centralizada y la administración descentralizada, señalando cuáles sean sus respectivas facultades.

Al hablar de los medios que fija la Constitución para el uso por parte de la administración, Chanes Nieto se refiere a los medios de carácter económico y político-jurídico de que habla nuestra carta fundamental, como son las contribuciones, los sistemas de adquisición de bienes, etcétera.

De los servidores públicos, que es el medio esencial de que se vale la administración pública para el cumplimiento de sus fines, habla extensamente para analizar sus pormenores, relativos a su elección y nombramiento; a su régimen jurídico, incluyendo el importante capítulo de sus responsabilidades, objeto esta materia de una profunda reforma muy reciente.

Luego, el autor estudia los diversos medios que la Constitución establece para ejercer un eficaz control sobre los actos de la administración: unas son medidas procesales para impugnar sus actos; otras son medidas de vigilancia y control, de diversa índole, para asegurarse del buen desempeño de la administración, y otras son medidas represivas, que se desarrollan previa denuncia.

En sus conclusiones Chanes Nieto, después de resaltar algunos puntos de su trabajo, como el benéfico señalamiento de los fines, de las

atribuciones, etcétera, que corresponden a la administración, urge la conveniencia de que los textos constitucionales se lleven a la práctica, para que no se queden sus enunciados en meras manos profanas, ya que se precisa su acatamiento diario de gobernantes y gobernados, de administradores y administrados.

JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN

MÁRQUEZ, Viviane y Rainer GODAU, "Burocracia y políticas públicas: perspectiva desde América Latina", *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires. Paidós, 1984, pp. 382-408.

El trabajo de Márquez y Godau intenta un enfoque crítico de la burocracia, desde una perspectiva latinoamericana. Los propios autores manifiestan que no es su propósito lograr una teoría particular de la burocracia, una especie de teoría "tropical", sino de incorporar en un planteamiento burocrático teórico general las diferencias en el comportamiento burocrático en el capitalismo tardío, en contraposición con lo observable en los países de capitalismo desarrollado. Los autores tratan de resumir una primera característica que consistiría en analizar las organizaciones exclusivamente como instrumentos específicos para generar bienes y servicios, proponiendo en su lugar un enfoque de los mismos como mecanismos generalizados de reproducción social, en enfoque más amplio.

En la primera perspectiva, las relaciones sociales estipuladas por la dominación legal-racional se consideran a la vez legítimas y racionales sólo en la medida en que puedan reducirse a una acción instrumental, que implica la formalización y despersonalización de las relaciones laborales. Consecuentemente, se despoja a la noción de poder de su contenido coercitivo, para definirla como el derecho al ejercicio de una autoridad técnicamente fundamental y limitada. La fórmula anterior es concebida por los autores como el germen de argumento tecnocrático, fundado en la separación de administración y política. La hegemonía de tal enfoque se fracturó a partir de los años sesenta, y como consecuencia se atomizó el discurso organizacional dominante. Dos fracciones emergieron, entonces, que se orientaron en direcciones opuestas; por una parte, los enfoques microorganizacionales, que cuestionarían los dogmas instrumentalistas y, por la otra, se comenzarían a plantear problemáticas macroorganizacionales, como la idea de sociedad de or-

ganizaciones, mismas que redefinen la acción organizacional dentro de un contexto societal complejo.

Al considerar al conjunto desarticulado y heterogéneo de discursos contradictorios, como instrumental para el estudio del fenómeno burocrático en el Tercer Mundo, proponen dos opciones teóricas. La primera consistiría en replicar las concepciones instrumentalistas y eficientistas, trasplantándolas de nueva cuenta, alternativamente como atrasadas, tradicionales o en transición. La segunda, que partiendo del proceso histórico de las naciones del Tercer Mundo e intenta constituir un discurso propio. Los trabajos de autores como Hansen, Johnson, Weinstein y otros, impugnaron las burocracias caracterizándolas como organizaciones ineficientes, corruptas y antidemocráticas. Se formuló la distinción entre técnicos y políticos, que por un cierto tiempo se aceptó, contemplando a los técnicos como los modernizadores. Sin embargo, el propio movimiento de administración para el desarrollo denunció tal vinculación automática con la modernización. Finalmente la propia dicotomía tradicional-moderno fue criticada y sustituida por las nociones de dualismo económico y colonialismo interno.

Los acontecimientos políticos de las décadas de los sesenta y los setenta demostraron que el tránsito hacia la sociedad industrial producía un reforzamiento del autoritarismo y no un florecimiento de la democracia.

La mayoría de los estudiosos de la dependencia y del autoritarismo coinciden en atribuir una importancia fundamental a las burocracias estatales como instrumentos de acción de los regímenes que sostienen, como freno a la participación política de las organizaciones que representan a los sectores populares y, finalmente, como escenario de la lucha entre los diferentes grupos y fracciones que forman parte las clases dominantes, lo que se refleja en acciones estatales desarticuladas y contradictorias.

Para los autores, la relación entre régimen e intervención estatal abre posibilidades de explicación mucho más fructíferas que los intentos iniciales de los teóricos de la modernización. Aceptando que la tarea de conducir a los países dependientes hacia estudios más elevados de desarrollo económico ha sido asumida también por burocracias de regímenes autoritarios, los autores insisten en seguir el camino de explicar los diferentes tipos de autoritarismo, en relación con las diferencias observables en las funciones del aparato burocrático estatal y en la gestión de sus políticas públicas. La inquisición debería llevar a precisar cómo se mantiene y perpetúa el sistema de dominación.

Los autores proponen una redefinición de la congruencia necesaria

entre burocracia y sociedad, que Weber fundamentó en la noción de legitimidad, y Marx en la de acumulación y explotación. Una vez hecho lo anterior, consideran que las diferencias entre organizaciones de diferentes contextos sociales aparecerían no como rasgos inexplicables sino como productos de procesos históricos diferentes.

Los autores no pretenden con su aportación, hacer otra cosa que mostrar alternativas para el enfoque del estudio de las estructuras políticas y gubernamentales en los países del Tercer Mundo. Así, su trabajo se circunscribe a una visión retrospectiva crítica y al señalamiento de los cursos posibles de futuras investigaciones.

Manuel BARQUÍN ALVAREZ

MONTEMAYOR, Rogelio, "El sistema nacional de planeación democrática", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 55/56, julio-diciembre 1983, pp. 21-23.

En este artículo el autor reseña los avances obtenidos en la construcción y consolidación del sistema de planeación que se ha implantado desde el inicio del régimen de De la Madrid, a fin de ordenar y aprovechar al máximo los recursos nacionales.

Con las reformas a la Constitución y la promulgación de la nueva Ley de Planeación, se ha precisado un marco normativo para que el Estado rija el desarrollo de la economía mixta, delimitando y protegiendo las actividades económicas de los sectores social y privado. Las reformas ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción y orientación de la economía nacional, así como las de regulación y fomento del desarrollo mediante la utilización de instrumentos de política económica y social.

La Ley de Planeación establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo; define las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática; precisa la coordinación entre la Federación, estados y municipios y la concertación e inducción de acciones con los grupos sociales.

El proceso de planeación es el conjunto de actividades que a corto y mediano plazos permiten organizar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos productos derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. En él se identifican las responsabilidades en la toma de decisiones; se formalizan los procedimientos para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, los programas y proyectos; se consolidan los mecanismos de coordinación intergubernamental y se fortalecen las relaciones internas de la administración pública federal.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática está estructurado por una red de vínculos entre las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno e instituciones y organismos de los sectores social y privado que participan en las actividades de planeación.

La integración global en materia de planeación compete a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que elabora el Plan Nacional de Desarrollo, producto fundamental del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con los documentos que formulan las demás entidades de la administración pública federal, y los gobiernos de las entidades federativas, de acuerdo con los planteamientos de los diferentes grupos que conforman la sociedad.

A juicio del autor, la disposición que exista para emprender tareas conjuntas habrá de influir en el cabal desempeño de la planeación en México.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

MORENO TOSCANO, Alejandra, "El municipio en el Sistema Nacional de Planeación", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, octubre-marzo de 1984, núms. 12-13, pp. 79-82.

Este artículo reproduce la ponencia presentada en el Segundo Seminario de Fortalecimiento Municipal, efectuado en Ciudad Victoria, Tamaulipas, los días 8 y 9 de mayo de 1984.

En este breve pero interesante artículo, la licenciada Moreno Toscano presenta unas reflexiones sobre el proceso de incorporación del municipio al Sistema Nacional de Planeación. Asimismo, subraya la importancia de este proceso, pues al ser el municipio la célula de nuestro sistema federal, se convierte en la fase inicial de operación del Sistema Nacional de Planeación.

La incorporación del municipio a la planeación nacional representa, al mismo tiempo, un elemento central en la política de fortalecimiento municipal, pues se amplía y refuerza su campo de acción, apoyando la capacidad de administración y de prestación de servicios de la entidad municipal.

Desde luego, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 contempla y apoya la participación del municipio en el sistema, considerándola como premisa básica en la realización de los programas previstos.

Congruente con esta política, se reformaron los artículos 26 y 115 de la Constitución, para dar un sólido respaldo jurídico a la política de fortalecimiento municipal y, en particular, para apoyar la incorporación de esta entidad en las tareas del Sistema Nacional de Planeación.

Sin embargo, la consagración constitucional de un marco jurídico adecuado para lograr estos objetivos no es sino el supuesto de base, sobre el que deben operarse las acciones concretas que permitan la realización de los objetivos planteados.

Así pues, la autora observa que los servicios que presta el municipio o las obras que éste realiza se materializan —por lo que a recursos públicos se refiere— con recursos provenientes de los bienes y servicios que genera el propio municipio; de bienes o servicios que se realizan con recursos del gobierno del Estado; de bienes o servicios que se financian con recursos federales, acordados en el marco del Convenio Único de Desarrollo, o, finalmente, con recursos federales destinados a programas normales de acción de las dependencias del Ejecutivo federal.

Así pues, la planeación y ejecución de obras a nivel municipal es el resultado de la acción conjunta de los tres niveles de gobierno, los que participan tanto con recursos humanos como técnicos y financieros.

Los recursos propios de la entidad municipal provienen de los impuestos que le autoriza recaudar el Congreso estatal, de conformidad con los rubros señalados por el artículo 115 de la Constitución federal; así como de la participación de aquélla en el Sistema de coordinación fiscal. La afectación de estos recursos se programa en el presupuesto de egresos que el propio municipio define.

Por lo que se refiere a los recursos federales, es preciso que el municipio participe en el COPLADE, para que ahí se negocien los montos que éste requerirá en apoyo a la realización de sus proyectos productivos y finalmente serán definidos —en su mayor parte— en el Convenio Único de Desarrollo.

Para el mejor desarrollo de sus funciones, particularmente en materia de planeación, el municipio deberá reforzar sus actividades correspon-

dientes a la producción y sistematización de la información estadística y geográfica de su territorio, que se presenta como principal herramienta de acción.

Por otra parte, y al igual que en los niveles federal y estatal, la naturaleza de la planeación y sus objetivos, exigen que ésta sea concebida como un proceso participativo, coordinado y concertado. Es decir, se requiere de la participación ciudadana, de la coordinación de esfuerzos y de inversiones con la Federación y de la concertación de la acción de los particulares en beneficio de los proyectos de desarrollo del municipio.

La autora de este artículo propone un listado de acciones que debería realizar el municipio para mejor integrarse a la planeación nacional de desarrollo. De entre ellas podemos destacar las siguientes: participar en la planeación que se desarrolla en los niveles federal y estatal; organizar foros permanentes de consulta popular con la participación de los distintos sectores de la población; integrar la información económica del municipio; participar en la formulación de planes y programas regionales; proponer sistemas alternativos de coordinación Federación-municipio, así como nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo; elaborar y ejecutar su propio plan de desarrollo económico y urbano, procurando su congruencia con los que se elaboran a nivel federal y estatal; integrar un comité municipal de planeación del desarrollo, compatibilizar su actividad financiera con la del Estado y la de la Federación.

Finalmente, anota Alejandra Moreno Toscano, resulta imprescindible que los municipios ejecuten fiel y eficazmente las facultades que le confiere la nueva redacción del artículo 115 constitucional. El municipio deberá progresar en la mejor satisfacción de los servicios que la comunidad le exige y así presentarse no sólo como célula de nuestra organización federal, sino también como la unidad de acción de los esfuerzos nacionales en favor del desarrollo económico y social.

Francisco Javier OSORNIO CORRES

DERECHO AGRARIO

HINOJOSA O., José, "El concepto de ejido en la legislación mexicana", *Revista Jurídica*, México, núm. 15, 1983, pp. 173-187.

José Hinojosa nos presenta una investigación muy provechosa, en la que