



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

DERECHO

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

EL MARCO JURIDICO DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA



T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JUAN VICTOR MANUEL HUIDOBRO LOPEZ

M-0018232

ACATLAN, EDO. DE MEX.

1980



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria de mi padre, JUAN HUIDOBRO BAYARDI, quien con cariño y apoyo, me proporcionó mis estudios. Gracias.

A mi madre, señora RAQUEL LOPEZ VIUDA DE HUIDOBRO, quien con sacrificio, desvelo y amor, logró que terminara mi carrera.

A mis abuelos, queridísimos hermanos y familia en general, por el apoyo que siempre me brindaron.

A mi queridísimo tío, señor ENRIQUE HUIDOBRO BAYARDI,  
quien con sus consejos paternales me llevó al triunfo.

A mi adorada tía, INES FELIZON GUTIERREZ, mil gracias.

A mi segundo padre y amigo, señor AGUSTIN SAAVEDRA GONZALEZ,  
quien con su apoyo, ayuda y cariño, me hizo profesionista.

Al director de mi tesis, señor doctor ENRIQUE GILES ALCANTARA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán", de la Universidad Nacional Autónoma de México, por sus brillantes consejos, orientación y dirección en este trabajo.

A mis maestros y estimados compañeros de estudios, particularmente a los de la Generación Fundadora de Derecho "DR. ALFONSO CASO" 1975-1978, por la amistad, cariño y confianza que me dispensaron a lo largo de la carrera.

Al señor ingeniero CARLOS OROZCO SOSA, Subdirector Técnico Administrativo de Petróleos Mexicanos, por su apoyo, ayuda y cariño brindado para llevar a efecto esta tesis. Gracias.

Al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "DR. GILBERTO BOLAÑOS CACHO" A.C., particularmente a mis hermanos, IGNACIO SEGURA GONZALEZ y MIGUEL ANGEL MOLINA PINEDA, Presidente y Vicepresidente respectivamente, mil gracias por sus consejos y la amistad que siempre me han brindado.

Al desaparecido amigo, señor RAUL GARNIER LOPEZ PORTILLO, quien con su apoyo y consejo, me ayudó a realizar mi meta.

A JOSE LUIS PELAEZ GONZALEZ y MANUEL DE-DOMECQ ZURITA, mil gracias por su amistad y apoyo.

A mis queridos amigos y hermanos: AGUSTIN LEZAMA, ALEJANDRO SAINZ DE LA PEÑA, ANTONIO MENDOZA, ARMANDO VARGAS, ARTURO -- SOLIS, CARLOS MARTINEZ, EZEQUIER VALERO, FELIX A. USOBIAGA, GABRIEL MEDINA, HECTOR CARVAJAL, JOSE URRIETA, MANUEL GARZA, RENE CASADOS, SERGIO RODRIGUEZ y SALVADOR SANCHEZ, quienes -- con su amistad fraternal, le dieron a la sociedad un profe-- sionista.

A mis amigos de los Institutos Josefinos, muy particularmen-- te al P. SERGIO CHAGOYAN, P. ROSALIO SUAREZ, P. CRESENCIO -- MANRIQUEZ, P. JOSE CASTELLANOS, P. CARLOS CARRILLO, P. ROBERU TO BALMORI y P. FRANCISCO FUENTES, quienes con sus consejos, me llevaron a obtener el triunfo.

RECONOCIMIENTOS

DE

AGRADECIMIENTO

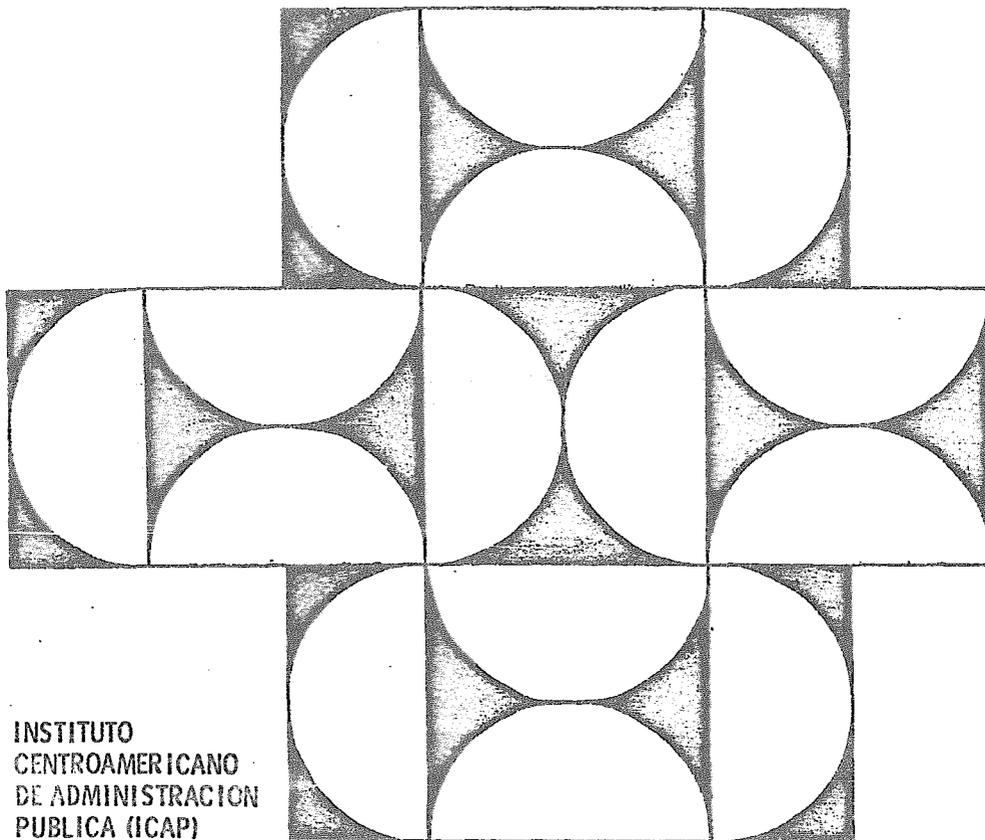
DE: DR. ANDRES SERRA ROJAS.

DERECHO  
ADMINISTRATIVO

al compañero licenciado  
Juan Huicho con la  
cardinal para contra de  


# PROBLEMATICA DE LA GESTION EN LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS ADMINISTRATIVAMENTE

WULBURG JIMENEZ CASTRO



INSTITUTO  
CENTROAMERICANO  
DE ADMINISTRACION  
PUBLICA (ICAP)

Serie: Ciencia de la Administración No. 250

a Juan con amistad paternal

  
Wilbur Jimenez Castro  
DF.

PROBLEMATICA DE LA GESTION EN LAS INSTITUCIONES

DESCENTRALIZADAS ADMINISTRATIVAMENTE

Lic. Wilburg Jiménez Castro

DE: VICTOR MANUEL VALLE MONTERROSO.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
(ICAP)

*Para el  
cumplimiento de los  
deberes de los  
funcionarios y  
actos de solidaridad*



LA CAPACITACION Y EL DESARROLLO DEL PERSONAL DE  
DIRECCION EN LAS ENTIDADES PUBLICAS AUTONOMAS  
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

-Presentación de un caso-

San José, Costa Rica  
Octubre de 1978

"EL MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"

## I N T R O D U C C I O N

El estudio del Marco Jurídico de la Administración Pública, es muy interesante, pues es parte fundamental en las tareas de - reforma administrativa que auspicia y promueve el Titular del Po- der Ejecutivo, para adecuarlo a los procesos de desarrollo econó- mico, social y político del país.

Por esta razón, el tema escogido para realizar esta Tesis, - me lleva a estudiar y analizar, la aplicación y efectos que la - reforma administrativa produce, desde sus primeros inicios, hasta el momento actual. Concentraremos nuestro estudio solo por lo que concierne al Poder Ejecutivo Federal, ya que por lo que se refie- rea los dos poderes restantes, que también tienen quehaceres ad- ministrativos y de importancia, será tema por separado y que me propongo abordar en otra ocasión.

Fuera de todo juicio estimativo y ater- ramente ramente a los hechos tal y como se dan en l- do como en la conciencia de los mexicanos, se puede afirmar que buena parte de la vida pública nacional gira en torno a la institución de la -- primera magistratura, o, mejor aún, en torno a la persona del -- Presidente de la República.

Tal fenómeno no constituye por cierto una mera apreciación, sino una realidad; no sobrevino a posteriori de la revolución o de la reforma, ni brota a los pocos días de consumada nuestra in- dependencia; está vigente desde antes de esas épocas, tal como - si fuese un rasgo de incapacidad o ineptitud para gobernarnos por nosotros mismos, un estigma que nos dejaron las instituciones -- monárquicas, tanto las provenientes del Virreinato como de las - oriundas de la precolonia, con profunda huella en nuestro ser --

nacional y en nuestra estructuración política al romperse el cor  
dón umbilical que nos ataba a la corona española once años des--  
pués del Grito de Dolores.

Nótese bien que nacimos a la independencia, no constituí--  
dos en República sino en Imperio y aún cuando tres años después  
adoptamos presurosamente las instituciones republicanas, según -  
el modelo clásico del equilibrio de los tres poderes, pronto las  
costumbres estratificadas durante tres siglos de largo coloniaje  
prevalecieron sobre la geométrica fórmula de Montesquieu, de ---  
suerte que no transcurrió mucho tiempo sin que el poder ejecu--  
tivo concentrase mayor fuerza frente a los poderes judicial y le--  
gislativo. Cuando ambos poderes llegaban a prevalecer junto al  
primero, merced a la justa y encendida prédica de los doctrina--  
rios, la estabilidad política solía hacerse precaria o fugaz, --  
hasta imponerse de nueva cuenta el retorno pendular de la priori--  
dad del poder ejecutivo frente al judicial y legislativo.

Mediante ese mecanismo, se reafirmaba el carisma o halo má--  
gico del Jefe del Estado, a quien el mexicano percibe a menudo -  
tal como si fuese la Divina Providencia y como si de su mera vo--  
luntad pudiesen proceder todos los bienes y todos los males.

Mas sea lo que fuere, lo cierto es, que la figura del Pre--  
sidente de la República tanto por las facultades de que está in--  
vestido, cuanto por la proyección emotiva principalmente, que el  
pueblo deposita en él, es la institución política más real y tan--  
gible de todas cuantas están consagradas en nuestro Código Funda--  
mental.

Con esta premisa y por esta razón, no resulta ocioso desta--  
car como en seguida lo intento hacer una serie de hechos que gi--  
ran en torno al Ejecutivo, toda vez que ellos ayudan a compren--  
der mejor la estructura política de nuestra patria.

En los regímenes presidencialistas -como el nuestro- el Titular del Ejecutivo es el único depositario de la responsabilidad de proveer en la esfera administrativa y jurídica, el adecuado cumplimiento de los mandatos que el Órgano Legislativo ha establecido como Órgano político por exelencia. Pero -- nadie podrá negar que el Presidente de la República, el Titular del Poder Ejecutivo, tiene igualmente una responsabilidad de decisión política muy importante.

Es por ello que en nuestro sistema, el Ejecutivo Federal comparte la responsabilidad administrativa con los miembros - de su gabinete a travez del "refrendo" ministerial, facultad que se consagra en nuestra carta magna.

Ya en el desarrollo del presente trabajo veremos la importancia y funciones de nuestro complicado sistema de gobierno.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

### Herencia Administrativa del México Colonial

"Ningún hombre de este país es tan importante como para estar encima de la ley"

El Juez Lee en la resolución United States vs. Lee.

La Independencia mexicana fue acompañada de una ruptura -- aparentemente más profunda con las instituciones coloniales. Se erigió una nueva estructura gubernamental muy poco parecida al -- sistema colonial que sustituía. Se formó un cuerpo legislativo -- donde antes no existía. A la mayoría del personal del Gobierno -- revolucionario se le había negado toda participación efectiva en el sistema político y administrativo anterior. Como consecuencia, nacieron las instituciones republicanas, sin precedente alguno en el régimen colonial español. De ahí la tendencia de tratar el -- advenimiento de la Independencia mexicana como si marcara el cierre de un libro en lo que toca al Imperio español.

Los estudiosos sobre México no han omitido el período colonial, pero éste ha sido tratado como algo política y administrativamente sui generis.<sup>1</sup> Debido a su amplia extensión, notable unidad y larga duración, el Imperio español ha sido un campo particularmente atractivo para el antropólogo social. Sin embargo ha sido débil el esfuerzo para delinear el impacto de las instituciones políticas coloniales sobre el México recién independiente y sobre el moderno. Esto es lamentable, porque México presenta hoy a los ojos del observador muchas tendencias cuyo trazo puede seguirse -- directamente desde su primer precedente colonial. Esto es cierto sobre todo en el campo de la administración pública.

En un estudio sobre la administración pública mexicana contemporánea es necesario que se comprendan las características de la administración colonial de la Nueva España.<sup>2</sup> Algunas de tales características adoptaban deliberadamente medidas políticas desti

1.- Esto no ha sido cierto respecto a las instituciones sociales y culturales y factores como la composición racial de la población. En materias semejantes no se puede escapar a las implicaciones del desarrollo colonial en el período moderno.

2.- Nueva España fue el nombre colonial de México; en adelante se usará con frecuencia.

nadas a lograr determinados objetivos y a tratar problemas particulares. Otras obtuvieron un desarrollo natural por las costumbres, la experiencia y la conveniencia. La Independencia puso término a algunas condiciones que motivaron ciertas medidas políticas adoptadas por los españoles. Por ejemplo, desapareció la constante presión para aumentar los ingresos de la Corona y mantener a los funcionarios orientados hacia la promoción de los intereses europeos de España. No obstante, continuaron vigentes muchos problemas fundamentales. Obtener ingresos constituyó aún una de las mayores dificultades, y conservar la lealtad de los funcionarios siguió siendo la principal consideración y pauta para seleccionar al personal administrativo. En consecuencia, aunque puede haber sido transformada la base formal, muchas prácticas administrativas permanecieron en uso, y algunas todavía persisten.

El período colonial de la historia mexicana cubre un lapso de 300 años durante los cuales, naturalmente, ocurrieron muchos cambios. No es éste el lugar adecuado para trazar el desarrollo de la administración colonial a lo largo de esos tres siglos. Sólo se pueden resumir las tendencias generales y anotar las prácticas que llegaron a institucionalizarse y que perduraron. El problema se simplifica en cierto modo porque en el período colonial no hubo innovaciones frecuentes ni grandes cambios. Durante el gobierno de Carlos III, en las postrimerías del siglo XVIII, se intentó hacer una reforma sustancial; pero fue demasiado tarde para que ésta lograra sus propósitos. En cambio, se convirtió en uno de los factores que precipitaron el movimiento de independencia.<sup>3</sup> Así, el ocaso del Imperio español se caracterizó por instituciones administrativas que se habían desarrollado en México durante los primeros 50 años después de la Conquista.

3.- Se dice que la reforma implicaba, principalmente, el establecimiento del sistema de intendencias. Para estudiar este movimiento de reforma, véase Lillian Stelle Fisher, *El Sistema de Intendencias en Hispanoamérica*. (Berkeley 1929), Donald E. Smith, *El Virrey de Nueva España*. (Berkeley 1913), y Lillian Stelle Fisher, *Los Antecedentes de la Guerra para la Independencia Mexicana* (Boston, 1934).

CONCEPTOS FUNDAMENTALES  
DE LA ADMINISTRACION COLONIAL

El sistema administrativo de la Colonia se basa en una serie de supuestos fundamentales, cuya naturaleza condicionó, en sustancial medida, toda su filosofía de gobierno. Influ-yeron ellos en la estructura gubernamental, y al final sir-vieron como criterio para determinar el éxito o el fracaso - del sistema imperial. Es inútil señalar que si la política imperial española hubiera sido diferente, quizá el Imperio - hubiera durado más. Hay cierta inclinación a atribuir el co-lapso del Imperio al mantenimiento de un sistema administra-tivo inflexible que impedía el autogobierno de las colonias y que aplastaba las incipientes tendencias democráticas en - cualquier punto que aparecieran.<sup>4</sup> Nada se ganaría con aven-turar la suposición ingenua de que si se hubieran desarrolla-do en América comunidades democráticas con gobiernos propios, se habría impedido la decadencia y el colapso del Imperio. - Los españoles habrían visto la situación como índice del fra-caso imperial.

Desde el principio mismo, pueden advertirse dos ideas - como fuerzas motivadoras de la Conquista y de la colonización española en el Nuevo Mundo. Estas ideas prevalecieron hasta - el final mismo del Imperio. La primera y más importante con-sistió en considerar a éste como una reserva económica desti-nada a explotarse con eficacia para que produjera una corrien-te de riqueza cada vez mayor hacia el tesoro real.<sup>5</sup> La polí-tica mercantilista quizá haya sido desastrosa para España y - falaz en sus supuestos económicos, pero saturó totalmente el sistema español. Se usó para justificar una estructura fis-cal cada vez más restrictiva; para prohibir las empresas agrí-colas e industriales de la Colonia que compitieran con las de la Metrópoli, y para establecer monopolios comerciales rígida

4.- Clarence H. Haring, *El Imperio Español en América* -- (Nueva York: Oxford University Press, 1947) los primeros moti-vos del movimiento revolucionario p.346.

5.- Haring, *op.cit.*, p.313-314.

mente controlados. Dio al sistema administrativo su *raison d'être* y lo proveyó del criterio fundamental para medir su éxito. <sup>6</sup>

En segundo lugar, el Imperio se consideró como una gran empresa misionera por la que los beneficios del cristianismo se ponían al alcance de un número indeterminado de indígenas. Desde los primeros viajes de exploración, el sacerdote fue compañero constante del conquistador. Hubo períodos en los que faltó el celo del misionero y pareció casi olvidado; pero siempre se inflamaba de nuevo. Los últimos días del Imperio en la Nueva España presenciaron una ampliación más de los dominios españoles hacia el Norte, a lo largo de la costa del pacífico, hecha por grupos de conscientes y devotos frailes franciscanos. De acuerdo con esta segunda premisa fundamental, se mantuvo entre el Estado y la Iglesia la más estrecha relación, la cual había sido asegurada desde que España se aventuró por primera vez en empresas de exploración y colonización. La bula del 16 de diciembre de 1501, expedida por el Papa Alejandro VI, cedió a los reyes españoles y a sus sucesores todos los diezmos eclesiásticos de la indias, a cambio de que la Corona española asumiera plenamente la responsabilidad de propagar la religión cristiana entre los indígenas, fundando iglesias y dotándolas de prelados. <sup>7</sup> Así, el sistema administrativo del Imperio español debe ser considerado desde el punto de vista de sus finalidades tanto religiosas como económicas.

No se infiere de ahí que no hayan intervenido otros factores y motivos. Más de un administrador colonial, lo mismo en Europa que en América, mostró profunda perspicacia y amplia comprensión que trascendieron en mucho los estrechos límites impuestos por los objetivos económicos y religiosos mencionados. Ello no obstante, si se le observa en su integridad, la política colonial española parecería desafiar cualquier interpretación que no incluyera la filosofía mercantilista y el fervor religioso de los misioneros, factores ambos siempre evidentes.

6.-Herbert I. Priestley, José de Gálvez, Visitador General de Nueva España (Berkeley, 1916), p. 76.

7.- Haring, op. cit., p 180.

Una vez reconocidos el supuesto religioso y el económico, - otros rasgos relativos de la política fundamental embonan fácilmente en su sitio. La realización de los objetivos fundamentales dependía del mantenimiento de un control rígido desde el asiento de la autoridad central en España. Las técnicas administrativas que llegaron a caracterizar al sistema deben considerarse como ideadas para asegurar ese control. Aparte de la estructura orgánica de un vasto sistema de legislación detallada, la técnica más importante, y tal vez la más efectiva, destinada a asegurar la constante orientación hacia los intereses de la Metrópoli, la constituía una constante renovación del personal administrativo con españoles nacidos en España, o "gachupines", como llegó a llamarseles en la Nueva España. Esta política de control de todos los altos puestos administrativos, que se extendía a la Iglesia y aun a la vida económica - de las colonias. Una amplia variedad de posiciones gubernamentales y privadas, así como ciertas profesiones, estaban cerradas a los criollos: ya no decir que a mestizos e indios.<sup>8</sup> Así, pues, el sistema administrativo español, en su desarrollo inicial y en sus ulteriores reformas, estaba fundado sobre las premisas de la teoría mercantilista, matizado por una casta religiosa e ideado para sostener la supremacía peninsular por medio de una jerarquía muy centralizada y compuesta, en su mayor parte, de españoles nacidos en España y dóciles a los intereses metropolitanos.

En ningún punto del estudio de la administración colonial española deben olvidarse estos factores. Sin embargo, por otra parte debe recordarse que España había superado mucho, en su desarrollo político, la etapa del despotismo arbitrario. La influencia de la Iglesia tendía a promover un benigno paternalismo, particularmente a la población indígena, mitigando así las asperezas del control político. Sin embargo, el influjo de los religiosos no cuenta por sí solo para determinar el contenido ético del sistema. No explica el estricto apego al gobierno de la ley o al genuino interés -- por el buen gobierno expresado con tanta frecuencia en grandes por

8.- A Humbolt, Ensayo Político Sobre el Reyno de la Nueva España.

ciones de legislación benévola.<sup>9</sup> La España de los conquistadores era también la España de Suárez, de Victoria y de Mariana; y las instituciones que los españoles llevaban consigo o tenían la mentalidad de grandes dirigentes del pensamiento jurídico y político.<sup>10</sup> El Imperio tenía poderosas motivaciones económicas y religiosas y fue construido por hombres con voluntad de hierro que buscaban el poder y la gloria. Algunas de sus instituciones fueron concebidas con criterio estrecho y produjeron el estancamiento y la decadencia. Era al mismo tiempo una empresa política, económica y social (muy grande) que comprendía tanto a los mejores elementos como a los más indeseables de la civilización española.

#### LA FORMA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

En su forma básica, la organización administrativa del Imperio español puede clasificarse como jerárquica. La autoridad se origina en el Rey de España y derivaba descenso hacia el Consejo de Indias, los virreyes y los capitanes, generales del Nuevo Mundo, y a los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y regidores en la base piramidal. En los últimos años del Imperio, el puesto de intendente sustituyó al de corregidor, al del alcalde mayor, y en algunas ocasiones al de gobernador. Sin embargo, representar la estructura como estrictamente jerárquica sería incurrir en burda simplificación. La autoridad no fluía sólo a través de las líneas indicadas. Virtualmente ningún funcionario o nivel gubernamental inferior al rey gozaba de plenos poderes en ninguna materia de Estado. En España, el Consejo de Indias tuvo casi plena autoridad en los primeros años de su existencia; pero con el tiempo llegó a compartir la autoridad económica con el Consejo de Finanzas.<sup>11</sup>

9.- La Legislación para las colonias fue muy voluminosa. Hacia 1635 ya se habían expedido alrededor de 400 mil cédulas reales, las cuales León Pinelo redujo a 11 mil leyes. José Torres, Noticias históricas sobre la recopilación de Indias (Buenos Aires 1929), p.20-23.

10.-Haring, op.cit.,p.28, señala que "de todos los pueblos colonizadores de los tiempos modernos,el español tenía la mentalidad más legalista".

11.-Ernesto Schafer, El Consejo Real y Supremo de las Indias (2 vol., Sevilla, 1935-1947), Vol. 1, p. 102-110.

En la Nueva España, como en todos los dominios españoles de ultramar, el virrey llegó a ser mucho menos importante de lo que su título indicaba. Desde temprana fecha se vio rodeado de limitaciones legislativas, y muchos de sus actos se sujetaron a la aprobación del Gobierno peninsular.<sup>12</sup> Además, compartió su autoridad con el cuerpo judicial y casi administrativo denominado la Audiencia.<sup>13</sup> En asuntos de gran importancia estaba obligado a consultar con la Audiencia, constituida en Consejo conocido por "real acuerdo."<sup>14</sup> Naturalmente, la gran lejanía de España y la lentitud en las comunicaciones hacían necesario que el virrey actuara en buen margen a discreción, sobre todo en asuntos militares. Su autoridad legislativa estaba también limitada y sujeta a revisión en España. Por otro lado la Audiencia podía someter a juicio los actos del virrey cuando una persona agraviada apelaba a ella.<sup>15</sup> Finalmente el virrey tenía poco o ningún control sobre el personal de la Audiencia o sobre gobernadores subordinados, quienes generalmente eran designados desde España y podían comunicarse con las autoridades metropolitanas por encima del virrey.<sup>16</sup>

Además de la división de la autoridad y de la responsabilidad en España y en la ciudad de México, había una amplia descentralización funcional en el sistema español. Tribunales especiales hacían justicia sumaria a los asaltantes de caminos; otros se encargaban de los casos relacionados con las rentas -

12.-Carlos Pereyra, Historia de América española: México (Madrid 1924), p.220.

13.- Roger B.Merriman, La fundación del Imperio Español en el Viejo Mundo y la Nueva España (4 volúmenes, Nueva York, - 1918-1934) Vol. III pag.653. En la Nueva España el virrey tenía que tratar en dos audiencias. Era presidente de una en la ciudad de México, pero había otra en Guadalajara, provincia de Nueva Galicia, presidida por el Gobernador.

14.-Priestley, op.cit.; Merriman, op.cit.; Vol III, p.646 647. Acerca de la Audiencia, Haring dice lo siguiente: "Era el centro, la médula del sistema administrativo y el freno principal contra la opresión y la ilegalidad de los virreyes y gobernadores. Los virreyes llegaban y se iban; pero la Audiencia era un cuerpo más permanente y continuo que adquirió una larga trayectoria de tradición corporativa" (Op. cit., p-136).

15.-Recopilación de Leyes de las Indias, Lib. II, TIT. XV, LEY XXXV.

16.-Haring, op.,cit., p-120.

y conocían de asuntos relacionados con las cuentas públicas.<sup>17</sup> El gremio de los comerciantes, conocido como el Consulado, -- cuerpo casi gubernamental, actuaba como tribunal en los nego-- cios mercantiles privados, contrataba la recolección de algu-- nos impuestos gubernamentales y, mediante convenios, se hacía cargo de las obras públicas.<sup>18</sup> A fines del siglo XVIII, el -- Cuerpo de Minería se convirtió en un organismo semiautónomo, le gislativo, judicial y administrativo, con autoridad en todos -- los asuntos de esa rama.<sup>19</sup> La Iglesia, a través de su organiza ción secular y monástica y con apoyo del rey, proporcionaba -- instituciones educativas y de asistencia pública en los princi pales centros de población, y tenía influencia pacificadora en la frontera.<sup>20</sup> Además, por medió del Santo Oficio de la Inqui sición, asumía toda la responsabilidad de la ortodoxia y de la moral de la población blanca, y sus tribunales especiales cono cían de los casos de herejía y mala conducta.<sup>21</sup>

La descentralización funcional se llevó aún más lejos, -- sobre todo en el ramo judicial. Había un tribunal especial pa ra intestados; otro para litigios relacionados con la bula de la Santa Cruzada;<sup>22</sup> otro para proteger a los indios de los -- abusos del sistema de trabajo forzado; otro que vigilaba la -- distribución de agua a los indios; otro encargado de los asun tos de los propietarios de ganado mayor y menor. Aún había más tribunales con jueces especiales, que se ocupaban de materias

17.-Priestley, op.cit., p.65-69.

18.-Ibid., p.70-74; Instrucción reservada que el Conde de Revillagigedo dió a su sucesor en el mando, Márquez de Branciforte (México 1831); párrafos 192 y 193.

19.-Lloyd Mecham J. "La Real de Minas como una Institución Política en Hispano-América Regreso Histórico VII (1927), p.78-79.

20.-Haring, op. cit. p-194 y 203

21.-José Toribio Medina, Historia del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición de México (Santiago de Chile, 1905) Capítulo VI.

22.-Impuesto especial en forma de indulgencias vendidas a los particulares; era administrado por la Iglesia, y sus pro ductos se utilizaban, en teoría, para financiar las luchas mili tares contra los infieles.

'menos importantes.<sup>23</sup> Finalmente, había una especialización de funciones como sucedía entre los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. En tanto que los deberes de estos funcionarios combinaban responsabilidades judiciales y administrati--vas los gobernadores poseían autoridad militar especial y los corregidores se responsabilizaban con frecuencia del bienes--tar de los indios.<sup>24</sup> Cuando en 1786 estos funcionarios provin--ciales fueron sustituidos por intendentes, los nuevos adminis--tradores tuvieron facultades exclusivas en materia de finan--zas, así como amplia autoridad dentro de la administración --general.<sup>25</sup>

Queda claro, que la autoridad administrativa estaba ex--traordinariamente subdividida. Sin embargo, la Audiencia ata--ba muchos de los cabos sueltos. En ciertos casos, los jueces de ésta servían en los tribunales específicos.<sup>26</sup> Además, las apelaciones entre los tribunales menores generalmente eran co--nocidas por la Audiencia.<sup>27</sup> De este modo existía cierta inte--gración en el sistema, aunque emanaba en principio múltiple - del personal y del curso de las apelaciones en los tribunales, y no de una dirección centralizada en el virrey.

Varios factores importantes son dignos de anotarse. En forma preponderante, la administración se consideraba como un proceso legal. Comprendía la aplicación de abundantísima le--gislación a gran variedad de grupos especiales y la resolución de controversias que inevitablemente surgían de ello. Resulta así virtualmente imposible separar las funciones judicia--les de las estrictamente administrativas.

23.-Alfonso Toro, Historia de la Suprema Corte de Justi--cia de la Nación (México, 1934), Vol. I, p.415-485.

24.-Haring, op.cit., p.138-143

25.-Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España (Madrid, 1786), párrafos 76 y 78.

26.-Esto era cierto en cuanto al Tribunal del Tesoro, al de la Santa Cruzada, al de Minas y otros más.

27.- Haring, op. cit., p.130.

La administración era lenta y engorrosa por necesidad, gracias a la fragmentación de la autoridad y a las muchas demoras inherentes a los litigios judiciales, lo cual se agravaba por el requerido turno de muchos asuntos al Gobierno de la Metrópoli para su resolución final.<sup>28</sup> Al mismo tiempo, teóricamente, esto servía para limitar la independencia del administrador e impedirle concentrar demasiada autoridad. En la práctica, la ineficacia resultante tal vez excedía a las ventajas derivadas de mantener controles a lo mejor inefectivos.

Por lo tanto, no había una clara separación de poderes. El virrey era a la vez administrador, legislador, juez, comandante militar, defensor de la fe y protector de los indios.<sup>29</sup> Los miembros de la Audiencia no sólo actuaban como jueces sino también intervenían en tribunales específicos menores, aconsejaban al virrey y efectuaban inspecciones administrativas en las provincias.<sup>30</sup> El hecho de que durante la mayor parte de la vigencia del Imperio del virrey presidiera personalmente la Audiencia, producía otras interferencias de funciones.<sup>31</sup> Haring hace notar lo siguiente "No había demarcación claramente definida entre las funciones de varias dependencias del Gobierno encargadas de los problemas coloniales. Por el contrario, se fomentaban intencionalmente muchas interferencias para impedir que los funcionarios adquirieran prestigio personal indebido o incurrieran en prácticas fraudulentas o corrompidas."<sup>32</sup>

28.-Haring declara "En asuntos más importantes de política -no de rutina administrativa- el virrey o capitán general, con el tiempo, era cada vez más obligado a representar el papel de un mero comisionado real encargado de ejecutar las órdenes reales. No podía emprenderse ningún proyecto en gran escala, ni efectuarse algún gasto inusitado del tesoro real, sin previa autorización del Consejo de Indias, excepto en caso de emergencia". (Op.cit., p.121).

29.-Priestley, op.cit., p.58.

30.-José María Ots. Capdequí, El Estado Español en las Indias (2a. ed. México, 1946), p.65

31.-Priestley, op.cit., p.57; Haring, p.132. El virrey no tenía voz en las decisiones judiciales de las audiencias, a menos que hubiera sido educado en la abogacía. Pero debía firmar las sentencias para darles validez.

32.-Haring, op. cit., p.122

En tan complejo sistema orgánico no es posible diferenciar con precisión entre la línea política, el personal directivo y las funciones auxiliares. Por lo menos, tal diferenciación no puede hacerse sobre bases organizativas. En cualquier sistema, esa distinción depende de que se considere como propósitos. En la Nueva España, como en el resto del Imperio español, uno de los propósitos básicos era producir ingresos para la Corona española.<sup>33</sup> Resaltar este punto en forma indebida sería cometer una grave injusticia contra los muchos funcionarios que dedicaron gran parte de sus energías a aumentar el bienestar de la Colonia y de sus habitantes. Por otro lado, no es posible sustraerse a las implicaciones del constante esfuerzo para aumentar los ingresos del tesoro real durante todo el período colonial, con frecuencia a costas del más depauperado elemento de la población local.<sup>34</sup>

Aunque propósito y proceso se hallan algo distorsionados por la concepción fundamental del Imperio, España estaba comprometida a mantener una enorme maquinaria gubernamental en todo el mundo. Era imprescindible la existencia de un cuerpo directivo definido y de funciones auxiliares dentro del sistema administrativo. El hecho de que la estructura orgánica no haya dado indicios de una clara diferenciación entre los diversos procesos administrativos, no impide el análisis separado de cada uno de éstos.

#### SERVICIOS DEL PERSONAL AUXILIAR

A través de su larga historia, la administración del Imperio español siempre evidenció una política relativamente clara de selección de personal. Los monarcas españoles, casi como si hubieran sido uno solo, parecieron comprender la importancia de una adecuada selección de personal para mantener

33.-Priestley afirma: "El cuidado y acrecentamiento de los ingresos de la Corona su recaudación y su gasto, todo era combinado para constituir una fase, más que un departamento de gobierno. Las colonias existían solo para crear ingresos". (Op.cit., p.76)

34.-Consúltese el criterio de Humbolt sobre el tributo de los indios; op. cit., Vol. I, p.198-199.

el control de sus territorios. No obstante, el mayor interés no se cifraba en conseguir hombres que administraran bien, si no preferentemente hombres leales al rey y a la madre patria. Durante el primer siglo del Imperio, el control sobre el personal se ejercía tanto sobre los funcionarios como los par -- ticulares que llegaban al Nuevo Mundo. Se instituyó una cuidadosa selección por medio de la Casa de Contratación, para - impedir que fueran a las colonias quienes no pudieran ser con siderados súbditos leales y cristianos de la Corona.<sup>35</sup> Con - el tiempo, el privilegio de trasladarse a las colonias se hizo extensivo a todos los habitantes de España;<sup>36</sup> pero, respec to a los funcionarios importantes, continuó la selección cuidadosa hasta que ocurrió la Independencia.

El esfuerzo de los españoles para controlar el personal mediante una selección hecha desde la Metrópoli, quizá logró sus propósitos durante algún tiempo; pero a la larga ello resultó contraproducente. El número de españoles americanos, - llamados criollos, crecía de continuo. Muchos eran hijos de funcionarios españoles que no regresaron a España. El hecho de que no fueran elegibles para los puestos más importantes - del Gobierno creó en ellos un amargo resentimiento que fructificó plenamente en el movimiento de Independencia.<sup>37</sup> Se les - concedieron algunas posiciones de menor importancia; llegaron a dominar los ayuntamientos, fueron admitidos en muchos puestos eclesiásticos, y en ocasiones pudieron elevarse hasta los tribunales importantes y aun hasta la Audiencia.<sup>38</sup>

35.-Roger B. Merriman. El Imperio español en el Viejo -- Mundo (Nueva York, 1918-1934), Vol. II, p.220; Haring op.cit., p.214.

36.-Recopilación de Leyes de las Indias, Lib. IX, Tit. XXVII ley 28.

37.-A pesar de muchas protestas de las colonias el sistema de intendencias puesto en vigor en 1786 tuvo el efecto inmediato de reemplazar a muchos corregidores y alcaldes mayores criollos con subdelegados de intendencia nacidos en España.

38.-Fisher, Los Antecedentes de la Guerra de Independencia de México p. 15-28.

Son dignas de mencionarse otras dos prácticas en la selección de personal. La primera y menos importante es el sistema de rotación del personal administrativo. Los términos del mandato, aún para los virreyes, eran relativamente cortos. Los gobernadores y corregidores estaban sujetos a frecuentes transferencias, y la ley les prohibía servir en lugares donde tuvieran intereses en propiedades o negocios.<sup>39</sup> Naturalmente esta medida tenía por objeto impedir el peculado, la explotación y la insubordinación.<sup>40</sup>

La segunda práctica, por supuesto la más importante, consistía en la venta de los puestos públicos: un gran número de éstos, generalmente con excepción de los judiciales, se vendían a los mejores postores. Hasta los secretarios del virrey conseguían por compra tan deseada posición.<sup>41</sup> Todo el procedimiento para anunciar vacantes, recibir posturas y otorgar concesiones, estaba cuidadosamente reglamentado por la ley y bajo la supervisión general del virrey.<sup>42</sup>

Es cierto que el sistema de relaciones coloniales fue una de las causantes de la falta de facilidades para el desempeño de la autoridad directa en la administración de la Nueva España. La división de la autoridad y la falta de control del virrey sobre el personal administrativo eran efectos directos de la política seguida por los monarcas españoles, los cuales se hallaban siempre temerosos de que una excesiva concentración de la autoridad en sus representantes les hiciera perder el control sobre éstos. Desgraciadamente, esta situación dejó muy pocos rasgos positivos que pudieran ser heredados por la República en el proceso del desarrollo administrativo. El gobierno de los virreyes era personalista, y sus sucesores, los presidentes de México, siguieron la misma secuela.

39.-Haring, op.cit., p.139-140.

40.-Según todos los datos, parecería que los requisitos legales sobre residencia en general no se obedecían.

41.-Fisher, La Administración Virreinal en las Colonias de Hispano-Americana (Berkeley 1926), p.52.

42.-Ibid., p. 74-75.

TECNICAS ESPECIALES DE CONTROL ADMINISTRATIVO

Centralización del Poder en el Rey

JUICIOS

"Residencia"

J u i c i o P ú b l i c o

Deberes y Tareas de un Funcionario  
Conclusión del Proceso  
Lugar del Desempeño  
Investigación  
Fondos Gubernamentales-Abuso cargo Beneficio Pers.  
Deficit-Cubrirlo  
Penas de Prisión y Confiscación Propiedad  
Funcionario entrante-somete a residencia  
al Predecesor.  
Cargos X herencia o puestos vitalicios,  
investigados cada cinco años.

NOTA: Haring afirma que en general, parece que el requisito de residencia se aplicó con rigidez. -- Sin embargo, es dudoso su valor como instrumento administrativo.

" V i s i t a "

Investigación Administrativa

Especifica                      Gral. Relativa  
Puesto o Funcionario Toda Admón y  
asuntos Púb. Gral.  
Funcionarios Visitados encargados de  
Admón. Judicial y Fiscal.

P R O C E S O  
Visita secreta a quejas  
recibidas investigación  
sin carácter Judicial.

Se realizaba en funciones, no en el  
Término.  
El visitador mayor, investido de ple  
no poder para sustituir al virrey y  
administrador colonial.

NOTA: Los regidores al tomar posesión  
de sus puestos tenían que presentar  
inventarios de bienes y propiedades  
y además tenían que dar una fianza -  
parapoder, que en dado caso de que al  
final tuvieran faltantes de ahí la  
Justicia se amparaba. (Duración de  
Juicio).

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION PUBLICA DURANTE EL PRIMER

SIGLO DE INDEPENDENCIA

LA ADMINISTRACION PUBLICA DURANTE EL PRIMER SIGLO DE  
INDEPENDENCIA MEXICANA.

Cambios en la estructura gubernamental.

La guerra de independencia mexicana fue una larga lucha. Sus primeras manifestaciones no se dieron; y aún en sus postrimerías no parecía del todo claro que el resultado fuera la independencia absoluta. Como en otros países de América Latina, fuertes y bien articulados grupos continuaron alimentando la esperanza de que el monarca español pudiera ser inducido a trasladar la sede de su autoridad al Nuevo Mundo.<sup>1</sup> Muchos que durante largo tiempo habrían sido beneficiarios de la política colonial española, favorecían por lo menos la continuación de las instituciones sociales y formas políticas españolas.<sup>2</sup> Lo que más temían era que sus privilegios y posiciones sociales fuesen absorbidos por la turbulenta marejada del idealismo revolucionario. Así, existía la tendencia a perpetuar la forma, si no la sustancia, de las instituciones gubernamentales que les eran familiares.

La manera como operó esta tendencia puede verse en las acciones de Agustín de Iturbide, coronado Emperador por corto período. Para ayudarse en las funciones del gobierno, creó un Consejo de Estado integrado por 30 miembros, que recordaba a la antigua Audiencia. También con fines administrativos, dividió al país en cinco Capitanías Generales. Sin embargo, a la larga fue inevitable una ruptura más profunda y completa. La duración de la lucha y la inflexible actitud de los españo

1.-Victor Andrés Belaunde, Bolívar y el pensamiento Político de la Revolución Hispano-Americana. (Baltimore, 1938), pag 185. Cap. IX.

2.-Justo Sierra, Evolución política del pueblo mexicano (México, 1940), p.206, atribuye a Lucas Alamán la opinión de que "Sería mejor para México volver al sistema español, no para depender de España, sino para separarse de ella sólo en lo que fuera absolutamente necesario, y esto con lentitud".

les atizó el disgusto y la desconfianza latentes hasta convertirlos en odio intenso. En consecuencia, cuando se estableció el gobierno republicano, en 1824, la repugnancia contra el sistema español llevó a los dirigentes a escoger instituciones -- que contrastaron vivamente con las del período colonial.

Debe recordarse que los dirigentes políticos de aquella -- época de la Independencia, al establecer la República, tuvieron sólo una limitada selección de formas organizativas para -- escoger. Sin antecedentes de participación popular en el Gobierno, nuestros compatriotas no podían desarrollar de la noche a la mañana sus propias y singulares instituciones dentro de -- los lineamientos republicanos. La monarquía era todavía la forma tradicional de gobierno en el mundo Occidental. Los Estados Unidos eran la única nación importante que funcionaba con éxito como república. En tales circunstancias, era muy natural que las formas norteamericanas fueran tomadas como modelo para la nueva República Mexicana. En sus aspectos más generales, esto significaba separar los poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, y confiar a ellos la separación y coordinación de las ramas del gobierno. Significaba también, distribuir el poder -- entre el gobierno nacional y las jurisdicciones estatales en -- que nuestro país estaba dividido. Muchos años de conflictos -- políticos son testigos de hechos de que la forma elegida no -- fue del todo apropiada para las necesidades de México; pero se -- rá difícil aseverar o aventurar cuál otra podría haberse adoptado en tales circunstancias.

#### CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Fueran o no del todo buenas las nuevas formas políticas, presuponían un cambio completo en la estructura administrativa. La administración se volvió una sola función separada bajo el gobierno y el dominio del Ejecutivo. De modo que ya no era com -- partida, junto con las funciones legislativas y judiciales. -- (virrey, audiencia, intendencia y funcionarios especiales de -- la hacienda). Se otorga a los Estados autoridad administrati-

va local, es solamente esto lo que reduce el número de asuntos al cuidado responsable de las autoridades nacionales. Por fin llega a su término la descentralización de funciones del período colonial y finaliza la autoridad autorreguladora de muchos grupos de status social.<sup>3</sup>

Por primera vez, ministerios centralizados y responsables ante el Ejecutivo se convirtieron en depositarios del poder -- administrativo.<sup>4</sup>

La nueva estructura jerárquica se conservó en el período siguiente. Sin embargo, la ruptura de las formas administrativas colegiadas, como la audiencia y la Junta Superior de -- Hacienda del sistema colonial, no fue tan violenta como pudiera creerse por las afirmaciones anteriores. En las primeras -- constituciones se estatuyó que un consejo ejecutivo asistiera al presidente en la administración. Este cuerpo, pálido reflejo de la Audiencia, no inducía a los jefes de los departamentos del Ejecutivo. Según las constituciones de 1824 y 1836, -- se componía de 13 miembros, los cuales, de acuerdo con la segunda, debían ser elegidos por los diputados entre las personas que aparecían en una lista formulada por el presidente, -- asistido por el Senado.<sup>5</sup>

3.-Esta situación no perjudicaba al clero, aunque se intentó --infructuosamente en aquella época-- subordinar al Congreso su administración. Véase Lucas Alamán. Historia de México (5 vol. México, 1849-1852), vol V, p.906-909.

4.-Las primeras cuatro dependencias administrativas-Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Asuntos Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina --fueron tres años anteriores a la Constitución de 1824.

5.-Esta misma Constitución, conocida como las Siete Leyes, añadió una cuarta rama gubernamental denominada el Supremo Consejo Conservador e integrado por cinco miembros que se suponía iban a mantener bajo control a los Ministerios. Las -- Siete Leyes también abolieron por algún tiempo el sistema federativo y redujeron los Estados a provincias.

La Constitución de 1843 aumentó a 17 los integrantes del Consejo y facultó al Presidente para nombrarlos. Tres miembros fueron responsables de los departamentos administrativos, y debían mantenerse informados de sus asuntos y de sus operaciones.<sup>6</sup> Pasado un período intermedio en el que disminuyó el número de consejeros de Estado, 10 años más tarde, se creó un consejo de 21 personas, cinco supervisores por cada ministerio.<sup>7</sup>

Los diversos consejos mencionados no fueron muy importantes desde el punto de vista administrativo. Eran cuerpos de consulta carentes de fuerza ejecutiva. Se podría afirmar que servían principalmente como grupo político de apoyo al Presidente en las batallas del Congreso. Sin embargo, la idea persistió entre quienes guardaban poco respeto hacia las instituciones representativas, pero que a la vez temían el ejercicio arbitrario y despótico del Poder Ejecutivo y consideraban necesario un cuerpo conciliador que diera estabilidad al sistema.<sup>8</sup> Desgraciadamente, la estabilidad no se produjo. En cambio reinó gran confusión. Bajo el control español los diversos organismos gubernamentales y administrativos de la nueva España siempre habían estado sujetos al arbitrio final del gobierno de la metrópoli europea. Su maquinaria era débil, deficientemente organizada y lenta para actuar; pero era estable y relativamente segura. El México independiente carecía de una mano semejante que lo guiara y mientras más organismos se creaban para compartir la autoridad y la responsabilidad, la confusión era mayor.

#### LA ADMINISTRACION Y LA ATMOSFERA DE LA ANARQUIA

Según se indicó antes,<sup>9</sup> el sistema administrativo colonial se organizó y funcionó sobre la base de ciertos supuestos funda-

6.-Manuel Dublán y José Ma.Lozano, Legislación Mexicana (44 - vol. México, 1876-1913), Vol. IV, p.439. En esta época los ministerios eran los siguientes: Relaciones Exteriores y Seguridad Pública; Justicia y Asuntos Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, Hacienda, y Guerra y Marina. El Plan de Tacubaya, predecesor de esta constitución, pugnada por un consejo integrado por dos personas designadas por cada ministerio.

7.-Ibid., Vol. VI, p.367.

8.-Ibid., Vol. VI p.367.

9.-Supra. p.4

mentales. Por un lado, el Imperio era una empresa mercantil destinada a producir ingresos para la Corona. Por otro lado, estaba destinado a sostener los fueros de la fé católica y a fortalecer al brazo de la Iglesia en el Nuevo Mundo. La independencia cambio todo esto. La política imperial era positiva en cuanto tenía objetivos definidos hacía los cuales todo el sistema estaba orientado. El éxito o el fracaso podían medirse por la cantidad de ingresos que se embarcaban anualmente rumbo a España, por el número de conversos y por el crecimiento del poder eclesiástico. Desde un principio, el Gobierno del México Independiente estuvo negativamente orientado. Algunas de sus primeras medidas se dirigieron a eliminar los diversos monopolios coloniales sobre el comercio y la producción de ciertos bienes.<sup>10</sup>

Las relaciones entre el Gobierno del México Independiente y la Iglesia fueron inciertas durante mucho tiempo. Las primeras constituciones continuaron la unión entre la Iglesia y el Estado, permitieron a los religiosos ejercer autoridad fiscal y les concedieron privilegios judiciales especiales. Sin embargo, tales relaciones fueron inestables, y a mediados del siglo XIX ocurrió la amarga lucha que culminó en la completa separación del Estado y la Iglesia y la derogación del estatuto especial y de la autoridad que la Iglesia había disfrutado durante tanto tiempo.<sup>11</sup>

Así, el Gobierno mexicano llegó a ser negativo en sus actitudes principales. No se convirtió ni en promotor de la actitud económica ni en sostén de la religión. Sus funciones se redujeron a las necesarias para dirigir las relaciones extranjeras, mantener la paz, apoyar la autoridad judicial y re

10.-Gustavo F. Aguilar, Los Presupuestos Mexicanos desde los Tiempos de la Colonia hasta nuestros días, (2a. ed. México, 1947), p. 6.

11.-J. Llyd Mechain, La Iglesia y el Estado en Latinoamérica (Chapel Hill, 1934), .Cap. XIV y XV.

caudar ingresos suficientes para su funcionamiento. La organización del Ejecutivo refleja con claridad este limitado campo de acción: los cuatro ministerios señalados por las diversas -- constituciones correspondieron directamente a las funciones mencionadas, hasta que casi al finalizar el siglo se produjo la estabilidad.

Ninguna de tales limitadas funciones se administraba efectivamente. El sistema entero se derrumbó ante las condiciones de inestabilidad crónica y de anarquía que prevalecieron durante media centuria. La expulsión de los españoles dejó a México en un caos completo. Ningún heredero político era capaz de marchar en el vacío. Aparecieron varias facciones partidarias de diversas políticas. Al principio, los partidarismos guardaban cierta relación con las diferencias efectivas de opinión respecto del curso adecuado para la nueva nación. Grupos que podrían llamarse conservadores favorecían la centralización gubernamental y administrativa y se oponían a la fragmentación propia del federalismo. Otros adoptaban el punto de vista contrario y --- proclamaban el gobierno descentralizado, se oponían al poder de la Iglesia y hasta abogaban por reformas agrarias.<sup>12</sup>

Ningún partido o grupo tenía suficiente estabilidad para prevalecer. Las cuestiones políticas se hicieron cada vez menos importantes, y a fin de cuentas todo se convirtió en una mera lucha por el poder, en la que los participantes principales eran los jefes más importantes del ejército.<sup>13</sup>

12.-José Joaquín Fernández de Lizardi, fue uno de ellos al abogar en el Periquillo Sarniento, por el fraccionamiento de -- los latifundios. Véase Luis Chávez Orozco, Historia de México, 1803-1836-México, Editorial Patria, 1947, P. 193-195.

13.-Al tratar de la lucha entre los ritos masónicos Escocés y Yorkino-una de las fases por las que pasó la nueva nación mexicana Chávez Orozco afirmó: "Fundamentalmente la única cosa que ellos perseguían era hacerse dueños del poder. En realidad, ninguna de las grandes cuestiones, a las que hoy nos referimos como los grandes problemas de México, penetraban en el demagógico círculo de la fraseología política. Nadie hablaba, por ejemplo de la colonización de México, ni de los métodos para estimular -- sus industrias o promover la educación popular". (Op. cit., p. 247).

Poco importaba qué general se encontrará en el poder por el momento: la política era invariable. Consistía ésta en controlar el tesoro, comprar el apoyo del ejército e intentar el dominio de los Estados o provincias por la fuerza de las armas. Nada importaba si era federalismo o centralismo el orden del día constitucional. En todo caso, una parte del ejército gobernaba al país. Raras veces se ejercía control político efectivo sobre la totalidad del territorio nacional. Para la mayoría de la población del interior, el Gobierno no significaba nada; para los que vivían en centros de población significaba exacciones financieras forzosas de quienes podían pagarlas, y para los que por demasiado pobres no estaban en condiciones de protegerse, el Gobierno era frecuentemente la leva al servicio de una causa de la que nada sabían.

La falta de estabilidad interna precipitó consecuencias internacionales desastrosas. Aparte de las primeras escaramuzas con España y con Francia, México se vió envuelto en tres guerras extranjeras de mayor importancia. Como resultado de la primera perdió Texas en 1835. La segunda guerra con los Estados Unidos le costó casi la mitad del territorio nacional. La tercera guerra lo sometió a cinco años de dominación extranjera por un ejército francés y con un emperador austríaco. Estas guerras sólo lo aumentaron la miseria del pueblo e hicieron prácticamente imposible conseguir la estabilidad política.

Era difícil esperar que durante estos tumultuosos años México hubiera desarrollado un sistema satisfactorio de administración gubernamental. Por el contrario, ésta era absolutamente imposible.

Sin embargo, ocurrieron ciertos cambios que iban a producir efectos perdurables que acondicionará la conducta de los asuntos gubernamentales durante muchos años posteriores. México se convirtió en tierra de caudillismo, personalismo, derroche y deshonestidad.

Con la Independencia, la situación cambio por completo, - Desde entonces, el ejército siguió absorbiendo la mayor parte del gasto nacional.<sup>14</sup> Los presidentes eran generales que si pagaban a sus tropas conservaban el puesto, y si no lo hacían, - pronto eran derrocados. El Estado de las finanzas nacionales hacía imposible que se pagara al ejército constantemente, y el resultado inevitable fue la inestabilidad y desasociado general.<sup>15</sup>

Como el poder político dependía del apoyo del ejército, - las luchas políticas eran monopolizadas desde luego por los -- dirigentes militares en competencia. Si los generales hubie-- ran constituido una clase independiente de la oficialidad y de las tropas, la situación no habría sido tan amenazadora. Pero sucedía que cada jefe militar o caudillo contaba con sus pro-- pios secuaces, con sus propios oficiales y soldados subordinados a él. No existía nada que pudiera llamarse el ejército -- mexicano, sino un gran número de ejércitos más o menos indepen-- dientes.

El efecto de este tipo de organización militar sobre la - administración pública es significativo en dos aspectos impor-- tantes: 1) tendía a perpetuar el personalismo en la administra-- ción y 2) convertía toda la estructura administrativa en un -- sistema de distribución de las prebendas políticas.

Las diversas constituciones de la primera etapa nacional investían al Presidente de una gran autoridad. Según los tex-- tos le correspondía al Poder Ejecutivo incluso, el control com-- pleto de la administración, la cual se consideraba firme en sus manos. Si hubiera existido estabilidad política, tal vez se ha-- bría institucionalizado ese poder, y el Presidente habría esta--

14.-Año tras año, el sostenimiento del ejército absorbía - bastante más de la mitad del presupuesto nacional. Los gastos pueden consultarse en Aguilar Gustavo, op. cit.

15.-Sierra, op. cit. p.-217-221.

do en condiciones de administrar los asuntos del gobierno delegando autoridad en subordinados responsables dentro de una jerarquía administrativa estable. Si el ejército gobernante hubiera sido institucionalmente estable, se habría esperado cierto grado de continuidad en cuanto al personal. Ninguna de estas posibilidades se concretó, en cambio, el Presidente se encontró en una posición política débil sin remedio, no podía tratar con el ejército como institución a pesar de que era él su comandante el jefe, se veía obligado a tratar sobre bases personales con multitud de generales, cada uno con fuerza armada propia, salvo su posición peligrosa, la situación del Presidente de México en términos generales era semejante a la del virrey colonial.

El Presidente, aún para mantenerse en el puesto, se veía obligado a intervenir en persona para sobreponerse a todos los elementos disidentes del país y someterlos a su autoridad.

Dado el dominio que había sobre la presidencia, ningún dirigente político era capaz de rodearse de hombres cuya lealtad era dudosa, dándoles puestos de responsabilidad. Además debían pagarse las deudas políticas. Por lo tanto, a cada cambio en el poder político correspondía otro más o menos completo de personal administrativo. Ninguna continuidad era posible y la administración generalmente se mantenía en estado de desorganización casi completa.

Ningún servicio gubernamental sufrió más por la confusión general que la administración de la hacienda. Los ministros de hacienda no permanecían por mucho tiempo en su puesto, ya que pocos eran capaces, y la mayoría deshonestos. La industria y el comercio interrumpido por la separación de España y por la expulsión y salida forzosa de gran número de empresarios españoles, las fuentes formales del ingreso se agotaron, puestos que ningún gobierno podía mantener en el poder con el tesoro exhausto, se recurría una y otra vez a los empréstitos interiores y

exteriores. Se negociaron en la Gran Bretaña, Londres en especial, préstamos a tipos de interés muy altos y los fondos se disiparon en gastos militares y en ridículas extrabagancias. Se obtenían nuevos créditos, pero no se realizaban pagos. Los prestamistas mexicanos se apresuraban a "auxiliar" a su gobierno: reunían papel moneda sin valor y lo facilitaban al tesoro a la par.<sup>16</sup>

En poco tiempo, los préstamos del extranjero sólo pudieron obtenerse con la garantía de las recaudaciones aduanales, y varias veces se recurrió a este renglón. Privado de dichos ingresos, el gobierno mexicano se vio precisado a conseguir una existencia precaria por medio de cargas forzosas y nuevos impuestos sobre la población. Las indemnizaciones de guerra que los Estados Unidos pagaron a México por la pérdida de los territorios del norte y del Valle de la Mesilla ofrecieron un apoyo temporal al tesoro cada vez más escaso.

#### DICTADURA SANTANISTA

Como se sabe, de cuantas veces Antonio López de Santa Anna estuvo al frente del Poder Ejecutivo, su más larga estancia en la Presidencia fue la última, la undécima, en la cual consolidó su dictadura durante dos años y tres meses y medio, o sea en el lapso comprendido entre el 20 de abril de 1853 y el 11 de agosto de 1855, día en que lo desplazó definitivamente del poder político la triunfante revolución de Ayutla, dejando a Ignacio Comonfort al frente del Ejecutivo.

Pues bien, en tiempos de la dictadura, el desorden general prevaeciente hacía imposible toda medida contra la deshonestidad, el peculado se enseñoreó en toda la administración. El ejemplo fue establecido por hombres tan inescrupulosos como Santa Anna, quien en sus diversas gestiones presidenciales derrochó los fondos públicos con fines meramente personales y para-

16.-Las manipulaciones financieras del período pueden consultarse en Sierra, op. cit., p.217-220; Aguilar, op. cit., p.6-22; y Chávez Orozco, op. cit., p.208-215.

llevar una vida suntuosa.<sup>17</sup> El mejor de los ejemplos lo vemos -- cuando ocupó la presidencia en 1834, teniendo a Valentín Gómez -- Farías como vicepresidente. Por fortuna Farías era un hombre capaz y de elevados principios ya que con frecuencia Santa Anna -- abandonaba la presidencia para retirarse a descansar a sus propiedades campestres.

Varios escritores que se han ocupado de este período han -- comentado la absoluta falta de moralidad entre los empleados públicos. Esto se atribuye en parte a que las clases altas se retiraron casi por completo de los indecentes asuntos públicos, -- los cuales eran muy arriesgado negocio para quienes tenían propiedades y fortuna."La política pertenece sólo a quienes no tienen nada que perder", era una expresión durante la época de Santa Anna y Gómez Farías.<sup>18</sup> Chávez Orozco asevera que los puestos públicos fueron refugio de la baja clase media, que no tenía -- otra fuente de ingresos en ese tiempo falto de oportunidades -- económicas, ni profesiones u oficios.<sup>19</sup>

Para esa época de tan completo desbarajuste, es apropiada -- la afirmación del maestro Lucio Mendieta y Núñez, quien señala "que los violentos cambios de personal originan una psicología de HACERSE DE LO MAS MIENTRAS SE PUEDA Y COMO SE PUEDA, EN PREVISION DE LA SEPARACION".<sup>20</sup>

Y, tal como suelen obrar los regímenes que reposan en la -- fuerza, Santa Anna quiso justificar la mano dura de su gobierno mediante un reajuste o reforma en la administración pública que prestase mayor eficiencia para desarrollar materialmente al -- país, el cual se hallaba en trance progresivo reafirmado --

17.-Priestley, La Nación Mexicana y su historia, p.296

18.-Sierra, op.cit., p.227

19.-Op. cit., p.248

20.-Mendieta y Núñez, La Administración Pública en México (México, 1942), p.286.

de involución en este aspecto material merced a la guerra intestina recurrente desde que treinta y dos años atrás México alcanzara su independencia.

Santa Anna -al igual que Porfirio Díaz lo hiciera un - - cuarto de siglo más tarde- quiso mostrar y contrastar la eficiencia de un orden administrativo basado en un régimen de fuerza, frente a los gobiernos de inspiración liberal cuya -- sabiduría administrativa permaneció inédita por falta de esta bilidad política y de continuidad pacífica en el mando. No había surgido aún esa síntesis de dos elementos aparentemente antitéticos que sólo los gobiernos posteriores a la Carta de 1917 han hecho posibles: la estabilidad política por un lado, y, por el otro, las libertades públicas y la promoción del - desarrollo material del país mediante reformas a la Administración Pública, no siempre inspiradas -hay que reconocerlo así- en planes de tecnificación del aparato administrativo. Antes de la Revolución tal parecía que el precio que la Nación debía pagar por su paz interior y una administración -- pública propiciatoria de nuestro desarrollo económico, consistía en atacar un gobierno de fuerza y antilibertario.

Más, sea ello lo que fuere, lo cierto es que Antonio López de Santa Anna, siguiendo puntualmente los consejos de -- Lucas Alamán, a los dos días de haber iniciado su último gobierno, o sea el 22 de abril de 1853, fraguó desde luego - - unas Bases para la Administración de la República, el cual - en su artículo primero decía que para el despacho de los negocios habría cinco Secretarías de Estado, a saber: la de Re laciones Exteriores; la de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; la de Guerra y Marina; la de Hacienda, y una de nueva creación, la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, subrayando así Santa Anna su intención de cargar el acento de su régimen en el desarrollo material del país.

La jurisdicción del nuevo ministerio de Fomento comprendía las siguientes ramas: formación anual de la estadística general del país, tanto la industrial y agrícola, como la minera y mercantil; Colonización; fomento de todos los ramos mercantiles e industriales; expedición de patentes y privilegios o concesiones; organización de exposiciones industriales, agrícolas y mineras; construcción de caminos, canales y otras formas de comunicaciones; las obras del desagüe del Valle de México, y las obras públicas de utilidad y de ornato.

Como fácilmente se advierte, Santa Anna se proponía significarse como un buen administrador a fin de asentarse vitaliciamente en el poder, propósito este que evidenció el 17 de diciembre de 1853 al darse así mismo facultades omnímodas, prolongación indefinida de su estancia en el mando y derecho a nombrar un sucesor.

#### GOBIERNO LIBERAL

No es este el momento apropiado de tratar el movimiento de reforma general que ocurrió en México hacia la mitad del siglo XIX. Sus manifestaciones se sintieron sobre todo en el campo de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Era inevitable la reacción contra la ignominia por la manera como se habían llevado los asuntos del Estado durante 30 años. El período de la anarquía militar se distinguió por la muy estrecha cooperación entre los diversos grupos del ejército y la iglesia; los dirigentes del movimiento liberal que lograron establecer la Constitución de 1857 combatieron tanto a los militares como al clero. No sólo se separó la Iglesia del Estado, sino que a la primera se le quitaron los poderes fiscales especiales y la autonomía judicial: el fuero. Naturalmente, los militares también quedaron privados del fuero, la Iglesia fue obligada a comenzar la enajenación de sus vastas propiedades, salvo las destinadas estrictamente al culto.<sup>21</sup> Así se dieron los primeros golpes de la larga batalla que hubo entre la jerarquía católica

21. -Wilfrido H. Callcott, Liberalismo en México, 1857-1929 - (Palo Alto, 1931), p. 5.

y los jefes del liberalismo, que había de desarrollarse desde entonces hasta nuestros días en forma por demás acerba.

El movimiento de la reforma lanzó al país a la guerra civil. Triunfaron eventualmente las fuerzas liberales, después de muchos años de lucha, no sólo contra las fuerzas conservadoras sino también contra la intervención europea. Al cabo de esta lucha se gastaron sus energías; su dirigente, Benito Juárez, murió y la nación se hallaba en un colapso económico y político. México volvió a caer en manos de militares.

#### ESTABILIZACION Y REVOLUCION

De la guerra de Reforma y de la lucha contra los ejércitos de Maximiliano surgió un nuevo caudillo, un jefe militar de cierta habilidad. Con el método usual de una revolución, este hombre, Porfirio Díaz, consiguió para sí el puesto de presidente. Sin embargo, a diferencia de muchos otros que lo precedieron, fue capaz de mantener el control sobre sus turbulencias subordinados. De 1876 a 1880 ocupó por primera vez la presidencia, y de 1884 a 1911 gobernó al país con mano firme, -- sin aflojar nunca el puño, ni siquiera durante el cuatrienio de 1880 a 1884, en que uno de sus corifeos, Manuel González ostentó el título de presidente, mientras Díaz tenía la cartera de Ministro de Fomento.

Díaz gobernó en la forma militar acostumbrada, manteniendo las usuales elecciones periódicas que él dominaba por completo. Mediante enérgicas medidas y con su poderosa fuerza -- dirigente logró que lo siguieran todos los elementos del país que estaban cansados, desanimados y fastidiados de tantos -- años de lucha armada. Les dió lo que más deseaban: La paz.<sup>22</sup>

La época del gobierno porfirista fue de gran desarrollo interno en México. Se consiguió un gran progreso económico. Bajo las condiciones favorables garantizadas por la paz y el -- gobierno paternalista, el capital extranjero ingresó en el -- país para explotar las minas, construir ferrocarriles y ex --

22.-Véase en Sierra, op.cit., p.443-445, una interesante -- discusión sobre los factores que contribuyeron al éxito de Díaz.

traer petróleo. Por vez primera desde la independencia, un gobierno estable hizo posible el desarrollo importante de la administración pública. Todo el país quedó bajo el control del Gobierno. En las provincias, la ley y el orden eran mantenidos -- muy arbitrariamente en muchos aspectos-- por una fuerza policíaca federal conocida como "los rurales". Dispensaba una forma de justicia muy semejante a la que la Santa Hermandad, o La Acordada,<sup>23</sup> había impartido en los tiempos coloniales.<sup>24</sup>

El mantenimiento de la paz y el influjo de las inversiones extranjeras produjo marejada de prosperidad, y finalmente hizo posible que el Gobierno pusiera en orden sus finanzas domésticas.

Las reformas administrativas más importantes de la época -- de Díaz fueron sobre todo de carácter financiero, y mucho de su éxito se debió a un hombre, Jose Ives Limantour. Sin embargo, el mismo Limantour fue producto de la estabilidad que hizo posible el desarrollo de una clase burocrática dentro del Gobierno. La seguridad del empleo permitió la habilidad especial para elevarse hasta la superficie y ser reconocido. En efecto, -- después de 1890 cobró vida un pequeño núcleo de funcionarios del Gobierno y de ciudadanos particulares, interesados en los negocios públicos, el cual se constituyó después en la médula directriz de la administración porfirista. Sus miembros formaron la crema intelectual del siglo XIX. Entre ellos habían figuras tan conocidas como las de Justo Sierra, Carlos Rivas, Francisco Bulnes, Bernardo Reyes y por supuesto, José Ives Limantour. A causa de la forma en que se redactó una declaración pública por el grupo en una reunión política de 1892, se les aplicó el mote de

23.- La Santa Hermandad era una especie de organización de vigilancia que se desarrolló en España hacia el final de la -- Edad Media para impartir justicia en los caminos. Fue instituída en la Nueva España y se le dió autoridad para impartir justicia sumaria lo mismo que el tribunal de la Acordada.

24.- Priestley, La Nación Mexicana, Historia. p. 377-378.

"científicos". Justo Sierra, el redactor del documento, señalaba en él la enorme ventaja que se derivaría de aplicar la ciencia a los problemas de la época.<sup>25</sup> Todos los miembros del grupo no eran ardientes partidarios de Díaz, pero no se oponían abiertamente. En la burocracia, Limantour era el miembro más importante de la facción de los "científicos", y en los últimos años del anciano presidente la mayor parte de la responsabilidad efectiva en la dirección de los asuntos del Gobierno llegó a descansar sobre sus hombros.<sup>26</sup>

Los "científicos", en calidad de grupo político organizado, no eran tan eficaces como algunos de sus miembros que trabajaban tranquilamente en la burocracia.<sup>27</sup> Abogaron por una reforma judicial y no fueron escuchados.<sup>28</sup> Esperaban poner término al caudillismo e implantar el control civil en el Gobierno cuando Díaz muriera o decidiera renunciar. En esto fracasaron también.<sup>29</sup> Sin embargo dentro de la administración pública, Limantour y sus colaboradores introdujeron mejoras considerables. El presupuesto fue equilibrado, y año tras año se acumularon los excedentes.<sup>30</sup> La deuda extranjera se consolidó comprando calladamente acciones de los diversos ferrocarriles que operaban en México, Limantour colocó el gobierno en condiciones de hacerse cargo de ellos como empresa pública.<sup>31</sup>

Durante el Gobierno de Díaz, se consiguió progresar poco, en materia económico-presupuestaria, hasta que Limantour se hizo cargo del Ministerio de Hacienda. El nuevo ministro fue designado en medio de una crisis financiera.<sup>32</sup> En los años siguientes la situación cambió por completo. La preparación del presupuesto se convirtió en un proceso sistemático en el cual se hacía un estudio minucioso de cada uno de los diferentes --

25.-Carlos Díaz Dufío, Limantour (México, 1910), p. 230

26.-Callcott, op. cit., Cap. VII

27.-Priestley, La Nación Mexicana, Historia, p. 388

28.-Ibid., p. 387

29.-Luis Lara Pardo, La Sucesión Presidencial (México, 1903) p. 58-59

30.-Aguilar, op. cit., p. 120-137

31.-Carlos Díaz Dufío op. cit., p. 131-140

32.-Díaz Dufío, op. cit., p. 61-62

factores que intervenían en la producción de ingresos. Los gastos se planearon con gran cuidado, de modo que el ministro de Hacienda podía predecir con alguna seguridad cuáles serían exactamente los costos del Gobierno en el año siguiente.<sup>33</sup> Con este procedimiento, Limantour hizo del presupuesto un instrumento importante en la elaboración de un programa de Gobierno. Por medio de cálculos minuciosos, pudo suprimir el impuesto restrictivo sobre el comercio interior, conocido como alcabala, sin trastornar el equilibrio de la tesorería. Esto fue una hazaña importante, pues las alcabalas constituían una carga pesada sobre la economía personal desde la época colonial. La consolidación de la deuda extranjera y la compra de los ferrocarriles por el Gobierno sólo fueron posibles por la planeación inteligente del uso de los fondos federales. Nunca antes, se habían manejado las finanzas mexicanas con la competencia técnica desplegada durante los años en que Limantour tuvo a su cargo el Ministerio de Hacienda.

Por desgracia, las mejoras administrativas logradas durante el régimen de Díaz no iban a ser permanentes. Otros aspectos del gobierno del viejo general resultaron perjudicados para el bienestar nacional. Si bien imperó la paz en todo el país, las libertades civiles eran desconocidas para las grandes masas de la población, por funcionarios gubernamentales que eran muy conflictivos. Se ahogó el libre juego de las ideas sociales y políticas, y el Gobierno perdió todo contacto con el pueblo al que gobernaba. Las clases terratenientes se beneficiaron con largueza por la era de la paz y prosperidad; pero los trabajadores y la inmensa mayoría de los campesinos e indígenas siguieron en la más abyecta pobreza y miseria. El Estado, incluso su burocracia más capaz, trabajaba aislado de las fuerzas sociales que comenzaban a agitar a las clases bajas. Su papel continuó la línea esencialmente negativa en un país que necesitaba de la acción positiva. La reelección acostumbrada

33.- Ibid., p.94-95

de Porfirio Díaz, en 1910, sirvió como señal para la rebelión, y el país se vió hundido de nuevo en un mar de sangre, conflicto y anarquía.

CAPITULO TERCERO

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN

FRANCIA.

DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA  
EN FRANCIA.

NOCIONES GENERALES

En la doctrina jurídica francesa, se diferencia generalmente el federalismo, la autoadministración, el sistema de descentralización y la desconcentración. En el sistema federal el Estado-nación está constituido por colectividades autónomas. En un Estado federal los diferentes estados federados se definen en primer término, por la independencia de sus órganos, y en segundo por la autonomía de las competencias en materia constitucional y legislativa, salvo lo que está reservado a la federación, y por la autonomía y competencia en materia administrativa correspondientes a los estados federados; en tercer lugar, el Estado federal y los Estados federados -- se definen por la personalidad moral que supone la existencia de recursos propios y divisiones autónomas. En Francia se considera que dentro de cada Estado federado, el régimen administrativo de las colectividades locales puede actuar. El federalismo no implica subordinación de los estados miembros al Estado federal. <sup>1</sup>

Existe otro tipo de organización local, que es el sistema de autoadministración que corresponde al "Self-government" británico. <sup>2</sup> Este sistema permite la elección de todos los órganos locales y otorga personalidad moral a la colectividad local. La autonomía de la colectividad sólo es administrativa,

1.-Se podría hacer un análisis sobre México, donde el principio del centralismo democrático hace que la colectividad esté subordinada a la República y se podría concluir que se trata de un Estado Federal Centralizado, si así puede decirse. Incluso en los Estados Unidos, los estados miembros están cada vez más subordinados al Estado Federal. Ver: Colección de Seminarios: Desconcentración administrativa. México. Secretaría de la Presidencia Dirección Gral. de Estudios Administrativos, 1976. Pág. 17 y 18.

2.-Autogobierno: Diccionario Larousse-Collins Pag. 437 de Inglés-Español, México 1975.

no es constitucional ni legislativa: todas las tareas administrativas son dadas a la colectividad. Los servicios del Estado sólo atienden las tareas políticas, la defensa, la diplomacia. El gobierno no atiende o ejerce ningún control sobre las colectividades fuera de su autoridad legislativa y federal.<sup>3</sup> En materia comercial, se puede decir que este sistema se acerca también a la autogestión.

Actualmente en Francia se realizan experimentos en materia de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, particularmente son los partidos de izquierda quienes hablan más y más de autogestión; esto se sitúa en cuadro de la dialéctica constante que existe entre las fuerzas sociopolíticas que actúan en favor de una mayor centralización y la aspiración de los ciudadanos o en todo caso de una parte de ellos, a una democracia más real.

Las diferencias, según la doctrina tradicional, entre centralización, descentralización y desconcentración, son de tres tipos ideales de distribución de funciones y de competencias entre las diferentes colectividades de una nación. Se entiende por centralización un sistema en donde todas las decisiones son de la competencia del gobierno central; decisiones tales como: de policía, de justicia, de defensa, de diplomacia, lo mismo que las decisiones económicas, sociales y culturales. Los agentes locales que son agentes del Estado se circunscriben a ejecutar las decisiones. Existe una jerarquía estricta que parte de la base hacia la cumbre y no hay más que un presupuesto: el del Estado. He aquí el tipo ideal de sistema centralizado.

3.-Este es el sistema practicado en Gran Bretaña hasta el siglo XIX, es también el sistema actual en los Estados Unidos. Ver: Colección de Seminarios: Desconcentración administrativa. México. Secretaria de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos, 1976. Pag. 18.

El segundo tipo es el sistema de desconcentración. En este, todas las decisiones importantes son de la competencia de los órganos centrales, pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación.

A partir de ciertas dimensiones del Estado, es indispensable admitir órganos locales, porque el poder central no puede materialmente decidir todo. Pero la desconcentración puede presentar un peligro si nos colocamos en una óptica centralizadora, si la unidad del conjunto peligra al ser comprometida y si los poderes centrales no ejercen un efectivo control sobre los agentes locales, desconcentrados y subordinados.

El tercer sistema ideal que existe en Francia es el de la descentralización. En este sistema la mayor parte de las decisiones son de la competencia de los órganos locales independientes y representativos, es decir, elegidos por la población; esas autoridades locales son responsables lo mismo de la toma de decisiones que de su ejecución, a diferencia del sistema de autodeterminación, donde la autonomía administrativa de las autoridades está limitada por la ley. Las colectividades locales descentralizadas están dotadas de personalidad moral y de autonomía presupuestal, se benefician de lo que se llama "libertades locales". De hecho, si las colectividades descentralizadas se administran libremente, son al mismo tiempo y evidentemente subdivisiones geográficas del Estado, y este último debe tener representantes a nivel local (esa es la parte desconcentrada). Por lo general en un sistema descentralizado, el Estado conserva la competencia en materia de defensa, de diplomacia y ejerce también un control, que se llama "tutela", sobre las colectividades descentralizadas, lo que no ocurre en el sistema de autoadministración.

El poder de tutela no puede dar órdenes, pero puede anular - ciertas decisiones en condiciones previstas por la ley y puede sustituir a la autoridad en ciertas circunstancias. La tutela o el control administrativo se define como el conjunto de poderes limitados, otorgados por la Ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos con el objetivo de proteger el interés general contrariamente al poder jerárquico, este poder de control o tutela es un poder limitado.

El problema principal en Francia ha sido mantener la -- unidad nacional sin ahogar totalmente las iniciativas locales.

Desde hace 300 años, Francia conoce de hecho un sistema dominante de centralización y de concentración de poder en -- las autoridades centrales. Este sistema ha sido moderado -- por medidas periódicas de desconcentración con el objeto de evitar la parálisis y la asfixia en la cumbre. Los partidarios de la centralización justifican su existencia por razones de unidad nacional, de eficacia y por razones económicas, particularmente de planificación; también por razones de --- igualdad y de imparcialidad. Los franceses tienen un espíritu jurídico muy pronunciado, siempre temen las injusticias, es decir, que no todas las personas sean tratadas de la misma manera.

Hasta el siglo XIX existían en Francia provincias autónomas. Por ello los reyes de Francia se habían esforzado por establecer una cierta unidad, un cierto control sobre la multitud de colectividades más o menos independientes.

La administración de las provincias se hacía gracias a una treintena de intendentes escogidos por la realeza, que -- tenían un gran poder. El intendente era al mismo tiempo juez

y administrador. En el campo, las comunidades de base eran las parroquias y en las ciudades las municipalidades.

En 1789, la Revolución quiso destruir el despotismo de los intendentes y se dividió al país en territorios homogéneos, todos de la misma dimensión. Se dividió a Francia en 83 departamentos, estas divisiones existen todavía, aunque con algunas modificaciones, puesto que actualmente cuentan con 95 departamentos. Esta división era menos arbitraria de lo que parece y correspondía a las 26 circunscripciones que se llamaban "el país".

La base de todo el sistema actual administrativo francés - data desde Napoleón I. Es por lo cual explicaré brevemente primero la circunscripción sobre la cual está funcionando el sistema de desconcentración: el departamento y su evolución.

Después tocaré el tema sobre la comuna, que es la célula de base sobre la cual se han fundado tradicionalmente las aspiraciones a la descentralización. Para finalizar analizaré los órganos de la región, que es la circunscripción más reciente y que se encuentra hoy en el centro, en el corazón del problema de la desconcentración, en el terreno económico y técnico.

#### EL DEPARTAMENTO

(1800)

#### SISTEMA CENTRALIZADO

##### EMPERADOR

PREFECTO EN C/U DEPTOS.		PREFECTO EN C/U DEPTOS.	
SUBPREFECTO CABECERA DTTO.	304	SUBPREFECTO CABECERA DTTO.	304
ASAMBLEAS DELIBERATIVAS		ASAMBLEAS DELIBERATIVAS	
*CONSEJO GRAL.DEL DEPTO		*CONSEJO GRAL.DEL DEPTO	
CONSEJO DE DISTRITO		CONSEJO DE DISTRITO	

\*Tenía facultades para repartir las contribuciones entre los distritos y fijar los impuestos.

Después de haber analizado esquemáticamente el organograma estructural y organizativo de lo que administrativamente --

era un departamento en 1800, seguiré narrando su historial.

Hasta el segundo Imperio, es decir de 1851 hasta 1871, la aprobación ministerial era necesaria para todas las decisiones tomadas por el prefecto; de aquí provenía una gran lentitud en el proceso administrativo. Para descongestionar las administraciones centrales, Napoleón III durante el segundo Imperio aumentó el poder de los prefectos. En 1852, una ley establecía una desconcentración en beneficio de los prefectos porque se consideraba que se podía gobernar de lejos, pero -- que solamente se podía administrar bien de cerca.<sup>4</sup>

El prefecto retenía todos los asuntos departamentales y comunales que hasta entonces había exigido la decisión del Jefe del Estado o del ministro del interior. Para ilustrar esta reforma de desconcentración se decía: "es el mismo martillo - el que pega, pero el golpe es más leve."<sup>5</sup>

En 1926 se vuelve a ampliar la desconcentración en provecho de los prefectos; en esta misma perspectiva se sitúan las medidas más recientes desde 1964.

En la ley de 1871, es decir de la Tercera República, está la base de la organización actual. Los consejos generales que se han venido eligiendo desde la mitad del siglo pasado, han tenido una más amplia autonomía y su tarea es controlar a los prefectos. También tienen autonomía presupuestaria. A fi--

4.-El artículo 10.de esa ley decía "Los prefectos seguirían sometiendo a las decisiones del Ministro del Interior los asuntos departamentales y comunales que afectaban directamente al interés general del Estado";por ejemplo, la aprobación del presupuesto departamental, las imposiciones extraordinarias y las delimitaciones territoriales.Ver Colección de Seminarios: Desconcentración administrativa.México.Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos,1976 Pag. 22.

5.-La Dra.Jeanne Siwek-Ponydesseau ejemplifica la desconcentración de los poderes de los prefectos con este ejemplo. Ver. Colección de Seminarios:Desconcentración administrativa México.Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos, 1976 Pag. 22.

nes del siglo XIX adquirieron atribuciones en materia de carreteras, de electricidad etc.

Cada consejo general era elegido y todavía hoy lo es, mediante el sufragio universal en el cuadro de la subdivisión del distrito. El cantón es una concepción intermedia entre el distrito y la comuna; agrupa de cinco a quince comunas más o menos. La capital del cantón se transforma en un infraestructura importante para la ciudad. Por ejemplo, se convierte en el pequeño mercado, el hospital, el colegio.

Esta circunscripción no tiene personalidad moral y sin embargo en ella se eligen los consejos generales. La existencia de los prefectos ha sido cuestionada después de la II Guerra Mundial en 1944. Bajo la inspiración del partido socialista y del partido comunista, la constitución de 1946 acordó conceder un lugar importante a la descentralización. El presidente del Consejo General se convirtió en el ejecutivo del departamento, facultad que hasta entonces ejercía el prefecto como agente des concentrado del Estado. Sin embargo, esta disposición de la constitución fué muy mal acogida por lo que el gobierno no la puso jamás en práctica. No obstante, durante la Quinta República se aplicó esta constitución.

No es de la naturaleza del gobierno abandonar parte de su poder a los órganos elegidos. En 1955, la Quinta República decidió que los consejos generales deberían intervenir en los dominios económicos y sociales pudiendo especialmente acordar ciertos créditos o subvenciones. Desde 1972 han tenido competencia sobre la infraestructura colectiva, y se ha transferido una parte de los trabajos de las carreteras nacionales a los departamentos.

La comunidad administrativa básica en Francia es la comuna, la que describe como grupo miembro que viene desde la época romana y que ha permitido la organización de la iglesia en parro-

quias. Hasta el siglo XVIII las municipalidades urbanas se esforzaban por obtener cierta autonomía; estaban administradas por - las asambleas deliberativas y por un órgano ejecutivo.

En la revolución de 1789, se organizaron 40,000 comunas. Todavía hoy existen 39,000 comunas en Francia y los consejos municipales son elegidos en sufragio censatorio.<sup>6</sup>

Las elecciones fueron suprimidas por Napoleón I y los consejos municipales fueron entonces nombrados por el poder, así -- pues, los alcaldes fueron nombrados por el prefecto y por el primer cónsul o por el Emperador, del mismo modo que en las grandes ciudades. Las elecciones se volvieron a establecer a mediados -- del siglo pasado. Pero durante el Imperio de Napoleón III, la tu tela y el control de los prefectos volvió a anularse.

A principio de la Tercera República, es decir a fines del - siglo pasado, los consejos municipales volvieron a elegir a su - alcalde. Los regímenes comunales actuales fueron fijados definitivamente en 1884, entonces se decidió si se iba a elegir a los miembros de la comuna. Algunas de ellas eran extremadamente pequeñas pues contaban con un centenar de habitantes, sin embargo no fue aprobado ningún cambio. Desde entonces el consejo o los - consejeros municipales son electos por sufragio universal y los consejeros municipales eligen entre ellos al alcalde. La mayoría de las deliberaciones de los consejos municipales del territorio son cumplidas sin el control del prefecto; pero esta libertad de acción está a pesar de todo restringida por razones financieras, pues no solamente es necesario estar dotado del poder de decisión, sino también de los medios para poder llevar a la práctica las decisiones.

En 1956, Francia fue dividida en 22 regiones de programas, y en 1961 se previó la institución de un prefecto coordinador. En 1964 se instituyó finalmente un verdadero prefecto de región, que es hasta el momento, el prefecto del departamento, cabeza de la región. Se creó una comisión de desarrollo económico nacional y

6.-El sufragio no es universal, sino que el derecho de voto se relaciona con el ingreso y los impuestos.

el prefecto de la región está asistido por un consejo regional, compuesto de individuos elegidos localmente y un comité económico y social, compuesto de representantes de los organismos profesionales. Se puede decir que la centralización francesa, moderada a través de la desconcentración, no es solamente administrativa, sino también política, social y cultural; todo lo que tenía importancia en Francia se encontraba concentrado en París y la región parisina, es así como se hablaba de París y el desierto francés.

En efecto no existían metrópolis importantes en provincia. Desde hace quince o veinte años, se han hecho esfuerzos para - crear metrópolis de equilibrio en las regiones, pero todo esto todavía está en gran parte "orquestado" y definido por París. La falta de autonomía real del nivel local es aún relativamente grande.

#### CONDICIONES GENERALES DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION FRANCESA.

Para entender cómo funciona la administración francesa y cómo toma sus decisiones o participa en su elaboración, es necesario indicar el marco de su acción y su lugar en la vida de la nación.

#### EL MARCO INSTITUCIONAL

##### LA ESTRUCTURA DEL EJECUTIVO:

Tradicionalmente, Francia hace una distinción entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, y esto desde hace siglos.

Excepciones: Luis XIV (sorprende cuando dice que él será su propio Primer Ministro).

NAPOLEON I Y THIERS.

A la inversa, la distinción ha sido hecha no solamente en caso de régimen parlamentario clásico, sino también bajo la Se

gunda República, y durante la última guerra con el régimen del "Estado Francés".

En el régimen parlamentario, el Jefe del Estado siempre ha participado en el Gobierno de una manera más activa que en Inglaterra, por ejemplo: Presidencia del Consejo de los Ministros, discursos hechos por el Presidente mismo y no, como el discurso del trono, preparado por el gobierno.

Carácter particular del régimen francés actual: el Jefe del Estado y el Primer Ministro tienen atribuciones que no son siempre claramente establecidas.

IMPORTANCIA DEL PAPEL EJECUTADO POR LOS MIEMBROS DEL GO-  
BIERNO

Es igualmente una tradición francesa que el Poder Ejecutivo debe ser ejercido en Consejos; esta tradición también proviene del antiguo régimen. Esto no quiere decir que las decisiones sean tomadas por unanimidad. Es responsabilidad del Gobierno llegar a la decisión final pero tomando en cuenta un proceso colegial.

Aplicaciones de esta idea.

El Consejo de Ministros:

-Periodicidad de estas reuniones

-Número de decisiones que son tomadas en el Consejo de Ministros (los proyectos de leyes, las órdenes o los decretos leyes, ciertas medidas de nombramientos).

Los Consejos Interministeriales:

Bajo la Presidencia del Jefe del Gobierno, preparan las decisiones y constituyen frecuentemente el órgano esencial.

El principio de la solidaridad gubernamental:

Todas las decisiones del Consejo de Ministros son tomadas por unanimidad y responsabilizan a todos los Ministros: la aceptación de la responsabilidad del Gobierno debe ser tomada en

el Consejo de Ministros.

Bajo la Quinta República hay que señalar dos elementos nuevos:

-La importancia de las conferencias de prensa o de las declaraciones del Jefe del Estado a la televisión o a la radio.

-El hecho mayoritario que disminuye la importancia del Consejo de Ministros.

#### PAPEL DE LAS ASAMBLEAS EN LA TOMA DE DECISION

##### CASO DE LA LEY

Papeles respectivos del Gobierno y del Parlamento en la preparación y la elaboración de la ley.

Hasta la Quinta República, el Gobierno tenía medios limitados (mientras que el texto de un proyecto podía ser modificado por las Comisiones, el Gobierno no tenía el derecho de enmienda). Bajo la Quinta República, el campo de la Ley ha sido limitado. El proceso legislativo da numerosos medios de acción al Gobierno.

##### CASO DE AUTORIZACIONES A DAR AL GOBIERNO.

Las asambleas, tradicionalmente, intervienen en ciertos casos excepcionales.

En este campo, el mejor ejemplo es el presupuesto, que no constituye una medida legislativa, sino una autorización de ingresos y de gastos.

Otro ejemplo: la autorización dada al Gobierno para ratificar los tratados.

## CASO DE DELEGACION DE PODER LEGISLATIVO AL GOBIERNO

Es el proceso de los decreto-leyes bajo la Tercera y Cuarta Repúblicas; también de las ordenanzas bajo la Quinta República. Estas medidas suponen siempre una ratificación posterior -- por el Parlamento.

Incidencias de estos tres puntos sobre el funcionamiento de la administración.

## LUGAR DE LA ADMINISTRACION EN LA VIDA DE LA NACION

### CARACTERES GENERALES

La administración francesa tiene una estructura muy sólida. Los cuerpos que la constituyen han sido creados frecuentemente desde hace mucho tiempo. Todo esto le da una autoridad que no se puede despreciar.

Además, tradicionalmente en un país donde los regímenes políticos han sido numerosos y donde la inestabilidad gubernamental ha sido frecuente, la administración encarna la continuidad del Estado.

Finalmente, el desarrollo de las atribuciones del Estado -- ha aumentado todavía más su importancia.

### PAPEL DE LA ADMINISTRACION EN LA VIDA PUBLICA

Esto es importante, no solamente por las razones anteriormente mencionadas, sino también debido al alto nivel técnico de la administración francesa y de su autoridad moral.

La administración interviene también en la ejecución de -- las decisiones gubernamentales: muchas medidas complementarias son dejadas a su competencia.

De hecho, la práctica administrativa es frecuentemente más importante que los textos mismos.

### ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACION

Hay que distinguir entre la administración tradicional (los grandes Ministros y los antiguos servicios) y la tendencia a crear organismos de cierta autonomía (empresas públicas, oficinas, etc.) que se desarrollan desde hace varios años.

La administración tradicional se caracteriza por una autonomía ministerial bastante grande. Cada Ministro es el único competente para administrar sus créditos y utilizar sus funcionarios; las medidas de coordinación son en la práctica, difíciles de tomar.

Bajo la autoridad del Ministro, la administración es altamente jerarquizada. Todos los agentes tienen el carácter de funcionarios y, del Director al Ujier, son sometidos al mismo estatuto.

Esta administración es independiente en relación con la política; el reclutamiento a la base en particular es asegurado por el concurso, lo que excluye en la práctica los nombramientos políticos.

Otro ejemplo: la designación de los jefes administrativos y de los altos responsables de las administraciones, ésta hecha por decreto del Consejo de Ministros, en principio para los directores de las administraciones centrales, sin condiciones. De hecho, siempre se nombran funcionarios.

Para los prefectos y los embajadores, el Consejo de Ministros debe tomar en cuenta, en una proporción importante, a los funcionarios de los cuerpos correspondientes, eso limita

las intervenciones políticas.

Son las nominaciones en la vuelta exterior en los altos puestos del Estado que son finalmente los más marcados por las orientaciones políticas.

La administración nueva, a través de servicios autónomos, busca como escapar a los reglamentos administrativos -- clásicos (estatuto de los funcionarios, reglas de contabilidad, etc). De hecho, los controles que se ejercen sobre ella limitan mucho las diferencias entre los dos sectores de la administración.

#### CRECIMIENTO RAPIDO Y CONTINUO DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION

Las intervenciones del Estado son más numerosas.

En cantidad: Multiplicación de equipos colectivos.

(Ejemplo: de las instituciones educativas, de la infraestructura de las comunicaciones, etc).

Según los campos:

Economía: la reestructuración de la agricultura.

Social: la política de la seguridad social generalizada.

Cultural: las casas de la cultura.

Todo esto se resume en la planificación y en el urbanismo.

Influencia de los equipos públicos en el desarrollo.

Importancia creciente de los equipos estructurales (autopistas, telecomunicaciones, zonas industriales, etc).

Pero esto implica siempre una adaptación de la administración y esto no siempre es fácil.

#### EL PROBLEMA DE LA ADAPTACION DE LA ADMINISTRACION FRANCESA EXPOSICION DE ALGUNOS ASPECTOS.

La necesidad de una acción coordinada es más evidente -

que nunca, pero debe conciliarse con una especialización que tienda a la autonomía de las técnicas.

Las decisiones de la administración conciernen siempre más a la vida de los ciudadanos; de allí surge la necesidad de una concertación y de una información que sin concluir a dispensar las responsabilidades, implican un cambio por parte del funcionario, acostumbrado a decidir en nombre del interés general, como de los usuarios, que prefieren frecuentemente la contestación.

La importancia de las inversiones plantea en términos nuevos el problema de la rentabilidad. Es frecuentemente difícil de determinar y debe ser conciliada con los imperativos políticos.

#### DIFICULTADES Y ELEMENTOS DE SOLUCION

Existen dificultades graves en esta adaptación.

La rigidez tradicional de la administración (amor al precedente, miedo a la responsabilidad, carácter cerrado del "mundo" de la función pública).

Ausencia de la preocupación de la eficacia: acción administrativa difusa e iniciativas a tomar para mejorar la rentabilidad aunque sean frecuentemente llenas de riesgos para la carrera, etc.

El conocimiento deficiente de las realidades concretas de la vida económica y social; formación demasiado doctrinal (tecnocracia), desconfianza tradicional en relación con los que son "en la vida privada".

Dificultades de apreciar exactamente las consecuencias prácticas de las decisiones que deben inscribirse en una política de conjunto.

El esfuerzo está sin embargo en vía de ser logrado. La política de la reforma de las estructuras y del estatuto del personal.

La formación más completa de los responsables en el plan económico.

La difusión de los nuevos métodos de gestión y de análisis.

La instauración de un diálogo entre la administración y las partes interesadas.

Todo esto es difícil y descansa en gran parte sobre el dinamismo de los elementos jóvenes de la administración.

CAPITULO CUARTO

BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION

PUBLICA MEXICANA

Ha sido preocupación de varios regímenes mexicanos, mejorar el funcionamiento de la administración pública, la que tiene una trayectoria que corre paralela con el inicio de nuestra vida - - institucional. Basta dar un somero repaso histórico, para ver -- los cambios que ha experimentado la estructura administrativa, - en los 160 años de nuestra vida independiente.

Las disposiciones legales relativas a los cambios o refor-- mas de la administración pública, se inició con el primer Regla-- mento de Gobierno (1821) que establecía que cada uno de los cua-- tro ministros<sup>1</sup> con los que contaba el Ejecutivo, estaba obligado a "proponer a la Regencia las reformas y mejoras" que creyera -- conducente en "los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, y lo que pudiera convenir al bien general del Estado en todos -- los ramos de su administración".

Desde ese momento, no sólo se señaló la necesidad de que -- los ministros coordinasen con los demás sus respectivas acciones, sino que se establecieron los cimientos de un sistema de adminis-- tración de personal con base en la aptitud de los empleados pú-- blicos.

Posteriormente fueron constituciones políticas, lo mismo -- que las leyes orgánicas del Ejecutivo,<sup>2</sup> las que recogieron las -- principales reformas administrativas de sus dependencias centra-- les.<sup>3</sup>

Fue así como, de 1821 a 1853, sin alterar mayormente la es-- tructura orgánica básica, se reubicaron varias veces las funcio--

1.-De Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de Es-- tado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásti-- cos, de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, de Estado y -- del Despacho de Hacienda. Ver Organograma anexo del Génesis de - las Dependencias Centrales del Ejecutivo a partir de 1821.

2.-Llamadas de Secretarías y Departamentos de Estado.

3.-Estas disposiciones casi siempre previeron la elaboración de reglamentos internos para definir la distribución de competen-- cia y para proponer la mejor forma de desarrollar las actividades administrativas.

nes asignadas a los ministros existentes. En 1835, se creó un quinto ministerio al dividirse la Secretaria del Despacho de -- Relaciones Exteriores e Interiores en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el del Interior. A mediados de 1853, se -- creó un sexto ministerio, con el nombre de Fomento, Coloniza-- ción, Industria y Comercio.

La llegada al poder del Partido Liberal y la aprobación de las leyes de reforma imprimieron también un cambio sustancial en las funciones asignadas a la administración gubernamental. Con la separación del Estado y la Iglesia, la Secretaria del -- Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se con-- vertió en 1861 en Secretaria de Justicia e Instrucción Pública.

Bajo el gobierno de Porfirio Díaz, el número aumentó a -- ocho con la creación, en 1891, de la Secretaria de Comunicacio-- nes y Obras Públicas.<sup>4</sup>

Al inicio de la Revolución de 1910, el Presidente Madero conservó el número y la denominación de las secretarías existentes y no fue hasta 1913, durante la gestión de Victoriano Huerta, en que se dividió la Secretaria de Justicia e Instrucción Pública en una de Justicia y otra de Instrucción Pública, elevándose a nueve el número de dependencias centrales del Eje-- cutivo.<sup>5</sup>

El pueblo de México tuvo que aceptar muchos sufrimientos en aras de lograr conquistas, y de sentar nuevas y más justas bases para el desarrollo, tierra y libertad, derecho de huelga y de asociación sindical, sufragio efectivo y no reelección, eran los lemas que sintetizaban las aspiraciones de ese pueblo que había vivido años de dictadura y cuyo orden de cosas--

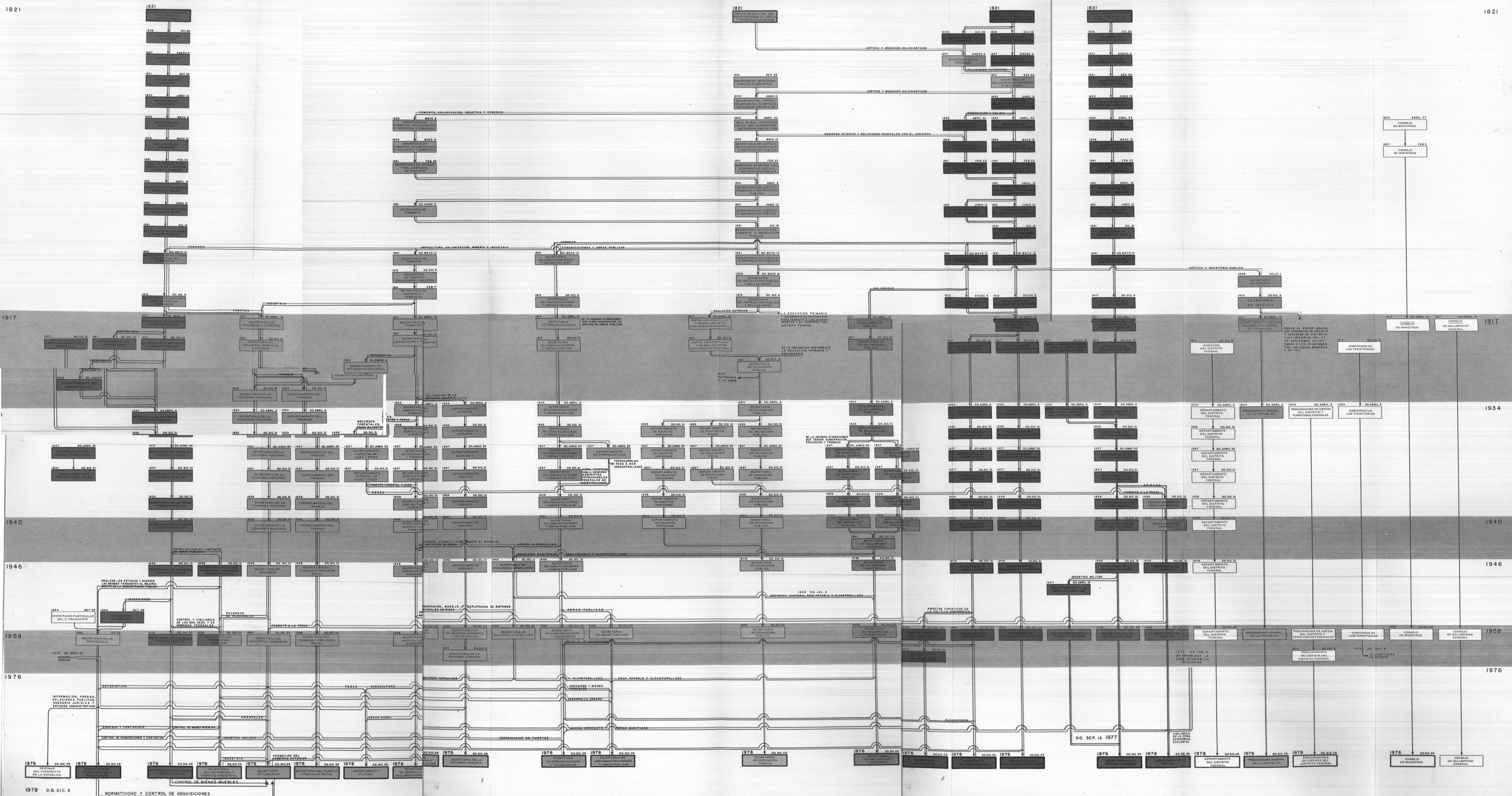
4.- Diario Oficial del 13 de mayo de 1891.

5.- Diario Oficial del 9 de diciembre de 1913.

# EVOLUCION DE LAS DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL A PARTIR DE 1821

1821

1821



1978 D.O. DIC. 8

1976

ya no permitía progresos e impedía el avance social.

Las constituciones son el fruto de una revolución, y éstas a su vez, brotan del conflicto existente entre una realidad social opresiva para el mayor número y las incontenibles aspiraciones de progreso de los grandes núcleos de población. México no podía, claro está, escapar a esta ley de la historia.

Durante la lucha armada son destruidos los obstáculos que impiden el desarrollo de una sociedad, y la constitución es el documento que reúne las normas jurídicas y sociales que responden a los nuevos ideales de las mayorías triunfales. Su vigencia depende de que se aplique con propósitos de satisfacer las necesidades materiales y espirituales del pueblo. En la medida que los ideales de una constitución son realizados, cubren la etapa constructiva. En tanto que durante la revolución, las promesas y los anhelos populares, son expresados en lemas y proclamas, la constitución fija sobre bases políticas y sociológicas, jurídicas y económicas a la vida institucional y administrativa de un país. En resumen, la constitución y la revolución no son dos fenómenos diferentes, sino dos grandes fases de un solo acontecimiento histórico.

Ahora no trataré de considerar el fondo histórico de nuestro movimiento social, sino de analizar las bases jurídico-constitucional de aquel movimiento que ha dado vida y forma a nuestro país.

La constitución mexicana proclamada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, fue modelada sobre la ley fundamental que había sido adoptada 60 años antes, 1857, y por consiguiente se asemeja a ella en muchos aspectos. Básicamente, se estatuyó la misma estructura gubernamental; pero el documento de 1917 incorporó un espíritu y un concepto diferente del Estado en relación con el individuo y con el bien de la comunidad: el Gobierno debía promover en vez de conservar; proveer en lugar de man-

tener la base económica y social de la nación.<sup>6</sup> Este cambio del énfasis se sintió sobre todo en la rama ejecutiva. Ministros -- que siempre habían existido solo de nombre durante mucho tiempo y en realidad desempeñaban funciones secundarias, se convirtieron de pronto en focos de actitud gubernamental. La educación, la agricultura, el trabajo, las obras públicas; todo ello encontró de pronto entre tareas a realizar y para lo cual el equipo era muy malo.

#### EL PAPEL ADMINISTRATIVO DE LA CONSTITUCION DE 1917

La relación del Gobierno mexicano con la constitución puede examinarse desde tres puntos de vista diferentes, y cada uno lo veremos por partes. En primer lugar, como se ha sugerido, la constitución impone nuevas cargas y responsabilidades administrativas tanto en espíritu como en la letra, naturalmente estas cargas y responsabilidades son compartidas por otras ramas del Gobierno, y en algunos casos el papel administrativos es más implícito que explícito. Concretamente, las principales nuevas -- cargas se refieren a la distribución de tierras y a la promoción de un nuevo estatuto para los trabajos y de un sistema de educación nacional.

El programa agrario, utilizado intensamente como argumento por los jefes revolucionarios, encontró expresión legal en el artículo 27 de la constitución. Este artículo impuso al Estado la tarea de llevar a cabo una redistribución de tierras destinadas, a la larga, a basar la economía agrícola en un sistema de pequeñas propiedades privadas. La división de las grandes -- haciendas en beneficio de las masas sin tierra debía afectarse por un paso intermedio. Este paso implicaba otorgar a grupos comunales, pueblos, centros de población, etc. parcelas de tierra

6.-Andrés Molina Enríquez, "El Artículo 27 de la Constitución Federal". Boletín de la Secretaría de Gobernación, México, septiembre de 1922, p.21.

adecuada para satisfacer sus necesidades agrícolas.<sup>7</sup>

El artículo 123 hace recaer en el Estado una gran responsabilidad hacia los trabajadores. Le confiere jurisdicción exclusiva sobre los trabajadores de ciertas industrias.<sup>8</sup>

Respecto a la educación, la constitución establece un monopolio de Estado, con exclusión de cualquier otra base institucional.<sup>9</sup> Se encomienda al Congreso la tarea de crear planes para apoyarlo y distribuye las responsabilidades educativas reales entre la Federación, los Estados y los Municipios. El reconocimiento mismo de que el Gobierno era responsable de la educación, llevaba anexa la consecuencia obvia de que debían organizarse algunas entidades administrativas para desempeñar la función así creada. En verdad, tal ha sido el caso de la Secretaría de Educación Pública, la cual ha operado desde el año de 1821.

Finalmente el artículo 27, fracción II, declaró los templos y otros bienes religiosos como propiedad exclusiva de la nación. El Gobierno no solo debe administrar esos bienes, sino que ésta obligado también a determinar cuales de las muchas propiedades nacionales se usaron con fines religiosos y el destino de las restantes.

El tiempo definitivo de la Revolución generó un período

7.-Es dudoso si este paso se consideró solo transitorio bajo la Presidencia de Obregón y especialmente bajo la de Carrdenas. Algunos mexicanos han dicho que la creencia de que las tierras comunales debieran convertirse en características permanentes y no temporal de la economía agrícola del país.

8.-Art.123, Fracc.31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Existe ambigüedad en esta fracción, ya que no está claro si los estados deben aplicar las leyes sobre el trabajo, expedidas por las entidades respectivas o por el Gobierno Federal o la de ambos por igual.

9.-Art. 3º, Frac. II. La educación privada es permitida por el Estado, revocable en cualquier momento y sin posibilidad de recurso.

de cambios fundamentales con el propósito de adecuar la administración pública a la nueva realidad política preconizada - en la constitución de Querétaro.

En segundo lugar, la carta magna de 1917 afecta directamente a la administración pública en cláusulas concretas que crean órganos administrativos específicos. Puede observarse a este respecto que los legisladores consideraron obvias demasiadas cosas. Supusieron la existencia de varias secretarías o departamentos sin promulgar leyes para su creación. Esto era esencialmente prudente en la forma precisa de organización administrativa. No obstante, los legisladores fueron muy inconsecuentes; en varios casos crearon constitucionalmente unidades administrativas específicas y del mismo modo les -- asignaron funciones, como es el caso en materia de sanidad pública. La constitución de nuevo es concreta y definitiva, el artículo 73, fracción XVI, además de facultar al Congreso para legislar en materia de nacionalidad, migración, naturalización y salubridad pública, estipula que un consejo de Sa lubridad General estaría directamente sujeto al Presidente - de la República, libre de todo control por parte de las se-- cretarías de estado, y sus disposiciones obligatorias para - todo el país.

La constitución también establece la organización Judicial, aparte del sistema de tribunales. El artículo 102 estipula que se organizará, de acuerdo con la ley, un Ministro - Público de la Federación, cuyos funcionarios sólo serían nombrados o destituidos por el Ejecutivo. Este ministerio sería presidido por una persona llamada Procurador General con las mismas atribuciones que las de un ministro de Suprema Corte. Además, el artículo 102 define en detalle la jurisdicción del Ministerio Público y sus procedimientos para administrar los asuntos jurídicos del Gobierno. El mismo artículo reconoce la función de asesor jurídico y estipula que este actuará como tal para el Gobierno. El artículo 73 se refiere también -

al Ministerio Público de Justicia del Distrito y Territorios Federales y señala que éste último dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará o destituirá libremente.<sup>10</sup>

El artículo 130 concede a la Secretaría de Gobernación autoridad para otorgar permisos a organizaciones religiosas para abrir al culto templos nuevos, previo consentimiento -- de las autoridades del Estado de que se trate. Además, se -- exige a las iglesias que mantengan en cada uno de sus loca-- les un representante responsable del cumplimiento de las le-- yes y de cuidar de los objetos del culto. Este es un caso -- bien claro en que los constituyentes supusieron que la nueva organización administrativa se parecería a la antigua; pues-- to que en ninguna otra parte de la constitución se menciona la Secretaría de Gobernación.

Por último, la constitución afecta directamente a la or-- ganización administrativa y sus operaciones por medio de -- cláusulas que señalan responsabilidades dentro de la misma -- estructura administrativa y respecto a las autoridades legis-- lativas y judiciales del Gobierno.

Puede decirse que toda la organización del Gobierno es-- tá centralizada en el Presidente; El titular del Poder Ejecu-- tivo, tiene poderes amplios para nombrar y destituir. Los fun-- cionarios importantes nombrados por el presidente incluyen -- los secretarios del gabinete, el procurador general de la re-- pública, el gobernador del Distrito Federal, los agentes di-- plomáticos, los funcionarios del sector paraestatal y todos los demás empleados del gobierno federal, cuyos nombramientos

10.-Art.73, Frac. VI párrafos 5. Actualmente como ya -- desaparecieron los territorios federales a los que se hacen mención, el nombre correcto de tal funcionario es el de Pro-- curador General de Justicia del Distrito Federal.

y destituciones no están determinadas en la constitución o por las leyes.<sup>11</sup>

La facultad para designar a todos estos funcionarios se ejerce libremente, sin que sea necesaria la aprobación de ningún otro órgano del gobierno. Sin embargo el nombramiento de un ministro diplomático o un cónsul debe ser -- aprobado por el senado.<sup>12</sup> Debe observarse, por consiguiente, que en el sistema mexicano brilla por su ausencia cualquier procedimiento eficaz de control legislativo sobre la administración, o sobre el poder del presidente para designar funcionarios, salvo en algunos nombramientos de importancia relativamente secundaria.<sup>13</sup>

El control del ejecutivo sobre los departamentos y -- organismos administrativos es potencial y realmente ilimitado. Las dependencias se hallan sometidas sólo a la voluntad presidencial, salvo en la medida en que deban responder de sus actos ante el poder legislativo o, en menor grado, ante los tribunales.

Al tratar del gabinete-los más altos puestos de la -- jerarquía administrativa- la constitución no es suficientemente explícita para evitar la ambigüedad. El Congreso tiene poderes para fijar por la ley el número de secretarios y los asuntos de la jurisdicción de cada uno.<sup>14</sup> Para ser miembro del gabinete es necesario ser ciudadano mexicano--

11.-Art. 89, Frac.II.

12.-Ibid, Frac. III.

13.-Incluyendo oficiales de más alta categoría del -- Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea y los ministros de la Suprema Corte cuyos nombramientos tienen que ser confirmados por el Senado. La designación de magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal debe ser aprobada por la Cámara de Diputados.

14.-Art. 90.

por nacimiento, tener más de 30 años de edad y disfrutar de plenos derechos civiles y políticos.<sup>15</sup>

Cuando se observa, que para tener validez legal todos los reglamentos, deberán llevar la firma del secretario a cu ya jurisdicción compete el asunto.<sup>16</sup> ¿Indica este requisito, llamado con frecuencia "refrendo", que los constituyentes tu vieron la intención de limitar la autoridad del jefe del Eje cutivo?. En verdad, cuando un funcionario del gabinete firma un decreto o reglamento para darle fuerza legal, acepta la responsabilidad que no aceptaría si fuera válido con la sola firma del presidente. Es evidente que aquí hay un germen de la responsabilidad del gabinete. El hecho de que el artículo 93, cite a través del Congreso, a los secretarios de estado a que informen de sus respectivas labores, tan pronto como se inician las sesiones regulares de éste, ofrece mayor apoyo a aquel supuesto de responsabilidad.<sup>17</sup> Además en el último párrafo del artículo 93, el Congreso esta facultado a integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Dichos resultados se haran del conocimiento del Ejecuti vo Federal.<sup>18</sup>

En consecuencia, en la constitución estan implícitas por lo menos dos formas de entidades administrativas: Las secretarías del gabinete y los departamentos rigurosamente administrativos. Los jefes de los departamentos no tendrían posición dentro del gabinete, sino que se situarían bajo el control directo del Presidente de la República, sin facultades de "refrendo".<sup>19</sup> Por consiguiente, los cargos ministe--

15.-Art.91

16.-Art.92

17.-Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano- y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen (5a. Ed.Norgis Editores, S.A. México, 1959), p.253.

18.-Art.adicionado según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de Diciembre de 1977.

19.-Art.92, segunda fase.

riales se consideran investidos de autoridad tanto política como administrativa y junto con ella, de cierto grado de responsabilidad política.<sup>20</sup>

En la práctica, la responsabilidad de los secretarios por sus actos políticos y administrativos apenas puede considerarse un freno impuesto al Jefe del Ejecutivo. Por el contrario, la autoridad de éste queda así aliviada de una parte de su responsabilidad legal. El secretario responsable actúa como un amortiguador entre el presidente y los tribunales o el congreso. Si algo marcha mal, puede culparse al secretario y no al presidente. Al mismo tiempo, el Jefe del Ejecutivo se halla en aptitud de controlar completamente los actos políticos y administrativos por medio de sus facultades para nombrar y destituir funcionarios.

El presidente mexicano tiene amplias facultades sobre las actividades administrativas del gobierno, por su autoridad para emitir decretos y reglamentos de carácter administrativos, así como por sus atribuciones para designar y remover funcionarios. Tales facultades no pueden ser delegadas, en la forma concretamente autorizada en la constitución o en las leyes. - Los secretarios del gabinete no pueden con su propia autoridad, expedir reglamentos que afecten al público en general, distintos de los que se relacionan con la administración interna de sus respectivas secretarías. Por consiguiente, también en esto la autoridad administrativa se centraliza en el presidente de la república.

El congreso, por medio de sus facultades constitucionales sobre los fondos públicos, tiene capacidad legal para ejercer considerable control sobre la conducta de la administración pública.<sup>21</sup> La autoridad para promulgar el presupuesto anual -

20.-Gabino Fraga, Derecho Administrativo (México, 1968), p. 162 y 163 Duodécima Edición, Porrúa Hnos.

21.-La ineficiencia casi completa de este control es ampliamente conocida.

radica en la Cámara de Diputados. Este organismo también es responsable de proveer los medios de ingreso necesario para cubrir los gastos propuestos.<sup>22</sup> Además, según el artículo 73 de la constitución, el congreso tiene facultad para establecer una oficina auditora general, llamada Contaduría Mayor, - con autoridad para examinar las cuentas anuales que el Ejecutivo tiene la obligación de presentar, y comparar los gastos realizados con los autorizados en el presupuesto. La Cámara de Diputados no sólo tiene una comisión especial para vigilar el trabajo de la Contaduría, sino también nombrar al personal de dicha oficina.<sup>23</sup> Por consiguiente, en teoría, la Cámara controla por completo la función auditora. La constitución estipula, además que no se hará ningún gasto no previsto en el presupuesto o en medidas suplementarias posteriores.<sup>24</sup> El control del congreso sobre las finanzas es potencialmente completo.

Sólo mencionaré de paso, la medida en que la administración pública puede ser responsable ante las autoridades judiciales. El artículo 8o. de nuestra ley fundamental estipula el derecho de los particulares a pedir a las autoridades, justicia contra determinados agravios. Este derecho no es, por supuesto, un remedio legal, puesto que el funcionario administrativo o la autoridad así solicitada sólo tiene que contestar por escrito.

Los secretarios del gabinete, el procurador general y algunos altos funcionarios de otras ramas del gobierno, son - constitucionalmente responsables por los delitos, errores u omisiones en que incurran durante el ejercicio de sus cargos; pueden ser acusados por la Cámara de Diputados y juzgados por

22.-Art.74, Frac. IV. Modificado y adicionado según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

23.-Art. 74, Frac. III.

24.-Art. 126.

el Senado. 25

Conviene recordar que, a causa de los problemas de la época, no se llegaron a ejecutar en la práctica muchos de los propósitos en el pensamiento del legislador constituyente.

AVANCES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
MEXICANA

Ya en 1921, una vez resuelta la lucha faccional, se reformaron nuevamente algunas disposiciones con el propósito de ajustarlas a las circunstancias imperantes. Se creó nuevamente una secretaría con las funciones sustraídas a la desaparecida de Instrucción Pública, que desde entonces se llamó de Educación Pública. El Departamento Universitario pasó a formar -- parte de esta dependencia. Ocho años más tarde, las funciones de este último dejarían de ejercer dentro del ámbito de la ad ministración central, pasando al régimen descentralizado como Universidad Nacional Autónoma de México. Asimismo se creó la figura jurídica de los departamentos administrativos, encar-- gándoseles la provisión de diversos servicios comunes a toda la administración, tales como adquisiciones, abastecimientos y control administrativo y contable de los órganos centrales. Fue precisamente uno de estos nuevos órganos del Ejecutivo Fe-- deral el Departamento de Contraloría que funcionó de 1918 a 1934, teniendo atribuciones suficientes para realizar estu-- dios tendientes al mejoramiento de la administración pública en general. Estas funciones fueron pasando, sucesivamente, a otras entidades centrales a la vez que se iba ampliando su concepción y ámbito de autoridad. Primero pasaron al Departa mento del Presupuesto del Presidente de la República y des-- pués pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1934 se creó una Comisión Intersecretarial ad-hoc que se encargó de formular y llevar al cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública buscando eliminar duplicaciones de puestos y mejorar las téc

25.-Art. 108, 109 y relativos en cada caso.

nicas presupuestarias.<sup>26</sup>

El 30 de diciembre de 1922 se elevó el número de dependencias con la creación del Departamento Autónomo de Estadística Nacional. Este nuevo servicio de apoyo común se encargará de "compilar y publicar periódicamente, por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes a la información de los censos y al aprovechamiento de datos catastrales", a fin de que el Estado pudiera allegarse información adecuada para la toma de decisiones.<sup>27</sup>

En el año de 1928, mediante una reforma constitucional, tuvo lugar una nueva transferencia de funciones entre los Poderes de la Unión, sin que se modificara la estructura orgánica del aparato estatal: la facultad que tenía el congreso de nombrar a los ministros de la Corte de Justicia, así como a los magistrados y jueces federales, pasó al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Con la intención de coordinar el desarrollo creciente del aparato administrativo del Estado, se promulgó, en 1930, la Ley sobre Planificación General de la República que pretendía "coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica". Las condiciones del momento impidieron nuevamente que este esfuerzo alcanzara la debida instrumentación en la práctica.

Se desprende en el año 1932, el Departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la

26.-Carrillo Castro, Alejandro y Caso Andrés, Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas, pag. 53 Ed. - Instituto Nacional de Administración Pública, Vigésimo Aniversario, México 1975.

27.-La prestación de servicios comunes de apoyo al resto de las instituciones públicas, no tuvieron oportunidades suficientes para demostrar su utilidad, ya que pronto fueron absorbidas por otras dependencias centrales.

que se llamó entonces Secretaría de Economía. Esta última - absorbió a su vez las funciones del Departamento Autónomo - de Estadística, que se convirtió en una Dirección General - dentro de esa dependencia.

En la década de los treinta, la administración pública mexicana buscando propiciar mayor eficacia en sus funciones, recurrió, de una manera más frecuente, a una modalidad de instituciones con la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal para encargarse - de las nuevas funciones que el Estado estaba llamado a desempeñar en el campo económico, social y cultural.<sup>28</sup>

Estos organismos fueron naciendo en función de situaciones diversas y su creación no siempre obedeció a una concepción debidamente programada. Entre tales destacan:

a).-Al tomar el Estado la decisión de crear órganos para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba, era necesario dotar de cierta estabilidad el sistema económico, como el Banco Central, que se creó, en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda. Otras se consideraron indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, y consolidar los programas de la Revolución Mexicana, como los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, Nacional Financiera entre otros;

b).-La prestación directa por el Estado, de ciertos servicios públicos considerados de interés nacional. Por su importancia, y en algunos casos, han sido reivindicados en exclusiva por la nación, como los encargados a los Ferrocarriles Nacionales de México, a la Comisión Federal de Electrici

28.-Se intentaba sustraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización que impidiese, entre otras cosas, la oportunidad de tomar decisiones y la eficaz atención de los asuntos públicos.

dad; y a Petróleos Mexicanos en el que se tuvo que actuar - salvaguardando la soberanía nacional, y

c).-La atención de campos de la actividad económica que, si bien no representa servicios básicos para la nación, constituyen renglones que no siempre han podido ser atendidos -- adecuadamente por el sector privado. En ocasiones esto se debió a sus altos requerimientos de inversión, sus bajas tasas de utilidad y el largo plazo para recuperar la inversión, como por ejemplo Altos Hornos de México, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, Etc. Otras veces se debió a la intervención de empresas privadas que, estando a punto de cerrar sus operaciones por dificultades financieras, tuvieron que ser absorbidas por el Estado con el objeto fundamental de mantener fuentes de trabajo y evitar -- así la agudización del desempleo en el país, como Somex, Siderúrgica Nacional, etc.

Este nuevo tipo de organismos públicos ha permitido al Estado reivindicar un número cada vez mayor de funciones, -- sin constreñirse al esquema de dependencias directas del Ejecutivo Federal, y cubrir una gama de acciones, necesarias en todo el territorio, sin afectar el pacto federal.<sup>29</sup>

Reformando el desarrollo de los órganos centrales, se registra un aumento a quince dependencias en 1937 cuando la Secretaría de Guerra y Marina se dividió en la Secretaría de la Defensa Nacional y en el Departamento de Marina.<sup>30</sup> Este -- último se elevó en 1940, a la categoría de Secretaría.<sup>31</sup> En 1941, el Departamento de Trabajo se convirtió asimismo en la del Trabajo y Previsión Social.<sup>32</sup> En 1943 se creó la Secreta

29.-Esta rama de la administración pública, que en nuestros días alcanza aproximadamente el medio millar de organismos, ha sido difícil de encuadrar en un marco unitario que permita su efectivo control, así como su coordinación y participación armónica en las tareas de desarrollo nacional.

30.-Diario Oficial del 30 de Junio de 1937.

31.-Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1940

32.-Diario Oficial del 13 de Diciembre de 1946.

ría de Salubridad y Asistencia,<sup>33</sup> al integrarse la antigua Secretaría de Asistencia con el Departamento de Salubridad.

En este último año se realizó un esfuerzo por reformar y coordinar de una manera amplia las actividades de la administración pública. El Ejecutivo acordó crear, en 1943, una comisión intersecretarial<sup>34</sup> con miras a formular y llevar a cabo un "plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites - con el menor costo para el erario y conseguir así un mejor - aprovechamiento de los fondos públicos".

Para 1946, el crecimiento y complejidad de los sectores centrales y descentralizado habían alcanzado considerables proporciones, por lo que se volvió necesario contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control.

La ley de Secretarías de este año estableció, con tal -- propósito la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa,<sup>35</sup> con la idea de centralizar, entre otros, los asuntos relacionados con: a) La conservación y administración de los bienes nacionales; b) la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal o de los Territorios Federales y Departamento del Distrito Federal; c) la vigilancia de los mismos; d) la intervención en las "adquisiciones de toda clase", y e) por primera vez, en el caso de una secretaría, la realización de estu-

33.-La secretaría del Consejo de Salubridad, creada a fines del siglo pasado, se convirtió en la Ley de 1917 en Departamento Autónomo. En 1937, se crean la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Asistencia Infantil que junto con el primero integran en 1943 la nueva dependencia. Diario Oficial de la Federación 16 de octubre de 1943.

34.-Esta comisión deberá integrarse con los subsecretarios del ramo y los secretarios generales de los departamentos administrativos, así como un representante del Procurador General de la República.

35.-Esta Ley creó también la Secretaría de Recursos Hídricos, lo que elevó a 15 el número de dependencias centrales. Diario Oficial del 13 de diciembre de 1946.

·dios y la sugerencia de las medidas tendientes al "mejoramiento de la administración pública".

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado<sup>36</sup> del 24 de Diciembre de 1958, se produjo una reforma importante -- dentro del proceso que se reseña. Se estableció una dependencia específicamente encargada de auxiliar al Ejecutivo en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como en la programación del gasto público: la Secretaría de la Presidencia.<sup>37</sup>

A ésta se le facultó asimismo para "coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública" y para "estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse". Esta secretaría absorbió así las funciones de la - antigua Comisión Nacional de Inversiones,<sup>38</sup> encomendando desde entonces su desempeño a una Dirección General. También se le asignaron funciones que desempeñaban la Secretaría Particular del Presidente y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta, por su parte, se transforma en la del Patrimonio Nacional<sup>39</sup> y, por lo que toca a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se le concedieron importantes facultades de control y vigilancia.

Buscando de inmediato propiciar una mejor coordinación - de las dependencias, la nueva dispuso que el Presidente de la República podría constituir "comisiones intersecretariales" para el despacho de asuntos en que debían "intervenir varias -- secretarías o departamentos del Ejecutivo Federal."

36.-Esta Ley creó también el Departamento de Turismo. Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958.

37.-Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958: Esta secretaría ahora lleva el nombre de Programación y Presupuesto.

38.-Órgano Administrativo dependiente de la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público, por Decreto del 27 de enero de 1948.

39.-Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958. Denominada en el presente de Patrimonio y Fomento Industrial.

Posteriormente y por Decreto del 13 de marzo de 1959, se constituyó la Junta de Gobierno de los organismos o empresas de Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargada de asumir las funciones de control y vigilancia de esas empresas. Esta Junta se integró por las secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Nacional Financiera, S.A.

Más tarde, se formaron diversas reglamentaciones tendientes a instrumentar las medidas administrativas previstas en la Ley de 1958 sobre la programación y coordinación de las actividades públicas. Un ejemplo lo constituye el Acuerdo Presidencial que crea la comisión intersecretarial para la formulación de planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, de julio de 1961.<sup>40</sup>

En 1962 un segundo acuerdo subraya los criterios para estudiar las modificaciones que requería la administración pública. El 9 de abril de 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, por acuerdo verbal del Subsecretario, la Comisión de Administración Pública,<sup>41</sup> encargándole el cumplimiento del artículo 16, Fracción IV de la Ley de Secretarías, y se le señalaron, como objetivos, los siguientes:

A.- Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse.

1)- Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.

2)- Introducir Técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.

40.-Este dispone que para alcanzar los objetivos y metas nacionales intensificarán, entre otras tareas, "la coordinación de las actividades del sector público y la promoción de las modificaciones que requiera la administración pública."

41.-Actas de la Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia. No. 1

3)- Lograr mejor preparación del personal gubernamental.

B)- Proponer reformas de legislación y las medidas administrativas que procedan.

Por lo que respecta al control de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, el 26 de febrero de 1965 se modificó y adicionó el decreto que creó la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado. En esta ocasión, la Junta quedaba integrada por los funcionarios de máxima jerarquía de la propia Secretaría del Patrimonio Nacional y tenía como facultades, entre otras, las de:

a) Proyectar las normas para su control, excepción hecha de las instituciones nacionales de crédito, organizaciones -- auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas;

b) Someter al Ejecutivo Federal y, previa su aprobación, promover por los conductos y medios legales pertinentes, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de estos organismos;

c) Llevar el registro de todos los organismos y empresas sujetas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y

d) Aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a los que deban sujetarse las oficinas técnicas y administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les correspondía.

El 27 de diciembre de 1965 se aprobó una nueva Ley para el control de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que, recogiendo en su texto las disposiciones anotadas antes, modificó sustancialmente las disposi--

SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y FINANZAS

ciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publicó una nueva versión de esta ley ampliando el con trol también a las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

Por su parte, la Secretaría de la Presidencia, por medio de la Comisión de Administración Pública, realizó de 1965 a 1967 un diagnóstico global, y en 1968 determinó integrar un - Secretariado Técnico permanente como órgano de estudio y apoyo. A este grupo de trabajo se le encomendaron funciones de enlace con los organismos públicos, facultándolos asimismo -- para apoyar técnicamente el análisis, programación, promoción y evaluación de proyectos específicos de reforma en los dis-- tintos sistemas y dependencias de la administración pública.

CAPITULO QUINTO

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En el mes de enero de 1971 el Ejecutivo Federal decidió institucionalizar operativamente el proceso de reforma administrativa. Para ello comenzó por proporcionar una amplia base de participación, con censo y trabajo en equipo, tanto en los propios funcionarios públicos, como entre éstos y los -- sectores organizados de la población.

Aparece pues la instrumentación parcial y nacen las bases para el programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal,<sup>1</sup> así mismo emite su primer acuerdo el Ejecutivo, -- que obliga a todas las dependencias públicas a establecer -- Comisiones Internas de Administración (CIDA), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos (UOM) y con la asesoría - de Unidades de Programación (UP), para encargarse de apoyar y promover las reformas micro-administrativas internas.<sup>2</sup> Con la inclusión de las unidades de programación en los mecanismos de reforma, se procuraba vincular a estas con objetivos y metas de las propias dependencias, así como con la programación del sector público en su conjunto, con lo cual se dio a la Reforma Administrativa rango de programa de gobierno de orden general y prioritario.

Existen diversos acuerdos sobre la Reforma Administrativa entre lo que sobresalen los siguientes: Capacitación del personal; la creación de la Comisión de los Recursos Humanos del Gobierno Federal, la creación de las Unidades de Información y Orientación al Público y por último el establecimiento de Evaluación de los procesos de Reforma administrativa en las Dependencias y Entidades Federativas.

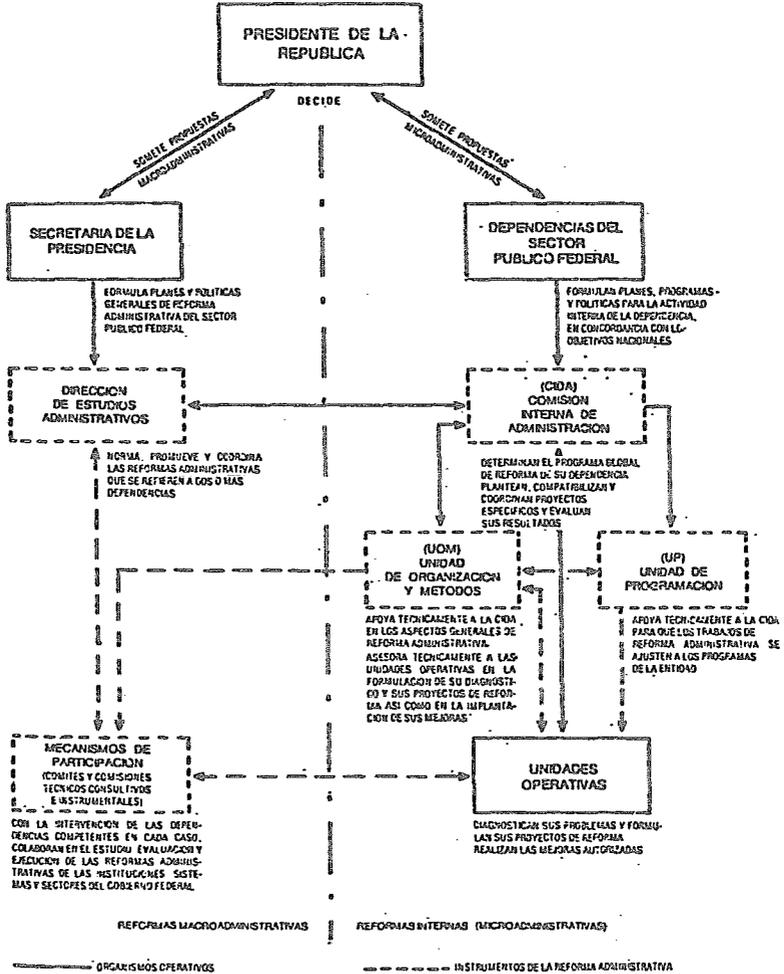
Ya en el actual régimen y a partir del año 1976 a la fecha, la instrumentación global la componen una serie de disposiciones jurídicas fundamentales, a saber:

1.-Acuerdos Presidenciales del 28 de enero y del 11 de mayo de 1971.

2.-Ver Gráfica anexa.

**GRÁFICA 1**

**MECANISMO E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**



**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

**SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA**

**DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL**

**DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS**

**(CIDA) COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION**

**MECANISMOS DE PARTICIPACION (COMITES Y COMISIONES TECNICOS CONSULTIVOS E INSTRUMENTALES)**

**(UOM) UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS**

**(UP) UNIDAD DE PROGRAMACION**

**MECANISMOS DE PARTICIPACION (COMITES Y COMISIONES TECNICOS CONSULTIVOS E INSTRUMENTALES)**

**UNIDADES OPERATIVAS**

CON LA INTERVENCION DE LAS DEPENDENCIAS COMPETENTES EN CADA CASO, COLABORAN EN EL ESTUDIO, EVALUACION Y EDUCACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LAS INSTITUCIONES, SISTEMAS Y SECTORES DEL GOBIERNO FEDERAL.

APOYA TECNICAMENTE A LA CIDA EN LOS ASPECTOS GENERALES DE REFORMA ADMINISTRATIVA. AGESORA TECNICAMENTE A LAS UNIDADES OPERATIVAS EN LA FORMULACION DE SU DIAGNOSTICO Y SUS PROYECTOS DE REFORMA, ASI COMO EN LA IMPLEMENTACION DE SUS MEJORAS.

APOYA TECNICAMENTE A LA CIDA PARA QUE LOS TRABAJOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA SE AJUSTEN A LOS PROGRAMAS DE LA ENTIDAD.

DIAGNOSTICAN SUS PROGRAMAS Y FORMULAN SUS PROYECTOS DE REFORMA. REALIZAN LAS MEJORAS AUTORIZADAS.

FORMULA PLANES Y POLITICAS GENERALES DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

FORMULA PLANES, PROGRAMAS Y POLITICAS PARA LA ACTIVIDAD INTERNA DE LA DEPENDENCIA, EN COORDINACION CON LOS OBJETIVOS NACIONALES.

NORMA, PROMUEVE Y COORDINA LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS QUE SE REFIEREN A DOS O MAS DEPENDENCIAS.

DETERMINAN EL PROGRAMA GLOBAL DE REFORMA DE SU DEPENDENCIA. PLANTEAN, COORDINAN Y COORDINAN PROYECTOS ESPECIFICOS Y EVALUAN SUS RESULTADOS.

REFORMAS MACROADMINISTRATIVAS

REFORMAS INTERNAS (MICROADMINISTRATIVAS)

----- MECANISMOS OPERATIVOS

- - - - - INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>3</sup> En la exposición de motivos que se da al Congreso de la Unión para la aprobación de dicha Ley sobresalen: "para que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces".

"La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo." "El Gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional". "El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública en un instrumento con responsabilidad claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país".

"En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canalizan a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que, desde 1965, recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la administración anterior."

"Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo a fin de conseguir una

3.-Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la -- escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo -- requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gas público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evolución de resultados".

"En el proyecto se propone que las dependencias directas -- del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que había de estar a su cargo."

"La integración de sectores de la administración pública -- bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales -- del Ejecutivo no implica la transformación de estructuras, ni -- modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros."

"Importa advertir que en ningún caso las modificaciones propuestas en este proyecto de Ley afectarán los derechos laborales adquiridos por el personal de la administración pública -- federal."

"La organización de producción agropecuaria tradicionalmente se ha concebido en forma desgregada, al dividir la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra, y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción agropecuaria y forestal."

"Los energéticos constituyen un punto clave." "Sólo con --

una generación y explotación racional de estos recursos podremos impulsar la planta de una industria básica y estratégica - que requerimos con apremio. Por ello en el proyecto se propone su encuadramiento dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial."

"La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, -- vuelven indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de promover la acción unitaria que en este campo -- exige el desarrollo del país."

"Con la misma intención, y habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos."

"Se propone igualmente que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo, en forma integral, los aspectos relacionados con las comunicaciones y los transportes. En tal virtud se sugiere incorporar a sus actuales funciones - las relativas al fomento de la marina mercante, atendiendo - - igualmente a la provisión de su infraestructura y a la administración de los puertos."

"Entre las preocupaciones fundamentales de la época presente figura el ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de su población. México se transforma - de rural a urbano a una velocidad dos veces mayor que el promedio mundial, lo que ha provocado una acentuada disparidad entre las distintas regiones del país. Existen asentamientos humanos de privilegio y de pobreza, dispersión demográfica y gigantismo urbano."

"El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la --

ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios para que nuestra población tenga una vida digna y productiva. Se propone, en consecuencia, adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permiten instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social."

"La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevarán a cabo de manera coherente y oportuna."

"Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión."

"Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal".

"Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se --

sientan las bases para el funcionamiento y el control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República."

2.-Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.<sup>4</sup> Al igual que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta ley tuvo su exposición de motivos ante el H.Congreso de la Unión, entre los más importantes citaré:

"La actual Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación data del año de 1935. En materia económica todo o casi todo ha evolucionado y el gasto público no es la excepción."

"La ley en vigor está actuando en muchos aspectos como limitante para introducir algunos cambios que requiere el manejo del gasto público".

"La Administración Pública ha venido introduciendo adaptaciones e innovaciones en el manejo del gasto público; entre las más importantes está la intención firme que se adoptó en el presupuesto para 1975 de formular presupuestos con orientación programática. El avance logrado es importante, pero debe decirse que es temprano para pretender tener todos los beneficios que de la implantación de esta técnica pueden derivar. Lo que es definitivo es que con la modernización de los ordenamientos legales se acelerará sustancialmente la consecución de los objetivos que en este aspecto se desea alcanzar."

"La presente iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal busca modernizar la concepción y

4.-Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.

manejo del gasto público federal, con un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficientemente."

"Quizá el aspecto más relevante del cambio que contiene la Iniciativa es que ahora se trata a todo el gasto público, tanto por su tipo, corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública como por quien lo efectúa, Gobierno Federal y administración para-estatal".

"Otra modalidad trascendente que se propone es la de sentar las bases para que, en el más corto plazo, se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las funciones que le están encomendadas. En otras palabras, se propone pasar de un régimen que se ha basado en la desconfianza, a uno que se funde en la confianza."

"Por primera vez se introduce en el proyecto de ley la estipulación de que los presupuestos se formulen con apoyo - en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y se funden en costos".

"Por otra parte, se introduce la modalidad de que se puedan aprobar, en casos excepcionales, contratos cuya ejecución trascienda el año del presupuesto en que se firman, lo que permitirá celebrar contratos para las obras y proyectos de gran envergadura, lo que ahora, dada la magnitud de nuestra economía, es bastante frecuente".

3.-Ley General de Deuda Pública.<sup>5</sup> En la exposición de motivos de la presente ley se destaca:

5.-Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.

"Las perspectivas financieras del país deben encauzarse - por los caminos que la experiencia y la técnica aconsejan. Los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, en tal forma que su utilización se dirija fundamentalmente, a la realización de -- proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la nación, que generen los ingresos necesarios para su pago o que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto."

"La importancia creciente del crédito público como recurso para el financiamiento del desarrollo ha inducido a administraciones anteriores a dictar diversas disposiciones legales - y administrativas para regular su utilización. También se han establecido instancias de control y coordinación administrativas para el manejo adecuado de la deuda pública".

"La Ley General de Deuda Pública tiende, en suma, a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito, tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar, en todo momento, la situación crediticia del país, con lo cual podrá lograrse una -- programación eficiente del manejo de la deuda a través de la -- doble metodología que se propone: la normativa por medio de -- técnicas jurídicas que emanan de esta Ley, y la programática, mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los -- órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo".

4-Decreto de Reformas y Adiciones a Diversos Artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976).

Entre los acuerdos presidenciales más importantes se en-

cuentran:

A-Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal. (Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1971).

B-Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las secretarías y departamentos de estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia. (Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1973).

C-Acuerdo por el que dispone que las secretarías y departamentos de estado de la administración pública federal, procedan a implantar las medidas necesarias delegando facultades en funcionarios subalternos para la más agil toma de decisiones y tramitación de asuntos. (Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1973).

D-Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, procedan a establecer sistemas de orientación e información al público. (Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1973).

E-Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 1971).

F-Acuerdo por el que se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se establece la suma laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las secretarías y departamentos de estado, dependencias del ejecutivo federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

(Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1972).

G-Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos. (Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 1976).

H-Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del estado (Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 1971).

I-Acuerdo por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base. (Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1973).

J.-Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia, llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las comisiones internas de administración y con las unidades de organización y métodos. (Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 1974).

K-Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. (Diario Oficial de la Federación, 3 de enero de 1977).

L-Acuerdo mediante el cual la Secretaría de Gobernación dará a conocer a las secretarías de estado y departamentos administrativos, que a partir del día 1o. del corriente año, se sirvan enviar a la Presidencia de la República, los proyectos de acuerdos presidenciales correspon-

dientes a sus respectivos ramos. (Diario Oficial de la Federación, 3 de enero de 1977).

LL-Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la secretaría de estado o departamento administrativo que se determina. (Diario Oficial de la Federación, 17 de enero y 12 de mayo de 1977).

M-Decreto que adiciona la Ley de Inspección de adquisiciones con un artículo 27. (Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976).

N-Decreto que adiciona el artículo 39 a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. (Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976).

Ñ-Acuerdo por el que se establecieran sistemas de trabajo en las entidades de la administración pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7.00 y las 19.00 horas. (Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1977).

O-Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la administración pública centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1977), y finalmente.

P-Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1977).

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA MEXICANA

Según la constitución de 1917, se deja libre al Congreso

para determinar el número de funciones de las diversas secretarías de Estado.<sup>6</sup> Desde que entró en vigor la Constitución se -- han promulgado varias leyes para reorganizar la rama administrativa del Gobierno. La organización administrativa se encuentra en flujo más o menos constante desde hace muchos años. Sin em-- bargo, los cambios introducidos después de 1917 no han sido su-- ficientemente trascendentales para impedir el desarrollo de lo que pudiera llamarse características generales de organización.

En su estructura, la organización administrativa comprende tres categorías generales: las secretarías, los departamentos administrativos y los organismos que tienen estatutos corporativos o semicorporativos. Estos últimos están a menudo bajo la - supervisión de algunas secretarías; pero al mismo tiempo gozan de poder autónomo considerable.

En la actualidad existen 16 secretarías y dos departamen-- tos administrativos en la rama ejecutiva del Gobierno.

Cada una de ellas se divide en varios departamentos, ofi-- cinas y otros organismos. Las unidades internas se designan como direcciones, departamentos, oficinas y comisiones. Para - - auxiliar a los secretarios en sus deberes existen subsecretar-- rios y oficiales mayores. Estos últimos funcionarios, que por lo general son terceros en la jerarquía, tienen a su cargo la administración interior de cada secretaría. En algunas secreta rías se encuentran unidades colegiadas, llamadas por lo común consejos, pero a veces también comisiones, cuyas obligaciones varían.

Algunas secretarías gozan de especial preeminencia por la naturaleza de sus funciones. Estas implican, real o potencialmente, dirección y control administrativo que dan a la secreta ría que las realiza una importancia decisiva. Las decisiones de estas secretarías, derivan muchas consecuencias en virtud de -

6.-Art. 90 Constitucional.

los fuertes intereses creados que representan y de su control efectivo de la política gubernamental en todas sus ramificaciones.

La administración pública estatal, la componen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones - auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

En ocasiones, la distribución de las facultades de decisión dentro de los órganos del sector central de la administración pública, es mínima. Se dice que hay CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, cuando se quiere hacer referencia a la concentración en unos cuantos órganos superiores del acuerdo y resolución de los asuntos y de la realización de actos jurídicos - creadores de situaciones jurídicas concretas.

Por el contrario, se habla de DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, o, en términos más técnicos, de desconcentración, cuando se requiere referir a la delegación de facultades decisorias - en órganos relativamente aislados, pero dependientes de esa misma administración central, para el despacho y resolución de asuntos. En este caso, los órganos actúan bajo el supuesto de autoridad delegada y responsabilidad compartida.

En México, los órganos desconcentrados no presentan caracteres idénticos y uniformes. Puede señalarse como característica esencial de todos ellos la relación de jerarquía que guardan respecto de las autoridades centrales y la autonomía técnica, pero existen algunas variantes:

1) Por falta de uniformidad subsistente en los instrumentos jurídicos base de su origen, coexisten organismos con idénticos fines y con estructura similar, que obedecen en ocasiones a una ley y en otras a un decreto presidencial o bien a un

M-0018232

acuerdo del titular.

2) Los hay que cuentan con personalidad y patrimonio propios.

3) En ocasiones se les autoriza en forma global su presupuesto sin desglosarlo en las partidas nominales de la dependencia.

4) Algunos de estos organismos se constituyen como órganos colegiados, cuyas decisiones son tomadas en forma de coordinación intersecretarial, coexiste toda una gama de formas -- de descentralización efectiva, en la búsqueda de medios de organización administrativa para dar mayor eficacia, en unos casos, a la satisfacción de las necesidades locales de una determinada circunscripción territorial, y en otras a la prestación de un servicio público, generalmente de carácter técnico. En el primer caso se habla de descentralización territorial o por región, y en el segundo de descentralización por servicio o -- institucional.

En el régimen de la participación estatal en las empresas, son aquellas entidades en las que el gobierno federal aporta o es propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

Las empresas de participación estatal mayoritarias o minoritarias pueden adoptar las diversas formas que la ley establece para las actividades mercantiles.

En el capítulo II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>7</sup> en su artículo 26, dice "Para el estudio, -- planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

7.-Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

Secretaría de Gobernación.  
 Secretaría de Relaciones Exteriores.  
 Secretaría de la Defensa Nacional.  
 Secretaría de Marina.  
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
 Secretaría de Programación y Presupuesto.  
 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.  
 Secretaría de Comercio.  
 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.  
 Secretaría de Educación Pública.  
 Secretaría de Salubridad y Asistencia.  
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
 Secretaría de la Reforma Agraria.  
 Secretaría de Turismo.  
 Departamento de Pesca.  
 Departamento del Distrito Federal.

En los artículos subsecuentes de dicha ley, se encuentran plasmadas las atribuciones que a las mismas dependencias centralizadas les confiere. Por su parte la administración pública -- paraestatal, considera en el artículo 45 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, capítulo único, "como organismos descentralizados las instituciones creadas por -- disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". Así mismo en el artículo 46 la administración pública paraestatal añade" se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y -- organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de -- seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empre-

sas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de esta Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente". Finalmente en el artículo 49 de la mencionada ley y por lo que se refiere a los fideicomisos serán "los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento".

#### CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

El gobierno mexicano, ha incorporado en su orden del día la necesidad y la conveniencia de comprender una reforma administrativa sistemática y a fondo, como medio indispensable para incrementar la eficacia del sector público, en la búsqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines legalmente atribuidos al Estado, tanto de aquellos que son consuntivos a su propia existencia, como de los que la coyuntu-



ra política vaya demandando.<sup>8</sup>

Hablar de reforma administrativa supone una idea preconcebida, supone también un catálogo de valores, el que queramos -- aceptar en materia de disciplina o en materia de ciencias administrativas.

Hay veces que confundimos el cambio administrativo, con -- procesos internos de administración; pero la verdad, y esto refiriéndome a México, es el de encontrar acercarnos más a nuevas técnicas administrativas.

La reforma administrativa en México responde a un propósito y a una necesidad de comprensión totalizadora de lo que, a su vez, ha sido un propósito y una realidad de la vida pública del país.

Analizando la filosofía conceptual de lo que viene a ser reforma administrativa, observaremos que la misma está vinculada directamente a la fenomenología social, es decir no es un instrumento barroco, aunque a veces se antoja así. Mas de un funcionario creería que la administración es como un ejercicio de churriguera o de barroco en lugar de administración.<sup>9</sup> Pero la realidad es que entendemos en primer lugar, a la reforma -- administrativa como un instrumento del desarrollo social o del cambio social.

Sería inadecuado intentar que una reforma administrativa se diera en el vacío, tiene que darse en un Estado de derecho para empezar. En el régimen de derecho la reforma administrativa o proceso de la misma, se inscribe como un promotor de cambio.

8-Carrillo Castro Alejandro y Caso Andrés, La Reforma Administrativa en México, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, Vol.6, Vigésimo Aniversario, Experiencias Latino-Americanas. México 1975.

9-García Cárdenas, Luis Conferencia sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños - Cacho" A.C. Filial ENEP ACATLAN-UNAM. Noviembre 1977. México.

La tarea básica en general de la reforma administrativa o del acto administrativo en general, es que es promotor del cambio social, al igual que el derecho es el que rige, el que da pautas y regula la conducta del "deber ser" el cual se inscribe para la línea o ámbito de trabajo de desenvolvimiento.

Cambiar a la sociedad se dice fácil, pero esto puede ser una falacia; pero en fin, este proceso de cambio requiere de una instrumentación administrativa, cambiando el concepto. No tenemos una capacidad de organización a la cual distribuir, a la cual dotar a este esquema general de desarrollo. Tenemos pues una estructura básica que es la sociedad que conformamos todos.

¿Que pretendemos entonces de la administración pública?; no se habla de reforma administrativa, sino de la administración pública en general, que sea promotor de cambio, genere el cambio, modifique a la sociedad deseada, deliberada y volitivamente; es decir, que incida en el cambio de alguna manera, y que a la vez, la retroalimentación de este proceso sea que la dinámica social acepte a la reforma y a la administración pública, como uno de sus instrumentos útiles así como un instrumento para operar mejor, para organizarse mejor, para trabajar más eficiente y más eficazmente dentro de una dimensión social determinada.

Podemos decir y aceptar que México tiende al desarrollo y al progreso, cambiando sus estructuras, y uno de sus instrumentos para hacerlo, es realizar eficacia en el cambio de la administración pública.

El Estado es un promotor de desarrollo, dígame lo que se diga o quiera, ya que él mismo participa en el mismo, y uno de los principales instrumentos del Estado es la administración, ya que la misma es expresión organizada del Estado. El Estado lo conformamos todos en términos de derecho, ya que el Estado se identifica con este último. El Estado requie

re de herramientas y mecánicas para promover este desarrollo y ¿cuáles son?, naturalmente las que contiene la administración pública.

Si el Estado promueve y genera, y ya no solamente tutela al desprotegido, no solamente socorre a aquel que esta incapaz citado, indigente o desequilibrado en términos de riqueza o - distribución de la misma, convendremos que el Estado se convierte en el equilibrador, en el distribuidor de ingreso-egreso, en el promotor de un desarrollo equitativo y oportuno. -- ¿De que sirve un desarrollo fuera de tiempo? ¿Cuanta gente -- tendría crisis y hasta conflicto de morir de hambre probablemente, si pretendiésemos un aparato administrativo qué, -- cuantas veces, y aquí abrimos un paréntesis, le pedimos al -- Presidente de la República como cúspide del Gobierno, que resuelva todas nuestras causas y problemas?. El caso de nuestro país es muy evidente y muy concreto. Pensamos que el Presidente es el Estado, y nos olvidamos de toda la maquinaria que - existe abajo, alguien diría, quizás porque no son eficientes, quizás porque todo lo que ordena el Ejecutivo en turno en el poder se hace; quizás tengamos esta deformación. La realidad es que toda la instrumentación del Estado no es el Presidente, sino es toda una infraestructura, y en nuestro caso a veces es absoluta, burocrática etc, pero en fin es una estructura de operación y de derecho, elementos fundamentales que apoyan esta idea de promoción del desarrollo.

El Estado mexicano qué podría hacer, al no tener los -- medios necesarios para operar, los medios e instrumentos deliberados, articulada y programadamente en este desarrollo, estas instancias, estas prioridades. Estos elementos de desarrollo general se expresan precisamente en esta tesis. Si - el Estado promueve el desarrollo y no cuenta con lo necesario para el cambio, tendríamos un Estado inadecuado, carente e injusto; y en esta medida se requiere de que estos instrumentos esten adecuados a los objetivos.

Hace unos seis o cinco años se hablaba de los postulados u objetivos del Estado moderno mexicano. La distribución de la riqueza, se constataba inequitativa; una mayor independencia económica y tecnológica; y otros como la idea de elevar los ni veles de vida.

México, como el actual de sesenta millones de habitantes que supone más del cincuenta por ciento con menos de 20 años de edad, nos implica la necesidad de un aparato administrativo complejo. La pregunta es ¿que tan complejo? y ¿que tan complejo en si se vuelve, que resulta ineficiente para los propósitos para los que fue creado?. Aquí empieza a bislumbrarse la idea de la reforma administrativa. Necesitamos poner un aparato de ejercicio gubernamental más moderno. La modernidad impli ca que va a llegar un momento en que no sepamos para empezar- ¿cuántos somos? ¿que funciones realizan entre si? ¿como se --- trasladan sus actividades? ¿que objetivos cruzados torpemente tienen entre si?. La estructura pública mexicana y su naturale za jurídica en cada uno de los organismos ya mencionados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no nos inte resará por el momento, solo observaremos que somos muchos. Es como vemos que ha crecido la estructura administrativa.

Todos aceptamos que en la época contemporánea, dividir el trabajo, o sea la racionalidad en los procesos de cambio, es - precisamente la capacidad de operar con mayor eficacia y efi ciencia.

En la medida que procedamos con racionalidad a dividir -- nuestro trabajo, a establecer, pautas en las que a traves de - ellas podamos ir adjudicándole una responsabilidad a un titu lar o a varias gentes, y estos a su vez puedan derivar sus res p onsabilidades a sus colaboradores y subordinados; en esta medida el proceso de cambio se hará en dos características más - rápidamente. No tenemos derecho a detener el proceso de cambio. Pero en un momento dado, la idea de conflicto que se presenta,

es dar a la sociedad que pide nuevos instrumentos, eficaces, eficientes y lo más económico, ya que a nuestro pueblo le debe costar barato, ya que nuestro ingreso no esta bien distribuído; por ello cualquier gasto que se haga en administración debe ser un -gasto corto, económico y modesto; y algo muy importante productivo, eficiente, racionalizado. La idea de reacionalización, pues, inspira la idea de división de trabajo. Esto como se ve es fácil pero no dividiendo el trabajo desde el escritorio, sino llevarlo y dar atribuciones; logicamente dándole poder de decisión a tal o cual persona, titular de una secretaría u organismo público -descentralizado.

La administración pública debe ser un instrumento de cambio, sino lo es, que sea un mal necesario, bien que sea pues un mal menos, pero que demuestre ser sencilla, agil barata y sobre todo eficiente.

Una vez ya analizado el propósito de nuestra reforma administrativa, entraremos al campo de algunos conceptos que van relacionados íntimamente con la misma.

El cambio administrativo.- consiste en definir a la reforma administrativa como una adaptación espontánea que se da en la administración pública como resultado de los cambios que sufre la sociedad.

Se concibe así como un proceso natural en el que la estructura, funciones y componentes administrativos evolucionan paralelamente al desarrollo del país y del Estado.

La modernización administrativa.-se refiere a las innovaciones tecnológicas que se presentan en las organizaciones públicas y que determinan la existencia de reforma administrativa. Se interpreta el avance técnico en computación, estadística, presupuesto, planeación etc; como reforma administrativa. Es también, la búsqueda de racionalidad, sin prever objetivos

y beneficios para el desarrollo de la comunidad. Hay veces que se confunden medios con fines.

La restructuración administrativa.- corresponde, a este término la idea que las estructuras a fondo son reforma administrativa. Los cambios en la división de trabajo, la sistematización de las tareas y la racionalización en el aprovechamiento de los recursos son considerados como reformas administrativas.

El proceso integral.- considera la reforma administrativa como un proceso permanente, deliberado, inducido y racional de adecuación de las estructuras, funciones, sistemas y recursos de la administración pública a las necesidades prioritarias de la sociedad nacional y a la filosofía y estrategias de desarrollo, determinadas por el Estado promotor del bienestar.

Lo anterior es un concepto más integral de la reforma administrativa, como un medio legítimo del Estado, para adaptar en forma permanente un aparato administrativo.

Con esta idea de reforma administrativa, es posible compatibilizar objetivos de desarrollo con objetivos administrativos; beneficios sociales con resultados administrativos.

Los indicadores como eficiencia, productividad y eficacia, tienen su medida con términos de beneficio social.

La eficacia la determinaremos, en una actividad de fuerza y poder, para obrar o producir efectos en cuanto a la mediación y confrontación de resultados administrativos, en función de los beneficios sociales obtenidos.

La eficiencia la conceptuaremos, como facultad o virtud, que nos lleva a lograr propósitos efectivos y determinados. La mediación de la eficiencia administrativa, radica en la con-

frontación de resultados de beneficio técnico, de economía pública y de carácter social para la comunidad. La filosofía que ---orienta la mística administrativa, debe venir dada por el ordenamiento de los medios de adecuación a los valores, ideologías y -necesidades de la sociedad. Este elemento es la esencia de toda reforma administrativa y su razón de ser.

#### LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Existen muchos, pero mencionaré los más importantes, no -- hay que olvidar que la reforma administrativa es un instrumento, ya que el grave error de varios administradores, ha sido que confunden los fines con los medios, y la administración es un medio, y se deberá observar como un medio y no convertido en un fin. -- Con cuanta facilidad se predica lo que anteriormente se dice, y con cuanta facilidad se olvida que el administrador es un medio e instrumento, y convierten su actividad en un fin en si mismo, actividad muy frecuente en los administradores.

Dentro de los objetivos que persigue la reforma administrativa podemos enunciar los siguientes:

1.- Definir una división de trabajo clara y precisa dentro de las estructuras del gobierno, acorde con las actividades del país. Es decir que la reforma administrativa defina que le corresponde a cada organismo público, que le compete a cada titular de las mismas y así con esto evitar problemas más adelante.

2.- Armonizar las funciones normativas, sustantivas y adjetivas en tres niveles de operación y eficiencia: MACRO-todo; MESO-intermedio y MICRO-a nivel de talla, especificado y particular. Es decir, que las cosas que se dicen en un deber ser, se establecen leyes, se instrumenta y se opera en la expresión instrumental del gobierno.

3.- Adecuar la organización y los procesos administrativos a las necesidades del sistema de economía mixta.

4.- Precisar esferas de competencia, decisión y consulta.

5.- Perfeccionar los sistemas de planificación, programación y evaluación de las actividades, encauzadas a objetivos y metas de desarrollo económico y social. Mucho se ha hablado de planeación en México, así mismo se ha hablado de desarrollo -- económico y cuanto más de programación; y sin embargo que tan lejos estamos de obtener al menos un acercamiento auténtico a estas actividades. Comenzamos hace algún tiempo a entender de institucionalizar la idea de planeación y programación.

6.- Mejorar la eficiencia operativa de los servicios públicos en función de calidad y oportunidad en la ejecución. - Tenemos que mejorar eficiencia operativa de los servicios.

7.- Mejorar la eficiencia operativa de los trámites regulativos en las oficinas públicas en relación a la atención expedita y ágil de los problemas presentados por el público.

8.- Perfeccionar la eficiencia operativa en la atención, información y orientación al público.

9.- Integrar a desarrollar las potencialidades de los trabajadores al servicio del Estado. La burocracia en México es un ente muy complejo, todavía no sabemos finalmente, en - que dimensión y con que orientación se maneja en el sector - público.

10.- Desarrollar en forma armónica la capacidad técnica, laboral y cultural de los empleados públicos.

11.- Proporcionar un ambiente sano de trabajo dentro de las oficinas Gubernamentales.

12.- Favorecer la productividad en el mejor aprovechamiento racional de los recursos humanos, financieros y materiales. Como se ve, son distintos objetivos, pero están íntimamente relacionados, hablan de tesis esencial, racionalizar la función pública, es decir hacerla más ágil, más expedita, más directa, más cómoda, más clara, más eficiente, simplemente menos complicada, menos engorrosa.

13.- Racionalizar el gasto público y mejorar los sistemas de presupuesto y control financiero. Orientando que el gasto público produzca mejor para el Estado mexicano, para nosotros mismos como conglomerado social.

14.- Mejorar la estructura, composición y operación del financiamiento del gasto público y el manejo de la deuda tanto interna como externa.

15.- Optimizar la operación y funcionamiento de las empresas públicas, para lograr una mejor aportación de la administración pública paraestatal a la economía nacional y al bienestar social.

En la medida en que una reforma administrativa cumple -- con éstos objetivos y contribuye con carácter instrumental a los logros de desarrollo, puede decirse que esa adecuación administrativa permanente ha rendido frutos.

#### FORMA EN QUE OPERA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Los planteamientos de la reforma administrativa, son una serie de consideraciones sobre la evolución, magnitud y complejidad de las tareas de la administración pública en el Estado Mexicano, así mismo es la necesidad de una racionalidad en la estructura, funcionamiento y sistemas, de la administración.

La visión de esta reforma administrativa es integral o so

cioglobal; así también la orientación a la que se encamina, es hacia el mejoramiento administrativo en su conjunto, en logros de mayor eficiencia, rendimiento y productividad. Se logrará - su enfoque pues, por objetivos, por sistemas, por programas, es estructural funcional y participativo.

Los niveles esenciales en los que se maneja la reforma administrativa son tres, que anteriormente toqué en forma somera, me refiero a los siguientes: Microadministrativo; hacia dentro de las dependencias del sector público, Mesoadministrativo: -- orientado a los Sectores Administrativos de Agrupamientos Institucionales; Macroadministrativo: Intransistémico, hacia todo el sistema y estructura de la administración pública.<sup>10</sup>

Microadministrativo.- esto es un fenómeno endógeno, alimenta internamente, es el nivel específicamente de lo micro, - micro nivel institucional.<sup>11</sup>

Mesoadministrativo o Sectorial y microadministrativo global.- Si no entendieramos el proceso de reforma en estas tres instancias tendríamos conflictos, porque hay problemas que atacan a toda la administración pública. Ejemplo: problema de eficiencia en la productividad de un empleado público, igual se da en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en la de Patrimonio y Fomento Industrial.<sup>12</sup>

En el nivel MACRO, encontramos problemas generales de comportamiento del empleado público. Ejemplo: nos encontramos un empleado majadero que nos cierra la ventanilla en las narices, en la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda o en la de Patrimonio. Igualmente, necesitamos en consecuencia, reformar a un nivel macro, todo ese proceso dentro de una operación general de administración.<sup>13</sup>

10-Carrillo Castro, Alejandro-La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979) Ed. Porrúa, S.A. Pag.55.

11-García Cárdenas, Luis. Conferencia citada.

12-Ibidem.

13-Supra.

INSTRUMENTACIONLineamientos y Mecanismos de Congruencia Institucional.

Los cambios estructurales y funcionales producidos con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hicieron urgente la necesidad de contar con lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, -- así como con mecanismos de participación (Comités Técnicos --- Consultivos) en los cuales se gestaran tales lineamientos, se discutieran problemas afines y se propiciaran políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas comunes de cada una de las dependencias participantes.

De acuerdo con dichos cambios se actualizaron los lineamientos de reforma administrativa, concretados en una primera etapa, a los aspectos de carácter institucional. Para tal efecto, fue convocado el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública centralizada, a fin de que trabajara en una reunión extraordinaria de 3 días, en Oaxtepec, Mor., en la elaboración de un proyecto de lineamientos que deberían observar para el Programa de Reforma Administrativa, a nivel institucional, las dependencias y entidades del sector público. Dicho proyecto fue aprobado -- por el Presidente de la República y dado a conocer en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977.

Por otra parte, han quedado debidamente integrados, como mecanismos fundamentales de reforma administrativa en las dependencias y entidades, los siguientes órganos:

Las Comisiones Internas de Administración y Programación, como mecanismos de participación y de asesoría para la toma -- de decisiones.

Las Unidades de Organización y Métodos.

Las Unidades de Programación.

Las Unidades de Presupuesto.

Las Unidades de Informática y Estadística.

Las Unidades o Enlaces de Evaluación.

Las Unidades de Orientación, Información y Quejas.

Estas unidades, además de sus funciones propias, tienen como propósito fundamental promover el eficiente establecimiento de los sistemas de su competencia y trabajar coordinadamente -- con las unidades similares de otras dependencias a través de -- los respectivos Comités Técnicos Consultivos.

Por lo que se refiere a los mecanismos participativos, muchos de ellos creados anteriormente, se restablecieron después de haber permanecido inactivos durante algunos años. Algunos, -- los menos, siguieron funcionando sin interrupción y otros más fueron creados en este año. Los más importantes son:

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.

El Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos.

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática.

El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

El Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.

El Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos.

### LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

#### Sector Administrativo y Coordinación Sectorial

La Sectorización de la Administración Pública Federal forma parte del Programa Global de Reforma Administrativa emprendi

do por el Gobierno de la República durante la presente Administración y responde al imperativo de dar dirección, coherencia y unidad a las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto. En este sentido, la sectorización es un esfuerzo de racionalización de las acciones públicas.

En una definición amplia y genérica la sectorización de la - Administración Pública Federal se debe entender como el acto jurídico-administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de Entidades Paraestatales bajo la coordinación de una Dependencia Centralizada.<sup>14</sup> La Sectorización es, por tanto, una convención de análisis, un sistema de trabajo.

Esta definición se compone de tres elementos: un sujeto activo, la Dependencia Centralizada que funge como coordinadora de - sector; los sujetos coordinados, el grupo de Entidades Paraestatales, y una acción, coordinar. En la definición se advierte, por - tanto, que el sector administrativo está compuesto por una Dependencia Centralizada (la "cabeza") y un grupo de Entidades Paraestatales, y su función es hacer posible la coordinación de las actividades de instituciones con diferente personalidad jurídica.

De esta manera, la posibilidad de hacer realidad un ordenamiento sectorial se plasma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que considera por primera vez a las Entidades Paraestatales como parte integrante de la Administración Pública Federal, y permite que, sin detrimento de su distinta per-

14-En este contexto se denomina Dependencias Centralizadas a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Dentro de las - empresas de participación estatal se consideran las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y aquellas asociaciones o sociedades civiles en que la participación o el número de los socios de la Administración Pública Federal sea determinante.

sonalidad jurídica, las entidades paraestatales puedan servir de apoyo a las políticas sustantivas de la Dependencia Centralizada coordinadora del sector en que han sido agrupadas. La coordinación sectorial respeta, por tanto, la autonomía legal, patrimonial, financiera, técnica y orgánica de las entidades paraestatales.

Las figuras jurídicas de "sector administrativo" y de "coordinador de sector" tienen su origen y fundamento legal en el Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

"El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública -- Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador de sector correspondiente".

Por su parte, el Artículo 51 establece las atribuciones de los Coordinadores de Sector, al disponer que:

"Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal que determine el Ejecutivo Federal".

La instrumentación de la reforma administrativa, en su aspecto de sectorización de la Administración Pública Federal, ha obedecido a un proceso en el que se pueden apreciar cuatro fases:

- 1a. De agrupamiento sectorial.
- 2a. De emisión de los Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.

3a. De depuración de los sectores, y

4a. De emisión de lineamientos y criterios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

#### Agrupamiento Sectorial.

El agrupamiento de las entidades paraestatales se estableció por Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977 (D.O. 17 de enero de 1977). La distribución de las entidades paraestatales por sectores administrativos se llevó a cabo, en general, tomando en consideración la afinidad de las atribuciones, funciones y actividades de la Dependencia Centralizada que fungiría como coordinadora de sector con los objetivos y actividades de las entidades paraestatales que se agruparían en su ámbito de responsabilidad. Sin embargo, hubo necesidad de acotar este criterio general con base a otros elementos. Por ejemplo:

a) Las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas se agruparon en el sector administrativo que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual no implicó que junto con ellas quedarán agrupadas en ese mismo sector las entidades paraestatales en cuyo capital participen mayoritaria o minoritariamente si sus actividades no eran afines a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Debido a que una buena parte de las entidades paraestatales se integra en consorcios o grupos de empresas que responden a una matriz, se procedió, en una primera instancia, al agrupamiento de los consorcios o grupos como si se tratara de una unidad. De esta manera las filiales o subsidiarias corrieron la suerte, en cuanto a sectorización, de su matriz o cabeza de grupo.

c) Los fideicomisos eminentemente financieros y no ligados

ADMINISTRATIVA Y ECONOMICA

directamente a programas sustantivos, se agruparon en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, --- mientras que los fideicomisos operativos o vinculados directa-- mente a programas sustantivos se distribuyeron en los sectores administrativos con cuyas atribuciones y propósitos tuvieran ma yor conexión.

d) Otras entidades paraestatales, cuyas actividades tenían relación con más de una Dependencia Centralizada, se agruparon en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias gubernamentales.

Lineamientos para la Sectorización de la Administración Federal.

En la Reunión de Gabinete, efectuada el 22 de julio de --- 1977, el Presidente de la República, después de conocer y aprobar los primeros Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal, ordenó el inicio formal de las re-- formas administrativas sectoriales o Segunda Etapa del Programa Global de Reforma Administrativa. En esa ocasión señaló:

"Ahora quisiera que entráramos de lleno a la segunda etapa convencionalmente hablando- de la reforma administrativa, que - es la más importante: darle pleno sentido funcional a lo que he mos llamado la sectorización; determinar qué significa y cómo - funciona la imputación sectorial de los llamados cabezas de sec tor; precisar cuál es el significado de este término y la posi-- ción que tienen quienes se responsabilizan de un sector determi nado con respecto a las entidades que el mismo comprende, así co mo la responsabilidad que compete a las unidades administrativas que tienen asignadas funciones globales -las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público-, que -- constituyen el eje de la reforma administrativa; investigar cómo vamos a armonizar las funciones administrativas de los cabezas de sector y finalmente, cómo vamos a concebir, a conciliar y a -

hacer eficientes las funciones de planeación, dirección, integración, control, vigilancia y evaluación de las entidades sectorializadas.<sup>15</sup>

Fue con el propósito de precisar la manera como se ejercerían las funciones de orientación y apoyo global (planeación, programación-presupuesto, información y estadística, evaluación y financiamiento) a cargo de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, así como el papel que asumirían en relación con estas funciones las Dependencias Coordinadoras de Sector y las Entidades Paraestatales que se emitieron los primeros "Lineamientos...", documento que recogía las funciones, decisiones y responsabilidades que correspondían a cada nivel de la Administración Pública Federal, en materia de programación, presupuestación, evaluación, financiamiento e información.

Estos primeros "Lineamientos...", estuvieron vigentes casi dos años. Poco tiempo después de su distribución se inició un proceso de seguimiento de su operatividad y observancia, del que se recogieron experiencias, opiniones y sugerencias de diversas instituciones de la Administración Pública Federal, que sirvieron de base para actualizarlos con el propósito de fortalecer el concepto de coordinación sectorial y motivar decisiones y acciones que permitieran resolver de mejor manera los problemas observados en el proceso administrativo global en sus distintos niveles de preparación de decisiones. En tal sentido, en la Reunión de Gabinete efectuada el 25 de mayo de 1979, fue aprobada por el Presidente de la República una Segunda Versión de los "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal", que buscan adecuar los sistemas administrativos actuales y mejorar los procesos de planeación, programación-presupuestación y

15- Boletín de Estudios Administrativos No. 9, Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977, pág. 11.

evaluación de acciones y empleo de recursos, así como establecer de manera clara y precisa las normas y principios generales que deben regular las actividades públicas dentro del nuevo modelo - sectorial de la Administración Pública Federal.

### Depuración de los Sectores Administrativos

Por depuración debe entenderse el proceso de análisis de los objetivos, estructuras, funciones, naturaleza jurídica y actividades de las entidades paraestatales, llevado a cabo por -- las dependencias competentes,<sup>16</sup> a efecto de determinar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas sectoriales, -- precisar sus fines u objetos sociales, definir su conveniencia desde el punto de vista de la economía nacional o del interés -- público y esclarecer las áreas de duplicación o complementariedad con el propósito de estructurar e instrumentar un programa de depuración de los sectores administrativos.

Este programa de reformas a la Administración Pública Para estatal ha dado como resultado la liquidación o extinción, fusión y, en ocasiones, creación de algunas entidades paraestatales, a efecto de conseguir el fortalecimiento y racionalidad de los sectores administrativos.

El Acuerdo de Sectorización, expedido el 13 de enero de -- 1977 y publicado en el Diario Oficial del día 17 de enero de -- 1977, incluyó, en su Art. 4o., la mecánica procedimental para llevar a cabo la reestructuración de los sectores. Este Artículo 4o. establece "que la Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal:

16-Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Coordinación General de Estudios - Administrativos y Coordinadores de Sector.

a) La modificación de la estructura y bases de organización de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades, y

b) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público."

Por otra parte la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece en sus Artículos 8o. y 9o. la facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto para que, a nombre del Ejecutivo Federal, autorice "la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, - ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o - adquiriendo todo o parte de éstos", así como para constituir o - incrementar los fideicomisos públicos y la modificación o disolución de los mismos cuando convenga al interés público.

Como resultado de las reformas a la Administración Pública-Paraestatal han sido necesarias la modificación y actualización-permanentes del Acuerdo de Sectorización, y en tal virtud se han expedido cuatro Acuerdos modificatorios publicados en los Diarios Oficiales de 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980.

Los cambios, modificaciones y transformaciones que han alterado la composición de los sectores administrativos han sido de carácter cuantitativo y cualitativo, y con el propósito de registrarlos adecuadamente fue preciso establecer diversos conceptos - de índole convencional, mismos que a continuación se explican.

#### Creación de Entidades Paraestatales

Este concepto engloba la constitución de nuevas entidades pa

raestatales, las que no siempre son creaciones propiamente dichas,<sup>17</sup> sino que en ocasiones se trata de creaciones por modificación,<sup>18</sup> por fusión,<sup>19</sup> por escisión,<sup>20</sup> o bien se trata de adquisiciones de entidades que antes fueron del Sector Privado.<sup>21</sup>

### Omisiones <sup>22</sup>

Por este rumbo se han agregado algunas entidades paraestatales que, habiendo sido creadas antes de enero de 1977, en el momento de la integración del Acuerdo de Sectorización (D.O. 17-1-77), no se contaba con la información al respecto o no se tenía conocimiento de su existencia.

### Extinciones y liquidaciones

Bajo este concepto se han agrupado las entidades que de acuerdo a los procedimientos jurídicos que contemplan las leyes en la materia, así como las demás disposiciones públicas que reglamentan a las entidades paraestatales, han dejado de tener existencia jurídica. En el caso de los Organismos descentralizados y de los fideicomisos públicos se ha considerado formalizado el procedimiento de extinción a partir de la fecha en que entra en vigor la disposición gubernamental respectiva, salvo el caso de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, en cuyo ordenamiento de liquidación se prevé un procedimiento específico; respecto de las empresas de participación estatal, ya sea mayoritaria o minoritaria, las liquidaciones se consideran formalizadas hasta el momento en que se haya cumplido el procedimiento establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles, de donde se deriva la necesidad de diferenciar las liquidaciones en proceso de las que ya se encuentran formalizadas.

17- Por ejemplo: Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

18- Por ejemplo: Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (antes Instituto Nacional de la Juventud Mexicana).

19- Por ejemplo: Impulsora Guerrerense de las Oleaginosas S.A. de C.V. (resultante de la fusión de Aceitera de Guerrero, S.A. de C.V. e Impulsora Guerrerense del Cocotero S. de R.L.I.P. y C.V.).

20- Por ejemplo: Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Uranio Mexicano (resultantes de la extinción del Instituto Nacional de Energía Nuclear).

21- Por ejemplo: Fundidora Monterrey, S.A.

22- Por ejemplo: Manufacturera de Cigüñales, S.A. de C.V.

### Retiro de otras entidades

La depuración de los Sectores Administrativos debe contemplarse como un proceso dinámico, ya que en la práctica se ha observado que es necesario abundar en el análisis de los antecedentes y naturaleza jurídica en las entidades sectorizadas, lo que ha permitido detectar algunas instituciones cuyas características no cumplen -- con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para ser consideradas como entidades paraestatales.

### Resectorizaciones

Así se conoce la transferencia de una entidad paraestatal de un sector administrativo a otro, atendiendo a la interrelación de los objetivos institucionales y sectoriales. Por ejemplo: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (de S.C.T. a S.A.H.O.P.).

### Redistribuciones Intrasectoriales

Se trata de la reubicación de una entidad dentro del mismo sector, debido a que se le consideró originalmente como un tipo -- de entidad que no correspondía realmente a su naturaleza jurídica, pudiendo citarse como ejemplo más característico las reclasificaciones de diversas empresas de participación estatal mayoritaria a minoritaria (Oerlikon Italiana de México, S.A.; Impulsora La Forestal, S. de R.L. de I.P. y C.V.), y viceversa (Azufrera Limonta, S.A.; Cobre de México, S.A.).

### Cambio de Denominación Social

Bajo este rubro se agrupan aquellas entidades que, como resultado de una modificación a su estructura orgánica y/o funcional, han modificado su denominación o razón social, por ejemplo; el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, que al modificar su objeto social se transformó en Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la

## Vivienda Popular.

De emisión de lineamientos y criterios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

El número 104 de los "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal", en su Capítulo "Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa", señala a la Coordinación General de Estudios Administrativos la responsabilidad de:

"Promover la emisión de lineamientos y criterios que normen globalmente las políticas de las entidades paraestatales en materia de eficiencia, eficacia y rentabilidad social y financiera y otros aspectos de interés general, así como la elaboración de estudios relacionados con la Administración Pública Paraestatal".

En efecto, la sectorización de la Administración Pública Federal, así como los Lineamientos para su funcionamiento constituyen tan sólo un primer paso para lograr la eficiencia y eficacia de la estructura y funcionamiento global de las Dependencias y Entidades Paraestatales que la conforman.

Es posible todavía profundizar en el significado e implicaciones de la sectorización; así como detectar las posibilidades que ofrece el esquema sectorial para la instrumentación de nuevos mecanismos que permitan una mejor y mayor coordinación, encaminada a fortalecer la racionalización de la operación tanto de las dependencias como de las entidades de la Administración Pública Federal.

En ese contexto, es conveniente analizar la posibilidad de intentar nuevos reagrupamientos que permitan un mayor grado de coordinación así como explorar la factibilidad de utilizar controles discriminatorios a las empresas públicas en función de su participación en el mercado de bienes y servicios, su importancia en la economía nacional, e incluso de acuerdo al lugar que ocupen dentro de las prioridades del Plan de Gobierno.

Asimismo, sería provechoso evaluar el comportamiento de diversos mecanismos de coordinación sectorial establecidos en algunos sectores, con el objeto de analizar la oportunidad de recomendar su generalización a otros sectores.

Discutir y evaluar la necesidad de lograr un consenso en cuan

to a las características que permitiesen normar la composición y las transformaciones de la Administración Pública Paraestatal a la luz del esquema actual de funcionamiento de la Administración Pública Federal y los objetivos del gobierno.

Para investigar sobre estas materias se consideraría conveniente unir los esfuerzos y experiencias de las Dependencias de Orientación y Apoyo Global y de las Dependencias Coordinadoras de Sector en un grupo de trabajo ad hoc en que se encuentren debidamente representadas, a efecto de establecer los mecanismos conducentes a dar cumplimiento a lo estipulado por el Lineamiento - 104.

MARCO CONCEPTUAL DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.<sup>23</sup>

Niveles de Decisión y Sistemas Administrativos

La Sectorización de la Administración Pública Federal implica un esfuerzo por concebir la organización y el funcionamiento de las partes que la integran de una manera más articulada y coherente ; constituye, por tanto, un elemento de particular importancia dentro del objetivo básico de "organizarnos para organizar" como aspecto fundamental del actual Programa de Reforma Administrativa.

Entre los objetivos básicos que se plantea y propone el nuevo esquema de organización y funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal, destacan los siguientes:

a) Ordenar la vasta y compleja Administración Pública Paraestatal en grupos sectoriales que permitan una mayor coordinación y control de las entidades que la integran, a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruencia de este ámbito de la Administración Pública Federal, así como agilizar el proceso de su depuración, reestructuración y, en su caso, fortalecimiento.

b) Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en ca

23- Fuente: Presidencia de la República, Coordinación Gral. de Estudios Administrativos. "Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal" Colección Lineamientos No.3. México 1979 PP.27-31.

da sector administrativo en coadyuvantes fundamentales de las políticas sustantivas a cargo de la dependencia centralizada correspondiente.

c) Modalizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación de la Administración Pública Federal con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor precisión y coherencia al plan y a los programas globales que permitan la compatibilización de los planes y programas sectoriales e institucionales.

d) Dar Unidad y direccionalidad al Gasto Público Federal en su conjunto.

La concepción sectorial, como convención de análisis programático, obliga a considerar y diferenciar los distintos niveles de preparación de decisiones que funcionan dentro de la Administración Pública Federal y que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global (Secretaría de Programación y Presupuesto, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público), a las dependencias coordinadoras de sector (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y a las entidades paraestatales que se integran a cada sector. Estas instancias de preparación de decisiones realizan en sus respectivos ámbitos y niveles de competencia, las funciones relacionadas con los procesos administrativos básicos del quehacer público - la planeación de actividades, la programación y presupuestación de las mismas y la evaluación de los procedimientos y resultados obtenidos-; sin embargo, la diferencia estriba en los distintos niveles de agregación y responsabilidad que corresponden a cada una de ellas dentro del proceso general de toma de decisiones de la Administración Pública Federal.

La integración de los sectores administrativos, a partir del agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, ha originado un proceso de adecuación de los sistemas (estructuras y --

funciones) en que se apoya la Administración Pública Federal para el cumplimiento de sus atribuciones y el consiguiente desempeño - de sus actividades.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, ante la complejidad de un medio en constante evolución, la sectorización de la Administración Pública Federal debe concebirse como un proceso dinámico y, por lo tanto, sujeto a cambios permanentes, que pretende mejorar las prácticas actuales, a fin de que el aparato administrativo público esté cada vez en mejores condiciones de hacer frente a las necesidades y demandas planteadas por un medio ambiente que se encuentra, a su vez, en continuo cambio y desarrollo. Dentro de esta concepción se pretende ir institucionalizando la sectorización de la Administración Pública Federal, gradualmente o por aproximaciones sucesivas, a fin de ir estructurando mecanismos y sistemas que le permitan hacer frente a los problemas actuales y a los que surjan en el futuro mediano.

Al inicio del actual sexenio se elaboraron los primeros Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal. A dos años de distancia y merced al proceso de seguimiento de su grado de operatividad y observancia, se han podido recoger experiencias, opiniones y sugerencias de diversas instituciones de la Administración Pública Federal, que obligan a actualizarlos con la idea de fortalecer el concepto de la coordinación sectorial, a fin de propiciar decisiones y acciones que permitan ir resolviendo de mejor manera los problemas que se han observado a lo largo del proceso administrativo global en sus distintos niveles. Se busca adecuar los sistemas administrativos actuales a fin de mejorar los procesos de planeación, programación-presupuestación y evaluación de acciones y empleo de recursos, así como establecer de manera clara y precisa las normas y principios generales que deben regular las actividades públicas dentro del nuevo modelo sectorial de la Administración Pública Federal.

### Dependencias de Orientación y Apoyo Global

La sectorización debe entenderse como parte importante del proceso de programación global, y en este sentido establece la forma en que las dependencias de orientación y apoyo global, las coordinadoras de sector y las entidades paraestatales habrán de participar en los sistemas básicos de planeación, programación presupuestación y evaluación, mismos que a su vez se apoyan en el Sistema Nacional de Información y se encuadran en el marco jurídico y organizacional de la Administración Pública Federal en su conjunto.

El agrupamiento de las entidades paraestatales en sectores administrativos se concibe básicamente como una imputación de responsabilidad que debe interpretarse con propósitos de coordinación y no como pretexto para el enfeudamiento administrativo de dichos sectores. La constitución de los sectores no se llevó a cabo para desarticular las acciones, sectorizándolas, de la Administración Pública Federal, sino para contribuir, por medio de la sectorización, a la globalización más eficiente y racional de las actividades de la misma. En este sentido, la sectorización no constituye un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar la globalización de los programas y actividades de la Administración Pública Federal.

Las dependencias de orientación y apoyo global, sin detrimento de sus funciones de compatibilización y promoción de la congruencia y coherencia globales en las actividades de la Administración Pública Federal, propiciarán la debida participación de las dependencias coordinadoras de sector en los mecanismos de racionalización de la acción gubernamental en su conjunto, en la que corresponde a las primeras una función esencialmente normativa y rectora.

Las tareas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito Público tendrán, para efectos de la sectori

zación, un triple carácter: normativas o definitorias, en tanto que son Órganos de autoridad; de vigilancia y control global en materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos; y de apoyo y asistencia técnica para habilitar a las dependencias en su nuevo papel de coordinadoras de -- sector. Las tareas que desempeñan estas dependencias en su carácter globalizador de las acciones y recursos de la Administración Pública Federal comprenden de manera relevante la responsabilidad de establecer las normas y políticas que regulen la acción de las distintas entidades en función de su ubicación sectorial, actuación en la economía, rentabilidad social y financiera y la situación patrimonial específica. Sólo excepcionalmente podrán sustituir a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando esto resulte necesario ante la innacción o inadecuada función de las entidades sectorizadas o, en su caso, del coordinador de sector, de acuerdo con lo establecido por la Ley.

Estas nuevas tareas globalizadoras les corresponden con independencia de las funciones directamente operativas que a las citadas Secretarías de Estado encomienda la Ley. Asimismo, deben coadyuvar a fortalecer la acción de los coordinadores de sector, procurando que ninguna de dichas instancias o niveles de decisión sirvan de pretexto para la sustitución o duplicación de las funciones operativas que a cada dependencia o entidad paraestatal corresponden.

#### Comisión Gasto - Financiamiento

Por la íntima relación que debe existir en el desempeño de las funciones de orientación y apoyo global encomendadas a las Secretarías de Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito Público se vuelve necesario el funcionamiento de la Comisión Gasto-Financiamiento como instancia de coordinación y preparación de la información que requieren ambas Secretarías para operar como dependencia de orientación y apoyo global. Esta Comisión no deberá convertirse en una instancia autónoma de decisión, sino fundamentalmente de compatibilización de las decisio

nes que a cada dependencia corresponden. Por las responsabilidades y atribuciones que mantienen cada una, estas tareas de compatibilización hacen necesario que este foro de coordinación considere los aspectos de las acciones y recursos en los niveles global y sectorial, así como en el ámbito regional. Sus funciones y actividades tendrán básicamente un carácter asesor y preparatorio de las decisiones institucionales correspondientes. El trabajo de la Comisión permitirá la elaboración de un Programa Simultáneo de Gasto-Financiamiento para la Administración Pública Federal.

#### Dependencias Coordinadoras de Sector

Las dependencias coordinadoras de sector deberán plantear, como parte de sus funciones, una concepción integral del sector que les permita una formulación de conjunto de los programas, objetivos, metas, acciones, recursos o medios y los instrumentos administrativos y jurídicos que a dicho sector correspondan; así como precisar el papel que deberán desempeñar las entidades para estatales bajo su coordinación, a fin de alcanzar los propósitos sectoriales de su responsabilidad.

La sectorización debe entenderse básicamente como un esfuerzo de armonización de los objetivos y metas de las entidades paraestatales con aquéllos de la dependencia coordinadora de sector, a fin de que, a partir de planteamientos nacionales, puedan derivarse objetivos y metas de carácter sectorial, así como los correspondientes planes y programas sectoriales, que permitan a la Secretaría de Programación y Presupuesto analizarlos en conjunto y hacer un esfuerzo de compatibilización y congruencia global. En el proceso simultáneo de programación-presupuestación, el énfasis debe recaer en la armonización de los objetivos, metas y acciones programáticos, para propiciar que la presupuestación correspondiente fortalezca la congruencia de dichas actividades.

Las dependencias coordinadoras de sector deberán estar conscientes de que la sectorización no puede entenderse como un ejercicio en el que su participación se circunscriba tan sólo a los aspectos meramente presupuestales, ya que tal acción alteraría - la filosofía del proceso mismo de programación y reduciría el papel de la sectorización a la creación de una instancia adicional, que sólo entorpecería y empobrecería la concepción sectorial que surge del Programa de Reforma Administrativa.

Por tanto, se concibe a cada dependencia coordinadora de sector como la unidad que tiene a su cargo tutelar o armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales, con la idea de coadyuvar a la racionalización del quehacer público en su conjunto, constituyéndose, por ello, en el canal de integración y presentación de los planes y programas de dichas entidades ante las dependencias responsables de las decisiones a nivel global. Queda a su cargo la vertebración de los objetivos y metas institucionales con los correspondientes al sector administrativo de que se trate, buscando que éstos a su vez se deriven de los objetivos y metas que, a nivel de una mayor agregación establezcan, en función de la programación económica y social y de las políticas generales para cada sector, las dependencias de orientación y apoyo global.

Los presentes Lineamientos de Sectorización refuerzan la figura del coordinador de sector al señalarle funciones que le permiten asumir plenamente la responsabilidad de su sector y lo obligan a estructurar sus programas y subprogramas de corto, mediano y largo plazos, así como a definir y emitir las políticas que regulen la actuación en el medio social y la operación, expansión y situación financiera de las entidades paraestatales agrupadas en el ámbito sectorial de su competencia, ajustándose a los Marcos globales y a las condiciones específicas de las diferentes entidades.

### Entidades Paraestatales

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal constituyen el ámbito de la Administración Pública Federal donde se producen, fundamentalmente, las funciones típicamente operativas de la misma, en contraste con las normativas y de coordinación y evaluación sectorial o global que corresponden a las dependencias directas del Ejecutivo. Su agrupamiento en sectores administrativos, a fin de ser coordinadas por una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, implica un esfuerzo del Gobierno de la República para dar coherencia y unidad a las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En este esquema sectorial, las entidades paraestatales siguen manteniendo su distinta personalidad jurídica de la del Estado. Conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque quedan obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto, por lo que su autonomía debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales, lo que se consigue al establecer como conducto para sus relaciones con el Ejecutivo Federal a la dependencia coordinadora de sector respectiva.

Estos Lineamientos pretenden ser la pauta que oriente la coordinación del trabajo entre los distintos niveles de la Administración Pública Federal - particularmente el recién incorporado nivel sectorial-, concibiendo sus tareas como el flujo continuo de un proceso unitario en cuyo vértice se encuentra el Presidente de la República.

Estos principios generales han servido de base a la formulación de esta nueva versión de los Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal, que para su mejor comprensión, se han dividido en cinco grandes apartados:

- A. Planeación.
- B. Programación-Presupuestación.
- C. Evaluación.
- D. Información.
- E. Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa.

Nota: Se anexa gráfica de la Estructura Sectorial de la Administración Pública Federal.

## CONCLUSIONES

1- En la Nueva España, como en el resto de las colonias, la población criolla tomó en sus manos el manejo de sus propios asuntos, las influencias coloniales más importantes no fueron las técnicas particulares de organización y control administrativos, aunque hayan sido notables, sino los elementos menos tangibles del legado. Consistían éstos de actitudes hacia la responsabilidad política y la institución misma del gobierno.

El jefe del Ejecutivo en el sistema colonial, el virrey, era un gobernante poderoso, pero no institucionalmente.

2- La detallada legislación emanada de las autoridades españolas, la división de estas, la responsabilidad y la constante amenaza del juicio de residencia y visita dieron por resultado un Ejecutivo débil.

El puesto de jefe del Ejecutivo exigía a un hombre agresivo y astuto que se elevara por encima de las numerosas limitaciones impuestas a su autoridad.

3- En cuanto al gobierno en general, el régimen colonial dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad pública. El arriendo de la recaudación fiscal y la venta de cargos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El sistema era pernicioso, cuando la autoridad real usaba toda clase de formas de vigilancia para controlar la deshonestedad.

4- Al lograr México su independencia desaparecen los controles utilizados antes. Desde entonces, el problema de la inmoralidad fiscal ha sido gran obstáculo para gobernar bien. Así mismo la política española en cuanto a otorgar puestos de mayor jerarquía a los peninsulares, la toma de decisiones políticas y administrativas de estos, privo a los mestizos e indios para desarrollarse con sentido de responsabilidad. Debido a esto, México ha tardado mucho en recuperar su estabilidad.

5- El primer siglo de independencia no produjo cambios importantes en el gobierno, ya que el éxito del Poder Ejecutivo se ejercía con el poder personal y no el institucional. Con Porfirio Díaz la burocracia se mantuvo más o menos estable, ya que el elemento personal seguía dominando. La permanencia en el poder dependía siempre de un presidente y la autoridad legislativa capaz de ejercer vigilancia en asuntos oficiales, solo existían de nombre, ya que cuando se les permitía reunirse, eran criaturas de los caudillos que controlaban la elección de sus miembros.

6- La independencia acarreó para México algunos cambios en la organización administrativa. Todo el poder estaba centralizado en el Ejecutivo, ya que ni la fragmentación, ni la descentralización de responsabilidades existía como en la colonia. Las organizaciones semiprivadas, como el clero y asociaciones mineras, dejaron de ejercer su poderio, siendo esto significativo, ya que aclararon la función del gobierno y se sentaron las bases para organizar la administración pública, superando la función primitiva de dirección y ejecución.

7- En Francia existe un Estado unitario con una administración central, mientras en México existe un Estado Federal; para los franceses sería peligrosa la descentralización porque implicaría desintegración en la unidad nacional, en cambio en nuestro país fortalece al federalismo. Así mismo en Francia se esta desconcentrando la decisión administrativa en lo que se refiere a política económica de región; en México la desconcentración es de ejecución.

8- En Francia se tiene cierta doctrina sobre la desconcentración, mientras en México se inicia ahora la unificación de criterios, ya que unos administrativistas la clasifican de diversas formas, caracteres y elementos.

9- En Francia los ministros de Estado en algunos casos llegan a ser alcaldes, así mismo hay algunos funcionarios del gobierno central que ocupan cargos de elección popular. En cambio en México, esto no puede realizarse por razones constitucionales.

10- La revisión de las bases constitucionales del sistema mexicano, ha servido para señalar, de modo general, aunque con ---

detalles suficientes, la armazón legal de la administración mexicana, por ello, sería fácil anotar que las facultades legales y reales -las relaciones jurídicas y las verdaderas-, no siempre coinciden, sobre todo en México.

11- En la constitución mexicana se encuentran sellos de -- constituciones anteriores; huellas de la constitución de los Estados Unidos; trazos de la española de 1812 y de las filosofías políticas de Rousseau, Montesquieu y Marx; vestigios de la influencia de las instituciones coloniales españolas y, finalmente, el propósito de injertar en todo lo anterior el espíritu y las aspiraciones de la Revolución de 1910-1917.

12- El sistema administrativo mexicano opera en el marco -- de una ley fundamental. En gran medida, el grado de su desarrollo dentro de los principios administrativos vigentes se halla limitado por esa ley. Por consiguiente, al observar el sistema como un organismo en función de gobierno, es esencial comprender su base legal. Por ello y según la descripción hecha de la organización administrativa mexicana, es evidente la necesidad de implantar en ésta muchas mejoras, ya que la jefatura tradicional del presidente mexicano exige que éste asuma buena parte de la responsabilidad legislativa, además de la inherente a sus deberes respecto a los asuntos extranjeros, la dirección del -- partido y el patronazgo.

13- Cada secretario de Estado es libre de regir su propio ramo, siempre y cuando siga siendo personalmente aceptable para el presidente.

14- Las reuniones del gabinete, lejos de ser sesiones donde se discutan problemas de integración administrativa, solo se celebran a voluntad del presidente y se utilizan, sobre todo, -- para delinear estrategias políticas; así mismo el gabinete podría funcionar como centro de coordinación, integración y dirección administrativa; pero lo han impedido las realidades de la política y la falta de visión e imaginación en los dirigentes -- administrativos.

15- Aunque los gobiernos democráticos son capaces de existir sin una separación de poderes, ninguno ha durado mucho tiempo -- cuando la función legislativa deja de ser un factor importante -- en el sistema político, así también, poca gente sostendría sinceramente, que el sistema político mexicano es ahora, o ha sido alguna vez, realmente democrático. No obstante, ni el régimen republicano, ni el colonial español que le precedió podrían caracterizarse como tiránicos u opresores de las libertades individuales.

16- Cabe advertir que una reforma administrativa como la que ahora esta llevando a cabo el Ejecutivo Mexicano, no puede producir --ni pretende-- logros relumbrantes como los que podríamos desear. Pero, en gran manera garantiza la existencia de proceso que tiene la solidez necesaria. Por ello el sistema ha constituido el marco jurídico de la administración pública y se manifiesta a través de relaciones de supra subordinación, en las que cada norma o competencia enseñada de ella, encuentra su fundamento de validez, en otra de más jerarquía, que determina el proceso de creación de la norma inferior y de su contenido.

# I N D I C E

## "EL MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"

### INTRODUCCION

#### Capítulo Primero

##### Antecedentes Históricos de la Administración Pública Mexicana

	Pág.
A- Herencia Administrativa del México Colonial.....	16
B- Conceptos Fundamentales de la Administración Colonial..	18
C- La Forma de la Organización Administrativa.....	21
D- Servicios del Personal Auxiliar.....	26
E- Técnicas Especiales de Control Administrativo.....	29

#### Capítulo Segundo

##### La Administración Pública durante el primer siglo de independencia

A- Cambios en la Estructura Gubernamental.....	31
B- Cambios en la Estructura Administrativa.....	32
C- La Administración y la Atmósfera de la Anarquía.....	34
D- Dictadura Santanista.....	40
E- Gobierno Liberal.....	43
F- Estabilización y Revolución.....	44

#### Capítulo Tercero

##### La Administración Pública en Francia

A- Diferentes Formas de Organización Administrativa.....	50
B- Condiciones Generales del Funcionamiento de la Administración Francesa.....	58
Sección Primera. El Marco Institucional.....	58
Sección Segunda. Importancia del Papel Ejecutado por -- miembros del Gobierno.....	59
Sección Tercera. Papel de las Asambleas en la toma de - decision.....	60
Sección Cuarta . Caso de autorizaciones a dar al Gobier no.....	60
Sección Quinta . Caso de delegación de poder Legislati- vo al Gobierno.....	61
Sección Sexta . Lugar de la Administración en la vida- de la Nación.....	61

	Pág.
Sección Séptima. Papel de la Administración en la vida-Pública.....	61
Sección Octava . Estructuras de la Administración.....	62
Sección Novena . Crecimiento rápido y continuo de las - atribuciones de la administración.....	63
Sección Décima . El problema de la adaptación de la Ad- ministración Francesa.....	63
Sección Onceava. Dificultades y elementos de solución..	64

#### Capítulo Cuarto

##### Bases Constitucionales de la Administración Pública Mexicana

A- El Papel Administrativo de la Constitución de 1917.....	70
B- Avances de la Administración Pública Mexicana.....	78

#### Capítulo Quinto

##### Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

A- Organización de la Administración Pública Mexicana.....	98
B- Concepto de Reforma Administrativa.....	103
C- Objetivos de la Reforma Administrativa.....	110
D- Forma en que opera la Reforma Administrativa.....	112
E- Instrumentación.....	114
F- La Sectorización de la Administración Pública Federal..	115
Sección Primera. Sector Administrativo y Coordinación - Sectorial.....	115
Sección Segunda. Agrupamiento Sectorial.....	118
Sección Tercera. Lineamientos para la Sectorización de - la Administración Pública Federal.....	119
Sección Cuarta . Depuración de los Sectores Administra- tivos.....	121
Sección Quinta . De emisión de Lineamientos y criterios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad so - cial y financiera de las entidades de la Administra - ción Pública Paraestatal.....	125
H- Marco conceptual de los Lineamientos para la Sectoriza - ción de la Administración Pública Federal.....	126
Sección Primera. Niveles de decisión y sistemas adminis - trativos.....	126
Sección Segunda. Dependencias de Orientación y Apoyo -- Global.....	129
Sección Tercera. Comisión Gasto-Financiamiento.....	130
Sección Cuarta . Dependencias Coordinadoras de Sector..	131
Sección Quinta . Entidades Paraestatales.....	133

#### CONCLUSIONES

#### INDICE

#### BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, GUSTAVO F.: Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días, 2a. Edición, México, 1947.
- ALAMAN, Lucas.: Historia de México, 5 Vol., México, 1849-52.
- BELAUNDE, Victor Andrés.: Bolivar y el pensamiento político de la Revolución Hispanoamericana, Baltimore, 1938.
- CALLCOTT, Wilfrid H.: Liberalismo en México, 1857-1929, Palo Alto, 1931.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro.: La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979) Editorial Porrúa, S.A.
- CASO, Andrés.: La Reforma Administrativa en México, Vol. 6, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, Vigésimo Aniversario, Experiencias Latinoamericanas, México, 1975.
- CHAVEZ OROZCO, Luis.: Historia de México, Editorial Patria, México, 1947.  
-: Historia Económica y Social de México, Ed. Botas, México, 1938.
- DIAZ DUFOO, Carlos.: Limantour, México, 1910.
- DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María.: Legislación Mexicana, Vol. 44, México, 1876-1913.
- FISHER, Lillian E.: El Sistema de Intendencias en Hispano - América, Berkeley, 1929.
- FRAGA, Gabino.: Derecho Administrativo, México, 1944.
- GARCIA CARDENAS, Luis.: Conferencia "Nuevos Acercamientos - al Proceso de Reforma Administrativa", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C., Sección Filial UNAM-ENEP-ACATLAN, en el Ciclo de Conferencias "La Reforma Administrativa en - México", Sta. Cruz Acatlán, Naucálpán de Juárez, Méx. Nov. de 1977.
- HARING, Clarence H.: El Imperio Español en América, Oxford-University Press, Nueva York, 1947.
- HUMBOLT, Alejandro De.: Ensayo Político sobre el Reyno de la Nueva España.
- LANZ DURET, Miguel.: Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen, 4a. Edición, Norgis Editores, S.A., México, 1947.

- LARA PARDO, Luis.: La Sucesión Presidencial, México, 1903.
- MECHAM, Lloyd J.: "La Real de Minas como una Institución Política" en Hispanoamérica, Repaso Histórico, VII, 1927.  
-: Iglesia y Estado en Latinoamérica, Chapel Hill, 1934.
- MEDINA, José Toribio.: Historia del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición en México, Santiago de Chile, 1905.
- MENDIETA y NUÑEZ, Lucio.: La Administración Pública en México, México, 1942.
- MERRIMAN, Roger B.: La Fundación del Imperio Español en el Viejo Mundo y la Nueva España, 4 Vol., Nueva York, 1918-1934.
- MOLINA ENRIQUEZ, Andrés.: "El Artículo 27 de la Constitución Federal", Boletín de la Secretaría de Gobernación, México, 1922.
- OTS CAPDEQUI, José María.: El Estado Español en las Indias, -- 2a. Edición., México, 1946.
- PEREYRA, Carlos.: Historia de América Española, México, 1924.
- PRIESTLEY, Herbert I.: José de Gálvez, Visitador General de la Nueva España, Berkeley, 1916.  
-: La Nación Mexicana. Una Historia, Nueva York, 1924.
- REAL ORDENANZA para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, párrafos 76 y 78, Madrid, 1786.
- RECOPIACION de Leyes de las Indias.: Lib.II., Tit.XV., Ley -- XXXV.  
-: Lib.IX., Tit. XXVII ., Ley XXVIII.
- SCHAFFER, Ernesto. : El Consejo Real y Supremo de las Indias, 2-Vol., Sevilla, 1935-1947.
- SIERRA, Justo. : Evolución Política del Pueblo Mexicano, México, 1940.
- SIMPSON, Eyles N.: El Ejido: Callejón sin salida, Problemas -- Agrícolas e Industriales de México, Vol. IV., Núm. 4., Cap., V y VI, México.
- SMITH, Donald E.: El Virrey de Nueva España, Berkeley, 1913.
- TORO, Alfonso.: Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1934.
- TORRES, José.: Noticias Históricas sobre la Recopilación de Indias, Buenos Aires, 1929.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

- BRODZIAK AMAYA, Emilio.: Conferencia "La Política Administrativa de los Recursos Humanos en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C. -- Sección Filial UNAM-ENEP-ACATLAN, en el Ciclo de Conferencias "La Reforma Administrativa en México", Santa Cruz Acatlán, Naucalpan de Juárez, Edo. de México, 18 de Noviembre de 1977.
- CHANES NIETO, José.; Conferencia "La Administración Pública -- para el Desarrollo", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C. Ciclo de Conferencias "La Reforma Administrativa en el Gobierno Federal", Auditorio de Petróleos Mexicanos, México, 13 de mayo de 1977.
- FERNANDEZ DE LA BARRERA, Sergio.: Conferencia "La Reforma Administrativa como vía para abatir el desempleo", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C., Sección Filial UNAM-ENEP-ACATLAN, en el Ciclo de Conferencias "La Reforma Administrativa en México", Santa Cruz Acatlán, Naucalpan de Juárez, Edo. de México 24 de noviembre de 1977.
- FERNANDEZ DE LIZARDI, José Joaquín.: El Periquillo Sarniento.
- HERNANDEZ MARTINEZ, Gregorio.: Conferencia "La Reforma Administrativa en Pemex", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C., Ciclo de Conferencias "La Reforma Administrativa en el Gobierno Federal", Auditorio de Petróleos Mexicanos, México, 16 de mayo de 1977.
- JAUREGUI ZENTELLA, Roberto.: Conferencia "Presupuestos por Programa en la "Reforma Administrativa", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C., Sección Filial UNAM-ENEP-ACATLAN, en el Ciclo de Conferencias "La Reforma Administrativa en México", Santa Cruz Acatlán, Naucalpan de Juárez, Edo. de México, 14 de noviembre de 1979.
- MARQUEZ GONZALEZ, Cesar y TAVERA ESCOBAR, Francisco.: Conferencia "Análisis de algunos aspectos de la Reforma Administrativa en Pemex", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C., Sección Filial UNAM-ENEP-ACATLAN, en el Ciclo de Conferencias "La Reforma Administrativa en México", Santa Cruz Acatlán, Edo. de México, 21 de noviembre de 1977.
- SALGADO Y SALGADO, José Eusebio.: Conferencia "La Reforma Administrativa del Presidente José López Portillo en materia marítima", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C., Ciclo de Conferencias "La Reforma Administrativa en el Gobierno Federal", Auditorio de Petróleos Mexicanos, México, 20 de mayo de 1977.

SERRA ROJAS, Andrés.: Conferencia "La Reforma Administrativa en México", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C., Ciclo de Conferencias "La Reforma Administrativa en el Gobierno Federal", Auditorio de Petróleos Mexicanos, México, 9 de mayo de 1977.  
-: Derecho Administrativo, 2 Vol., Ed. Porrúa, México 1977.

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA, Revistas-Organos del mismo, México, 1975-1977.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA FRANCESA, Embajada de Francia en México, 1958.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. 1978.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, Revistas, Organos del mismo y de la Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas, Bélgica; México 1970-1977.

LAROUSSE-COLLINS, Español e Inglés, Diccionario, Madrid, 1978.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, D.O. del 29 de Diciembre de 1976, México.

LEYES, REGLAMENTOS Y ACUERDOS DEL GOBIERNO FEDERAL, Ed. Coordinación de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México 1976-1982.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Coordinación General de Estudios Administrativos.- Boletines de Estudios Administrativos (Diversos números).

REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA, Ed. Coordinación de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1978.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, Dirección General de Estudios Admi  
nistrativos, Colección de Seminarios, Talleres Gráficos de la  
Nación, México, 1976.

5  
6  
7  
8  
9