

881209

UNIVERSIDAD ANAHUAC

16

rej.

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



ASPECTOS JURIDICOS MEDULARES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA MEXICANA

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ROGELIO GABRIEL GONZALEZ GUILLEN

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1986.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

CONSTITUCIONALISMO Y BASES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

1.	LA RUTA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO.	2
1.1	SUS INICIOS.	2
1.2	LA LUCHA POR LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y SU ADMINISTRACIÓN.	4
2.	DEL ADMINISTRATIVISMO DE LA DICTADURA AL CONSTITUCIONALISMO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.	12
3.	ESTADO Y SECTOR PÚBLICO.	16
3.1	ESTADO TRADICIONAL.	17
3.2	ESTADO PLANIFICADOR.	18
3.3	ESTADO DE SERVICIO.	18
4.	PLANEACIÓN ECONÓMICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	19
4.1	COMPROMISO CONSTITUCIONAL Y LA JUSTIFICACIÓN DE LA PLANEACIÓN.	19
4.2	LOS PLANES ECONÓMICOS COMO SUSTENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	21
4.2.1	DEL PLAN SEXENAL AL DESARROLLO COMPARTIDO.	21
4.3	LA PLANEACIÓN COMO SISTEMA DE GOBIERNO.	23

CAPITULO SEGUNDO

BASES JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN LA --
CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA, 27
2. CONFORMACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA HASTA 1970. 33
 - 2.1 DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN A LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1958. 33
 - 2.2 LA SISTEMÁTICA PARA LAS DISPOSICIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO. 37
3. LINEAMIENTOS JURÍDICOS BÁSICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA 1971-1976. 40
 - 3.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA. 40
 - 3.2 COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACIÓN. 42
 - 3.3 UNIDADES DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS. 43
 - 3.4 UNIDADES DE PROGRAMACIÓN (U.P.), 43
 - 3.5 ACUERDO PARA PROMOVER LA MEJOR CAPACITACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. 44
 - 3.6 ACUERDO QUE CREÓ LA COMISIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO Y LA SEMANA LABORAL DE CINCO DÍAS. 44
 - 3.7 ACUERDO PARA PROCURAR DAR LA ATENCIÓN QUE REQUIERE EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA - DE SU DEPENDENCIA. 45

4. EL NUEVO ENFOQUE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA
PARA EL PERÍODO 1977-1982. 46

CAPITULO TERCERO

LOS ASPECTOS JURIDICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR CENTRALIZADO EN EL PERIODO 1976-1982,

1. REPLANTEAMIENTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, 50
2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 56
3. LA SECTORIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, 61
- 3.1 LINEAMIENTOS PARA LA SECTORIZACIÓN, 61
- 3.2 DISTRIBUCIÓN SECTORIAL, 63
4. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA, 69
- 4.1 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, 69
- 4.2 LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA, 71

CAPITULO CUARTO

EL ENFOQUE JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA EN EL PERIODO 1985-1988

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA
CRISIS ECONÓMICA, 78
2. MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA --
FEDERAL, 79
- 2.1 CONSTITUCIONAL, 79

2.2 LA FASE ORGANO-JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN - PÚBLICA CENTRALIZADA.	87
2.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL PLAN - NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.	95
3. ALGUNOS ASPECTOS REGLAMENTARIOS PARA LA OPERA- CIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CEN- TRALIZADA.	108
3.1 LOS CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO COMO MECANISMOS DE COMPATIBILIZACIÓN DE ADMINISTRACIÓN - PÚBLICA CENTRALIZADA Y ESTATAL.	109
3.1.1 ENCUADRAMIENTO JURÍDICO.	109
3.1.2 COBERTURA.	111
3.1.3 APLICACIÓN DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.	111
3.2 LOS COMITÉS DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO - DE LOS ESTADOS.	113
3.3 SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.	116
3.4 LA DESCONCENTRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.	120
3.4.1 A NIVEL SECTORIAL.	120
3.4.2 A NIVEL GLOBAL.	122
4. REDUCCIÓN PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO FEDERAL Y - MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA -- FEDERAL.	123
4.1 NORMATIVIDAD.	123
4.2 APLICACIÓN SECTORIAL.	126

CONCLUSIONES.	129
BIBLIOGRAFIA.	131
ANEXO JURIDICO No. 1.	137
ANEXOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.	
ANEXO No. 1 REDISTRIBUCION DE ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	140
ANEXO No. 2. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	141

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

El Presente trabajo de investigación jurídica - - a nivel de tesis - -, pretende desentrañar las variables más significativas que incidieron en la estructura jurídica, de la administración pública federal centralizada mexicana. Igualmente sopesar - su operancia en el contexto del aparato burocrático nacional. Estas hipótesis las fundamentamos y desarrollamos en cuatro capítulos, en el siguiente entorno jurídico.

En el Primer Capítulo tratamos de dar respuesta a la definición constitucional del Estado mexicano, que queda encuadrado en el sistema de organización federal. Y por ende el de su administración pública. Mismas bases jurídicas que se van modificando y ampliando para servir de marco referencial a la nueva dimensión del Estado. Que supera las funciones tradicionales, para imbrincarlas a las socio-productivas.

Por otra parte en el Segundo Capítulo, armonizamos la normatividad constitucional, con las disposiciones jurídicas fundamentales de la administración pública. Sin pasar por alto el peso y orientación de los responsables de las directrices de la administración de referencia, como fue el caso de la Comisión de Administración Pública. Que fue y es definitiva en el desarrollo de esa disciplina y por consiguiente en el apartado jurídico. A mayor abundamiento de nuestro acerto, anotamos el relativo a la reforma administrativa, que es el centro de gravedad de la administración pública en el espacio 1976-1982.

En el Tercer Capítulo, hacemos hincapié en las instituciones jurídicas en que se apoya la reforma administrativa. Una de reciente incorporación - - sectorización - -, y otras reactualizadas - - descentralización y desconcentración - -. Para lo cual se adecúa el marco jurídico, fundamentalmente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La trabazón: Constitución - política - planeación - administración, nuevamente se replantea (1983) a efecto de hacer - - frente a la crisis económica nacional. A esto respondemos en el Cuarto Capítulo.

El desmesurado crecimiento de la administración pública federal, no fue a la par con su eficacia y costo. De ahí que se vuelva a revisar y reactualizar su bagaje jurídico. Con un criterio diáfano: simplificación administrativa. A la vez coordinados los quehaceres del Estado Federal, con los de las Entidades Fed rativas.

Surge la interrogante ¿El cúmulo de disposiciones jurídicas fueron obstáculo para la administración pública federal centralizada? Porque es evidente que hubo y hay un desfase entre -- normatividad y operancia de la administración pública.

El Estado y por consiguiente sus instituciones - - entre las que se cuentan las jurídicas - -, están obligados a establecer la normatividad administrativa anticrisis. Pero al mismo -- tiempo establecer su control y vivencia, que es donde se perfecciona o se entierra la norma. Sólo así la sociedad y sus gobernados palparán las bondades de la ciencia jurídica, que desde su origen ha estado y estará cuestionada.

C A P I T U L O
P R I M E R O

CONSTITUCIONALISMO Y BASES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

SUMARIO: 1. LA RUTA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO. 1.1 SUS INICIOS. 1.2 LA LUCHA POR LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y SU ADMINISTRACIÓN, 2. DEL ADMINISTRATIVISMO DE LA DICTADURA AL CONSTITUCIONALISMO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO, 3. ESTADO Y SECTOR PÚBLICO. 3.1 ESTADO TRADICIONAL. 3.2 ESTADO PLANIFICADOR. 3.3 ESTADO DE SERVICIO, 4. PLANEACIÓN ECONÓMICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 4.1 COMPROMISO CONSTITUCIONAL Y LA JUSTIFICACIÓN DE LA PLANEACIÓN. 4.2 LOS PLANES ECONÓMICOS COMO SUSTENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 4.2.1 DEL PLAN SEXENAL AL DESARROLLO COMPARTIDO. 4.3 LA PLANEACIÓN COMO SISTEMA DE GOBIERNO.

C A P I T U L O I

CONSTITUCIONALISMO Y BASES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

1. La Ruta Constitucional del Estado Mexicano.

1.1 Sus Inicios.

Si bien es cierto que el mosaico de nacionalidades prehispánicas --mayas, tarascos, toltecas, zapotecas, y otros --, tenían una embrionaria organización, también es cierto que la más representativa es la de los aztecas que se acrecienta y formaliza con la alianza con Texcoco y Tlaco--pan. Aún más, desde el asiento de los mexicanos en Tenochtitlan se organizan en cuatro barrios. Estas circunscripciones territoriales reciben el -- nombre de calpullis, cuyo nexa más importante es el del parentesco.

Lo que podríamos llamar el Estado azteca tiene toda una organiza-- ción política, económica, social y militar cuya figura máxima es el huey-- tlatonani. La pirámide social conformada por nobles, comerciantes, guerre-- ros, sacerdotes, mayeques y macehuales, determinan las formas y distribu-- ción de la riqueza. Al unísono tiene una incipiente y centralizada adminis-- tración pública cuya figura principal es el Tlacatecuhtli, que a la vez -- nombraba a los administradores de los barrios y de los territorios sometidos principalmente para recaudar y controlar los tributos (1).

1 Cfr. MANUEL M. MORENO: La Organización Política y Social de los Aztecas; la. reimpr. de la 1a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo -- en México--Sría. de la Reforma Agraria, México, 1981, pp. 91-96.

Los trescientos años de sujeción de la nación mexicana a España, lo encuadran en un sistema jurídico mixto. Por una parte una abundante legislación para las Colonias, que en lo formal estaba destinada a proteger a los indígenas de la Nueva España, y por otro lado la legislación propia de España, complementaria de la Nueva España.

En el renglón administrativo de la Nueva España, no se pierde el aspecto centralizador, ya que las decisiones más importantes básicamente se toman en España para ser ejecutadas y operadas en nuestro territorio. Los niveles decisivos y de organización abarcan desde el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, el Virrey, las audiencias Reales, los Gobernadores, Adelantados, Intendentes, Corregidores y los Ayuntamientos (2). A partir de 1519 con la instauración del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, se reproduce el esquema de administración pública municipal, que es definitiva en la instrumentación política, económica y social de la Colonia.

Desde los albores de la independencia, está presente la problemática de las cuestiones relativas a la administración del embrionario Estado mexicano. Es clara esta postura en el Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), que establece.

2 Cfr. ANDRES SERRA ROJAS: Panorama de la Administración Pública Mexicana; (en Varios): Estudios de Derecho Público Contemporáneo; la. ed., UNAM-FCE, México, 1972, p. 318.

XV. La junta cuidará de que todos los ramos del Estado que den sin alteración alguna, y todos los empleados políticos, eclesiásticos, civiles y militares en el estado mismo en que existen en el día. . .

XX. Los empleos se concederán al verdadero mérito, a virtud de los informes de los respectivos jefes y en nombre de la nación provisionalmente . . . (3).

No obstante los balbuceos constitucionales, alentados por Ignacio López Rayón en sus "Elementos Constitucionales", de agosto de 1811 y más tarde los "Sentimientos de la Nación" de Morelos, de 14 de septiembre de 1813; para culminar esa etapa en la "Constitución de Apatzingán" de 22 de octubre de 1814, no hay una observancia a estas disposiciones legales, por el escaso control territorial del ejército insurgente. Todavía va a transcurrir una década, en que se hacen ensayos entre los representantes de la Corona española e independentista, para formalizar, establecer y operar las bases del naciente Estado mexicano. Su arranque es con el Plan de Iguala, continúa con los Tratados de Córdoba, y su epílogo es el "Acta de Independencia" de 28 de septiembre de 1821 .

1.2 La Lucha por la Definición Constitucional del Estado y su Administración.

3 Plan de Iguala; incluido como anexo en ANGEL CASO: Derecho Agrario; 1a. ed., Porrúa, México, 1950, pp. 388-389.

La disyuntiva para los dirigentes era definir la estructura y por consecuencia el marco constitucional correspondiente, en que se recoja la ideología, la filosofía y la normatividad del Estado y a la vez de sus ciudadanos. Estas respuestas las encuentran en buena parte, en la ideología constitucional francesa que se cifra en la división de poderes distribuidos y equilibrados en el ejecutivo, legislativo y judicial. La parte orgánica del Estado mexicano se nutre de la teoría y experiencia del constitucionalismo hamiltoniano, de reciente incorporación en los Estados Unidos de Norteamérica (1789). Básicamente se cifra en la organización del Estado federal.

Se trata de una unión de Estados de tal naturaleza -- que la asociación organizada de Estados posee también la calidad de Estado. Bajo el aspecto del poder estatal, se ha demostrado que la totalidad de las atribuciones estatales en un Estado federal se distribuyen de tal manera entre los órganos centrales de la federación y los órganos de las entidades federativas, -- que tanto unos como otros controlan importantes competencias de decisión, pero, sobre todo, que ninguna de ambas instancias posee por sí sola la supremacía de competencias (4).

El federalismo en la práctica se va a constituir en la definición y orientación del incipiente Estado mexicano, -

4 REINHOLD ZIPPELIUS: Teoría General del Estado (Ciencia de la Política) (trad. del alemán por Héctor Fix-Fierro); 1a. ed., en español, de la 8a. ed., UNAM, México, 1985, p. 394.

en proceso de delimitar y armonizar competencias entre las entidades federativas y el Estado federal. Si esto en sí, era y es complejo, resulta más difícil conjugar las soberanías entre ambas entidades jurídicas. Considerando los espacios de validez y de ejercicio de las soberanías en cuestión. Llegando a delimitaciones necesarias en lo interno y en lo externo para la práctica y defensa de la soberanía. Planteamiento inserto básicamente en los artículos 4to. y 49avo-I, II y III de la Constitución -- Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824).

En la Constitución de 1824, se responsabiliza al Presidente de la República de la organización y administración de la república otorgándole las facultades: Art. 110-IV: "Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho" (5). El que se complementa con la fracción VII de dicho artículo: "Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes" (6).

5 FELIPE TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales de México; 6a. ed., - Porrúa, México, 1975, p. 182.

6 Ibid., p. 183.

De 1824 a 1857 más que la organización del Estado mexicano, es la lucha abierta, violenta y desgastante entre los mexicanos por imponer la ideología y el rumbo a la nación y de paso al Estado. Situación que hábilmente es aprovechada por las naciones hegemónicas, para conculcarnos la soberanía y la integridad territorial en 1844, arrebatándonos la mitad de nuestro territorio.

El Estado va a oscilar del federalismo al centralismo, a la monarquía, para finalmente retomar e institucionalizar el federalismo. La pugna también se dirige a separar el poder religioso del temporal. De esto queda constancia en las Bases Constitucionales de 15 de diciembre de 1835, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, y sobremanera las Bases para la Administración de la República Hasta la Promulgación de la Constitución de 22 de abril de 1853 (expedidas por Santa-Anna), para nuevamente retomar la vía constitucional en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, paso inmediato para la Constitución de 1857.

En estas tres décadas (1824-1854) en lo formal México conocerá algunos proyectos relativos a su administración pública, entre los cuales se encuentra el de José María Luis Mora, intitulado: "De las Diversas Administraciones que la República Mexicana ha Tenido hasta 1837". Más la parte álgida es el enfrentamiento entre conservadores y liberales por imponer la ideología al Estado, y al mismo tiempo de su administración.

En forma sucinta los conservadores sostienen el com--
partimiento del poder entre el gobierno civil y religioso, el
concepto de propiedad absoluta, la división de poderes - - ju-
dicial, legislativo y ejecutivo - - con el privilegio de este
último, el Estado al margen de la intervención en la economía,
a lo más como hacedor de los servicios públicos; una educación
de carácter religioso y otros aspectos que privilegian y ase--
guran el control del Estado por un reducido grupo social. Por_
su parte los liberales, corriente desconocida en México posin-
dependentista va contra el Estado de la época, para conformar-
lo con una nueva dimensión. Misma que abarca la separación del
poder político y el religioso, el ejercicio ilimitado de la de-
mocracia, equilibrio y observancia de la división de poderes,-
modalidades en el régimen de propiedad, una incipiente partici-
pación del Estado en la economía; en suma la supremacía del Es-
tado en la conducción y ejercicio del poder de la nación, en -
este caso la de México.

La etapa definitiva se inicia con la revolución de A-
yutla de 1854 y culmina con la restauración de la república en
1867. Para nuestro caso, en ese lapso se ubica la Reforma que_
cimbra la estructura de la sociedad y que deja huellas en el -
contenido y orientación doctrinal de la Constitución de 1857,-
sobremana la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muer-
tas (26 de junio de 1856), que tiene su continuación con la --

Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1859) y en la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos -- Baldíos (20 de julio de 1863).

La pugna entre clericales y anticlericales aflora en toda su plenitud en el Constituyente del 57, aunque es pertinentemente aclarar que no todo estaba polarizado.

Incluso si el anticlericalismo aparecía arraigado ya en algunos liberales, su blanco era sobre todo los males que la Reforma deseaba curar, y ello sin divorciarse por completo del clero, e incluso a veces, con un gran esfuerzo de conciliación, sobre todo respecto al bajo clero y, por lo tanto, a los fieles: ¿Esfuerzo táctico de un poder frágil que deseaba ablandar al enemigo? Tal vez. Pero esfuerzo sincero en gran parte, a pesar de todo (7).

No obstante los esfuerzos conciliatorios, la brecha entre la iglesia y el Estado se va ahondando, hasta producirse la ruptura de esas instituciones, con la primacía del Estado.

El renglón administrativo para la nueva etapa de la república, fue tratado por el Dip. José María Castillo Velasco en el voto particular presentado al Congreso, el 16 de junio de 1856. La parte central era:

7 JACQUELINE COVO: Las Ideas de la Reforma en México (1855- 1861) (trad. del francés por María Francisca Mourier-Martínez); la. reimpresión de la 1a. ed., UNAM, 1983, pp. 490-491.

El pueblo espera del Gobierno las grandes reformas administrativas que verifiquen mientras que el Soberano Congreso expida la Constitución; pero de vosotros señores diputados, espera que tengáis el valor de afrontar los peligros de la situación, que no os limitéis a las fórmulas de una organización meramente política o, por mejor decir que adaptéis esa misma organización a nuestras necesidades sociales. Haced que ella se cree el afecto popular, algo que identifique la Constitución con los intereses de los hombres y de los pueblos (8).

Mas este tópico jurídico-administrativo sería presentado a discusión al Congreso, en la sesión de 23 de octubre de 1856 en dos artículos, a saber: "Artículo 88. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley"(9). Complementada por el "Artículo 92. Una ley orgánica hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría" (10). Estos dos artículos se refunden sólo con el número 89, y aprobados por unanimidad de 81 votos, su redacción final es la siguiente:

8 XAVIER TAVERA ALFARO: Tres Votos y un Debate del Congreso - - Constituyente 1856-1857; 1a. ed., Universidad Veracruzana, Xalapa, México, 1958, p. 142.

9 FRANCISCO ZARCO: Crónica del Congreso Constituyente (1856- -- 1857); (Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús); 1a. ed., COLMEX, México, 1957, p. 710.

10 Ibid.

Artículo 86. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que -- establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada se cretaría (11).

De hecho la Constitución del 57 marca la etapa de arranque para darle sustento, definición y operatibilidad al Estado mexicano. Aunque no se puede soslayar que en fechas anteriores, se esquematizaron algunas estructuras administrativas públicas como la de 1821, que descansaba en las siguientes dependencias: - Relaciones Interiores y Exteriores, Guerra y Marina, Justicia - y Negocios Eclesiásticos, y la de Hacienda; que se ensancha en 1853 con la dependencia de Fomento, Colonización e Industria y Comercio.

Nás la parte de congruencia administrativa después del -- constituyente del cincuenta y siete, la encontraremos en la fase de la república restaurada. Así en el manifiesto a la nación del Presidente Juárez (22 de agosto de 1867), recalca:

Mexicanos: A vosotros toca resolver libremente sobre las reformas que os he propuesto; y en breve vais a hacerlo, el mismo tiempo que nombréis a los funcionarios que ha yan de regir vuestros destinos.

11 F. TENA RAMIREZ: op. cit., p. 622.

Tan sólo os repetiré que ha sido mi único fin proponeros lo que creo mejor para vuestros más caros intereses, que son afianzar la paz en el porvenir, y consolidar nuestras instituciones. . . (12).

La administración juarista de la república restaurada, básicamente se rige en el esquema de cuatro Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e -- Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público, y Guerra y Marina; producto del decreto de 6 de abril de 1861. Pero deja la herencia de la primacía del Estado en el manejo y orientación de la sociedad mexicana.

2. Del Administrativismo de la Dictadura al Constitucionalismo para la Administración del Estado Contemporáneo.

Con el porfiriato al país, se le da una orientación de carácter administrativista, con el propósito de cumplir con los objetivos de crear infraestructura económica, lo mismo que poner las bases de la planta industrial, pero sin importar el costo, ni aún menos la orientación social. En torno a la filosofía social híbrida del positivismo-liberalismo, el grupúsculo de los científicos planeaban y decidían en y a nombre de México, para hacer bueno el lema: "Libertad, Orden y Progreso".

12 MANUEL DUBLAN Y JOSE MARIA LOZANO: Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas (Tomo X); citado por: SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA: La Administración Pública en la Época de Juárez 1867-1872; Tomo. III, 1a. ed., México, 1974, p. 47.

La "élite" de esta burguesía, el grupo dirigente que a manera de corte rodeaba al dictador dentro de su nuevo estilo de vida, hizo sentir la transformación en el terreno de las ideas políticas y como tema esencial, la fe en el liberalismo puro o primitivo fue debilitándose y adquiriendo otras formas de expresión bajo la influencia principal de las nuevas corrientes de pensamiento venidas de Europa (13).

La problemática del crecimiento económico auspiciada por el Gral. Díaz, orilló a los científicos (entre los que destacan: Joaquín D. Casasús, Enrique Creel, Guillermo de Landa y Escandón, José Ives Limantour, Miguel y Pablo Macedo, Emilio Rebas y otros), a constantemente modernizar la administración pública. En las que se palpa la inestabilidad del gobierno en sus primeros períodos, para después entrar en una etapa de estabilidad y necesarios ajustes administrativos. En apoyo a nuestro aserto, el primer período del Gral. Díaz se reflejó en treinta cambios de titulares de las seis Secretarías existentes. Así Relaciones sufrió doce cambios, Hacienda seis, Gobernación, y Justicia e Instrucción Pública cuatro cambios respectivamente, Guerra tres, y Fomento uno (14). Estructura adminis-

13 ALFONSO HORIEGA: El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo; Tomo, II, 1a. ed., UNAM, México, 1972, p. 472.

14 Cfr. ROMEO R. FLORES CABALLERO: Administración y Política en la Historia de México: 1a. ed., INAP, México, 1981, p. 127.

trativa que se modifica en 1891 al crearse la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, luego se segregan las funciones de Gobernación de la de Justicia, y más tarde en 1905 se desprende la materia de Justicia de la de Instrucción Pública a la que se adiciona las Bellas Artes y así crear la octava Secretaría.

El slogan de privilegiar la administración sobre la política, resultó estrecho para dar respuesta a las demandas del pueblo. De ahí que la estrategia de alentar las inversiones extranjeras directas, al igual que las de origen nacional, dejando a un Estado expectante y protector del crecimiento de esas inversiones; fue punto menos que imposible para frenar la oleada de la revolución y con ella otro cariz del Estado mexicano y de su administración.

El caudillaje tiene como plataforma ideológica los planes y programas de la revolución, que son el preámbulo del Constituyente de 1917. El Congreso estructura ideológica y doctrinalmente el Estado mexicano, para el nuevo contexto de nuestra sociedad. Más la vertiente administrativa no sufre cambios, excepto el del número del artículo, que es el noventa en el proyecto del Presidente Carranza, en tanto que en la Constitución de 1857 ocupaba el lugar ochenta y nueve.

En relación al artículo noventa, fue presentado el dictamen de la Comisión y el voto particular del Diputado. Paulino Macho-

rro Narváez a los congresistas el 18 de enero de 1917. El proyecto del mandamiento constitucional era el siguiente:

Artículo 90. Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes Secretarías: de Estado; de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas; Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los ramos de Correos y Telégrafos; de Salubridad General e Instrucción Pública, y los demás que lo requieren (15).

La estructura del artículo provoca discrepancias entre los congresistas, entre los que participan los Diputados José Rivera, Hilario Medina, José M. Rodríguez, Fernando A. Pereyra, - - Luis G. Monzón y Heriberto Jara. Al respecto las corrientes se polarizaron, por un lado los que veían en el artículo la limitante en el número de Secretarías y Departamentos de Estado (defendido por el Dip. Machorro Narváez)(16). La posición contraria, era respetar el artículo del proyecto (supra punto 1.2 de este Cap.), porque daba flexibilidad a la administración pública (defendido por el Dip. Monzón) (17). El resto de los debates

15 FELIX F. PALAVICINI: Historia de la Constitución de 1917. -- Tomo. II; la reimpr. de la 1a. ed., Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, Villahermosa (México), 1980, p. 111.

16 Cfr. Ibid., pp. 411-412.

17 Cfr. Ibid., pp. 422-426.

se centran en el análisis, críticas y correcciones de la administración pública. Como el relativo al Ministerio de Instrucción Pública (Dips. Rivera, Medina y Palavicini), o bien el de Salubridad (Dip. Rodríguez), por otra parte la corriente de los Dips Pereyra y Jara ligaban la cuestión presupuestal y de distribución de funciones para establecer las bases constitucionales de la administración pública. Finalmente el multicitado artículo, fue aprobado por unanimidad por ciento treinta y siete votos de acuerdo al proyecto del Presidente Carranza.

3. Estado y Sector Público.

La Constitución del diecisiete nace en el momento en que la concepción del Estado en el ámbito internacional, entraba en una nueva etapa motivada por el tránsito del capital industrial al financiero, y la materialización del socialismo científico en el Estado soviético. Esto conlleva a el replanteamiento de objetivos, funciones y quehaceres del Estado en todos los rincones del planeta, y por lo tanto en México.

Considerando los objetivos a cumplir, el Estado conjuga las actividades tradicionales, con las socio-productivas en el que comparte espacios y responsabilidades con los particulares/personas morales productoras de bienes y servicios. Así el Estado se acoge a las figuras jurídicas privatistas (sociedades anónimas, de responsabilidad limitada, etc.), al unísono figuras adminis-

trativas, y otras opciones para fundamentar su actividad. Este marco en que se conjugan las funciones tradicionales del Estado, con las socio-productivas configuran el sector público. Aclarando que el Estado en sus decisiones siempre debe llevar implícito el costo social.

El sector público, al emprender cualquier actividad debe elegir la alternativa en que los beneficios sociales -- excedan de los costos en el monto máximo, y abstenerse de cualquier actividad cuyos costos no sean superados por los beneficios (18).

En forma sucinta trataremos los estadios por los que ha pasado el Estado, para cumplir sus funciones ante la sociedad respectiva. Tránsito que recoge y refleja las doctrinas económicas, jurídicas y sociales imperantes, en determinado espacio histórico del Estado en cuestión, en nuestro caso: México.

3.1 Estado Tradicional.

También conocido como gendarme, está limitado a garantizar la impartición de justicia, al mismo tiempo el respeto a los valores como la libertad, y el irrestricto respeto a la propiedad privada. No tiene una participación socio-productiva, a lo más -- que aspira es al suministro oportuno de los servicios públicos.

18 ROBERTO HAVEMAN: El Sector Público; 1a. ed., Amorrortu, Buenos Aires, 1972, p. 67.

Igualmente a incentivar al sector privado en la generación de bienes y servicios. (México tiene este esquema inclusive en la Constitución de 1857).

3.2 Estado Planificador.

Responden a esta denominación, los Estados que tienen la responsabilidad total de planear, programar y operar su economía. En nuestros días no se encuentran casos puros de planificación central, a un en las economías socialistas ortodoxas como la República Popular China y Albania.

De reciente el marco constitucional mexicano (reformas de 3 de febrero de 1983), ha aclarado la responsabilidad de la economía nacional, que descansa en los sectores: público, privado y social. Bajo la responsabilidad de la rectoría económica a cargo del Estado (Art. 25 Const.), que se plasma en un sistema de planeación democrática (Art. 26 Const), a la vez se resume en un plan nacional de desarrollo, al que se deben sujetar los programas de la administración pública federal. En tanto que para los sectores privado y social la planeación es de carácter indicativo.

3.3 Estado de Servicio.

Es el ensanchamiento de las funciones tradicionales del Estado, a los espacios de producción de bienes y servicios bá-

sicos y socialmente necesarios de la población. Para lo cual conjuga y delimita áreas productivas con los sectores privado y social.

Además del soporte constitucional de la rectoría económica del Estado Mexicano y de la planeación democrática (supra punto 3.2 de este Capítulo), estas se complementan con la facultad del Ejecutivo (del Estado) de intervenir en la economía nacional - - (art. 131 párrafo segundo Constitucional. Reforma publicada el 28 de marzo de 1951).

4. Planeación Económica y Administración Pública.

4.1 Compromiso Constitucional y la Justificación de la Planeación.

Sin lugar a dudas, la más difícil, compleja y riesgosa decisión es transformar en programa el proyecto contenido en la Constitución de 1917. Su concepción, esquema, inicio, operación, evaluación, y corrección corresponde a la dirigencia o sea al gobierno del Estado mexicano. El gobierno debe orientar sus acciones en la doctrina y filosofía constitucional, que tiene como vértice el sistema de propiedad, de carácter privado y social, - que conlleva al régimen de economía mixta. De esta forma se deben cumplir los fines del Estado, que necesariamente son los de la sociedad.

El Estado debe conjugar las variables políticas, técnicas,-

jurídicas y económicas en torno a lineamientos preestablecidos, que sirvan de normatividad, para que en forma directa e indirecta, oportuna y eficiente desarrolle las acciones que le permitan cumplir con sus fines. Para lo cual se finca en la administración pública. Disciplina en la que necesariamente se apoya - el Estado para cumplir sus funciones, por lo tanto vinculada -- con la normatividad jurídica.

Aún considerando el raigambre de la administración pública, es reciente su sistematización y desarrollo para los quehaceres del Estado. A riesgo de ser reiterativos, creemos pertinente ubicar el espacio de la administración pública:

. . .en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo, y como actividad - constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres técnico-políticos, correspondientes a otros campos de estudio no - jurídicos, como los de teoría de la organización administrativa y la ciencia política . . .(19).

En ese contexto el gobierno va a ubicar su acción administrativa, en los diferentes planes económicos-sociales, algunos - prohiados en el seno del partido político dominante, y otros - en el interior de la propia esfera estatal.

19 RODRIGO MORENO RODRIGUEZ: La Administración Pública Federal en México; 1a. ed., UNAM, México, 1980, p. 87.

4.2 Los Planes Económicos Como Sustento de la Administración Pública.

El contenido y objetivos de los planes están imbuidos por la ideología social y política del gobernante en turno, además de las variables de origen interno y externo que inciden en el país. Esto es lo que en buena medida genera la revisión del sistema jurídico mexicano, para adecuarlo al contenido programático de los planes en cuestión. Mismo comportamiento sigue la administración pública.

4.2.1 Del Plan Sexenal al Desarrollo Compartido.

En esa hipótesis la planeación no está presente en los primeros años de la post-revolución. Con el Presidente Calles, resulta estrecho el marco de la administración pública e indispensable el de la planeación. La sistematización de los quehaceres estatales mediante la creación del Banco de México, de las Comisiones de Irrigación y de Caminos, por sólo citar algunos ejemplos, obligan a la revisión de la administración pública y de planeación.

En la década de los treinta se produce la gran depresión en los Estados Unidos de Norteamérica, que obliga a re-plantear y a la vez ampliar la intervención del Estado en la economía. Decisión que se toma para reactivar la crisis económica, que a la vez se fundamenta en la obra de J. M. Keynes: -

"Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero". A lo que se auna la planeación de la economía, de esa nación.

En México los balbucesos de planeación son con Pascual Ortiz Rubio, que expide la primera Ley Sobre Planeación General de la República. Pero el arranque de la planeación lo marca el Plan Sexenal 1934-1940. Programa de gobierno del cardenismo, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que privilegia la economía, agrícola y social. En el mismo se ensancha la actividad del Estado en la economía nacional (20).

El Segundo Plan Sexenal 1941-1946 formulado por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), recambia los objetivos y los orienta al sector industrial y en forma secundaria al primario (21). La política de crecimiento económico, vía la industrialización es apoyada en el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, elaborado por la Comisión de Inversiones (22). Esta misma

20 Cfr. LEOPOLDO SOLIS: Planes de Desarrollo Económico y Social de México; 1a. ed., SEP SETENTAS #215, México, 1975, pp. 106-120.

21 Cfr. Ibid., pp. 121-134.

22 Cfr. Ibid., pp. 135-141.

vertiente es encauzada en pleno desarrollo estabilizador, en el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, como un compromiso del Estado, signado en la Carta de Punta del Este, para sostener el ritmo de crecimiento de la economía mexicana (23). En esta tesitura se enmarca el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966- -- 1970, que tenía como meta central sostener el ritmo de crecimiento económico. (24).

El sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez desde la vertiente económica, es la oposición al desarrollo estabilizador, para suplirlo por el desarrollo compartido, en el que formalmente destacan los sectores primarios y social. Más no existe un plan de desarrollo económico, excepto los múltiples y contradictorios programas agrícolas, forestales, industriales y -- demás ramas de la producción. La política económica del sexenio hace crisis el 31 de agosto de 1976, en que se producen las devaluaciones del peso en relación con el dólar, con el que se -- rompen veintidos años de estabilidad cambiaria.

4.3 La Planeación como Sistema De Gobierno.

Herencia que obliga al Presidente José López Portillo a --

23 Cfr. Ibid., pp. 142-163..

24 Cfr. Ibid., pp. 164-181.

fragmentar su período en las siguientes etapas: La superación de la crisis (1977-1978), de la reactivación de la economía (1979-1980), y la del crecimiento alto y sostenido (1981-1982). El sexenio se orienta, en torno a doce planes sectoriales, que conducen y se conjugan en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Plan orientado a reactivar y acelerar el crecimiento económico nacional, en base a los excedentes del petróleo. Se reiteraba, que el Plan estaba destinado a integrar un sistema nacional de planeación:

. . .el inicio de proyectos y programas ubicados en un esquema congruente de planeación, y la definición y ejecución de la reorganización del sector público mediante la Reforma Administrativa, para adecuar la estructura de la Administración Pública a las demandas de un sistema de planeación;

Que, dentro de este marco administrativo, es responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto establecer normas y metodologías para la elaboración, instrumentación y actualización de planes y programas nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo. . .(25)

Este plan abre el camino a la Ley de Planeación, expedida el 5 de enero de 1983, y a la reforma constitucional de 3 de febrero de ese mismo año, en el que se establece:

25 SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO: Plan Global de Desarrollo 1980-1982; en el Mercado de Valores, NAFINSA, México, Año XL, suplemento al núm. 16 de 1980, p. 375.

Art. 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y para la independencia y la democracia política, social y cultural de la Nación.

La planeación se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988 - - expedido el 30 de mayo de 1983 - -, que en materia programática asienta:

. . . incorporar las aportaciones principales de la consulta popular en el nivel más amplio; a los programas de mediano plazo los planteamientos correspondientes a cada sector de actividad y, finalmente, a los programas anuales y los planes estatales y municipales los aspectos mas concretos (26).

Así como el Plan precedente dio prioridad a la reforma administrativa, en este se destaca la modernización para la impartición de la justicia, la descentralización de la administración pública en especial la central, igualmente el peso del sector paraestatal en las empresas públicas. Esto se combina con los programas de simplificación administrativa, tanto a nivel sectorial, como institucional en cada dependencia del sector central y paraestatal.

C A P I T U L O
S E G U N D O

BASES JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

SUMARIO: 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA. 2. CONFORMACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA HASTA 1970. 2.1 DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN A LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1958. - 2.2 LA SISTEMÁTICA PARA LAS DISPOSICIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO. 3. LINEAMIENTOS JURÍDICOS BÁSICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA 1971-1976. 3.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA. 3.2 COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACIÓN. 3.3 UNIDADES DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS. 3.4 UNIDADES DE PROGRAMACIÓN - - (U.P.). 3.5 ACUERDO PARA PROMOVER LA MEJOR CAPACITACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. 3.6 ACUERDO QUE CREÓ LA COMISIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO Y LA SEMANA LABORAL DE CINCO DÍAS. 3.7 ACUERDO PARA PROCURAR DAR LA ATENCIÓN QUE REQUIERE EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SU DEPENDENCIA. 4. EL NUEVO ENFOQUE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL PERÍODO 1977-1982.

C A P I T U L O II

BASES JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

1. La Administración Pública Centralizada en la Constitución - Política Mexicana.

En la administración pública central; el Presidente de la República es el jefe máximo de esta actividad por razones histórico-políticas.

Acerca de las características que presenta este tipo de organización; Gabino Fraga menciona:

La Centralización Administrativa existe cuando los - órganos que la conforman se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la administración Pública (27).

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga los órganos inferiores con los órganos superiores de la administración. Es una relación que implica varios poderes, que mantienen la unidad de dicha administración.

27 GABINO FRAGA: Derecho Administrativo; 21a. ed., Porrúa México, 1981, pp. 165-166.

tración a pesar de la diversidad de los órganos que la componen. Esos poderes son de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

La administración pública centralizada en México, la forma el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República (28).

De esto se deriva que el Presidente de la República, titular de Poder Ejecutivo en nuestra organización Constitucional; asume un doble carácter funcional, de órgano político y de órgano administrativo.

La Constitución de 1917 ha permitido una tradición presidencialista en el sistema político mexicano. De la Constitución se desprende que ha sido voluntad del pueblo mexicano erigirse y defender la soberanía nacional y en tal sentido se ha dispuesto la forma de organización política del Estado mexicano en una "República representativa democrática y federal", -- (art. 40 Constitucional), y ha decidido ejercer su soberanía -- por medio de los poderes de la Unión y de los Estados (art. -- 41 Constitucional).

28 JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU: Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana; 1a. ed., Limusa, México, 1981, p. 24.

El poder del gobierno del Estado mexicano se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 44 - - Constitucional). El poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80) (29).

El conocimiento de los elementos del sistema presidencial mexicano es relevante; dado que en éstos elementos de carácter doctrinal y jurídico así como político y social se desenvuelve la administración pública central; éstos se mencionan a continuación: a) Por disposición constitucional, dando por resultado un poder Ejecutivo unitario y unipersonal que se deposita en el Presidente de la República; quien concentra a la vez las potestades de jefe de Estado y de Gobierno y, b) El Presidente es el líder del pueblo mexicano al ser elegido democráticamente para un período determinado (6 años) (30).

Como antes afirmé, el Presidente de la República es el único responsable del Poder Ejecutivo (artículo 80) y cuenta para el despacho de los negocios administrativos (Secretarios de

29 RODRIGO R. MORENO RODRIGUEZ: op. cit., p. 115.

30 Ibid., p. 117.

Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos). Pero estos funcionarios son de carácter auxiliar para el Ejecutivo, toda vez que él es el responsable directo de las acciones emprendidas, consiguiente a esto, el titular del Ejecutivo está facultado para nombrar y remover libremente a dichos funcionarios -- (Art. 89-II Const.).

La administración no puede ni debe ser concebida al margen del sistema político nacional, dado que son dos procesos estrechamente interrelacionados é interdependientes. Durante cada -- sexenio, paralelamente a las reformas políticas, se implantan -- reformas administrativas que procuran una organización más racional y eficiente de la administración pública.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República se constituye como el máximo jefe de la administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la función administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando jerárquico, necesarios para mantener la unidad en la administración.

Existen básicamente dos tipos de órganos administrativos -- centrales, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (Art. 90 Const.). Dado la cambiante naturaleza de -- una organización administrativa gubernamental, que por lo mismo requiere de una gran flexibilidad y en tal sentido no es ---

conveniente su establecimiento a nivel constitucional, debido - al procedimiento tan difícil para reformar una norma fundamen-- tal, es que se ha instrumentado la administración pública fede-- ral.

Para el desempeño de las labores el Ejecutivo Federal ne-- cesita de diversos órganos, que se relacionan en los respecti-- vos ramos administrativos. Estos órganos del Poder Ejecutivo -- son de dos clases, según la doble función de dicho poder; el -- cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convo-- ca al Congreso a sesiones, promulga una Ley, etc., ó meramente -- administrativos, referentes a un servicio público que nada tie-- ne que ver con la política, tales como los ramos de correos, te-- légrafos, salubridad, etc., que por régimen federal dependen -- sólo del Ejecutivo de la Unión. Al grupo de órganos ó político-- administrativos pertenecen las Secretarías de Estado.

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea, a los me-- ramente administrativos, corresponde la creación de una nueva - clase de entidades que se llamaran Departamentos, cuyas funcio-- nes en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que -- se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos y dependerán directamente del Ejecuti-- vo (31).

31 Cfr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916 1917); México, Tomo II, pp. 345-346.

El sistema adoptado por nuestra Constitución para la organización del Poder Ejecutivo, presenta un predominio de los caracteres de un régimen presidencial; siendo posible mencionar:-- a) El derecho de iniciativa de las leyes que al presidente otorga el artículo 71, fracción I, de la Constitución y, b) la responsabilidad del mismo Presidente que se consigna en el artículo 108, según el cual dicho funcionario sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

El artículo 89, fracción I, enumera y otorga base legal a muchas de las funciones y atribuciones que a su cargo tiene el Presidente de la República, como son: a) Facultades de carácter general; consistentes en, promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, que es el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y su cumplimiento después de su publicación; y ejecutar las leyes, convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden, económico, social, político, cultural, etc. Para llevar a cabo esta labor se le autoriza para realizar todos los actos que constituyen la administración pública. El artículo 90 que menciona:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstos y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Este artículo determina que el Presidente nombre y remueva libremente a los Secretarios de Estado, pero su número y atribuciones estarán expresamente consignadas en la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal.

2. Conformación Jurídica de la Administración Pública Centralizada hasta 1970.

2.1 De la Institucionalización a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1958.

En su inicio los instrumentos jurídicos para la administración pública, fueron a la zaga de la planeación nacional. No obstante que era manifiesta la estructura administrativa en que se desarrolla el gobierno cardenista, que resultaba estrecha para la creación de los múltiples organismos, comisiones, institutos, bancos y empresas. Entre estos anotamos el Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito, el Instituto Politécnico Nacional, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Nacional Financiera por sólo citar la heterogeneidad de la ad

ministración central y paraestatal.

El recambio de los objetivos de la economía del sector primario y social, al secundario, impulsan al Presidente Manuel Avila Camacho a la creación de empresas como Altos Hornos de México, Industria Eléctrica Mexicana, Aceros Esmaltados y otras encuadradas en el esquema del derecho privado, pero encaminados a cumplir la intervención del Estado en la economía. Debidamente cohesionados con el sector privado. Otra variable de consideración es la segunda guerra mundial, que produce un crecimiento irregular de la industria. Esto obliga a crear una junta de Economía de Emergencia, integrada por diversas dependencias del sector público, a efecto de estudiar el impacto de la guerra en la economía nacional (32). Igualmente se constituye una Comisión Intersecretarial de Administración Pública, encargada de modernizar y mejorar la estructura administrativa.

El régimen del Presidente Miguel Alemán continúa con la política económica de su antecesor, de ahí la adecuación de la administración pública, que se apoya en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que incorpora dos nuevas Secreta

32 Cfr. R. FLORES CABALLERO: op. cit., p. 222.

rías; Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta última mediante la Dirección de Organización Administrativa, controlaba el naciente, pero a la vez dinámico sector paraestatal. Que para efectos de su regulación, es expedida la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Mecanismo de control que se ensancha, al crear la Sría. de Hacienda, la Comisión Nacional de Inversiones.

En el mandato del Presidente Adolfo Ruíz Cortines, transforma la Comisión Nacional de Inversiones, por el Comité de Inversiones, ubicándolo en la línea directa del titular del Ejecutivo Federal. Continúa la política de crecimiento económico, detenida y replanteada por los problemas devaluatorios de 1954. - Por lo que no es extraño el nacimiento de múltiples y variadas - empresas del sector paraestatal. También se expiden disposiciones jurídicas relativas a los funcionarios, como: La Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, la Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación, la Ley de Estímulos para Particulares, y la Ley de Reconocimiento al Mérito, entre otras.

Para apoyar la política del desarrollo estabilizador, el Presidente Adolfo López Mateos expide (23 de diciembre de 1958), la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que abroga la Ley del mismo nombre de 7 de diciembre de 1946, y su Reglamento de 1947. Esta Ley regula la actividad de quince Secretarías:

Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes, de Obras Públicas, de Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia; además de tres Departamentos: Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo, y del Distrito Federal.

Algunos de los cambios que introduce, es la creación del Departamento de Turismo, las Secretarías de Obras Públicas, Patrimonio Nacional y de la Presidencia. Esta última asume las funciones de la Comisión de Inversiones Públicas, ampliándolas a las de planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones en el sector central, organismos descentralizados y empresas paraestatales. Y otros lineamientos para propiciar el desarrollo nacional. En tanto que a la del Patrimonio Nacional, que sustituye a la de Bienes Nacionales en Inspección Administrativa, básicamente se le reserva la regulación, conservación y administración de los bienes de la nación, entre los que destacan las empresas descentralizadas y los organismos de participación estatal. Esta Secretaría junto con la de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público se le dio en llamarles el triángulo de la eficiencia administrativa.

2.2 La Sistemática para las Disposiciones Jurídico-Administrativas del Sector Público.

La fase madura del desarrollo estabilizador se da en el período presidencial de Gustavo Díaz Ordaz. Que al iniciar su gestión manifiesta adecuar la administración pública, a las necesidades y retos del desarrollo económico y social. En ese contexto se crea (1965) en el seno de la Srfa. de la Presidencia la - Comisión de Administración Pública integrada por los directores de Planeación, del Gasto Público y de Inversión, y Consulta Jurídica, y el Secretario Técnico de dicha Comisión.

Por la importancia y sistemática que introduce la Comisión en la vida nacional, a continuación transcribiremos sus objetivos.

Estudiar la organización y los sistemas administrativos del Gobierno Federal y proponer las reformas generales que procedan para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública, adecuándola a la planeación del desarrollo y procurando el mejoramiento de los servicios públicos.

. . . Formular el plan global de la Reforma Administrativa,

Promover en las dependencias gubernamentales la creación o adecuación de Unidades de Organización y Métodos, así como la compilación, depuración y codificación de sus disposiciones jurídicas.

Elaborar, divulgar y mantener actualizado el manual de Organización del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (33).

33 SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA: Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970; 1a. ed., Comisión de Administración Pública, México, 1969, p. 345.

En este punto se justifica citar los integrantes de la Comisión, por la influencia que en un pasado reciente tuvieron y tienen en este renglón, lo mismo el peso y dirección que le han impuesto a la estructura jurídica y por supuesto a la administración pública. Anotaremos a José López Portillo, Carlos Vargas Galindo, Emilio Mújica Montoya, Rodolfo Moctezuma Cid, Gustavo Martínez Cabañas, Fernando Solana, Pedro Zorrilla Martínez, Alejandro Carrillo Castro, Carlos Tello Macías y Miguel -- Duhalt Kraus (34).

El programa de la Comisión comprendía los siguientes apartados:

A. Organizar las entidades del sector público; B. Establecer las normas de las diferentes entidades; C. Diseñar sistemas de coordinación; D. Seleccionar recursos materiales; E. Adiestrar los recursos humanos y, F. Crear sistemas de planeación y programación (35).

Entre las recomendaciones de la Comisión, está la de implementar las Unidades de Organización y Métodos en el sector Público. A la vez crea cinco grupos de estudio:

34 Cfr. OMAR OROZCO GUERRERO: Introducción a la Administración Pública; 1a. ed., Harla, México, 1985, p. 349.

35 R. FLORES CABALLERO: op. cit., p. 283.

A. Reformas a los mecanismos de programación y presupuesto; B. Análisis y codificación de las estructuras de organización y de las bases jurídicas de los organismos; C. Recursos materiales; D. Recursos humanos; y E. Planeación administrativa (36).

La Comisión en 1967 elaboró un informe, en el que destaca la necesidad de la reforma administrativa, enfocada desde los ángulos macroadministrativo y microadministrativo. Este informe se resume en tres partes: I) política de la reforma administrativa, II) análisis general de la administración pública, que es la más extensa y rica, y III) análisis por sectores de la administración pública (37). Finalmente en el informe se establece la trabazón entre planeación y administración. Ya que la planeación y la reforma administrativa comparten el mismo objetivo: mejorar la situación vital de los mexicanos (supra punto 3 del Primer Capítulo).

Entre los trabajos de la Comisión están: el Manual de Organización del Gobierno Federal (1969-1970), el Prontuario de Disposiciones Jurídicas del Sector Público, las Guías para la Operación de Almacenes y para el Funcionamiento de las Unidades de Organización y Métodos.

36 Ibid., p. 264.

37 Cfr. O. GUERRERO OROZCO: op. cit.; p. 350.

También los trabajos y recomendaciones de la Comisión se -- transformaron en mecanismos de control y coordinación mediante -- diferentes disposiciones jurídico-administrativas como: La Ley -- de Inspección de Adquisiciones, la Ley de Inspección y Obras Públicas, la Ley para el Control de los Organismos Descentraliza-- dos y Empresas de Participación Estatal (reformada), y otras medidas reglamentarias de consideración en el campo administrati-- vo.

3. Lineamientos Jurídicos Básicos para la Administración Pública Centralizada 1971-1976.

3.1 La Reforma Administrativa.

El Presidente Luis Echeverría Alvarez en su gestión gubernamental trata de romper con el modelo estabilizador, para suplirlo por el de desarrollo compartido. Desde lo cualitativo este es un esquema de desarrollo, en buena medida descansaba en los obreros, campesinos, empresarios nacionalistas, profesionales y otros grupos de mexicanos comprometidos con el Estado. De ahí la necesidad de impulsar las actividades primarias, sociales y las secundarias que posibilitaran la ruptura de la dependencia económica, a la vez sepultar el desarrollo injusto que habían venido padeciendo el grueso de los mexicanos.

Estrategia que implicaba la revisión, fortalecimiento y nuevos objetivos de la administración pública. El primer paso es -- sustituir la Comisión de Administración Pública por la Dirección

de Estudios Administrativos, especialmente orientada a la reforma de la administración pública. Lineamientos contenidos en las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno -- Federal 1971-1976. Reforma que se concibe:

. . . como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia, bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas (38).

Entre los propósitos de la reforma en cuestión estaban:

a) incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones, b) responsabilizar, con la mayor Precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; d) procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y responsable, y e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación (39).

³⁸ ALEJANDRO CARRILLO CASTRO: La Reforma Administrativa en México (Evolución de la Reforma Administrativa en México 1971-1979) T. II; 2a. ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1980. p. 40.

³⁹ Ibid., pp. 49-50.

El Plan de Reforma Administrativa lo integraban once programas, a saber: I) Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa, II) Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación, III) Racionalización del gasto público, IV) Estructuración del sistema de información y estadística, V) Desarrollo del sistema de organización y métodos, VI) Revisión de las bases legales de la actividad federal, VII) Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público, VIII) Revisión de la administración de recursos materiales, IX) Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos, X) Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental, y, XI) Macroreforma sectorial y regional.

Enseguida trataremos los aspectos centrales de las disposiciones jurídico-administrativas, en que se apoyó la Reforma en cuestión.

3.2 Comisiones Internas de Administración.

Se crean mediante decreto de 27 de enero de 1971, para operar en las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Estas Comisiones se formaban con personal designado - por el titular de la dependencia respectiva, y estaban destinadas a la sistematización de la programación y presupuesto, normas jurídicas, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, y los procedimientos y métodos de trabajo - (40).

3.3 Unidades de Organización y Métodos.

En el mismo acuerdo que crea los CIDA, también da nacimiento a las Unidades de Organización y Métodos (UOM). Instrumentadas en cada dependencia del sector público, a propuesta del titular respectivo. En el tercer punto del Acuerdo, se establecía que estas unidades eran las responsables de la asesoría técnica para el planteamiento y ejecución de la reforma administrativa, para llevar a cabo la coordinación y racionalización administrativa.

3.4 Unidades de Programación (U.P.).

Por acuerdo del 27 de febrero de 1971 se establecen - las bases de la U.P., para ser creadas por el titular de cada dependencia del sector público.

40 Cfr. Primero del: Acuerdo que creó las Comisiones Internas de Administración (CIDA); en Bases de la Reforma Administrativa (Acuerdos Presidenciales); 1a. ed., ISSSTE, México, -- 1974, pp. 24-25.

En el primer punto del Acuerdo se delimitaban los objetivos, tales como:

. . . la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad (41).

3.5 Acuerdo para Promover la Mejor Capacitación Administrativa y Profesional de los Trabajadores del Estado.

Se expide el 25 de junio de 1971, para instrumentar programas de capacitación administrativa del personal del sector central y de los organismos públicos incorporados al ISSSTE (42).

3.6 Acuerdo que Creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno y la Semana Laboral de Cinco Días.

Publicado el 28 de diciembre de 1972, que en su primer punto establece la semana laboral de cinco días, para ser observada en el sector central, dependencias del Ejecutivo Federal y organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado (43).

41 Ibid., p. 30

42 Cfr. Ibid., p. 36.

43 Cfr. Ibid., p. 43.

En el sexto punto del acuerdo se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrada por los representantes de cuatro Secretarías de Estado y del ISSSTE. Entre sus objetivos estaban la organización de los sistemas de administración de personal, el establecimiento de normas y criterios para las condiciones de trabajo de los servidores del Estado (44).

3.7 Acuerdo para Procurar dar la Atención que Requiere el Programa de Reforma Administrativa de su Dependencia.

Acuerdo publicado el 5 de abril de 1973, en el se toma la decisión colectiva de los titulares de las Unidades de Organización y Métodos y de Programación, a fin de dar mayor atención a la reforma administrativa. En el primer punto del Acuerdo, se precisa que el titular de la Secretaría o Departamento correspondiente, presida la CIA y reciba el asesoramiento de las UOM y la de Programación, para impulsar la reforma de referencia (45).

Esta medida se recomienda (segundo punto del acuerdo) para los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

44 Cfr. Ibid., p. 44.

45 Cfr. Ibid., p. 56.

Solo nos resta citar otros lineamientos como el establecimiento de la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, los Comités de Desarrollo Socioeconómico, y los Convenios de Coordinación Fiscal.

4. El Nuevo Enfoque de la Reforma Administrativa Para el Período 1977-1982.

Nuevamente se imbrinca el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, elaborado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que sería y fue en gran parte la pauta del gobierno del Presidente - José López Portillo. No es extraño que en ese Plan se reitera la estrecha relación entre planeación económica y administración pública, y la necesidad de continuar la reforma de la administración pública.

En la Reforma de referencia se incluyen tópicos como la sectorización del sector público, descentralización y desconcentración administrativa, políticas presupuestales, estadística e informática, y reformas a la legislación administrativa entre otros (46). Este marco de reforma administrativa obedecía a la complejidad del sector público, que a la vez lo había convertido en obstáculo de eficiencia y eficacia, de la misma manera se requería de la modernización del sector público y obviamente de su administración que le imprimieran el dinamismo que reclamaban y

46 Cfr. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL: Plan Básico de Gobierno 1976-1982; 1a. ed., México, 1975, pp. 192-195.

reclama el desarrollo de la economía nacional.

Las reformas a la administración pública, se contemplaban - en dos apartados:

El primero de carácter general, se refiere a la estructura, procedimientos y coordinación de todas las entidades públicas, por sectores de actividad económica y social para que estén en posibilidades de realizar eficazmente las metas del programa de desarrollo. El segundo, de carácter específico, concierne a la estructura administrativa, procedimientos y coordinación, en el ámbito interno de cada una de dichas entidades, para elevar, su eficacia, productividad, y promover e intensificar la capacitación de su personal (47).

El criterio lo reitera el candidato José López Portillo, en un contexto de cambios que necesita el país, pero en el marco de libertad que consagra nuestra Constitución (48). En relación con los imperativos que justifican, y hacen indispensable la planeación, la administración y su normatividad, afirmaba:

Para ello la razón humana prevé, planea: y programa. Racionalizar el destino es privilegio del ser humano.

Normarlo; pasar del ser al deber ser para insertar fines humanos en la naturaleza, incluso la propia naturaleza social del hombre. . .

Sujetar los nuevos programas y proyectos a una cuidadosa evaluación previa de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.

47 Ibid., p. 193.

48 Cfr. JOSE LOPEZ PORTILLO: Discurso de Toma de Protesta Como Candidato del PRI a la Presidencia de la República para el Periodo 1976-1982; 1a. ed., CNOP, México, 1975, p. 2.

Acrecentar estos recursos tanto en calidad como en --- cantidad.

Planear, en suma, dando momento y lugar a toda obra y a cada acto.

Los países ricos pueden darse el lujo de planear, un país pobre no tiene alternativa y la situación internacional lo exige.

Prolongaremos la reforma para que la administración -- pública sea un eficaz instrumento del desarrollo con justicia. Ello incluye perfeccionar el sistema de planeación, -- presupuesto, programa y evaluación (49).

El mandato del Presidente López Portillo inicia su gestión con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada el 29 de diciembre de 1976), que abroga -- la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, para en seguida desencadenar una gama de disposiciones jurídico-administrativas de diverso rango e intensidad. Que iban desde leyes a -- reglamentos, manuales, circulares y acuerdos. De los que trata-- remos los más representativos en importancia e incidencia para -- el sector central, en los siguientes capítulos.

49 Ibid., pp. 3-4.

C A P I T U L O
T E R C E R O

LOS ASPECTOS JURIDICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR CENTRALIZADO. EN EL PERIODO 1976-1982.

SUMARIO: 1. REPLANTEAMIENTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA. 2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; 3. LA SECTORIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. 3.1. LINEAMIENTOS PARA LA SECTORIZACIÓN 3.2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL. 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA. 4.1. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. - 4.2. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

C A P I T U L O III

LOS ASPECTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR CENTRALIZADO EN EL PERIODO 1976-1982.

1. Replanteamiento de la Reforma Administrativa.

En el desarrollo de la administración pública en México, se han realizado importantes cambios y modificaciones para que ésta pueda irse adaptando a las cambiantes y crecientes necesidades que el pueblo ha planteado a su gobierno para dirigir y conducir al país. En este sentido puede hablarse de un proceso permanente de adecuación ó reforma administrativa.

Es frecuente encontrar importantes proyectos de desarrollo administrativo que no llegan a convertirse en acciones concretas, no producen beneficios significativos al servicio público, debido a la falta de continuidad de los programas gubernamentales. En el caso del reciente proceso administrativo mexicano, una necesidad aunada a una coincidencia hizo posible el logro y realización de los propósitos y acciones planteadas desde 1965. Dado que como señala José Y. Fernández el cambio sexenal de 1976 fue realizado en medio de fuertes presiones políticas internas y externas, de enfrentamiento entre el Estado y el -

sector empresarial, dificultad para mantener la paz en varios - Estados del país, recesión económica y dificultades en las relacionales, sobre todo con E.U. (50).

La coincidencia estuvo dada en que once años más tarde, -- quien fuera presidente de la Comisión de Administración Públi-- ca, ocupó la primera magistratura del país, con lo cual el programa de reforma administrativa adquirió rango de prioridad gubernamental y recibió total apoyo del Poder Ejecutivo.

El Presidente López Portillo incorporó a su gabinete a varios de los funcionarios que habían pertenecido a la citada Comisión, responsabilizando al Lic. Alejandro Carrillo Castro la ejecución del programa de Reforma Administrativa. En base a las experiencias como titular de la Coordinación General de Estu-- dios Administrativos, que era la unidad de la Presidencia de la República, para tal propósito.

El Presidente López Portillo, al hablar de los fines y objetivos que tuvo la Reforma Administrativa, señaló que la organización propuesta tendió a convertir la compleja estructura burocrática, en una donde se precisaran responsabilidades, se cor

50 Cfr. JOSE FLORENCIO FERNANDEZ SANTILLAN: Política y Administración Pública en México, (1934-1978); INAP, México, 1980 - p. 130.

tara la duplicidad de funciones y las decisiones fluyeran de manera rápida y eficiente hasta que se convirtieran en hechos; agregando que los fines que perseguía la Reforma Administrativa para un mejor desarrollo eran la eficiencia y la honestidad (51).

Alejandro Carrillo Castro reitera que mediante la Reforma Administrativa (supra nota 3.1 del Cap. II) se persigue:

En tal sentido él señala que el proceso de reorganización estuvo estrechamente vinculado con la evolución general de la Administración Pública Mexicana y en particular con el desarrollo que ha tenido a partir de 1965 (52).

En nuestro concepto, la última fase de la ejecución del -- programa fue la más difícil y compleja de todo el proceso de -- cambio planificado, porque la decisión de transformar la Administración Pública implicó alteraciones y afectaciones de intereses creados, muchas veces contrarios a los propósitos de eficiencia y honestidad administrativos (53).

La Reforma Administrativa planteada por el Gobierno Federal fue concebida como el medio idóneo para hacer frente a gra-

51 Cfr. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Reforma Administrativa, Cuadernos de Filosofía Política No. 19; 1a. ed., México, 1979, p. 9

52 A CARRILLO CASTRO: op. cit., p. 67.

53 Cfr. La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Publicación del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, México, 1977, p. 77.

ves problemas de diversa naturaleza: agudas contradicciones - entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido, entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada, entre las necesidades de la - importación y la capacidad de exportación, entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las -- restricciones monetarias y crediticias, entre las exigencias - de producción y la inducción inerte al lucro entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público, entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda, entre lo que_ el país debía producir y el derroche consumista de un sector - favorecido y, lo que fue más grave: En muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia no se impartió la debida justicia con eficacia (54).

Los grandes vicios y disfunciones que había acumulado la_ administración pública no le permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales, el costo político - de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance, lo cual motivó la decisión de la reestructuración a fondo de la organización y funcionamiento del gobierno federal.

54 Cfr. R. MORENO RODRIGUEZ: op. cit., p. 159.

El programa presidencial (1976-1982) para mejorar la Administración Pública Federal, estableció objetivos básicos con sus respectivos programas:

1. Organización del gobierno para organizar al país, esto se hizo mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuyó a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas, con el siguiente programa: a) Modificación de la estructura orgánica y funcional de la administración pública federal; b) Revisión y adecuación de las disposiciones jurídicas; c) Desarrollo de los sistemas administrativos de organización y métodos; d) Fortalecimiento del sistema federal, con orientación, información y quejas.

2. Adopción de la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones en la administración pública, precisando responsabilidades y facilitando así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos; empleándose los siguientes programas: a) Planeación, Programación y Presupuesto; b) Financiamiento; c) Ejecución del presupuesto; d) Contabilidad Gubernamental; e) Información, estadística y archivos; f) Información; g) Evaluación y h) Recursos materiales.

3. Estableció un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo garantizara los

derechos de los trabajadores, permitiera un desarrollo honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, empleándose el programa de mejoramiento del sistema de administración y desarrollo del personal al servicio del Estado.

Dentro del marco de la reforma política, dada en todo un proceso, por la necesidad de ensanchar el sistema participativo que regímenes gubernamentales anteriores habían propiciado y de enriquecer las posibilidades de soluciones democráticas, el titular del Ejecutivo promovió las iniciativas de reforma política concertadas en las adecuaciones a los artículos 6, 41 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 constitucionales y en la expedición de la ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 31 de diciembre de 1977 (55).

4. Acorde a la contribución del fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal-respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del gobierno-propiciara, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial y, por la otra, a una mejor coordinación y una

55 Cfr. R. FLORES CABALLERO: op. cit., p. 286.

mayor participación de los tres niveles del gobierno en los -- procesos de desarrollo económico y social del país; se imple-- mentaron los siguientes programas: a) Fortalecimiento del fede-- ralismo y b) Apoyo a la organización de los poderes Legislativo y Judicial y coordinación con el Ejecutivo Federal.

5. También se mejoró la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la --- Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad -- jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y sus gobernan--- tes; implementándose para esto los programas de: a) Administra-- ción Pública Global; b) Administración Pública Sectorial; c)- Administración Pública Institucional (56).

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La aportación más significativa de la Reforma Administra-- tiva, estuvo representada por un conjunto de disposiciones ju-- rídicas que fortalecieron el Derecho Administrativo Mexicano.- Manifiesta en la Ley Orgánica de Administración Pública Fede-- ral, que sentó las bases de la organización y funcionamiento - de toda la Administración gubernamental.

56 Cfr. R. MORENO RODRIGUEZ: op. cit., pp. 160-161.

Esta Ley expresamente abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, también derogó las disposiciones de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, al igual que otras disposiciones jurídico-administrativas.

En la Ley promulgada se fusionaron elementos de la Ley de Secretarías y de la Ley para el Control arriba citada, en un intento de unir en un sólo cuerpo las normatividades fundamentales que regulan la organización de las administraciones centralizadas y paraestatal y su correspondiente interrelación -- que existen en sus campos administrativos.

Si bien la Ley orgánica es la pieza fundamental de la Reforma Administrativa, en realidad ésta trajo consigo la puesta en vigor de otros cuerpos legales en cuanto a Presupuesto y Contabilidad, Deuda Pública, Contaduría Mayor de Hacienda, Coordinación Fiscal, Control, Adquisiciones, Obras Públicas, Planeación e Informática (57).

Al mismo tiempo, se introducen innovaciones de importancia en cuanto al establecimiento y transformación de dependencias, reasignación de funciones y creación de otras más, reu-

niones de gabinete, desconcentración y organización de la administración por sectores; de éstas últimas dos fases se harán posteriores comentarios.

En la Ley Orgánica los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, y 8º hacen referencia a la Administración Pública Centralizada y - Paraestatal, formada la primera, con la Presidencia de la República, Secretarías, Departamentos y la Procuraduría General de la República; en tanto que la Paraestatal se integra con organismos descentralizados, empresas de participación estatal y - fideicomisos (58).

Dentro de los adelantos más importantes en ésta Ley, está el artículo 8º, que establece la creación de oficinas dependientes directamente de la Presidencia. Así, basadas en este artículo, se instituyeron coordinadoras en materia de estudios administrativos, comunicación social, asuntos jurídicos, evaluación, productos básicos, proyectos de desarrollo, además de otras de carácter técnico y consultivo.

En el artículo 1º, se precisa el establecimiento de las bases de la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal con los organismos que la conforman.

En el artículo 2º, se señala la dependencia de la Administración Pública Centralizada en manos del poder Ejecutivo, a

58 Cfr. Ibid., p. 25.

saber: a) Las Secretarías de Estado y b) Los Departamentos Administrativos.

En el artículo 3º, se enuncia que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, serán de auxilio al Poder Ejecutivo de la Unión.

En el artículo 4º, se reitera que el Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno Federal.

En el artículo 5º, se señala que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Gobierno Federal, quien para su ejercicio, nombrará a un jefe Departamental.

El artículo 6º, menciona que el Consejo de Ministros (acorde a lo estipulado en el artículo 29 de la Constitución Mexicana), se integrará con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador de la República presidido por el Ejecutivo.

En el artículo 7º, se señala que para el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente contará con los Departamentos Administrativos necesarios.

La Ley Orgánica transforma la organización de la Administración Centralizada, creándose las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial; y el Departamento de Pesca.

Para la transformación de las dependencias centralizadas, se evaluó el criterio de organizar la Administración por sectores. Los cambios pueden ser resumidos de la forma siguiente:

a) La Secretaría de Hacienda deja de ser competente en materia de egresos. b) La Secretaría de Programación y Presupuesto que hereda funciones de la Secretaría de la Presidencia se dedica al gasto público, de la planeación del Sector Público, del control de las entidades paraestatales, de los contratos de obras públicas, de informática y de la evaluación. c) La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se responsabiliza de los bienes de propiedad originaria e interviene y fomenta la actividad industrial. d) La Secretaría de Comercio actúa en materia de comercio exterior e interior y en el control de adquisiciones del sector público. e) La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con simiente en la Secretaría de Obras Públicas, tiene la competencia de reordenar el territorio nacional, de planear la distribución de la población, de intervenir en la administración de los bienes federales y de realizar obras públicas. f) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos además de sus funciones originales, asume las que correspondían a la Secretaría de Recursos Hidráulicos g) A la Secretaría de Trabajo se le asignan los asuntos de cooperativas y empresas públicas del sector social. h) La Secretaría de Gobernación, adquiere competencia para reivindicar la propiedad

de la Nación y para intervenir en radio y televisión. i) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes que adquiere competencia para intervenir en la marina mercante y en puertos. j) Al Departamento de Pesca le correspondió la materia relativa, que antes era compartida por la Secretaría de Marina y de Industria y Comercio. k) A la Secretaría de Salubridad y Asistencia se le otorgan las facultades que en materia de contaminación ambiental, estaban asignadas a otras dependencias en diversas leyes especiales, y, l) A la Secretaría de Educación Pública se le asignan nuevos campos en cuanto a deportes, recreación, coordinación de la actividad cultural del sector público y ciencia y tecnología. Las dependencias más interrelacionadas en las actividades de las demás Secretarías fueron las de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Comercio.

3. La Sectorización del Sector Público.

3.1 Lineamientos para la Sectorización.

Sobre el aspecto administrativo por sectores, ya anteriormente en (1967), la Comisión de Administración Pública había recomendado:

a) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las Secretarías y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, especialmente aquellas que se consideran de mayor importancia para el desarro-

llo del país, y a la vez, determinar el papel que le correspon--
día desempeñar a cada sector, aun cuando varias entidades tuvie-
ran campos de trabajo coincidentes de acuerdo a las funciones rea-
lizadas.

b) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan_
las diversas entidades y si éstas se encuentran distribuidas ade-
cuadamente de acuerdo a sus sistemas de proyecciones, sus procedi-
mientos de ejecución, de interrelaciones, la clase de actos que -
ejercen, etc.

c) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrati-
va en cada sector y analizar los impedimentos para el debido desa-
rrollo de dicha entidad.

d) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones inter-
secretariales y las múltidependientes, en busca de idénticos pro-
pósitos.

e) Proponer lo necesario con el fin de que la organización adminis-
trativa responda con mayor precisión a las finalidades que se per-
siguen, con la programación por sectores, de la actividad del Sec-
tor Público.

f) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacita-
ción de personal y presupuesto, programa en función de la integra-
ción por sectores (59).

59 Cfr. GODOLFINO JUAREZ MEJIA: La Sectorización de la Administra-
ción Pública Federal; 1a. ed., INAP, México, 1978, p. 7.

De ésta forma, no resulta una mera coincidencia entre lo que proponía dicho informe y lo que constituyó en 1976, una -- parte fundamental de la Reforma Administrativa, ya que el entonces presidente de la CAP, fue en el período 1976-1982, el -- Presidente de México.

3.2 Distribución Sectorial.

La compleja administración pública paraestatal, que a -- principios del año de 1977 la integraban más de 900 entidades, ocasionaba problemas de coordinación y de vigilancia y control al gobierno federal, originando , a su vez, que sus actividades_ y las de las dependencias centralizadas no siempre se desarro_ llaran hacia objetivos similares y compatibles, con el consi-- guiente desperdicio de tiempo, esfuerzos y recursos. En gran - medida esto era provocado por la excesiva independencia con -- que se desenvolvían algunas entidades paraestatales, haciendo_ un poco de lado su origen y los propósitos para los que el go- bierno federal las había creado, entre otros, para apoyar de - manera más dinámica y expedita, el logro de los objetivos y me_ tas que se contemplaban en las políticas a cargo de las Secre_ tarías de Estado y de los Departamentos Administrativos.

A fin de conformar las actividades de las dependencias - centralizadas y de las entidades paraestatales, se adoptó un - criterio integrador en base a la Ley Orgánica de la Administra_

ción Pública Federal. Dada la variada personalidad jurídica de las entidades paraestatales de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la fórmula encontrada para éstos propósitos fue la sectorización de la administración pública federal. Que consistió básicamente en el establecimiento de -- sectores administrativos, configurados por la Secretaría ó Departamento encargado de coordinador ó dirigente de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el Presidente de la República determinó agrupar en dicho sector, para efectos de -- compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios. Así, la Administración Pública Federal fue dividi -- da convencionalmente en 18 sectores administrativos, aunque -- no en todos ellos existían entidades paraestatales agrupadas, -- como fue el caso de la Secretaría de Marina.

La homogenización de las entidades paraestatales dentro de cada sector administrativo, se llevó a cabo considerando la similitud que debía haber entre las atribuciones, funciones y actividades de la dependencia centralizada correspondiente y -- los fines y actividades de las entidades paraestatales se agruparon con base en los siguientes criterios:

a) Las Instituciones Nacionales de Crédito, la Banca Mixta, -- las Instituciones de Seguros y Finanzas se agruparon en el --- sector administrativo coordinado por la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público. b) Al denotarse que una buena parte de las entidades paraestatales se integraban a consorcios o grupos que respondían a una matriz, se procedió al agrupamiento de los consorcios y sus filiales o subsidiarias, dándose la sectorización de una matriz. c) Con respecto a los fideicomisos, eminentemente financieros y no ligados a programas sustantivos, fueron integrados en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que aquellos que eran fideicomisos operativos o ligados a programas sustantivos, se ubicaron en los sectores administrativos con cuyas atribuciones y propósitos tuvieran mayor vinculación.

El fundamento jurídico de la sectorización de la Administración Pública Federal se encuentra en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que faculta al Presidente -- para:

. . .determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, designado como coordinador del sector correspondiente (60).

60 Art. 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Porrúa, México, 1984, p. 54.

Dentro del concepto sectorial, iba implícita la determinación de una instancia globalizadora de las acciones sectoriales a cargo de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. La sectorización de la Administración pública estableció tres instancias, que iban desde los aspectos más generales de la decisión administrativa hasta los meramente operativos.

En el primer nivel estaba la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que por nombramiento del Ejecutivo Federal, actúan como dependencias de orientación y apoyo global; en el segundo nivel, se encuentran las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y por último, el conjunto de entidades paraestatales ubicadas en el ámbito operativo (61).

A continuación, se presenta una tabla que señala la distribución sectorial de las entidades de la administración pública paraestatal (62).

61 Cfr. R. MORENO RODRIGUEZ: op. cit., pp. 192-193.

62 Cfr. G. JUAREZ MEJIA: op. cit., p. 17.

DEPENDENCIA	TOTAL	ORGANISMOS	EMPRESAS	FIDEICOMISOS	EMPRE-
		DESCENTRALIZADOS	DE PARTI CIPACION ESTATAL MAYORITA RIAS		SAS DE PARTICI PACION ESTATAL HINORI- TARIA.
TOTAL	900	128	504	209	59
SRIA. DE GOBERNACION	27	3	18	6	--
SRIA. DE RELACIONES EXTERIORES	1	--	--	1	--
SRIA. DE LA DEFENSA NACIONAL	2	1	--	1	--
SRIA. DE MARINA	--	--	--	--	--
SRIA. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	149	2	80	64	3
SRIA. DE PROGRAMACION Y PREBUPUESTO	--	--	--	--	--
SRIA. DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	294	10	220	22	42
SRIA. DE COMERCIO	41	8	30	3	--
SRIA. DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	88	10	53	20	5
SRIA. DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	87	5	47	9	6
SRIA. DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS	106	48	6	52	--
SRIA. DE EDUCACION PUBLICA	41	15	13	13	--
SRIA. DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	17	16	--	1	--
SRIA. DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	6	3	--	3	--
SRIA. DE LA REFORMA AGRARIA	4	1	1	2	--
SRIA. DE TURISMO	25	1	12	10	2
SRIA. DE PESCA	25	--	22	2	1
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	7	5	2	--	--

El acuerdo del 13 de enero de 1977, sectorizó a más de 900-empresas paraestatales, cuya distribución se encuentra en el cuadro número uno.

El 60% de las entidades paraestatales se agrupó en tres - - sectores administrativos, mientras que sólo el seis porciento de ellas se ubicó bajo la coordinación de ocho dependencias centralizadas. El 34% restante de dichas entidades quedó en 7 sectores administrativos.

La sectorización fue realizada acorde a diversos acuerdos gubernamentales administrativos: (D.O. 17-I-1977, 31-III-1977, - 2-V-1977, 10-I-1978, 27-II-1979 y 5-III-1979). Además de los registros de la administración pública paraestatal (D.O. 21-X-1977 29-IX-1978), y al Decreto sobre Fideicomisos Públicos (D.O. 27- - II-1979) (63).

Como señala José Francisco Ruiz Massieu, la sectorización es una técnica de planeación y cambio encaminada a unir los dos elementos de la administración pública Federal (64).

63 Cfr. R. MORENO RODRIGUEZ: op. cit., p. 174.

64 Cfr. J. F. RUIZ MASSIEU: pp. cit., p. 29.

4. Descentralización y Desconcentración Administrativa.

4.1 La Descentralización Administrativa.

Dentro de los programas de reforma administrativa se buscó el siguiente tipo de renovación: La reforma en la administración territorial, en sus diversos niveles de gobierno (municipal, provincial, estatal, departamental), mediante un proceso de descentralización y desconcentración político-administrativa de acuerdo a las características de cada región y promoción del fortalecimiento de los sistemas federales (65).

El principio de descentralización está relacionado con el principio de participación popular, pero no debe identificarse con él. Suele propugnarse la descentralización como un objetivo políticamente conveniente ó como un medio de estimular una mayor iniciativa local en el proceso de desarrollo; sin embargo no debe considerarse que existe la alternativa de la centralización ó la descentralización, ya que éstas son y deben ser consideradas como complementarias en el proceso global del desarrollo nacional.

65 Cfr. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS: Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el Desarrollo en el Decenio de 1980 (Problemas y Enfoques); 1a. ed., - - INAP, México, 1979, p. 11.

Hay ciertas funciones que no pueden descentralizarse, como --- las concernientes al mando presidencial, en tanto que existen_ otras que se prestan para la acción descentralizada.

La descentralización tiene una importante trascendencia - política, aún cuando sólo se le de un carácter puramente técn_ico y administrativo. La técnica administrativa de la descentra_lización radica en la transferencia de competencias o funcio--nes propias del Estado a otras personas jurídicas públicas. -- También la caracteriza el sometimiento de éstas personas jurf_ídicas, en cuanto al ejercicio de tales competencias a la tute_la del Estado. Las notas sobresalientes de toda descentraliza_ción, cualquiera que sea su grado, son las siguientes:

a) Transferencia de facultades de resolución y que ésta - transferencia sea a favor de una persona jurídica distinta del Estado; b) Que las personas jurídicas que reciben los poderes_ sean en todo caso de derecho público, y, c) Que exista una --- cierta tutela del Estado sobre las personas jurídicas investi_das de su competencia (66).

La descentralización institucional puede ser territorial_ o funcional. La descentralización territorial, que históricam_ente vista, está íntimamente ligada a la centralización; con-

66 Cfr. Ibid., p. 14.

siste en una adecuada cesión de competencia a los entes regionales y locales, reservándose el Estado aquellas que por su naturaleza deban de ser consideradas irrenunciables. La descentralización territorial conlleva a una reestructuración de las propias entidades territoriales.

La descentralización funcional es una fórmula de organización que mediante la creación (por el Estado) de más y más organismos autónomos trata de aliviar la densidad de decisiones del poder central. En rigor, son estatales, aún cuando tienen personalidad jurídica distinta a la del Estado.

Existe descentralización administrativa en relación con los Estados desde el punto de vista de la administración pública federal, cuando el Gobierno Federal, poseyendo una función propia o compartida con los Estados y cuando existen facultades concurrentes, se inhíbe de conocer un asunto y deja a la autoridad estatal que sea ésta quien la llegue a realizar. En México se dá una descentralización por concertación, dado que a través de Convenios Unicos de Coordinación (infra punto 3.1 del Cap. IV), se dá el traspaso de responsabilidades a los Estados de parte de la administración pública central.

4.2 La Desconcentración Administrativa.

La desconcentración es una forma de la organización administrativa no personificada, mediante la cual una dependencia

centralizada delega facultades a un órgano inferior a fin de -- que conozca directamente sobre determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la dependencia delegante. Los órganos desconcentrados poseen autonomía técnica, porque tienen poder de decisión y normas especiales de gestión, pero están sujetas al control jerárquico de las dependencias centralizadas de las que forman parte.

A mayor abundamiento, la desconcentración es entendida como todo traspaso de facultades o competencias propias de los órganos centrales de la administración a los órganos periféricos. -- Desde otro ángulo, constituye la técnica eficaz que evita la congestión de los órganos superiores y al mismo tiempo agiliza y -- facilita la prestación de servicios públicos. Dado que la desconcentración es un principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados -- dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. Es posible denotar dos requisitos o elementos -- característicos de la desconcentración. En primer lugar, que la atribución de la competencia sea en forma exclusiva; y en segundo, que se realice en favor de un órgano suscrito dentro de la -- jerarquía.

La doctrina administrativa suele distinguir dos clases de --

desconcentración; la central ó interna y la periférica (67).

En cuanto a la primera, no existe unanimidad en torno a -- su admisión como una verdadera clase ó categoría de desconcen-- tración, especialmente los tratadistas franceses o italianos, - que son contrarios a la idea de admitir un tipo de desconcentración distinta de la periférica o externa; para esto se basan en el propio concepto de la desconcentración central entendida como una atribución de competencia en forma exclusiva a un órgano central medio ó interno de la jerarquía administrativa, es decir, a un órgano que extiende su competencia a la totalidad del territorio del Estado. El argumento de quienes así piensan radica, en que precisamente el fin de la desconcentración es descongestionar la administración central en provecho de sus órganos periféricos, por lo que les resulta difícil admitir otra desconcentración distinta de la periférica o externa.

Sin embargo, la desconcentración no es la pura y simple -- transmisión de funciones en el espacio, sino que es transmisión - de capacidad a capacidad, de competencia a competencia, de órganos a órganos aún cuando resida en el mismo punto en el territorio del Estado. De esto, se deriva que puede dudarse de la existencia

67 Cfr. JOSUALDO ALCAHUD Y DOMINGUEZ Y JOSE NATIVIDAD GONZALEZ PARAS: Desconcentración, Descentralización y División Territorial; 1a. ed., INAP, México, 1982, p. 9.

tencia de la desconcentración desde el punto de vista técnico; -- tal como se señala de ser técnica administrativa permanente, general y abstracta.

Junto a la desconcentración central, existe la desconcentración periférica. La desconcentración periférica es aquella en la cual las competencias transferidas, lo son en favor de un órgano periférico como su propio nombre lo indica, que por su carácter tiene la potestad limitada por un criterio territorial -- (68). Esta es la principal característica de la desconcentración periférica, la limitación de su competencia a un espacio determinado del territorio, a diferencia de la desconcentración central, en la que el órgano desconcentrado extiende su competencia a todo el territorio del Estado.

Las ventajas que su puesta en práctica tiene, son las siguientes: acerca la administración a los administrados, lo cual aumenta la eficacia de la gestión administrativa; los asuntos -- son resueltos por el órgano que los conoce y los ha estudiado, -- evitando que los órganos superiores hayan de resolver cuestiones en las que no han intervenido de modo directo, trayendo como consecuencia, una carencia, de elementos suficientes de juicio para decidir con acierto. Además, al no tener que centralizarse todos los asuntos en los órganos superiores, la acción de la administración se hace más rápida, más ágil y más flexible; por último,

68 Cfr. Ibid., p. 12.

se acentúa el sentido de responsabilidad e iniciativa en los funcionarios al reservarles la alta dirección de determinados asuntos.

Sin embargo, también existen desventajas como son: que los órganos periféricos al resolver, pueden carecer de la necesaria objetividad, tendiendo al favoritismo al dejarse influir por las circunstancias del caso; que determinados asuntos del mismo género sean resueltos por órganos distintos, cuando pueda ser resuelto por un mismo órgano administrativo y por último; los órganos periféricos pueden mostrar falta de uniformidad de criterio en la resolución.

Con esta figura administrativa-jurídica se pretende acelerar los procesos de decisión, obtener la colaboración de los administrados y atender en su propio lugar las demandas locales.

Algunos de los organismos desconcentrados son la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, el Instituto Politécnico Nacional, la Tesorería del Distrito Federal, la Administración del Patrimonio de la Beneficiencia Pública, etc.

Mediante el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se faculta a los órganos desconcentrados a tener facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine a cada - -

caso (69).

A manera de corolario: la desconcentración y descentralización han de ser considerados como principios básicos necesarios para la eficacia de las funciones estatales en general, y en especial para el logro de los objetivos del desarrollo económico y social de nuestro país.

C A P I T U L O
C U A R T O

EL ENFOQUE JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA EN EL PERIODO 1983-1988.

SUMARIO: 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA. 2. MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 2.1 CONSTITUCIONAL. 2.2 LA FASE ORGANO-JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA. 2.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. 3. ALGUNOS ASPECTOS REGLAMENTARIOS PARA LA OPERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. 3.1 LOS CONVENIOS ÚNICOS DE DESARROLLO COMO MECANISMOS DE COMPATIBILIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y ESTATAL. 3.1.1 ENCUADRAMIENTO JURÍDICO. 3.1.2 COBERTURA. 3.1.3 APLICACIÓN DEL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO. 3.2 LOS COMITÉS DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS ESTADOS. 3.3 SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA. 3.4 LA DESCONCENTRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. 3.4.1 A NIVEL SECTORIAL. - - - 3.4.2 A NIVEL GLOBAL. 4. REDUCCIÓN PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO FEDERAL Y MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA FEDERAL. 4.1 -- NORMATIVIDAD. 4.2 APLICACIÓN SECTORIAL.

C A P I T U L O I V

EL ENFOQUE JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA EN EL PERIODO 1983-1988.

1. La Administración Pública en el Contexto de la Crisis Económica.

Al ser electo el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado como --
Presidente de la Nación, encontró graves problemas de crisis --
económica, producto en parte, de la mala administración y direc-
ción de la Nación. Entre estos se puede notar endeudamiento ex-
terno, bajo nivel de producción, corrupción administrativa a to-
dos los niveles y, un mercado interno, sin mayor proyección o -
crecimiento. El Primer Mandatario así lo reconoció:

Vivimos tiempos de cambio y reto, de crisis interna y externa, de incertidumbre, de competencia aguda desordenada entre varios países; algunos por mantener la hegemonía, otros por sobrevivir, y la mayoría por encontrar una posición en la nueva configuración internacional en gestación, que les permita subsistir como entidades soberanas y apoyar su desarrollo económico y social (70).

Donde un país como México no puede vivir permanentemente con la inflación económica. . . en el combate contra ella, se reconocen los límites de la capacidad productiva del país y, en consecuencia se plantea con responsabilidad la disciplina en la política del gasto y de ingresos públicos, el requerimiento de fortalecer el ahorro nacional, las restricciones económicas del sector interno y la necesidad de un menor ritmo de captación del ahorro externo (71).

Haciéndose evidente la necesidad de una mayor participación política y social de todos los sectores socioeconómicos para tratar de resolver los problemas del país.

Como señala Luis García Cárdenas:

El ideario político de Miguel de la Madrid Hurtado, fundado en un sólido nacionalismo revolucionario, se encierra en lo más noble de nuestra historia y aspira a orientar el ejercicio del liderazgo nacional, con el claro propósito de perfeccionar nuestras instituciones nacionales, fortalecer nuestra democracia y nuestras libertades políticas y establecer la vigencia de una sociedad más justa y más igualitaria (72).

2. Marco Jurídico de la Administración Pública Federal.

2.1 Constitucional.

Las bases jurídicas de la administración pública federal han sido redefinidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en fecha reciente (3 de febrero de 1983),

71 Ibid., pp. 11-12.

72 Pensamiento Político del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal; INAP, - México, No. 5-6, pp. 10-11.

mediante las reformas emprendidas por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (supra punto 1 del Cap. II).

Anteriormente, éstas atribuciones ligadas al Estado, al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo estaban distribuidos en diversos artículos de la Constitución, a saber:

El Artículo 31 (fracción IV), que menciona como obligaciones de los mexicanos (el sector social), el contribuir a los gastos públicos tanto del Estado como del Municipio en el cual residan, de una manera proporcional y equitativa.

El Artículo 71, que plasma el derecho irrevocable del Poder Legislativo para iniciar leyes o decretos.

El Artículo 73, que menciona las facultades del Congreso de la Unión en el ámbito económico-administrativo en varias de sus fracciones, como son:

La fracción VII, donde se menciona el cobro de impuestos necesarios para cubrir el presupuesto Nacional.

La fracción VIII que prescribe en relación a las bases sobre las cuales el Ejecutivo debe pedir préstamos, su aprobación para los mismo empréstitos y reconocimiento y pago de la deuda nacional.

La fracción IX, donde se asienta sobre las restricciones en el comercio de Estado a Estado.

La fracción X, donde se estipula que debe legislar a nivel nacional sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de azar, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear y el establecimiento de un banco de emisión única.

La fracción XI, concerniente sobre todo a los recursos humanos de la administración pública, donde puede crear o suprimir empleos públicos y señalar, aumentar o reducir sus ingresos.

La fracción XVII, donde se hace alusión a la legislación sobre vías generales de comunicación y el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

La fracción XXIV, en lo referente a la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (órgano financiero de apoyo del Congreso de la Unión).

La fracción XIX, para el establecimiento de contribuciones sobre: a) comercio exterior; b) aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de la Nación; c) sobre instituciones de crédito y compañías aseguradoras; d) sobre servicios públicos cedidos a otros organismos o explotados de manera directa por la federación y también, sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabaco, gasolina y derivados del petróleo, cerillos, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Las atribuciones señaladas en el artículo 73 son de ca- --

rácter general para el Congreso de la Unión, es decir, implican a ambas cámaras, la de Diputados y la de Senadores, respectivamente.

El Artículo 74, señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en el renglón administrativo federal, que son:

Las estipuladas en la fracción IV, acerca de examinar, discutir y aprobar cada año el presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, así como de la revisión de la cuenta pública del año anterior. Cuando no existan justificaciones en los gastos hechos, o halla alteraciones entre las cantidades gastadas y las cantidades asignadas del presupuesto, tiene la obligación de determinar las responsabilidades jurídicas de los funcionarios administrativos.

El Artículo 76, señala la facultad exclusiva del Senado en el ámbito administrativo, correspondiente a la fracción II, acerca de los nombramientos de los funcionarios superiores de Hacienda, en coordinación con el Poder Ejecutivo.

Al Poder Ejecutivo se le faculta constitucionalmente en el ámbito administrativo en el artículo 71, donde se le da el derecho de iniciar leyes o decretos. Es en el artículo 89, en la fracción I, donde se le da prioridad para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. La fracción II, que lo faculta para realizar nombramientos y libre remoción de los Secretarios del Despacho, gobernador del Distrito Fede --

ral, así como otros funcionarios superiores. La fracción III y IV, del Artículo 71 acerca del nombramiento de oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales. La fracción X, del mismo Artículo fundamenta lo relativo a la Dirección de Relaciones Exteriores con otras naciones y otras atribuciones que le delega la Constitución.

En relación a las atribuciones del Estado, el artículo 90 establece la organización pública federal, que debe ser centralizada y paraestatal, estando los negocios administrativos de la federación a cargo de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos, así como los requerimientos para que se les designe como Secretarios de Despacho (artículo 91). Y los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos que deben ser autorizados por el Secretario o Jefe respectivo (artículo 92). Y finalmente, el artículo 93 establece que ambos Secretarios de Estado y Jefes de Departamento-- deben dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que tengan en sus áreas respectivas.

Los anteriores regímenes presidenciales de México no habían realizado la expedita ejecución de varios lineamientos administrativos, y fue durante el régimen del Presidente José López Portillo cuando se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29 de diciembre de 1976), para cumplir con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente régimen, varios artículos constitucionales han sido reformados parcial o totalmente o bien se les han agregado fracciones, (3 de febrero de 1983) a efecto de ampliar el espacio legislativo en el ámbito administrativo, como es el caso de los siguientes preceptos: 25, 26, 27, 28 y 73 respectivamente. A continuación hacemos un comentario de las partes medulares de dichos artículos (supra 3.2 del Capítulo I).

En el artículo 25, se señala que el Estado es el encargado de promover el desarrollo nacional de manera integral, fomentando el crecimiento económico y el empleo, así como una distribución más igualitaria de los ingresos y la riqueza nacional, - vigilando además el pleno ejercicio de la libertad y la democracia. El Estado necesita planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y regular las actividades - de interés prioritario, de acuerdo a lo señalado en la Constitución, debiendo participar en el desarrollo económico nacional los sectores público, privado y social. El sector público siempre tendrá bajo su cargo las áreas estratégicas de: acuñación - de moneda, telégrafos, radiotelégrafos y la comunicación vía -- satélite, emisión de billetes por un sólo banco, petróleo y --- demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles,-

impulsando además a las empresas de los sectores social y privado de la economía nacional.

El sector público también dará los mecanismos necesarios en la facilitación de organización y expresión de la actividad económica del sector social, ejidos, cooperativas, comunidades y otras.

En el Artículo 26, se subraya que: El Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo económico nacional. Además, la planeación debe realizarse a partir de la consulta popular. Debe el Ejecutivo Federal de coordinar mediante convenios con los gobiernos de los Estados, las acciones a realizar para llevar a cabo la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, debiendo tener el Congreso de la Unión la intervención necesaria, de acuerdo a la Ley (infra puntos 3.1_ 3.2 de éste Capítulo).

A el Artículo 27, se le adiciona dos fracciones, la XIX_ y la XX; en la XIX, se menciona que el Estado debe garantizar la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad y asistismo, asesorar a los campesinos.

En la fracción XX se plasma que el Estado debe de promover las condiciones necesarias para que se logre el desarrollo rural integral, debiendo fomentar la actividad agropecuaria y forestal, creando obras de infraestructura, insumos, créditos_

y servicios de capacitación y asistencia técnica.

En el Artículo 28, se señala que las leyes expedidas - - (por el Ejecutivo o el Congreso), deben fijar bases para señalar precios máximos a los artículos, materias o productos de consideración necesaria y básica para el consumo popular o la economía nacional. Siendo la prestación del servicio público de banca y crédito, reservada exclusivamente al Estado.

Las facultades del Congreso de la Unión en el ámbito administrativo son ampliadas con la nueva reforma constitucional y éstas son:

Las adicionadas al artículo 73, a saber: La expedición de las leyes sobre planeación nacional, del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D).

Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios necesarios social y nacionalmente (fracción XXIX-E).

Para que expida leyes tendientes a la promoción de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el país (fracción XXIX-F).

2.2 La Fase Organico-Jurídica de la Administración Pública Centralizada.

La reforma administrativa llevada a cabo por el Presidente, comprende dos planos:

Un plano de racionalización del aparato administrativo, para realizar esto, desaparecen algunas coordinadoras y dependencias oficiales y las atribuciones que éstas tenían son delegadas a otras dependencias.

En un segundo plano comprende la creación de diversos órganos federales para la ejecución de los planes de desarrollo y eficiente administración pública, así como la edición de los acuerdos necesarios para dar base y coherencia a la adecuación administrativa a las necesidades nacionales.

Debido a la racionalización del egreso federal por la actual administración gubernamental, el Presidente apoya la desaparición de varias coordinadoras que se consideró que no atendían asuntos prioritarios nacionales. Así, el 19 de enero de 1983, son publicadas las derogaciones de las disposiciones que dieron origen a varias coordinadoras durante el régimen del Presidente López Portillo.

Así desaparecen la Coordinadora de Servicios de Salud Pública, la Unidad de Coordinación General de Programas para Productos Básicos, la Coordinación para el Desarrollo de los Cen--

tros Turísticos, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, la Coordinación General de Estudios Administrativos, quienes delegan sus atribuciones a las dependencias oficiales que, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le sean competentes.

También desaparece la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, delegando parte de sus funciones a la Secretaría de Programación y -- Presupuesto (con la adecuada intervención de la Secretaría de Salubridad y Asistencia), a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de la Reforma Agraria. Este cambio está orientado al fomento del desarrollo de éstas zonas y a la incorporación al ámbito productivo de los grupos marginados.

Desaparece también el Fideicomiso del Fondo Nacional para Actividades Sociales, quedando asignado los bienes, derechos y obligaciones del fideicomiso a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En el segundo plano, dentro de la creación de órganos federales para la adecuada ejecución de los planes de desarrollo,

se tiene la formación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (diciembre de 1983); la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con simiente en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que también transfiere funciones a la Secretaría de Comercio, para constituir la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; igualmente se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que retoma las experiencias de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; las demás Secretarías (de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, de la Reforma Agraria, de Turismo, de Trabajo y Previsión Social) (ver Anexo No. 1); no sufren reformas sustanciales y con nuevas atribuciones para la ampliación y mejor coordinación en sus respectivos campos de acción. Sólo añadiremos que el anterior Departamento de Pesca, durante éste régimen adquiere un papel prioritario en el desarrollo nacional, convirtiéndolo en Secretaría de Pesca.

A continuación anotaremos los rasgos fundamentales de las nuevas Secretarías, lo mismo de aquellos que amplían sus funciones y objetivos. Igualmente del cuerpo de asesoría y consulta del área del Presidente de la República de donde en buena medida emanan gran parte de las directrices del sector público.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Art. 32 bis LOAPF), no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas, que manejan recursos económicos del Estado. Esta medida continúa plenamente en vigor y lo que queda a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es el establecimiento de la regulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal.

Las atribuciones con que se dota de competencia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia, en el manejo de fondos y valores de la Federación y de Fiscalización del gasto público federal, tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. La integración incluye los recursos humanos, financieros y materiales ya existentes.

Con la creación de la citada Secretaría, se pretende hacer más claro el ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tienen los

funcionarios y empleados con respecto a la eficiente aplicación del gasto público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal - (Art. 33 LOAPF), se forma debido a la necesidad de agrupar en un sólo sector, los recursos nacionales fundamentales en este renglón, como un punto de apoyo en la realización del Plan Nacional de Desarrollo; así como también para que los beneficios obtenidos del uso, explotación y producción de éstos recursos sean distribuidos de una manera más equitativa a la población.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Art. 34 - LOAPF), es conformada en base a la prioridad política de avanzar en la industrialización del país y que la producción sea competitiva a nivel de los mercados internacionales.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Art. 37 -- LOAPF), se crea debido a la urgencia de planear la descentralización económica y social de la vida nacional; con un desarrollo industrial creciente, pero sin descuidar el medio ambiente natural, la flora y la fauna características de cada región del país.

Secretaría de Salud (Art. 39 LOAPF). La Ley General de Salud trae consigo el cambio de objetivos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que se transforma en la Secretaría de Salud

lud (D.O. 21 de enero de 1985). Además de las funciones tradicionales que venía cumpliendo la Secretaría, se le amplían a los --- siguientes campos:

Art. 39 III. Los programas de salud se financian con los -- fondos que proporcionen la Lotería Nacional, Pronósticos Deportivos y el Patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito --- Federal.

Art. 39 VI. El derecho a la protección de la salud, se a--- poyará en el Sistema Nacional de Salud que conjuga la participá-- ción de las dependencias y entidades públicas que actúan en este_ campo; igualmente a los sectores público y privado.

Art. 39 XXI. Actuar como autoridad sanitaria, con apego a__ los dictados de la Ley General de Salud.

Estos cambios en las Secretarías anotadas trajeron apareja__ dos, la estabilidad y el desarrollo del personal burocrático. -- Con respecto a los acuerdos promulgados por el Ejecutivo Federal_ acordes a los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, se_ crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, para instau_ rar el servicio civil como carrera en pro de la administración pú_ blica federal. Esto es debido a que el desarrollo nacional requie_ re la participación social en decisiones fundamentales y dado que_ para crear las condiciones de la carrera administrativa se hace - necesario garantizar la estabilidad y seguridad del empleo, promo_ ver la responsabilidad y honradez de los empleados públicos, con el

fin de que el control del gasto público se realice de manera eficiente y honrada, se establezcan coordinaciones adecuadas entre las dependencias relacionadas con la administración del personal federal y se modernice y adecúe la administración federal.

A nivel de asesoría se modifica la Dirección General del -- Secretariado Técnico de Gabinete de la Presidencia de la República_ (ver anexo No. 2). Su formación está motivada para establecer la adecuada coordinación en las tareas que involucran a varias dependencias o entidades de la administración pública federal, y éste nuevo sistema garantiza que la estructura prevista por la legislación administrativa se respete.

Se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. Esto responde a la necesidad del Ejecutivo Federal, de cuidar la actividad jurídica de la administración federal, proveyendo a su modernización, mejoramiento y congruencia, con el fin de asegurar una función pública basada en los principios de legalidad y buen servicio al ciudadano.

Se crea también la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República; debido a la necesidad de contar con una unidad administrativa que dependa directamente del -- titular del Ejecutivo Federal, con el objeto de informar oportunamente sobre las actividades que realiza el primer mandatario de la nación y planear y ejecutar campañas de difusión en los medios de comunicación.

Dada la necesidad de la reordenación de las finanzas públicas y para contribuir al sano financiamiento del desarrollo y fortalecer los ingresos del sector paraestatal a través de una política realista de precios y tarifas; se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal. Con el objeto de estudiar y analizar las necesidades y los diversos factores a considerar por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la revisión y el establecimiento de los bienes y servicios de la administración pública federal.

Aún cuando no es parte central de nuestro tema, destacaremos que en la administración pública paraestatal se modifica el artículo 48 (LOAPF), precisándose que la vigilancia de la participación estatal en el Plan Nacional de Desarrollo, corresponde a un comisario designado por el Secretario coordinador del sector correspondiente.

Al Artículo 50 (LOAPF), se le adiciona la facultad que permite a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, organizar a las Entidades Paraestatales que les correspondan.

El Artículo 55 (LOAPF), por su parte, innova la actual disposición en que establece como responsabilidades de los consejos, juntas directivas o equivalentes, la de desarrollar la programación estratégica y supervisar la marcha de las entidades paraestatales y facultar a los coordinadores sectoriales para estable-

cer, cuando sea necesario, comités técnicos especializados para que los apoyen.

2.3. La Administración Pública Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Debido al régimen político que impera en México, cada 6 años se realizan reformas en los niveles socioeconómico y político. El nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal planea sus actividades, en base a una nueva organización de la administración pública, para llevar adelante la realización de las propuestas hechas al pueblo durante su campaña electoral. Tal es el caso actual mandatario, quien presentó a la nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, que regirá durante éste período y que como él señala:

El plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con la más amplia participación de la sociedad. Sintetiza la responsabilidad del Gobierno frente al mandato popular recibido en la elección presidencial del 4 de julio de 1982, de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho (73).

El Plan Nacional de Desarrollo es elaborado en medio de circunstancias adversas para el País, la crisis económica mundial y nacional que se vive actualmente y que no es una crisis meramente circunstancial y donde la planeación del desarrollo es un factor necesario para enfrentar con mayores probabilidades

de éxito la adversidad.

Siendo el propósito fundamental del Plan: Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello, requerimos de una mayor fortaleza interna; de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático (74).

A continuación comentaremos las partes sobresalientes del Plan, que en forma directa e indirecta se relacionen con nuestro tema. Del propósito fundamental del Plan Nacional de Desarrollo, derivan cuatro objetivos primordiales:

a) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; b) Ven-
cer la crisis; c) Recuperar la capacidad de crecimiento, y, d) I-
niciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus es-
tructuras económicas, políticas y sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo contiene tres grandes pro-
puestas y estrategias a seguir:

En la parte I, se tienen los principios políticos, los pro-
pósitos que se persiguen, los objetivos y las estrategias a se-
guir dentro de la política. Del Estado Mexicano se especifica --
que el Plan Nacional de Desarrollo, es un documento al que deben
de estar sujetos los programas de la administración pública fede-
ral. Donde los principios políticos generales son traducidos ma--

74 Ibid., p. 10.

diante el Plan en una estrategia de desarrollo, que retoma la participación creativa de la sociedad civil, donde el nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral de la sociedad, la descentralización de la vida nacional, el desarrollo, empleo y combate a la inflación y la planeación democrática, son las orientaciones fundamentales del gobierno para encauzar la realidad del país.

La política del Estado mexicano reafirma la decisión de constituir una democracia política, social y cultural independiente, donde la política del Estado garantice unidad de dirección, eficacia en la acción pública y el perfeccionamiento de la participación política y social. El Plan está inmerso en la política, en un primer momento, apartando los principios y orientación básica y definiendo el futuro deseable del país. En un segundo plano, se manifiesta constituyendo y representando mayorías históricas, respetando minorías y ofreciendo la dirección del conjunto. Por último, las acciones gubernamentales sustentando la estrategia del Plan y los programas de él derivados.

El esquema político central y de distribución de poderes del Estado mexicano es el federalismo, entendido como la expresión volitiva política para descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los Estados y municipios. Para que de esta forma, estos entes se constituyan en el espacio -

esencial de la vida económica, social y política del país. Esto propicia un mejor equilibrio territorial y el ejercicio de la democratización debe abrir y garantizar los cauces para la expresión del pluralismo político y promover el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Debiendo fortalecerse las organizaciones políticas y los instrumentos que garanticen la legalidad de los procesos electorales. Siendo preocupación del Estado, la realización del pleno ejercicio de la libertad de expresión, para una mejor orientación de la comunicación social.

En el plan, se encamina la política demográfica a elevar la calidad de vida de la población mexicana. El programa define objetivos, doctrinas, políticas y acciones en la estrategia del desarrollo nacional, para que, de acuerdo a las situaciones externas, se establezcan las previsiones a corto, mediano y largo plazo que contribuyan a la seguridad y fortalecimiento nacional, a la soberanía y el régimen democrático que establece la Constitución.

En lo concerniente a la impartición de justicia y reforma jurídica, se precisa cómo éstas adquieren gran prioridad en el presente y comprometen a los poderes constitucionales, el ejecutivo, legislativo, y judicial en sus respectivas encomiendas de -

legislar, ejecutar la ley y, (dirimir) las controversias que - -
se susciten en la población.

El derecho y la impartición de justicia deben favorecer al mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos, fortalecer la función social de la propiedad y el trabajo, promover - la educación popular y prevenir la aparición de comportamientos_ contrarios a la sociedad.

Con respecto a la política exterior de México, se determinan asuntos esenciales relacionados con la soberanía, la independencia, la seguridad y la autodeterminación del país, también el apoyo a la defensa de la paz mundial, práctica de solidaridad en tre los países y coadyuvamiento a la conformación de un orden in ternacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en_ la libertad, la igualdad y la justicia.

Dentro del contexto nacional, en el Plan se menciona que - actualmente, México cuenta con un sistema político estable, con_ capacidad para adaptarse a la evolución de las condiciones socia les y con voluntad de cambio para perfeccionarse. La administra- ción pública cuenta con capacidad, experiencia e instituciones - para proporcionar los servicios necesarios y de su competencia -

a la población.

Dentro de las perspectivas generales de desarrollo, México cuenta con una gran fuente de recursos, entre ellos, se tiene la explotación del petróleo, que es un punto de apoyo para hacer -- frente a las necesidades y obligaciones nacionales; existiendo o tros recursos naturales para desarrollar fuentes alternativas de energía: carboníferas, nucleares y solares, entre otras.

También se tiene una extensión territorial muy vasta, donde no se han alcanzado los límites adecuados de explotación agrícola que es muy baja, como es manifiesta con la sola explotación del 18% del territorio explotable en la rama forestal, donde -- existen amplias posibilidades de desarrollo, con cerca de nueve millones de hectáreas de bosques que corresponden a especies maderables. México cuenta con 10 mil kilómetros de litoral, donde un amplio desarrollo y adecuada explotación de sus recursos marítimos convertiría a México en una potencia pesquera. Se dispone de una población de 80 millones de personas, donde el 70% son -- menores de 30 años, residiendo en ellos una extraordinaria fortaleza y energía de desarrollo. Se dispone de profesionales y técnicos de alto nivel, técnicos medios, investigadores y obreros - especializados.

El país cuenta con una infraestructura importante de comunicaciones y transportes para el crecimiento productivo de la Nación, habiendo además, buenas inversiones en el sector indus-- -

trial.

Para el adecuado aprovechamiento de nuestro desarrollo, se requiere corregir los problemas estructurales que aquejan a la economía. Donde las principales deficiencias son: a) Desequilibrio del aparato productivo y distributivo; b) Insuficiencia del ahorro interno; c) Escasez de divisas y d) Desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Sobre los desequilibrios del aparato productivo y distributivo, esto se debe al acelerado avance de algunos sectores de actividad, en contraste con un atraso productivo en otros, lo cual ha acentuado deficiencias que se manifiestan en la incapacidad para enfrentar la competencia externa; debido a la gran dependencia de insumos, tecnología y de bienes de capital importados; disparidades en la productividad dentro de cada rama económica y entre ellas, tecnologías que no emplean adecuadamente los recursos humanos y naturales disponibles, escalas inapropiadas al tamaño del mercado interno, deficiencia en la capacitación de mano de obra; escasa difusión tecnológica y concentración de la actividad económica.

Sobre la insuficiencia del ahorro interno, esto es debido a las deficiencias y rigideces de la política tributaria y de precios y tarifas para movilizar los recursos internos para el desarrollo. Entre las distorsiones en la asignación del ahorro, destaca la concentración territorial del crédito. Otro as

pecto es la baja competitividad de la mayoría de nuestros productos nacionales, la ausencia de canales adecuados de comercialización externa, la aguda dependencia de las importaciones de bienes e insumos y el proteccionismo de las economías desarrolladas. Habiendo que agregar el elevado monto que representa el pago de la deuda externa.

Y por último, la desigualdad en la distribución de los beneficios, es un grave problema debido a la concentración excesiva de poder y capital en unas cuantas personas.

Para la superación de los problemas nacionales será necesario conjuntar esfuerzos internos, disminuir la dependencia de endeudamiento, abatir la inflación interna y establecer una nueva orientación de desarrollo.

La estrategia económica y social está encaminada a recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad y capacidad de desarrollo. Dentro de la perspectiva del Plan, se tiene una primera línea de estrategia: La reordenación económica con los propósitos fundamentales de: a) Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; b) Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y, c) Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

Para abatir la inflación se plantean acciones para adecuar el ritmo de expansión de la demanda a la capacidad de respuesta del aparato productivo.

Para realizar el segundo punto, se busca distribuir con equidad la carga del ajuste necesario y evitar un deterioro sustantivo de la planta productiva. Para el último punto, se pretende acortar el período de contracción económica y promover una recuperación sostenida de la actividad sobre bases distintas a las empleadas en el pasado.

La segunda línea de estrategia persigue iniciar cambios a fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo para reorganizar el proceso productivo y distributivo con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales del desarrollo nacional. El cambio estructural está basado en seis orientaciones: a) Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; b) reorientar y modernizar al aparato productivo y distributivo; c) descentralizar en el territorio las actividades productivas; d) adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo; e) preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional, y, f) fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Para el logro del primer punto, se propone avanzar en tres líneas:

La primera, ampliando la atención a las necesidades básicas. La segunda, elevando la generación de empleo asociado al crecimiento interno, y, la tercera, promoviendo en forma directa una mejor distribución del ingreso.

Para la realización del segundo inciso, se pretende integrar al sector industrial en lo interno y hacerlo competitivo en el exterior, un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y asegure los alimentos básicos de la población y la modernización y funcionalidad de los servicios que respondan a las necesidades de producción y consumo.

Para el logro del tercer objetivo, se pretende modificar la inercia de crecimiento en la ciudad de México y se promueva la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional.

Para el logro del cuarto objetivo se aumentará el ahorro interno, se racionalizará la asignación de ahorro y se reorientarán las relaciones financieras con el exterior.

Para lograr el quinto objetivo, se integrarán la ciencia y la tecnología, se preservará el medio ambiente y se fortalecerá el potencial de desarrollo de los recursos naturales.

Para el logro del último objetivo: se realizará una democratización general y un manejo más eficaz de los instrumentos del Estado.

La parte II, referente a la instrumentación de la estrategia Nacional; se tienen la Política Económica General, la Política Social, la Política Sectorial y la Política Regional.

Sobre la primera, la evolución macroeconómica interna está condicionada por la instrumentación de la política económica, las características estructurales del aparato productivo y el comportamiento de la economía internacional.

El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos en los años 1985-1988, se prevé que se situará entre 1.0 y 1.5 - por ciento del producto interno bruto, éste déficit será financiable, manteniéndose el proceso de endeudamiento externo dentro de límites compatibles.

Sobre la política social a corto plazo, no existen bases materiales para lograr una mejoría en los niveles de vida de la población, lo que el Estado realiza en forma prioritaria es establecer las bases que fortalezcan y cuadyuven al avance hacia este propósito. Para mitigar los aspectos negativos de la crisis, se plantean dos objetivos: 1°) Elevar la generación de empleos y proteger y mejorar el poder adquisitivo del salario, y 2°) Combatir la marginación y la pobreza.

Para asegurar estos dos objetivos se siguen los siguientes lineamientos:

El gasto público y la política fiscal, crediticia y de -

comercio exterior, son manejados con el propósito de recuperar la tasa de crecimiento, asimismo, se fortalecen los mecanismos administrativos, institucionales y de fomento, que permitan -- proteger los puestos de trabajo ya existentes.

Sobre la política sectorial, el objetivo fundamental de la estrategia de desarrollo rural integral es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en la participación organizada y en la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales y de eficiencia productiva. Esto se pretende alcanzar mediante el mejoramiento de los niveles de alimentación, vivienda, salud y educación, impulso de la participación social, propiciamiento de intercambios más justos, aumento de empleos permanentes, mejorar la distribución del ingreso, ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos, articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales y aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural.

Sobre la política regional, se establecen los lineamientos básicos para la elaboración de los programas de regiones estratégicas como son: la Frontera Norte, el Mar de Cortés, el Sureste y la ciudad de México.

Dado que el desarrollo regional es el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo -

del hombre en su ámbito territorial, la descentralización de la vida nacional, tiene a la planeación regional como el medio idóneo para lograr la transformación territorial del país. En este sentido se tienen tres ámbitos de acción prioritaria: el Sistema Integral de Comunicaciones y Transportes, el Sistema Nacional de Abasto y el Fomento a la Producción a lo largo del territorio nacional. Para realizar convenios de desarrollo, se plantean los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES) y los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD).

En la Parte III del Plan, se propone la participación de la sociedad en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, -- donde se designan tres vertientes: a) vertiente obligatoria; -- b) vertiente de coordinación y c) vertiente de concertación e inducción.

En la primera vertiente, referente a la administración -- pública federal, el Plan reviste carácter obligatorio. Sus lineamientos en este caso, serán traducidos en acciones y metas concretas a través de los programas sectoriales de mediano plazo y los programas operativos anuales.

En la segunda vertiente, ésta se refiere a las acciones -- que el gobierno federal realiza con los Gobiernos de las entidades federativas y a través de éstas, con los de los municipios.

En éste caso, la ley contempla los mecanismos de coordinación a efecto de que los gobiernos estatales participen en la planeación y coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de sus objetivos.

En el marco de la tercera vertiente, los sectores público, social y privado podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo a los objetivos, prioridades y lineamientos establecidos en el Plan. En estos casos podrán ser celebrados contratos y -- convenios de derecho público; estableciendo compromisos específicos y de cumplimiento obligatorio para las partes que lo suscriben.

Finalmente, en inducción se ubican todas aquellas políticas de gobierno tendientes a promover, regular, restringir, o -- rientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social, de acuerdo a las leyes, para que estimulen las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo.

3. Algunos Aspectos Reglamentarios para la Operación de la Administración Pública Federal Centralizada.

En los anteriores dos puntos de este capítulo hemos dejado asentado la normatividad jurídico medular, tanto a nivel -- constitucional, como secundario relacionada con la administración pública federal a nivel central. Nos resta el análisis de --

algunos aspectos reglamentarios en que se ha apoyado el gobierno - federal, para dinamizar la administración pública federal. De - estos incluiremos los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES) la simplificación administrativa y la desconcentración.

3.1 Los Convenios Unicos de Desarrollo como Mecanismos de Compatibilización de la Administración Pública Centralizada y Estatal.

3.1.1 Encuadramiento Jurídico.

Los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) que se antojan como instituciones jurídicas novedosas en las relaciones entre la federación y las entidades federativas, tienen un sólido raigambre que arranca con la Constitución de 1824, en que se establece el federalismo (supra Cap. I-1.2). Que pretende establecer una equilibrada distribución de competencias entre el orden central y las entidades federativas, teniendo como centro de -- normatividad para ambas entidades a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante ser diáfanos los espacios de competencia para dichas entidades, existen acciones administrativas convergentes que obligan a la concertación y negociación entre esos gobiernos, para que los programas sean congruentes, oportunos y rentables. Así el CUC que se formaliza entre dos sujetos de derecho_

público, con objetivos sociales a favor de sus gobernados, se --
finca:

...es precisamente una fuente de obligaciones jurídicas; --
el CUC no es un documento político o protocolario; sino que
es una norma jurídica; una regla que produce efectos vincu-
lantes para las partes y cuya condición jurídica hace que se
les pueda sancionar por incumplimiento (75).

El soporte jurídico de el CUC (creado por acuerdo presiden-
cial del 6 de diciembre de 1976), se encuadra en el artículo 22 -
de la LOAPP, en que confieren facultades al Presidente de la Re--
pública para celebrar convenios de coordinación de acciones con -
los gobiernos estatales y de ser necesario instrumentar su parti-
cipación con los municipios; con el objetivo de impulsar el desa-
rrollo integral de las entidades federativas. Este mecanismo de -
coordinación entre la Federación y los Estados se ubica en un ni-
vel de normatividad de la planeación del desarrollo nacional, pro-
ducto de la participación de dichas entidades de derecho público,
lo mismo que de los municipios en cuestión (Art. 33 Ley de Planea-
ción LP) (76). Esto ha influido para que los CUC cambien de deno-
minación por el de: Convenio Unico de Desarrollo; pero sin modifi-
car su sustento de normatividad.

75 JOSE GARCIA SANCHEZ: Naturaleza de los Convenios Unicos de --
Coordinación; en Gaceta de Administración Pública Estatal y -
Municipal; citado por JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU: Naturaleza
Jurídica de los Convenios de Coordinación; en SRIA de PROGRA-
MACIÓN Y PRESUPUESTO et Alii: Aspectos Jurídicos de la Planea-
ción en México; 1a. ed.; Porrúa, México, 1981, p. 152.

76 Cfr. Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Ley
de Planeación Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, Mé-
xico, 1983, p. 124.

3.1.2 Cobertura.

El CUD está enfocado a cumplir el papel de mecanismo de coordinación de la estrategia fundamental del Plan Nacional de Desarrollo y medio para consolidar el sistema nacional de planeación a nivel regional; teniendo los objetivos básicos de: a) fortalecer el sistema federal del gobierno e impulsar la evolución armónica de las diversas partes del país; b) ampliar y fortalecer la participación de los Estados en las actividades socioeconómicas de desarrollo; c) promover la colaboración de los distintos grupos sociales a nivel local, tanto para el planteamiento como para la solución de los problemas; d) impulsar la capacidad de administración, programación, ejecución y evaluación de los gobiernos estatales y fortalecer sus finanzas e incrementar las actividades productivas.

3.1.3 Aplicación del Convenio Unico de Desarrollo.

Pasando del marco conceptual del CUD al programático, nos apoyaremos en el "Convenio de Desarrollo que Suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Nayarit" que se sustenta en los siguientes apartados: I. Estipulaciones Generales, II. De los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática, III. De la Descentralización de la Vida Nacional, IV. Del Fortalecimiento Municipal, V. De las Prioridades Sectoriales para el Desarrollo Integral del Estado de Nayarit, VII. De los Programas Regionales Estra

tégicos, VIII. De los Programas de Desarrollo Regional, IX. Del Fi
nanciamiento de los Programas de Desarrollo Regional, X. De los Programas Regionales de Empleo, XI. Del Sistema Estatal de Control y Evaluación, y, XII. Disposiciones Finales (77).

A continuación trataremos los aspectos sobresalientes del --
Convenio, donde es más evidente la concertación de acciones entre
la Federación y el Estado de Nayarit. Con el propósito de cumplir
los objetivos siguientes: el desarrollo estatal integral, el forta
lecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica -
en el territorio nacional; en los espacios de corto, mediano y lar
go plazo (78). En el cual se coordinarán en forma programática, --
dieciséis Secretarías que conforman la administración pública fe--
deral; al igual que la participación de los sectores privado y so--
cial de la entidad.

77 Gfr. Convenio Unico de Desarrollo que Suscriben el Ejecutivo Fe
deral y el Ejecutivo del Estado de Nayarit; 1a. ed., Poder Eje-
cutivo Federal, México, 1984. pp. 1-57.

78 Cfr. Ibid., p. 1.

Los renglones del Convenio donde queda de manifiesto la - coordinación, es en el campo educativo en el establecimiento de el Comité Consultivo Estatal para la Descentralización Educativa; en el apartado de salud con la creación del Sistema Estatal de Salud; en el Programa que Incorpore al Régimen Estatal los - Recursos Humanos, Materiales y Financieros de las Dependencias_ y Entidades de la Administración Pública Federal; en el Comité_ Técnico Consultivo para la Descentralización Administrativa; en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en el Convenio de Colaboración Administrativa, y en el Acuerdo de Coordinación correspondientes, en que la entidad se - adhiera al Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales - para el Desarrollo Urbano y Vivienda (79).

3.2 Los Comités de Planeación para el Desarrollo de los - Estados.

Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de - los Estados(COPRADES), son creados en 1971, durante el régimen_ presidencial de Luis Echeverría y son el antecedente directo de los actuales COPLADES (Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados), en los cuales participan las dependencias y en

79 Cfr. Ibid., pp. 13-14, 16-17, 23 y 30.

tidades del gobierno federal y están presididos por los gobernadores de los Estados.

Los COPLADES son formados por la necesidad de compatibilizar a nivel estatal los diferentes esfuerzos de planeación socioeconómica, efectuados en los tres niveles de gobierno--federal, estatal y municipal--, con el objetivo de llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo, fomentar la participación de los sectores social y privado y dar coherencia a los diferentes programas de inversión, gasto y financiamiento de la entidad y para la entidad (80).

Actualmente, los COPLADES realizan sus acciones de acuerdo al Convenio Unico de Desarrollo, también han funcionado como organismos para la inducción y concertación de acciones entre el sector público y los sectores social y privado. En lo concerniente al fortalecimiento municipal, se convino en coordinar acciones entre los Estados y los municipios, a efecto de que éstos amplíen su capacidad política, económica, social y administrativa. Debido al fortalecimiento de los COPLADES en 1983, este amplió sus funciones y actualmente formula la propuesta anual de inversión que se integra al ante-proyecto de presupuesto de la federación. Además, revisa y actualiza los programas prioritarios de alcance estatal que llevan a cabo las dependen-

80 Cfr. El Convenio de Coordinación; Convenio para el Desarrollo de México; 1a. ed., Sría. de Programación y Presupuesto, México, 1981.

cias y entidades federales; funge como receptor y coordinador de la inversión pública federal que se transfiera a la entidad y define las líneas crediticias que otorga la banca en apoyo al financiamiento de los proyectos del Estado.

Como sugerencias importantes, para que el empleo y participación en este programa del sector social sea cada vez mayor y rinda beneficios, es necesario:

- a) Que tienda a emplear personal de la región donde se realicen las actividades de desarrollo estatal o municipal.
- b) Que se racionalice lo estrictamente necesario el personal que asesore, coordine y planifique las medidas más adecuadas para llevar a buen término y a menor plazo, los logros y beneficios necesarios a cada Estado o Municipio.
- c) Que se destine mayor apoyo financiero y de asesoramiento a los Estados y Municipios más pobres con el objetivo de realizar un desarrollo equitativo y congruente a la realidad nacional.
- d) Se cree la infraestructura económica necesaria en cada municipio, para que no exista una dependencia en este aspecto con respecto al gobierno federal o estatal.
- e) Para que este tipo de organismos descentralizados apoye cabalmente el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, es necesario que tenga una vigencia supeditada sólo a la terminación de los objetivos básicos que persigue, dado que un sexenio no permite la total realización de las metas prioritarias de desarro-

llo fijadas de antemano.

3.3 Simplificación Administrativa.

Encaadrada en la política de administración pública federal que se resume en: renovación moral, eficiencia pública y la descentralización de la vida nacional, el 8 de agosto de 1984 - se dicta el acuerdo que dispone las primeras acciones concretas que Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal deben observar para simplificar, reducir, agilizar y dar -- transparencia a los trámites y procedimientos que se realizan - ante éstas. Acciones que quedan en la competencia de la Srfa. - de la Contraloría General de la Federación.

En los considerandos se argumenta, que la simplificación_ de la administración pública era y es un asunto impostergradable y para impulsar la actividad económica y social del país, para al_ canzar grados eficaces de productividad y quitar soslayamientos o atenuación de factores que propiciaron conductas inadecuadas_ al interés público. Que así mismo, era necesario reformar este_ aparato gubernamental a fin de hacerlo más responsable y demo-- crático, promotor de un desarrollo igualitario sostenido y ade- cuado a las necesidades sociales y permitir la participación de la ciudadanía en las más importantes decisiones nacionales (81.)

81 Diario Oficial de la Federación; México, D.F., 8 de agosto - de 1984, p. 5.

El acuerdo está conformado de 7 artículos centrales y 3 trasitorios, que a continuación comentamos:

En el primer artículo: se menciona que toda dependencia o entidad de la administración pública federal, dentro del área que le compete debe identificar, jerarquizar, preparar y realizar acciones concretas y específicas tendientes a simplificar la administración federal, esto con el fin prioritario de dar rapidez y transparencia a trámites y procedimientos realizados por esta dependencia administrativa.

También se incluyen las acciones pertinentes para simplificar el control presupuestal, las estructuras y el funcionamiento orgánico-administrativo, con el fin de eliminar instancias y niveles innecesarios (82).

En el segundo artículo se asienta, que tanto dependencias y entidades de la administración pública federal deben establecer los mecanismos adecuados, así como los procedimientos necesarios para que sus unidades capten, articulen y resuelvan las demandas de las personas físicas y morales. Para realizar las acciones concretas de la simplificación administrativa, el Ejecutivo dispuso, que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación recibiera y canalizara las sugerencias, orientaciones y recomendaciones de los ciudadanos (83).

82 Cfr. Ibid.

83 Cfr. Ibid.

En el artículo tercero se prescribe que las acciones de dependencias y entidades deben cumplirse dentro del límite de plazos preestablecidos y concertados con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el fin de solucionar oportuna y satisfactoriamente, las demandas de las organizaciones y la ciudadanía (84).

En el artículo cuarto se menciona que, tanto dependencias como entidades, deben simplificar prioritariamente los trámites y procedimientos que no requieran reformas en reglamentos o leyes federales y baste para ello, disposiciones administrativas o resoluciones de los propios titulares de entidades o dependencias (85).

También en este artículo, se hace un listado de acciones prácticas a considerarse en el proceso de la simplificación administrativa, las cuales enseguida se anotan:

- A) Ampliación de plazos de cumplimiento de las obligaciones periódicas de los ciudadanos.
- B) Revisión de los plazos documentales de actos jurídicos sujetos a una renovación periódica.
- C) Facilitar al público, formas de acreditación o identificación permanente, cuando exista la necesidad recurrente de tramitar asuntos ante una misma dependencia o entidad.

84 Cfr. Ibid., pp. 5-6.

85 Cfr. Ibid.

- D) La sustitución de tarjetas o documentos con carácter permanente por: boletas, formularios o procedimientos de cobro, cuando se realicen pagos de obligaciones periódicas con cuota fija.
- E) Propugnar por el establecimiento de cuotas fijas para los pagos periódicos.
- F) Empleo de sociedades nacionales de crédito, para efectos de pago y cobro.
- G) Establecimiento de sistemas de coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública federal que permitan reducir, uniformar y simplificar trámites de interesados.
- H) La exigencia de acreditación previa al desahogo de un trámite, (en personas físicas o morales), de estar al corriente de las obligaciones y requisitos con otra(s) dependencia(s).
- I) Introducción de criterios de tasas porcentuales que dinamicen los topes establecidos en la delegación de facultades o clasificación de operaciones.
- J) La completa eliminación de solicitudes de documentación y acreditación ya requeridos previamente.
- K) Fijar plazos límites en la resolución de asuntos.
- L) Ampliación y complementación de la delegación de facultades en órganos regionales para la resolución eficiente de los asuntos en las propias localidades.
- M) Empleo de criterios flexibles de diferenciación en la atención de asuntos que deben considerar: monto y cantidad de dinero; complejidad y continuidad y su vinculación con prioridades nacionales.

La eliminación de autorizaciones redundantes solicitudes excesivas y exigencias de trámites innecesarios, que lo único que hacen es entorpecer la actividad o cometido. Expidiendo para esto reglas claras y sencillas que eliminen estas anomalías + (86).

Con respecto al artículo sexto, en este se asienta que el ejecutivo federal se reserva el derecho de probar solo las mo-

dificaciones a las estructuras administrativas básicas, que no conlleven adiciones o complicaciones innecesarias de procesos y niveles administrativos actuales (87).

En el séptimo artículo, se subraya que el titular del Poder Ejecutivo Federal, apoyado en la Contraloría General de la Federación, la cual guiará y controlará el proceso de simplificación administrativa, deberá ser continuamente informado por esta dependencia del curso del proceso simplificativo (88).

3.4 La Desconcentración de la Administración Pública Federal Centralizada.

3.4.1 A Nivel Sectorial.

Pasando al aspecto operativo de la desconcentración y descentralización administrativa, orientados en el método inductivo nos apoyaremos en el Sector Reforma Agraria, que modifica su estructura administrativa a fin de pragmatizar las adiciones de las fracciones XIX y XX del artículo 27 constitucional referentes a la justicia agraria y al desarrollo rural integral (3 de febrero de 1983). Aquí se gesta el Programa Nacional de Re-

87Cfr. Ibid.

88Cfr. Ibid.

forma Agraria Integral 1985-1988, que en su Capítulo IX correspondiente a Proyectos Estratégicos, considera como parte fundamental la modernización administrativa, que en sus líneas de acción plasma la desconcentración y descentralización administrativa del Sector Reforma Agraria a efecto de simplificar la marña burocrática en base a los siguientes lineamientos:

Precisar en los procedimientos agrarios y administrativos - del Sector, las tareas normativas y operativas. Las primas competen a las instancias centrales, con el fin de apoyar, controlar y evaluar el aparato administrativo ordinario y los programas específicos. En tanto que las tareas operativas se reservan a las oficinas foráneas.

Contabilizar cuantitativa y cualitativamente los recursos humanos, materiales y financieros asignados a las diversas áreas del Sector, para optimizar su utilización en programas que al efecto se estructuren.

Capacitar profesional y técnicamente a los servicios públicos en sus distintos niveles y jerarquías, para que estén en condiciones de desarrollar este enfoque de la modernización administrativa (89).

89 Cfr. Programa Nacional de Reforma Agraria Integral; 1a. ed., Poder Ejecutivo Federal, México, 1985, p. 140.

3.4.2 A Nivel Global.

A nivel global la desconcentración del sector público y - en especial el centralizado, se proyecta para que las Secretarías de Estado y las unidades sectorizadas se desconcentren del Distrito Federal, a lugares estratégicos (no contiguos a la ciudad de México), que vayan acorde a sus objetivos; excepto a ciudades como Guadalajara y Monterrey, para no agravar los problemas macrocefálicos de esas urbes. Esta política también se observará en el sector paraestatal.

Los lineamientos fundamentales son: las sedes de las Secretarías permanecerán en el Distrito Federal; se desconcentrarán 14 mil burócratas (primera etapa), aunado a una delegación de facultades financieras, presupuestales y fiscales para apoyar la toma de decisiones de las Secretarías desconcentradas. - Con esto se trata de impulsar el desarrollo regional, al mismo tiempo la simplificación administrativa (90).

En apoyo a este planteamiento las dependencias de SPP --- (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), - desconcentrará 4 mil trabajadores a la ciudad de Aguascalientes; SEMIP (Direcciones Generales de Minas, y del Consejo de Recursos Mineros, lo mismo que la Comisión de Fomento Minero y -

90 Cfr. CARLOS SALINAS DE GORTARI: "Es Irreversible la Descen--
tralización Gubernamental"; en diario Excelsior, México, D.F
Año LXIX, Tomo V, No. 24988, 26 de octubre de 1985, Sección--
A, pp. 1-10.

el Fideicomiso de Minerales no Metálicos), ubicará 1500 empleados en la ciudad de Pachuca; SP sólo dejará el 8,8% de sus trabajadores en la ciudad de México, y el resto en ciudades como - la Paz, Pachuca, Yucaltepon, Salina Cruz, Guaymas, Manzanillo - y Colima. Por su parte el IMSS ya ha reubicado 7300 trabajadores a los centros médicos de Guadalajara, Monterrey, Mérida, -- Ciudad Obregón, Torreón, Veracruz y Puebla y en hospitales de - zona (91).

4. Reducción Presupuestal del Gobierno Federal y Modificación - de la Estructura Administrativa Federal.

4.1 Normatividad.

El recrudecimiento de la crisis, principalmente generada_ por la caída de la balanza petrolera (febrero y junio de 1985), al igual que la de otros productos primarios y pesqueros; la -- elevación de la tasa de inflación; el encarecimiento del perfil y servicio de la deuda externa; del déficit fiscal; la alta tasa interna de interés que impacta en la deuda pública interna; - el excesivo crecimiento del gasto corriente del sector público, además de otras variables de menor consideración obligaron al - gobierno de México (24 de julio de 1985), ha hacer frente a la_ crisis, apoyándose en la política presupuestal, comercial, de -

91 Cfr. Ibid., p. 10.

ingresos, financiera y de deuda (92).

En el sector público el ajuste estructural y administrativo se orientó a reducir el gasto corriente, por un monto de 150 mil millones de pesos. Esto implicó la eliminación de 15 Subsecretarías de Estado, y Coordinaciones Generales y áreas del sector central de la administración pública federal. Esta medida se extendió a 50 Direcciones Generales (afectando básicamente a 55 mil trabajadores de confianza) (93).

A nivel oficinas de apoyo, se redujeron a sólo dos por dependencia, y una reducción de personal de asesoría a nivel de Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales en la Administración central y sus equivalentes en las empresas y organismos de la banca, con el objeto de reducir en un 30% ese renglón de gastos.

A continuación anotamos las áreas que se suprimen del organograma de la administración pública federal.

92 Cfr. CARLOS SALINAS DE GORTARI: "Programa de Reestructuración Económica del Gobierno Federal"; en diario El Día; México, D.F., Año XXIV, No. 8314, 26 de julio de 1985, p. 12.

93 Cfr. Ibid.

- Secretaría de Gobernación: Coordinación General de Estudios y Proyectos; se fusionan las Direcciones Federal-- de Seguridad y de Investigaciones Políticas.
- Secretaría de Relaciones Exteriores: Subsecretaría de A asuntos Económicos.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Subsecretaría de Inspección y Ejecución Fiscal.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación:-- se reduce en un 25 por ciento sus Direcciones Generales y cancela las oficinas de Vigilancia de Fondos y Valo- res.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal: CO ordinación General de Control de Gestión.
- Secretaría del Trabajo: Se eliminan las Áreas de Asuntos Internacionales, Cultura y Recreación y CONAMPROS.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: Subsecretaría de Planeación Industrial y Comercial y la Subsecretaría de Regulación y Abasto.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: Se fusionan en una sola Subsecretaría las Subsecretarías de Agricultura, Ganadería y Forestal.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Fusión y reestructuración de la Comisión Nacional de Puertos con FONDEPORT y eliminación de la Coordinación General Sectorial.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología: Se procede a eliminar 9 Direcciones Generales.
- Secretaría de Educación Pública: Subsecretaría del Depor te.
- Secretaría de Salud: Subsecretaría de Regulación Sanitaria.
- Secretaría de la Reforma Agraria: Subsecretaría de Planeación e Infraestructura.
- Secretaría de Turismo: Subsecretaría de Planeación.

-Secretaría de Pesca: Subsecretaría de Fomento Pesquero.

-Departamento del Distrito Federal: Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de Planeación.

-Procuraduría General de la República: Suprime una Subprocuraduría, la Oficialía Mayor, la Visitaduría General y reduce a nivel de Dirección a la Contraloría Interna.

-En la Secretaría de Programación y Presupuesto: Desaparece la Subsecretaría de Integración Presupuestal; la Coordinación General de Control de Gestión, y siete Direcciones Generales (94).

En lo fundamental las modificaciones de las estructuras administrativas están localizadas en las áreas de planeación, y en algunos casos en las operativas, como las Subsecretarías de Agricultura, Ganadería y Forestal (SARH).

4.2 Aplicación Sectorial.

En el marco de la crisis (25 de julio de 1985), el Presidente de la República, por conducto de la Sría. de Programación y Presupuesto comunica a las dependencias de la administración pública federal, los lineamientos del recorte presupuestal. A mayor abundamiento nos apoyaremos en el caso de la Sría. de la Reforma Agraria (95). Desde lo cualitativo, el recorte se fundamenta:

94 Ibid.

95 Cfr. SRIA. DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Oficio 1.0.4346, - de 25 de julio de 1985, expedido en México, D.F. p. 1.

Acuerdo del C. Presidente de la República y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, 5° y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás relativos del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1985, y 5° fracción VII del Reglamento Interno de ésta Secretaría (96.).

La reducción se llevó a cabo conforme a los siguientes lineamientos, que cercenó las siguientes áreas de dicha dependencia:

- 1) La eliminación necesaria de una Subsecretaría.
- 2) La reducción de unidades administrativas, las cuales fueron reducidas en un mínimo del 10% de su totalidad.
- 3) Medidas adicionales sobre gasto corriente.
- 4) Reducción en un 30% del número de puestos de asesores y apoyo del titular, Subsecretarios y Oficial Mayor.
- 5) Eliminación del puesto de asesores en las direcciones Generales, así como los niveles de Directores Generales.
- 6) Presentación al Ejecutivo Federal de los gastos en comunicación social y los relativos a los recursos humanos para su estudio.
- 7) Revisión de los honorarios autorizados, a fin de proponer reducción de los mismos.
- 8) Reducción al mínimo posible e indispensable de los gastos de publicaciones e impresos.
- 9) Revisión y eliminación de las representaciones de cada dependencia en el extranjero, con el fin de mantener el mínimo indispensable en el extranjero para el cumplimiento de los fines encomendados a cada dependencia.

- 10) Apresuramiento de las medidas mencionadas para adoptarlas e instrumentarlas en un plazo no mayor de 8 días naturales.
- 11) Presentación al Ejecutivo Federal para su consideración de las reformas a cada reglamento interior, que deban ser modificados y la adecuación de los demás instrumentos administrativos de cada dependencia.
- 12) Respeto a los derechos laborales de los trabajadores.
- 13) Reducción por mandato presidencial del presupuesto de egresos de la federación, destinados a cada dependencia en un 20% del total.

Los lineamientos y criterios de este oficio también se avocaron a las entidades paraestatales, agrupadas en el sector productivo y su plazo para la ejecución del mismo fué dictado en un tiempo no mayor de 30 días naturales (97).

97 Cfr. Ibid.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- La responsabilidad política y social del titular del Poder Ejecutivo Federal, consiste en darle fuerza y eficacia a la norma constitucional, para lo cual se apoya en la estructura de la Administración Pública Federal Centralizada.

SEGUNDA. Es definitiva la estructura política en torno al Partido Nacional Revolucionario (1929), que se transforma en Partido de la Revolución Mexicana (1938), que a la vez da paso al Partido Revolucionario Institucional (1946). Aquí queda establecido el control político y por consecuencia el ejercicio del poder, que influye en la conformación de las disposiciones jurídicas para su administración pública.

TERCERA. El nuevo contexto del Estado en los sectores productivos de nuestra economía, contempla el esquema de planeación, que se convierte en la variable de mayor peso para la Administración Pública y su consiguiente apartado jurídico.

CUARTA. La administración pública queda localizada en dos grandes apartados: a) centralizada y, b) paraestatal. Esta última gana terreno, acorde a la nueva orientación del desarrollo económico. En tanto que la centralizada se reduce a la normatividad general, para orientar y a la vez cumplir con los objetivos del Estado. En es

te tránsito es reducida la reglamentación sobre la materia, excepto la Ley de Secretarfa y Departamentos de Estado de 1946 y su Reglamento, paso inmediato para la Ley de Secretarfas y Departamentos de Estado de 1958. Que está vigente hasta 1976.

QUINTA. La década de los sesentas en que se reorienta el desarrollo de la economía nacional, obliga a un nuevo esquema de administración pública. Cuya responsabilidad recae en la Comisión de Administración Pública (1965), que es determinante en los gobiernos posteriores, incluso hasta nuestros días.

SEXTA. Esta nueva política administrativa, trae aparejada un cúmulo de heterogéneas disposiciones jurídicas que van desde leyes, reglamentos, circulares y otras. Al unísono se ensancha en forma -- acelerada el aparato administrativo.

SEPTIMA. La magnitud de la problemática de la administración pública y en especial la paraestatal, obliga a su replanteo (1971), en el contexto de la reforma administrativa. Que llega a su clímax en el período 1976-1982. Al mismo tiempo que adecúa el marco jurídico en la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal (1976). En aras de la integración y optimización, la Ley se fundamenta en las instituciones jurídico-administrativas de la -- sectorización, descentralización y desconcentración.

OCTAVA. Si desde lo cuantitativo el apartado jurídico de la administración pública federal centralizada creció en forma progresiva, no corrió la misma suerte desde lo cualitativo. Este desfase prohió la hipertrofia, de sobra conocida. Las entidades federativas fueron a la zaga en este renglón, convirtiéndose en una discordancia y por ende valladar en la administración pública nacional.

NOVENA. La estructura de la administración pública federal y en especial la centralizada, resultó inadecuada para dar respuesta a la crisis económica, por la que atraviesa el Estado mexicano desde 1983. Que condujo a un replanteo en base a la simplificación administrativa, y a la drástica reducción del aparato burocrático. Lo mismo que a la armonización de las actividades entre el Estado Federal y las entidades federativas, vía los Convenios Unicos de Desarrollo.

DECIMA. Es de todos conocidos, que el titular del Poder Ejecutivo es el responsable de la administración pública centralizada. Más la fase de planeación - operación - control se encuentra dispersa, con los consabidos problemas que esto genera. Para subsanar esta falla, recomendamos la creación de la Secretaría de Planeación Administrativa y Desarrollo Nacional (infra anexo jurídico No. 1).

COROLARIO. La crisis obliga a replantear con seriedad y profundidad el marco jurídico -administrativo de la administración pública federal, y en especial la centralizada. Ya que el bagaje de disposiciones jurídicas, han dejado al descubierto su inoperancia, -- con el alto costo social - político - económico para México.

El marco jurídico de la administración pública federal, y en especial la centralizada cumplirá su cometido, en el momento que vincule la normatividad con la operación. Pasando a un mayor grado de justificación, al hacer entendible, viable e interesar a -- los ciudadanos mexicanos, el hasta ahora inexpugnable aparato administrativo público. Así estaremos próximos a la vivencia del derecho, y por ende a su respaldo e identificación por la persona humana; que conlleva a la fortaleza de las instituciones y del Estado. Del que está urgida, para enfrentar a la crisis, que es la constante de nuestro tiempo.

B I B L I O G R A F I A

OBRAS CONSULTADAS:

ALCAHUD, Y DOMINGUEZ, JOSUALDO Y GONZALEZ PARAS, JOSE NATIVIDAD: Desconcentración, Descentralización y División Territorial; - 1a, ed., INAP, México, 1982.

CASO, ANGEL: Derecho Agrario; 1a. ed., Porrúa, México, 1950.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO: La Reforma Administrativa en México - (Evolución de la Reforma Administrativa en México 1971-1979); Tomo II; 2a. ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1980.

COVO, JAQUELINE: Las Ideas de la Reforma en México (1855-1861) - (trad. del francés por María Francisca Hourier-Martínez); 1a. reimpresión de la 1a. ed., UNAM, 1983.

DUBLAN, MANUEL Y LOZANO, JOSE MARIA: Legislación Mexicana y Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, (Tomo X); citado por: SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA: La Administración Pública en la Epoca de Juárez 1867-1872; Tomo, III, 1a. ed., - México, 1974.

FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE FLORENCIO: Política y Administración Pública en México (1934-1978); INAP, México, 1980.

FLORES CABALLERO, RONEO: Administración y Política en la Historia de México; 1a. ed., INAP, México, 1981.

FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; 21a. ed., Porrúa México, - 1981.

SERRA ROJAS, ANDRES: Panorama de la Administración Pública Mexicana; (en Varios); Estudios de Derecho Público Contemporáneo; 1a. ed., UNAM-FCE, México, 1972.

SOLIS, LEOPOLDO: Planes de Desarrollo Económico y Social de México; 1a. ed., SEP SETENTAS # 215, México, 1975.

TAVERA ALFARO, XAVIER: Tres Votos y un Debate del Congreso Constituyente 1856-1857; 1a. ed., Universidad Veracruzana, Xalapa, - México, 1958.

TENA RAMIREZ, FELIPE: Leyes Fundamentales de México; 6a. ed., Porrúa, México, 1975.

ZARCO, FRANCISCO: Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857); (Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús); 1a. ed., COLMEX, México, 1957.

ZIPPELIUS, REINHOLD: Teoría General del Estado (Ciencia de la Política) (trad. del alemán por Héctor Fix-Fierro); 1a. ed., en español, de la 8a. ed., UNAM, México, 1985.

PERIODICOS:

SALINAS DE GORTARI, CARLOS: "Es Irreversible la Descentralización Gubernamental"; en diario Excelsior; México, D.F., Año LXIX, - Tomo, V, No. 24988, 26 de octubre de 1985, Sección A.

"Programa de Reestructuración Económica del Gobierno Federal"; en diario El Día; México, D.F., Año XXIV, No. 8314, 26 de julio de 1985.

LEYES Y DOCUMENTOS:

Convenio Único de Desarrollo que Suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Nayarit; 1a. ed., Poder Ejecutivo - Federal, México, 1984.

- Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917); - - México, Tomo, II.
- Diario Oficial de la Federación; México, D.F., 8 de agosto de - - 1984.
- El Convenio de Coordinación; Convenio para el Desarrollo de México; 1a. ed., Srafa de Programación y Presupuesto, México, 1981.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS: Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el Desarrollo en el Decenio de 1980 (Problemas y Enfoques); 1a. ed., INAP, México, 1979.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL: Plan Básico de Gobierno - - 1976 1982; 1a. ed., México, 1975.
- Pensamiento Político del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal; INAP, México, No. 5-6.
- Primero del: Acuerdo que creó las Comisiones Internas de Administración (CIDA); en Base de la Reforma Administrativa (Acuerdos Presidenciales); 1a. ed., ISSSTE, México, 1974.
- Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Ley de Planeación; Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, México, 1983.
- Programa Nacional de Reforma Agraria Integral; 1a. ed., Poder Ejecutivo Federal, México, 1985.
- La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Publicación del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, México, 1977.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA: Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970; 1a. ed., Comisión de Administración Pública, México, 1969.

- GARCIA SANCHEZ, JOSE: Naturaleza de los Convenios Unicos de Coordinación; en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal; citado por JOSE RUIZ MASSIEU: Naturaleza Jurídica de los Convenios de Coordinación; en SRIA. de PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO et Afij; Aspectos Jurídicos de la Planeación en México; 1a. ed., Porrúa, México, 1981.
- HAVEMAN, ROBERTO: El Sector Público; 1a. ed., Amorrortu, Buenos Aires, 1972.
- JUAREZ MEJIA, GODOLFINO: La Sectorización de la Administración Pública Federal; 1a. ed., INAP, México, 1978.
- LOPEZ PORTILLO, JOSE: Discurso de Toma de Protesta como Candidato del PRI a la Presidencia de la República para el Período 1976-1982; 1a. ed., CNOP, México, 1975.
- MORENO M., MANUEL: La Organización Política y Social de los Aztecas; 1a. reimpr. de la 1a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México-Srfa. de la Reforma Agraria, México, -- 1981.
- MORENO RODRIGUEZ, RODRIGO: La Administración Pública Federal en México; 1a. ed., UNAM, México, 1980.
- NORIEGA, ALFONSO: El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo; Tomo, II, 1a. ed., UNAM, México, 1972.
- OROZCO GUERRERO, OMAR: Introducción a la Administración Pública; 1a. ed., Harla, México, 1985.
- PALAVICINI, FELIX F: Historia de la Constitución de 1917 (Tomo II); 1a. reimpr. de la. ed., Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, Villahermosa (México), 1980.
- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO: Estudios Jurídicos Sobre la Nueva -- Administración Pública Mexicana; 1a. ed., Limusa, México, 1981.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Plan Global de Desarrollo 1980-1982; en el Mercado de Valores, HAFISA, México, Año XL, suplemento al núm. 16 de 1980.

- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; 1a. ed., México, 1983.
- Reforma Administrativa, Cuadernos de Filosofía Política No. 19; 1a. ed., México, 1979.
- Oficio 1.0.4346, de 25 de julio de 1985, expedido en México, - D.F.

FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE PLANEACION ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO NACIONAL.

- I.- Coordinar las relaciones y funciones en el ámbito administrativo público federal entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo, que la Constitución Política Mexicana demarca, para un cabal cumplimiento de los atributos delegados al Poder Legislativo.
- II.- Proponer, señalar, establecer y formular planes de desarrollo nacional en áreas prioritarias y presentarlos al Ejecutivo y Congreso de la Unión para su debido conocimiento.
- III.-Asesorar, establecer, plantear y realizar propuestas y planes de economía nacional, dar lineamientos acordes a la realidad económica nacional para la implantación de tributos necesarios para obtener los ingresos del Estado, ampliar los estudios del mercado internacional así como de la Deuda Pública y señalar y limitar los empréstitos nacionales cuando así la seguridad económica del país, en concordancia con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo lo determinen.
- IV.- Analizar y proponer, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las disposiciones necesarias sobre las tribuciones y reformar las leyes de ingreso federal, haciendoles acordes a requerimientos de interés nacional a plazo largo.

- V.- En coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proyectar y calcular los ingresos de la federación y de acuerdo a las necesidades nacionales.
- VI.- En coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá realizar la planeación del desarrollo económico nacional.
- VII.- Planear, promover y estimular y descentralizar la industria nacional, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, asesorar, promover y estimular a la Industria pequeña y mediana, creando la infraestructura necesaria para su protección.
- VIII.- Llevar a término las obras consideradas como prioritarias y de beneficio general, ayudando al desarrollo de áreas marginadas e incorporando a la producción de bienestar a su población.
- IX.- Estar en constante atención de las comunidades ejidales y asesorar y ayudar a éstas en el incrementar su productividad agrícola en coordinación con otras dependencias oficiales creadas para este fin.
- X.- En coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, organizar y mantener al corriente los estudios socioeconómicos de la población en el medio rural.
- XI.- En coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá planear la construcción de nuevas vías de comunicación en el territorio nacional.

- XII.- Participar y promover el desarrollo agro-industrial a nivel estatal y municipal, en colaboración con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Comercio y fomento Industrial.
- XIII.- Junto con la Secretaría de la Contraloría de la Federación, realizar auditorías periódicas (en caso de suscitarse controversia, poner especial atención en dicho organismo para sanear o liberar responsabilidades a fin de dejar resueltos los problemas concernientes e imponer procesamiento penal - en caso necesario), en las dependencias paraestatales, para llevar una racionalización y buen empleo de las finanzas de la federación.
- XIV.- Planear y promover la descentralización de organismos paraestatales, a modo de hacer más equitativo el desarrollo económico e industrial.
- XV.- En coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social debe de coordinar, elaborar y dirigir el servicio nacional de empleos, vigilar su funcionamiento y crear empleos acorde al Producto Interno Bruto nacional.
- XVI.- Fomentar y desarrollar otras áreas productivas nacionales; como son los ramos de producción agropecuaria, agrícola, forestal, pesquera, de energía y otras más, para llevar acabo la necesaria independencia económica del país.