

"COORDINACION ENTRE EL ESTADO Y LA INICIATIVA PRIVADA RESPECTO DE LA INVESTIGACION Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MINERALES" (\*)

**Alberto TERRONES BENITEZ (\*\*).**

**ANTECEDENTES.**

He aceptado el honor de comparecer ante ustedes movido por el propósito de cumplir con el deber de pasar lista de presente en todas aquellas reuniones donde se traten los problemas económicos y sociales de trascendencia nacional. Me obliga también en este caso el hecho de haber pertenecido durante algunos años a la A.I.M.E. con la cual me siento aun identificado.

Pero hay algo más: en la actualidad tengo el honor de formar parte del cuerpo legislativo federal representando dentro del Senado de la República al Estado genuinamente minero de Durango, y a la vez me honro en presidir la Primera Comisión Senatorial de Minas. Mi vinculación con la Minería ha tenido lugar desde hace cuarenta y seis años ininterrumpidamente. Encuéntrome aquí ante Ustedes animado de, un sincero propósito de cooperación, y con la tendencia a expresar ideas que sirvan de instrumento constructivo para el desarrollo de la Industria Minero-metalúrgica Mexicana.

Si realmente hemos de cumplir con nuestro deber de legisladores, tenemos la inevitable obligación de conocer los problemas básicos que afectan a las actividades económicas y sociales sobre las cuales, con todo conocimiento de causa han de cimentarse las leyes que se expidan a efecto de que

---

(\*) Conferencia sustentada ante la Sección Mexicana del "American Institute of Mining & Metallurgical Engineers" el 12 de marzo de 1956.

(\*\*) Presidente de la Primera Comisión de Minas de la H. Cámara de Senadores.

éstas sean sencillas y adecuadas. Además, para lograr nuestro sincero propósito de servir a la colectividad necesitamos tratar los problemas con claridad y franqueza, basados en la verdad, apoyados por la realidad que nos rodea y aportando los datos de nuestra experiencia que ha sido con frecuencia muy amarga.

El tema que escogí para esta significativa reunión es fundamental en lo referente a la creación de una economía minera que, sin desentenderse del esfuerzo dirigido hacia el fortalecimiento de una economía nacional vigorosa, provea a la atención de los problemas internacionales que consigo trae la producción de minerales y metales. En este mundo, México no es ni debe ser un país dotado de una política internacional de aislamiento.

### **LA COORDINACION.**

En cualquier circunstancia se hace necesario definir conceptos para evitar desorientaciones. Qué debemos entender, en todo caso, por coordinación?... La definición se hace imprescindible cuando se trata de estudiar los problemas económicos y sociales de un Pueblo.

La connotación gramatical es inevitable; coordinar es conducir las cosas y las fuerzas y las voluntades hacia un solo fin, regulándolas, ajustándolas y armonizándolas. Conducir es concurrir en la acción y combinar energías dentro de un esfuerzo común.

La idea de coordinación trae implícita la de cooperación que nuevamente nos sugiere el concepto de concurrencia en el esfuerzo y en la acción. Así pues, solamente se puede coordinar y cooperar en un medio donde exista la concordia y la armonía, es decir, la unión de voluntades y de propósitos dirigidos hacia un mismo fin, donde reine el orden y la justicia bajo un régimen simplificado de Derecho.

Por lo tanto, siempre que exista el enojo, el desajuste o el desequilibrio, no podrá tener lugar tarea alguna de cooperación o de coordinación.

Todavía más concretamente: dentro de un medio ambiente económico social plagado de leyes confusas, contradictorias, frecuentemente absurdas y por lo tanto injustas, jamás podrá haber coordinación, porque el esfuerzo y la voluntad de los sujetos económicos se entrechocará bajo la influencia de incontenibles interferencias. Así, pues, para coordinar se hace indispensable simplificar previamente. Podrán existir cuantos comités coordinadores sean deseables; pero estos organismos, actuando desarticulada y lentamente, por la carencia de normas jurídicas apropiadas sólo podrán constituir un factor inevitable de estorbo para los creadores de la riqueza nacional.

## EL ESTADO

En la exposición del tema escogido es imprescindible también definir el concepto de Estado. No es mi mente entrar en disquisiciones jurídicas, sino abordar las ideas dentro del sentido más práctico que sea posible en esta reunión, ante Ustedes, ser expuesto.

La concepción más sencilla de Estado se basa en los elementos: población, territorio, independencia relacionada con soberanía, y gobierno.

Muy común ha sido confundir las ideas de Estado y Gobierno: debe, sin embargo, formularse un distinguo que es característico: el Gobierno es el mecanismo actuante del Estado, y ese mecanismo existe con el solo fin de ejecutar la voluntad popular. En tal virtud, el Gobierno es el medio por el cual se manifiesta la voluntad del Pueblo o el interés nacional.

El poder del Estado como unidad de sección económica es el producto de todas las fuerzas ideológicas y materiales del Pueblo y actúa sobre ellas como entidad de encauzamiento y no como instrumento de absorción o de tiranía.

Es pertinente citar ahora los conceptos vertidos por el Señor Don Adolfo Ruiz Cortines durante la campaña electoral de 1952: ... "De la voluntad nacional debe derivar el Estado como forma de estructura política y en vez de convertir-

la —fetiche anacrónico— en soberano absoluto, único dispensador de derechos, de bienes, de actividades y de funciones, lo constituya en servidor de la colectividad, en regulador de sus actividades y en equilibrador del bienestar económico. Nuestra Revolución sostiene estas afirmaciones: ¡El Hombre como dignidad, La Familia como autonomía y la Nación como soberanía"... "La Patria no es patrimonio de grupos, de clases o de facciones"...

### **LA POLITICA.**

No es muy común en el mundo económico tratar del concepto de la política sin las debidas reservas y en muchos casos sin un espíritu de prevención. A mi manera de ver es este un error proveniente de la falta de orientación respecto de lo que debe entenderse por política ligándola precisamente con la organización económica de un Pueblo.

Desde hace mucho tiempo que se concibió la política como una entidad cuyo objeto es la ordenación más favorable de todas las ramas de la producción. En el estado actual de los conocimientos lo que una Nación exige no es sólo ser gobernada, sino administrada de la manera que resulte más barata y eficiente. La Economía es la materia y el Derecho la forma, y entre ambos conceptos se establece una relación gobernada por la Política; es por ello que, dentro de toda realidad social, causas económicas producen efectos políticos y viceversa. No dudamos que el Estado tenga que administrar económicamente pero, si es que vivimos dentro de un régimen democrático la base de actuación no podrá ser el poder económico, sino el poder político de regulación, de encauzamiento y de coordinación.

El hecho de que toda regulación de la economía tenga que ser condicionada a la acción estatal desprovista de absorción, se explica por la circunstancia de que los sujetos económicos que conviven y actúan dentro del territorio de un Estado, son algo más que simples instrumentos carentes de

ideales y de iniciativa. Es así como nos explicamos la actuación de lo que ha venido a llamarse "el Hombre Real" como un ser ligado voluntariamente y efectivamente, a sus creencias religiosas, a las tradiciones y, por ende, a la Nación misma. En tal virtud, como base económica del poder político el centro regulador del Estado tiene una gran importancia.

Llegamos así a la conclusión de que las necesidades de un Pueblo, o dentro de una Nación, las atenciones para una industria solamente pueden satisfacerse por medio de la acción política del Estado en cuyo seno se fortalezca la unidad nacional, sin perder de vista la interdependencia económica de las Naciones.

#### **LA INICIATIVA PRIVADA.**

Nuestro sistema de gobierno democrático, tal como fué preconizado por los Constituyentes de Querétaro 1916-17, entre los cuales tengo el honor de encontrarme, determina la intervención de la iniciativa privada y la del Estado actuando como un conjunto armonizado para aportar el esfuerzo económico y social que sea indispensable a la constitución y fortalecimiento de la economía nacional.

Por una parte, el artículo cuarto de nuestra Carta Magna considera el principio fundamental de la garantía humana en la creación de toda fuente de producción industrial o de otra naturaleza. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; solamente podrá vedarse esa libertad por resolución judicial o por acuerdo administrativo cuando se ataquen los derechos de tercero o cuando se afecte el interés colectivo.

Por la otra parte, el artículo 27 Constitucional, al establecer el dominio de la Nación sobre los recursos minerales faculta al Gobierno Federal para otorgar concesiones a los particulares y a las sociedades mexicanas legalmente constituidas, sean civiles o comerciales, con el objeto de llevar a cabo la explotación de dichos recursos.

Todavía más, si colacionamos lo dispuesto en los artículos 10., 39 y 40 de nuestra Constitución, encontramos que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el Pueblo cuya voluntad fue constituirse en República representativa, democrática y federal, dentro de la cual se hagan respetar jurídicamente las garantías individuales y sociales creadas precisamente para la debida protección de la iniciativa privada, ya sea que el hombre actúe aisladamente o en grupos de índoles diversas; no de otra manera pueden justificarse aquellos interesantes conceptos referentes a la eliminación de "un Estado fetiche", ni aquellas trascendentes afirmaciones del hombre como dignidad, de la familia como autonomía, y de la Nación como soberanía. Todo ésto viene a reafirmarnos en la idea del reconocimiento de una actuación definida de la iniciativa privada dentro del mecanismo general de la economía mexicana. Y esta iniciativa, como corolario, deberá tener derecho a todas las oportunidades que la coloquen en condiciones de constituirse en un eficiente factor de la riqueza pública, sin más limitaciones que el respeto de los derechos de tercero y al interés de la sociedad.

## LOS CONCEPTOS DE COORDINACION.

Bien puede verse que las ideas hasta este momento expuestas se refieren al tema de la economía general considerada en su conjunto. Sin embargo, se hace necesario concretar las ideas al tópico especial de la coordinación entre el Estado y la Iniciativa Privada por lo que respecta a la investigación y al aprovechamiento de los recursos minerales, y al efecto, precisamente cuales deberán ser los conceptos de esa coordinación. El tema es muy amplio, pero me circunscribiré a las ideas básicas que es pertinente tomar desde luego en cuenta.

Sin tratar de adentrarme en las peculiaridades jurídicas y económicas del dominio de la Nación sobre la riqueza mineral del suelo y del subsuelo, creo, no obstante, conveniente

mencionar el hecho de que el significado económico de los yacimientos minerales es uno e indivisible tanto para el Estado como para la Iniciativa Privada, y al citar esos yacimientos me referiré por igual a los metálicos y a los no-metálicos; a pesar de lo expuesto, la consideración del problema de su exploración, explotación y aprovechamiento puede ser visto desde diversos ángulos que se hace necesario dar a conocer.

### ***EL VALOR DE LOS MINERALES.***

No existe en los minerales un valor fijo o intrínseco. En la determinación de ese valor intervienen factores que el Estado no ha considerado en la misma forma que la Iniciativa Privada, a saber:

a) La accesibilidad. b) Los métodos de preparación mecánica, de beneficio, de tratamiento metalúrgico y de refinación. c) Las condiciones peculiares del mercado de minerales y metales. d) Los ciclos de evolución económica, y especulaciones internacionales. e) La evolución de las condiciones políticas y sociales en los diversos países.

El valor de la producción minero-metalúrgica es considerado desde distintas puntos de vista, según sea el margen de percepción o de participación que en dicho valor obtengan: el comprador y fundidor a través de sus comisiones y maquilas, el porteador de sus fletes, el empleado y el obrero por medio de sus salarios, emolumentos y prestaciones diversas, el Estado por medio de sus variadas cargas fiscales, y el empresario con la siempre incierta utilidad que pueda resultarle. Digno es de notar el hecho de que, con excepción del empresario, todos los demás factores de la economía tienen garantizada su participación en el valor de la producción minero metalúrgica.

Lo anterior es aplicable a los regímenes democráticos. Si se trata de los sistemas socialistas, el valor del mineral corresponde íntegramente al Estado, y la Iniciativa Privada, caso de subsistir, nada percibe.

### **EL AGOTAMIENTO DE LAS MINAS Y LA EXPLORACION.**

La idea de escasez proveniente de un incremento considerable en el consumo de minerales y metales ha venido creando paulatinamente un estado de psicosis traducido en la consideración del gradual e inevitable agotamiento de los yacimientos minerales.

La economía minera nos muestra la lucha tenaz entre dos fuerzas opuestas: el agotamiento y la exploración. Aún cuando los progresos formidables de las ciencias geológicas y de la metalurgia, así como el adelanto incontenible de la ingeniería minera, tienden a diferir constantemente los factores de agotamiento, es, sin embargo, decisivo y significativo el efecto de la exploración. Cuando ésta, por falta de financiamiento adecuado, o como consecuencia de legislación inadecuada, se detiene o se paraliza, el agotamiento, debido a causas artificiales de estancamiento, tiene inevitablemente lugar.

Debe provocarse entonces, dentro y fuera de la administración pública, la intervención coordinada de los geólogos, de los ingenieros mineros y de los metalurgistas, para llevar a cabo la inmensa tarea de una exploración concienzuda que abarque todas las regiones mineralizadas reconocidas, y que conduzca al descubrimiento de otras nuevas, afloren o no a la superficie.

### **LAS RESERVAS MINERALES Y LA CONSERVACION.**

Debemos llegar al concepto de reservas minerales bastante mal comprendido, por más que en esencia es explicable no solamente por los elementales principios de la economía minera, sino por razones de simple lógica. Con este tópico está relacionado el de la explotación económica en grande escala de los yacimientos minerales de baja ley.

Dentro del Gobierno se vive en un medio ficticio de reservas minerales nacionales creadas simplemente por medio de decretos. Fuera del Gobierno, se nos habla de la conser-

vación de la riqueza mineral. Me pregunto yo, y de seguro también Ustedes. De cuál riqueza mineral se trata?... Dónde, cuándo y en qué toneladas fué descubierta?... Puede acaso conservarse lo que no se conoce, lo que ni siquiera se sabe dónde se encuentra?...

El término conservación es económico y es patriótico si se trata de cuidar la explotación y encauzar el usufructo de las reservas minerales que hayan sido previamente determinadas. Pero si dicho concepto se utiliza como una expresión demagógica cuya tendencia sea en realidad paralizar la exploración y la explotación de los yacimientos minerales, deberá entonces merecer nuestra enérgica condenación: la implicación que en materia de cooperación económica internacional tiene esa demagógica actitud es del todo evidente.

Respecto de lo acabado de exponer tendremos siempre que sostener, basados en la sustentada tesis que el dominio de la Nación sobre la riqueza mineral es un atributo de la soberanía del Pueblo, que México dispondrá de sus recursos minerales en la forma que convenga al interés nacional, siendo el Poder Ejecutivo el facultado constitucionalmente para llevar a cabo dicha disposición así como para conducir las relaciones internacionales tanto en el terreno político como dentro de la esfera económica.

Ha existido y existe aún una lamentable confusión entre la exploración y la explotación de los yacimientos minerales, y la disposición de los productos de la actividad minera, confusión que ha dado margen a la persistencia de una divergente y complicada legislación minera.

### **EL FACTOR HUMANO.**

El Estado y la Iniciativa Privada pueden utilizar en sus tareas de investigación minera un personal que está perfectamente adiestrado y técnicamente preparado para realizar las rudas y delicadas labores de exploración y de explotación de

los recursos minerales, así como para la preparación mecánica y la transformación metalúrgica de los minerales obtenidos.

Ese personal se compone de geólogos, de ingenieros mineros y de ingenieros metalurgistas salidos de nuestra Escuela Máxima, la Nacional de Ingeniería, dentro de la Universidad Nacional de México; su actuación está íntimamente ligada al descubrimiento, a la exploración, al desarrollo, a la explotación y a la utilización integral de nuestros recursos minerales. Para ellos, tanto dentro como fuera del Gobierno, los problemas técnicos y económicos resultantes son los mismos y la manera de abordarlos debe indudablemente ser objeto de un atinado plan de coordinación.

En bien de la economía minera mexicana se hace necesario que todo ese escogido y bien preparado personal se una dentro de un programa de cooperación basado exclusivamente en los principios de la Ciencia y en las reglas de la Técnica, a efecto de aportar su contingente, que sería decisivo en la resolución de todos los problemas económicos y sociales que afecten a la Minería, haciendo así real y efectiva la coordinación propuesta entre las fuerzas económicas del Estado y las de la Iniciativa Privada.

Conceptúo que aquí radica precisamente la esencia del tema fundamental de esta conferencia. Son y serán los geólogos, los ingenieros mineros y los metalurgistas los indicados para unir su esfuerzo, aquilatar sus respectivas experiencias y los inapreciables recursos de sus técnicas, haciendo concordar el esfuerzo oficial y el particular en la adopción de métodos, de programas, y de organismos cuyo fin sea dar por terminados artificiosos mal entendimientos, estériles antagonismos profesionales y fatales desorientaciones.

Creo necesario advertir, sin embargo, repitiendo lo ya expuesto en otras ocasiones, que para hacer frente a tan trascendente labor no bastan ya ni las ciencias geológicas ni las técnicas mineras. Se impone ya al respecto la consideración

de un sistema satisfactorio de relaciones humanas. Hemos llegado a la época en que para el funcionario público, para el ingeniero y para el hombre de empresa, más importa conocer la psicología humana que los mismos yacimientos minerales.

De nada serviría descubrir nueva riqueza mineral si entre los hombres, si entre los gobernantes y si entre los técnicos y funcionarios persiste el choque de ideas y el conflicto de voluntades ante problemas económicos que por su origen y esencia tienen forzosamente que ser idénticos.

En resumen, por medio de un acercamiento efectivo y continuo deberá establecerse una atmósfera de confianza y de entendimiento entre los elementos técnicos que con diversas capacidades, facultades y jurisdicción, dentro y fuera del Gobierno, son un factor decisivo para el porvenir de la Minería Mexicana. Me es satisfactorio repetirlo: sobre ellos recaerá la romana tarea de lograr la coordinación entre el Estado y la Iniciativa Privada, proveyendo a la simplificación de la legislación minera y a la unificación de todas las dependencias oficiales, económicas, culturales, etc., relacionadas con la Minería.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.—Dentro del régimen democrático establecido por nuestra Carta Magna se justifica el establecimiento de una coordinación entre el Estado y la Iniciativa Privada para llevar a cabo la investigación y para encauzar el aprovechamiento de los recursos minerales.

SEGUNDA.—La coordinación debe abarcar un programa completo de comprensión y de cooperación basado en la unificación del criterio sobre el significado económico de los yacimientos minerales, sobre el concepto de las reservas, sobre el principio de la conservación de la riqueza mineral, y acerca de la simplificación de la legislación minera.

TERCERA.—El propósito de coordinación comprenderá esencialmente un sistema de permanente acercamiento entre los elementos técnicos que profesionalmente prestan sus servicios tanto al Estado como a la Iniciativa Privada, con el fin de unificar los conceptos de acción creadora de fuentes de producción minero-metalúrgica, eliminando las trabas que mantienen en condición de ineficiencia la actuación constructiva de los mineros.

---

Me dirijo ahora muy especialmente a Ustedes, distinguidos oyentes, por representar Ustedes el esfuerzo técnico y económico que preside la magna y trascendente tarea de la producción minero-metalúrgica en todas sus fases dentro de la República Mexicana; acabo de formularles una exposición que conceptúo es aplicable a todas las naciones de nuestro Continente.

Sea bien entendido que en lo tocante a nuestra misión legislativa tendré oportunidades y realizaré esfuerzos, ahora como lo hice antes y como continuaré haciéndolo, con la tendencia de resolver o hacer resolver integralmente todos los problemas que afecten a la Minería Mexicana. He cumplido con el deber de tratar estos trascendentes temas esgrimiendo la verdad, porque la verdad es nuestra consigna dentro de la Cámara de Senadores, y así también lograré hacer patente mi lealtad sincera y bien entendida hacia el régimen que actualmente preside los destinos de nuestra Patria.

LIC. ALBERTO TERRONES BENITEZ.

Senador por Estado de Durango.