

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

"LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA GUADALUPE CRUZ ARANDA

MEXICO, D.F.

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



"LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA"

MARIA GUADALUPE CRUZ ARANDA

MEXICO, D.F.

1968

A mis Padres:
PROF. ARIOSTO MARIO CRUZ

y

MARTHA ARANDA DE CRUZ.

A quienes debo todo en la Vida.
Con mi cariño y eterna gratitud.

A mis Hermanos:

MAGNOLIA ELIZABETH

y

ROMULO

Con especial cariño.

A mis queridos sobrinos:

MARTHA ROXANA

y

MARIO FRANCISCO

AL LIC. EFRAIM ARANDA CASCIO

Y

SRA. CONCEPCION ARANDA VDA. DE SERRANO

Con cariño y profundo agradecimiento.

AL LIC. ANTONIO MELGAR ARANDA

Con fraternal cariño.

C a r i ñ o s a m e n t e

A mis primas:

MARGARITA Y MARIA ANTONIA

SERRANO ARANDA

A mis Tíos:

SR. RAMIRO ARANDA OSORIO

Y

SRA. LESVIA ARANDA DE MONTESINOS.

AL DR. ANDRES SERRA ROJAS.

**Con la mayor estima, agradecimiento
y cuyo ejemplo de dedicación a la -
Ciencia Administrativa será la guía
de mi vida.**

AL LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE.
Director del Seminario
de Derecho Administrativo.

A MIS MAESTROS:

Con afecto y gratitud.

A MIS AMIGOS:

Con imperecedera estimación.

A MIS PRIMOS:

AL PROFESOR EDGAR ROBLEDO SANTIAGO.

Con singular afecto.

AL HONORABLE JURADO

Respetuosamente.

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

Es evidente la trascendencia que reviste el estudio de la Administración Pública no únicamente en nuestro País sino desde un punto de vista universal. En un principio se dice que la Administración es el Gobierno; sin embargo observamos una diversidad de criterios que tratan de esclarecer su concepto y así también son notorios sus adelantos científicos.

Son manifiestas sus relaciones con el Derecho y además está ligada con el desarrollo económico de la Nación, ya que tanto la Economía como el Gobierno se ocupan de las necesidades humanas y de la creación de un mejor género de vida, constituyendo en consecuencia el reflejo de cada sociedad, de su configuración, costumbres, actitudes, Instituciones y otras formas de conducta.

La administración encuentra su único y exclusivo origen en la naturaleza irreductible del ser humano y por lo tanto no se funda pues, exclusivamente en razones de carácter estrictamente legal sino que está dotada de raigambres filosóficas. Ocupa el centro de una red compuesta por las recíprocas relaciones que existen entre el Ciudadano y el Estado; y por otra parte, los Estados Modernos solamente pueden justificarse a través de una Administración Pública bien encauzada y tendiente a satisfacer necesidades de ca-

rácter colectivo, existen múltiples problemas que la iniciativa privada no puede satisfacer y que pueden resolverse a través de un intervencionismo de Estado.

Estos son los motivos que me impulsaron para realizar el presente trabajo, el cual representa todo mi esfuerzo y especial preocupación para esbozar de un modo real, lo que a mi juicio constituye el aspecto de mayor importancia en la vida de nuestro País. Tratando de exponer en ulteriores páginas: El desenvolvimiento histórico de La Administración Pública Mexicana a través de las épocas: Precolonial, Colonial e Independiente analizando las Instituciones y ordenamientos legales que la regularon, hasta llegar a su configuración actual en organismos centralizados, descentralizados y empresas de participación estatal especialmente.

Consideraremos también los principales problemas que enfrenta nuestra administración, haciendo hincapié en el elemento humano y técnico; y finalmente como consecuencia de lo anterior señalaremos los supuestos mediante los cuales será posible realizar en el futuro la REFORMA ADMINISTRATIVA.

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- 1.- Importancia del estudio de la administración pública.
- 2.- El concepto general de administración.
- 3.- La administración ciencia o arte.
- 4.- Política y Administración Pública.
- 5.- La Administración Pública y la Administración Privada.
- 6.- Los objetivos de la Administración Pública.
- 7.- Los elementos de la Administración Pública.

1.- IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La administración es tan antigua, como lo es los comienzos de la vida social. en un principio se manifiesta con un carácter rudimentario, cuando el hombre primitivo en sus relaciones de trabajo con sus semejantes tuvo que planear, asignar papeles y coordinar, ello hace que la administración sea quizá la más antigua de las profesiones.

Actualmente los Estados Democráticos, solamente pueden justificarse con una administración pública técnicamente eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una justa política social, Principalmente los Países subdesarrollados que arrastran agobiantes problemas demográficos; económicos y culturales necesitan de medios adminis

trativos poderosos para emprender la planeación de una política económica de largo alcance, que les permitan aprovechar todos sus recursos en los programas gubernamentales y asegurar sus relaciones internacionales.

La función administrativa es la función jurídica esencial de la administración pública. Cada día es mayor la subordinación de ésta al derecho. Más no sólo son los aspectos legales los que debemos considerar como dominantes en el estudio de la administración pública, sino los medios que sean útiles para estimular la acción del Estado. El principio de legalidad es básico en el Estado moderno, pero la función administrativa no se circunscribe únicamente a la función de ejecutar la Ley.

La administración pública ocupa el centro de una red compuesta por las diversas y recíprocas relaciones de los ciudadanos, del Estado, de la Sociedad y sus valores, de la Economía y su desarrollo.

La administración pública y el ciudadano, mandar y servir son dos principales funciones del Gobierno, ambas conciernen a los ciudadanos y a la administración pública. Mediante la administración el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no quiere o no puede satisfacer.

Una de las más importantes relaciones de la administración tiene lugar consecuentemente, en el punto en

que el individuo y el gobierno entran en contacto.

La administración está en relación con los fines del Estado, en la determinación misma de la política pública.

La Administración Pública guarda estrecha relación con: El Derecho, con la Economía y con la Cultura.

Primeramente la administración guarda relaciones con el sistema jurídico, en virtud de que es otra manifestación del Estado que se identifica como: El cuerpo de preceptos vigentes y su aplicación en las distintas formas de administrar justicia, su misión es determinar los derechos y obligaciones de las personas y resolver las controversias de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos y viceversa, tan erróneo es distinguir como identificar absolutamente estas dos realidades complementarias. Cada acto administrativo, está basado directa o individualmente en un ramo jurídico, pero su significación completa no se deriva de esa base legal, pues la administración consta en gran parte de elementos discrecionales.

En algunos Países prevalece la noción de que es suficiente analizar la administración pública en este enfoque legalista y casi siempre se identifica a la administración como Derecho Administrativo.

Por otra parte la administración está relacionada con el grado de desarrollo económico de la Nación.

La administración debe ser un instrumento para resolver los problemas de la Nación. El sistema de producción y distribución de Bienes económicos es sin duda, uno de los aspectos más destacados y determinantes de cualquier situación cultural. La Teoría Marxista llega a asignarle el papel predominante, según ella la naturaleza de las relaciones económicas domina la configuración total de la cultura. Los Marxistas postulan el colapso inevitable del capitalismo culminando en la revolución y dictadura del proletariado, como etapas de transición en que las reformas económicas han de imponerse, con sacrificio de todo lo que pueda obstaculizarlas.

Del otro lado en el sistema democrático, tanto las corrientes más conservadoras como las más reformistas, defienden la tesis del cambio legal y político por los cauces del gobierno representativo, con protección de los derechos y las libertades fundamentales de la cultura occidental. Los reformistas señalan las imperfecciones de este sistema y proponen que el gobierno las corrija, actuando como orientador de la economía por medio de incentivos y empresas propias; pero ambos coinciden en atribuir al gobierno la misión de fomentar la producción y hacer más equitativa; la distribución de la riqueza colectiva.

También es importante entender la relación entre los procesos básicos de la cultura y los problemas de la administración pública. No se trata únicamente de comprender la dinámica social y conseguir medios efectivos para orientarla. Es preciso además, percatarse de las repercusiones que las reformas gubernamentales pueden tener sobre las formas fundamentales de la cultura.

Observamos que se está produciendo un cambio en el ambiente cultura - La nueva concepción del gobierno como instrumento eficiente para servir al pueblo, la creciente aceptación de que los cargos públicos deben ocuparse por méritos y la formación de personas más capacitadas para aspirar a esos cargos-; como consecuencia de este cambio en los fundamentos, se necesitan nuevas modalidades de organización y procedimientos administrativos.

2.- EL CONCEPTO GENERAL DE ADMINISTRACION.

En su sentido más amplio la administración es el gobierno, es decir todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política.

Woodrow Wilson expresa: " La administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción, es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno.

Marshall E Dimock, postuló la siguiente definición: La administración se refiere al " qué " y al "cómo" del

gobierno. El "qué" es la substancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su teoría. El "cómo" son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito, los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable, juntos forman la síntesis que se llama administración.

Leonard White expresó: La administración pública definida en sus términos más amplios, consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública.

En síntesis la palabra administración se emplea tanto en las actividades de los particulares como en las actividades del poder público. Es un término que reviste acepciones diversas, siendo las más generales las siguientes:

a) La administración en su sentido material y objetivo alude a la actividad o acción es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos.

b) La administración en su sentido orgánico subjetivo o formal se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público. En el derecho privado se alude a los Consejos de Administración o cuerpos directivos de las empresas,

y en el derecho público a todos los órganos que integran la administración pública.

3.- LA ADMINISTRACION CIENCIA O ARTE.

La Ciencia de la Administración Pública constituye una disciplina formativa y básica, que pertenece al grupo de las Ciencias Sociales. Con ella aludimos a un conocimiento científico en proceso de formación que discute los caracteres, fines, métodos idóneos y el objeto propio de un conocimiento que estudia a la administración como una entidad pública al servicio de la comunidad.

El número de principios científicos y técnicos de que dispone la Ciencia de la Administración es muy limitado y discutible, lo cual no impide afirmar la existencia de dicha ciencia, aunque muchos de sus temas ofrecen dudas y vacilaciones.

La administración como Arte es la dirección, coordinación y control de muchas personas para realizar algún propósito u objetivo, es un arte dinámico que aprovechando los conceptos científicos, utiliza los recursos humanos y físicos de que dispone en un sistema de administración plegándolos a la consecución de una finalidad necesaria.

4.- POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA.

En el campo de la administración pública Woodrow Wilson acepta la premisa de que "Política y Administra-

ción" son dos fenómenos distintos, que deben separarse tanto en la realidad como en la teoría.

El criterio moderno afirma la relación estrecha entre la administración y la política y sostiene que la administración pública es un conocimiento político definido. Aunque la política fija las tareas de la administración pública ésta es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración. Esta no es una distinción entre voluntad y acto correspondiente, porque el administrador debe tener y tiene una voluntad propia en la selección de medios para efectuar su trabajo.

Es, pues, muy importante entender con realismo las relaciones entre política y administración pública.

5.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA.

La administración es acción, servicio y seguridad, por consiguiente en cualquier grupo que se proponga realizar una finalidad, surge la necesidad de administrar, es decir programar, realizar prácticamente, planificar, resolver problemas de personal y otros análogos.

Hay principios que han brotado de la actividad privada y han pasado más tarde al campo de la administración pública y viceversa. El Estado reproduce muchas formas de la vida comercial e industrial creando instituciones análogas a las privadas, de este modo se empeña en apli-

car a su organización pública, los mismos principios de la administración privada.

Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales fueron empresas privadas que más tarde la ley nacionalizó. En general mantienen el régimen de la empresa privada, salvo la intervención oficial en la integración de sus consejos la intervención de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y Patrimonio Nacional, que vigilan la acción de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por otra parte tradicionalmente se ha identificado la administración pública y la administración privada, pero es necesario en estos casos establecer algunas diferencias:

a) Hay tareas y controles que el Estado lleva al cabo exclusivamente con su organización.

b) La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil y dominada por el interés general, a través de la cual el Estado ejerce una acción tutelar.

c) La imparcialidad, desinterés y la equidad condicionan la conducta administrativa.

d) El gobierno es responsable ante el pueblo, de quien recibe los medios económicos para su conservación, desarrollo y superación.

e) El estado representa un poder inmenso de coacción

f) La eficiencia, uniformidad y estabilidad de una entidad gubernamental no debe medirse por sus ingresos y gastos, sino por la calidad e intensidad con que se realicen los propósitos públicos.

Finalmente la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía.

6.- LOS OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La doctrina administrativa reconoce diversos objetivos esenciales de la administración pública que se refieren a los conceptos siguientes:

a) Funcionamiento técnico de las entidades públicas, o sea cuáles son las estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos.

b) Determinación del comportamiento de los agentes de la administración. La psicología de la conducta administrativa nos permite conocer la actuación regular o irregular de los funcionarios y empleados al servicio del Estado.

c) El presupuesto como programa de la administración, ha llegado a adquirir una influencia decisiva, tanto en la determinación de su contenido, como en las actividades concretas del gobierno, para ser eficaces y proporcionar al -

público un servicio adecuado.

d) La responsabilidad social de gobernantes y gobernados, para lograr como aspiración ideal, la integración y actuación de un todo orgánico. Basados en deberes y obligaciones, coordinados y ordenados en propósitos de elevada convivencia.

Y finalmente precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del País.

7.- LOS ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El Profesor Escoubé señala que estos elementos son de cuatro clases:

- a) Estructuras.
- b) Procedimientos.
- c) De material.
- d) De personas.

a) Para explicar porqué la Administración Pública es un conjunto de estructuras o de organizaciones, es suficiente revisar el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año, y observar las numerosas dependencias a quienes se encarga la realización de los fines públicos.

Entre esas oficinas figuran las Secretarías de Estado, de las cuales nos ocuparemos más adelante. La complejidad de los problemas modernos exige la especialización continua y por ello nos encontramos con nuevas Secretarías y Departamentos.

b) Por procedimientos administrativos hay que entender las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse.

c) De material .- Los procedimientos mecánicos científicos se han desarrollado extraordinariamente en algunos Países, simplificando las labores de la administración y haciendo más eficiente el servicio, un ejemplo de ello son las máquinas electrónicas.

d) De personas.- Todos los autores sobre administración pública coinciden en que el factor humano es el elemento más importante de la administración.

CAPITULO II

HISTORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

I.- Origen sociológico de la Administración Pública.- II.- Epoca Precolonial.- III.- Epoca Colonial: a) Organos del Gobierno.- b) División Política.- c) Los Ayuntamientos.- d) Organización de la Iglesia.- e) Los servicios públicos.- f) Responsabilidad de los funcionarios públicos.- g) Las obras públicas.- h) Organización de la Hacienda Pública.- i) Juicio crítico sobre la organización de la Administración Pública, durante la época colonial.- IV.- Epoca Independiente.

I.- La Organización Administrativa del Estado se deriva de las necesidades sociales que le dan origen y que justifican su existencia.

La Administración Pública, tiene por ello un carácter de generalidad, de necesidad que pone de relieve su valor sociológico. A medida que el Estado adquiere desarrollo, su organización administrativa se transforma en el sentido de una complejidad creciente y de una mayor justeza o perfección en su funcionamiento.

En los Estados modernos tiende a ensancharse excesivamente la órbita de la acción administrativa del Estado. El Estado interviene ya en innumerables asuntos que antes correspondían a las acciones privadas.

La vida moderna exige la multiplicación de las funciones estatales y que, imperativos de justicia, de equidad, obligan a los Gobiernos a establecer una serie de instituciones de servicios a favor de los particulares, pero esto trae consigo el crecimiento de la burocracia, de los impuestos, de la legislación y que representan en conjunto, carga pesadísima en la economía de un País.

En los Estados Totalitarios la Administración Pública llega a la plenitud de su desarrollo, sobre todo en donde la propiedad privada y los elementos e instrumentos de la producción quedan en manos del Estado, porque entonces todas las actividades económicas y sociales del País se desarrollan por medio de organizaciones administrativas.

La organización de la Administración Pública está ligada estrechamente a la historia política de todo el País, estudiando la forma de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden con exactitud sus actuales instituciones.

II.- EPOCA PRECOLONIAL.

Durante esta época observamos que el Rey era el Jefe de la Administración Pública, lo auxiliaban en sus funciones administrativas, los altos funcionarios de la nobleza, del clero y de la clase militar. La defensa estaba encomendada al ejército que había alcanzado notable organización,

tenía un jefe supremo y estaba dividido en secciones, cada una de las cuales contaba a su vez con un jefe principal y varios subalternos. El sistema de ascenso y de distribución de dignidades se hacía de acuerdo con los méritos de los militares, demostrados en las guerras por el número de victorias y de prisioneros que lograban, se destinaban grandes extensiones de tierra para el sostenimiento del ejército.

La organización militar de los aztecas comprendía también la administración de justicia que se regía por leyes especiales y otros órganos auxiliares, los constituidos -- por los Embajadores y comerciantes.

Los Embajadores tomaban parte en las negociaciones -- con los otros pueblos para establecer alianzas o conseguir sumisiones procurando persuadir pacíficamente a los monarcas o caciques enemigos, a fin de evitar la guerra. También había un cuerpo de ejecutores encargados de cumplir -- las disposiciones dictadas por los reyes mexicanos en los pueblos que estaban sometidos a sus armas.

En cuanto a los Comerciantes, constituían, el cuerpo de información y espionaje del ejército. La defensa interior estaba encomendada a los Tribunales y a la policía.

La administración de justicia correspondía a Tribunales de diversas categorías cuya competencia se regía por -- la naturaleza de los asuntos y la importancia de ellos. En cada Tribunal había un ejecutor encargado de hacer cumplir

las sentencias y los mandatos judiciales.

La policía como auxiliar de la justicia, no solamente intervenía para la aprehensión de los delincuentes, sino que desempeñaba, además una función preventiva de vigilancia sobre ciertas personas y determinado número de familias a fin de evitar, en lo posible la transgresión de las costumbres legales.

En los mercados, Tribunales especiales y una policía también especial, garantizaban la justeza de las medidas y transacciones comerciales.

La educación pública, estaba encomendada a dos Instituciones: El Calmecac y el Telpuchcalli. En el primero a cargo de los sacerdotes, se instruía a los hijos de los nobles para la vida religiosa o para la vida civil y en el segundo, del que había un establecimiento en cada Calpulli o barrio, al que tenían acceso también los plebeyos, se educaba a la juventud para la carrera militar.

En el reino de México, en el de Texcoco y Tacuba y en general en los cacicazgos y señoríos de menor importancia, encontraron los españoles notables obras públicas: Acueductos, edificios, monumentos religiosos, caminos etc. de tal modo que existió en aquellos pueblos una organización administrativa que se encargaba de planear y ejecutar los trabajos materiales indispensables a la colectividad. El sostenimiento de las casas reales, del

ejército del clero, de los funcionarios públicos, de los institutos de educación, de los servicios públicos en general, demandaban cuantiosos recursos, para recaudar y distribuir para los cuales era necesaria una organización hacendaria.

La Hacienda Pública de aquellos pueblos obtenía recursos mediante la imposición de tributos, o sea impuestos en especie, a los pueblos vencidos y a los súbditos. Estos impuestos no eran individuales sino colectivos, cada pueblo tributario, entregaba en fecha precisa determinada cantidad de productos agrícolas o industriales, generalmente de los especiales de cada región.

En cuanto a los súbditos pagaban el impuesto por -- gremios si se trataba de comerciantes o industriales; o por barrios si se trataba de agricultores. El trabajo para cultivar los productos industriales con los que se pagaba el tributo, era colectivo y se llevaba a cabo en horas y días determinados.

El impuesto se entregaba en la Capital misma del -- reino o bien en los lugares previamente determinados, pero también era recaudado directamente, por recaudadores que exigían el pago del impuesto o tributo por cuenta y razón. Tenían los mexicanos una verdadera organización hacendaria; los recaudadores estaban organizados en categorías, los de más alta jerarquía despachaban los asuntos en palacio, tenían bajo sus órdenes a recaudadores --

que cobraban tributos a cien familias y bajo la dirección de éstos había otros encargados de cobrarle a veinte familias.

Los efectos recaudados se almacenaban en edificios especiales en la capital del reino o en otros lugares adecuados para atender a las necesidades administrativas en las distintas regiones dominadas por los aztecas. Cada almacén estaba al cuidado de un jefe o mayordomo que a su vez era auxiliado por un número de empleados en relación con la importancia del almacén, por medio de pinturas jeroglíficas se llevaba cuenta de las entradas y salidas de efectos en el almacén.

En los casos en que las cosechas se perdían, se dispensaba a los agricultores, previo informe oficial, del pago del impuesto o tributo y cuando la miseria amenazaba a alguna población del reino, se distribuía entre sus habitantes parte de los productos almacenados.

Para mantener la disciplina en los diferentes órganos de la administración se exigían responsabilidades a los funcionarios por ejemplo sabemos que a los funcionarios judiciales se les castigaba hasta con la pena de muerte cuando en el ejercicio de su encargo aceptaban dádivas de las partes interesadas en los asuntos sometidos a su decisión o cuando dictaban fallos notoriamente injustos.

III.- EPCCA COLONIAL.

La organización de la administración pública en México durante la época de la colonia, se llevó a cabo de manera paulatina a medida de las posibilidades y de las necesidades de la conquista, con el propósito de conseguir la consolidación del poder Real de España en los nuevos dominios.

La organización a la que nos referimos empezó desde la fecha en que fué fundada la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés y evolucionó durante toda la época colonial, la cual comprende:

a) Organos del Gobierno.- Los Organos del Gobierno en la Nueva España fueron: Los Reyes, el Consejo Real de Indias, las Audiencias Reales, el Virrey, los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y -- los Ayuntamientos.

Los Reyes.- Por una bula del Papa Alejandro VI, adquirieron los Reyes de España la soberanía sobre lo que en aquel tiempo se llamaban las Indias Occidentales, en tal virtud los reyes de España, en cuanto al Gobierno de las Indias, eran señores absolutos. Y por lo que respecta a la Nueva España la gobernaron como un reino de la Corona de España, dentro del mismo régimen absolutista que impusieron en la metrópoli.

Al Consejo de Castilla se encomendó la atención de los asuntos judiciales y de las más importantes cuestio--

nes de la Administración Colonial y el Consejo de Indias -
funcionó en un principio como parte de aquél.

Durante el gobierno del Rey Felipe II, quedó constitu-
ído el Consejo de Indias, el cual era una especie de Tribu-
nal investido de facultades legislativas, judiciales y ad-
ministrativas residiendo en España.

En cuanto a las Audiencias Reales, por Cédula del Em-
perador Carlos V, expedida el 13 de diciembre de 1527, se
estableció en México la primera Audiencia integrada por un
presidente y cuatro oidores. En 1548 fué establecida otra
en Guadalajara; la primera se llamó Audiencia de México y
la segunda Audiencia de Nueva Galicia en un principio tu-
vieron un carácter judicial y administrativo pero poste-
riormente sólo quedaron facultadas para gobernar en ausen-
cia o falta de los Virreyes, o Gobernadores si se trataba
de provincias fueron Tribunales de apelación y súplica y -
por lo tanto ocasionalmente fueron órganos del Gobierno.

En 1530 se nombró Virrey de Nueva España y desde - -
1535 año en el que llegó a cumplir su cometido el primer -
Virrey de México don Antonio de Mendoza, hasta 1821, el go-
bierno político y administrativo de la Colonia, tuvo al Vi-
rrey como órgano principal, directo representante del po-
der real de España el cual tenía facultades judiciales, ad-
ministrativas y militares con las limitaciones contenidas
en las leyes, encontrándose sujetos a él varios Gobernado-

res y Audiencias.

Al emprenderse la dominación de la Nueva España, Cortés fué nombrado Gobernador por el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, nombramiento que más tarde confirmaron los reyes y fué por lo tanto representante de la autoridad política Española.

b).- División Política.- La División Política de la Nueva España fué muy variable, sobre todo en los primeros años de la época Colonial, durante los cuales, iban ensanchándose los dominios y descubriéndose nuevas Comarcas que por la lejanía del Centro adoptado, hacían indispensable la creación de nuevas provincias políticas.

Las Alcaldías y los Corregimientos. En las ciudades fundadas con la mira de que fuesen grandes centros de población o puntos centrales para emprender conquistas, se nombraban Corregidores, en las Villas de menor importancia Alcaldes Mayores y en los pueblos pequeños, Alcaldes Ordinarios.

A cada Alcaldía Mayor estaban señaladas determinado número de Alcaldías Ordinarias y a cada Corregimiento determinado número de Alcaldías Mayores y Ordinarias.

De éste modo, obedeciendo únicamente a las necesidades y a las circunstancias, se fueron formando de manera imprecisa, divisiones territoriales y políticas que iban desde el pequeño radio de acción de las Alcaldías Ordina-

rias, hasta el más grande de los Corregimientos y Gobernaciones.

Durante los primeros años de la conquista, todo el territorio dominado constituía una gobernación de límites variables pues se ensanchaban a medida que las armas de los conquistadores extendían los dominios de España, sin embargo como no era posible por las distancias y por los medios de comunicación establecer relaciones frecuentes entre la Capital de la Nueva España y los territorios que iban dominando, los capitanes de Cortés éstos en su calidad de Adelantados gobernaban militarmente en grandes extensiones territoriales que más tarde constituyeron dentro de la Colonia entidades políticas.

Los Reyes decidieron gobernar a la Nueva España por medio de un Virreinato y modificaron la organización política de la Nueva España dividiéndola en doce Intendencias por lo tanto ésta erección en Intendencias fué como el -- primer ensayo que preparó la división política de la Nueva España para la formación de los Estados que debían componer en el futuro, la Federación de los Estados Mexicanos.

c) Los Ayuntamientos.- Origen del Régimen Municipal en la Nueva España. Para que los particulares pudiesen emprender el descubrimiento y la conquista de tierras desco

pueblo, generalmente los nombraba el Gobernador o Rey de España, el cargo de Regidor era perpetuo pero también se concedía la posibilidad de renunciar o vender su puesto.

La Constitución de 1812 trató de la reorganización Municipal y en cuanto a Síndicos y a Regidores dispuso - que la elección se hiciera por los vecinos del pueblo y que los Regidores cesaran en su calidad de perpetuos.

Atribuciones de los Ayuntamientos.- Tenían a su cargo la administración local, tales como conservación de - las calles, paseos públicos, inspección de comercios, y todo lo concerniente a la policía urbana; también tenían facultades para reglamentar la Industria y excepcionalmente la administración de justicia.

Recursos de los Ayuntamientos.- Contaban con dos -- fuentes de ingresos:

Los Propios y los Arbitrios.- Los propios eran las tierras que en calidad de inalienables se señalaban a - un Ayuntamiento para que aplicase la renta o los productos de ella a los gastos municipales, el Emperador Don - Carlos V, señaló que fuesen los Gobernadores y los Virreyes los encargados de señalar las tierras para los Propios.

Los Arbitrios eran impuestos que percibían los Ayuntamientos señalados por los Adelantados, por los Gobernadores y más tarde por el Virrey o el Rey, por lo anterior observamos que el Municipio careció de autonomía.

Los Ayuntamientos durante la época colonial en su in-
sa mayoría fueron corporaciones administrativas, encar-
os de menesteres locales y por lo tanto carente de sig-
ficación.

d) Organización de la Iglesia.- Al tratar de la orga-
nización de la administración pública en México, durante
la época Colonial es necesario referirse a la organiza-
ción de la Iglesia Católica porque ella forma parte en un
cierto modo de la administración.

El Patronato de la Iglesia en las Indias, correspon-
día a los Monarcas Españoles quienes la ejercían en la
Nueva España, por medio del Virrey. La Iglesia y el Esta-
do se encontraban unidos y buena parte de las funciones
administrativas correspondientes a ésta eran desempeñados
por aquellos.

e) Los servicios públicos.- La forma en que la Admi-
nistración Pública prestaba los servicios públicos era la
siguiente:

Servicios de defensa.

Servicios de garantía.

Servicios de Promoción de la prosperidad pública ma-
terial.

Servicios de Promoción de la prosperidad pública in-
telectual y moral.

El Servicio de Defensa militar de la Nueva España es-
taba encomendada al ejército, en un principio los colonos

eran al mismo tiempo soldados pero una vez pacificado el País los colonos quedaron en calidad de población civil. El mando supremo del ejército estaba encomendado al Virrey y en cuanto a la defensa interior estaba encomendada a la policía y a los Tribunales.

En los Pueblos de poca importancia los servicios de vigilancia y policía eran desempeñados por los mismos vecinos, bajo el control de los Ayuntamientos y en los de cierta categoría por cuerpos especiales.

La Administración de justicia se encontraba jerarquizada. Los Alcaldes de los Ayuntamientos la ejercían en asuntos de poca importancia y en los de mayor cuantía en lo civil y en lo penal Jueces letrados eran los encargados de la justicia o fuero común.

En la época de la Colonia existían Tribunales Especializados en determinados asuntos. Cada rama de la Administración Pública tenía un Tribunal en el que eran resueltos las cuestiones que se suscitaban.

En la cúspide de la administración de justicia en la Nueva España, estaban las Audiencias que fueron dos: La de México y la de Guadalajara, las cuales tuvieron un carácter administrativo, pues aun cuando más tarde, el Gobierno político fué exclusivo de los Virreyes, en ausencia o falta inucitada de éstos las Audiencias se hacían cargo del Gobierno.

En materia judicial, como en cuestiones económicas y políticas el más alto Tribunal era el Consejo de Indias.

f) Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.- Durante la época Colonial los Funcionarios Públicos eran responsables ante el Rey, por su actuación en el desempeño -- del puesto que se les había asignado.

Esta responsabilidad se hacía efectiva por medio del juicio de Residencia, el cual era instruido por un Juez -- especialmente nombrado para el caso; el nombramiento co-- rrespondía siempre a la Autoridad Superior del residencia do.

El Juicio de Residencia se instruía cuando el funcio nario terminaba sus funciones. El Juez nombrado para ins-- truir el juicio, publicaba la orden respectiva y hacía un llamamiento a todas las personas que tuvieran cargos en -- contra del residenciado para que presentaran sus acusacio nes y las pruebas correspondientes. El juicio terminaba -- con una sentencia en la que se condenaba o absolvía al -- funcionario de acuerdo con las constancias procesales.

g) Las Obra Públicas.- La prosperidad pública mate-- rial como una de las finalidades de la administración es-- tuvo encomendada durante la época de la Colonia a los Vi-- rreyes en sus más altas manifestaciones y a los Ayuntamien tos en la esfera de su jurisdicción territorial.

Las Obras de interés general para el País, tales como

caminos, puertos, fortalezas son emprendidas por el Virrey con la cooperación de las Autoridades Locales.

También las obras de embellecimiento y en general las mejoras de la Ciudad de México, fueron de la incumbencia del Virrey.

h) Organización de la Hacienda Pública.- Los ingresos de la Nueva España estaban divididos en tres ramos:

- 1.- La masa común de la Real Hacienda.
- 2.- Los ramos destinados a España.
- 3.- Los ramos ajenos que no pertenecían al Gobierno, eran no obstante administrados por éste o bajo su inspección.

Pertenecían a la masa común:

- a) Los quintos o derechos del oro y de la plata que se extraían de las minas.
- b) Los tributos que pagaban los indios y moradores.
- c) El almojarifazgo o derecho de introducción a la Nueva España de los efectos que se recababan por la vía marítima.
- d) Las alcabalas y derechos sobre el pulque o aguardiente de caña.
- e) Papel sellado.
- f) Lotería.
- g) Los productos de la Casa de Moneda.
- h) Los productos de la venta de pólvora y salinas.

Estos son los ramos principales pero además existían otros ramos menores cuyo monopolio pertenecía al erario.

Por tanto la Hacienda propiamente tal de la Nueva España,

la formaban los ramos comprendidos en la masa común. De esos ingresos salían los gastos de la Colonia y además se sostenían los establecimientos de América, que tenían señalados por el Gobierno Español determinadas asignaciones sobre las cajas de México, con cuyos auxilios se levantaron las obras de fortificación.

Los ramos destinados especialmente a España constituían la utilidad directa que el Gobierno de la Metrópoli percibía de la Nueva España y sus productos nunca se distraían del objeto a que estaban destinados.

i) Juicio Crítico sobre la Organización de la Administración Pública.- La Administración Colonial de México ha sido criticada, principalmente la organización de la Hacienda Pública y la organización económica. Indudablemente que la Administración Pública de la Nueva España -- adolecía de grandes errores, pero es necesario tener en cuenta, en primer lugar que los conocimientos administrativos no habían alcanzado en aquella época mucha importancia. Por otra parte la lejanía de la metrópoli, las difíciles comunicaciones, el gran número de Colonias, el estado cultural de los habitantes de las mismas, la heterogeneidad de razas, la diversidad de lenguas, eran otros tantos problemas que se oponían a una perfecta organización administrativa. Por lo tanto deben tenerse en cuenta los factores negativos; así España fué organizando lentamente

una estructura administrativa, la unidad se obtuvo en sus primeras expresiones, en la organización de los Ayuntamientos.

Los antiguos reinos y cacicazgos iban desapareciendo a la par que van surgiendo los Ayuntamientos en el Territorio de la Nueva España.

Los Ayuntamientos se relacionaban con otras autoridades superiores, Corregidores, Intendentes, hasta llegar al Virrey, estructurándose así la unidad política y administrativa.

La justicia también con sus jerarquizaciones y jurisdicciones fué también un gran factor de organización del País, al igual que la Hacienda Pública, la cual hizo posible la construcción de caminos, hospitales, obras de irrigación, de servicios públicos y llevó a los lugares de la Nueva España, por medio del impuesto, la acción concentradora y unitaria del Gobierno. La Administración Pública en México, durante la época de la Colonia se ofrece como antecedente del Estado Mexicano.

IV.- EPOCA INDEPENDIENTE.

En 8 de Noviembre de 1821 la Regencia del Imperio Mexicano, expidió un decreto por medio del cual se organizó al País sobre las bases siguientes:

La Junta Gobernadora Provisional Gubernativa se ha -

servido acordar el siguiente reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal.

En su artículo 10. establece que son cuatro los Ministros que se titulan Secretarios de Estado y del Despacho Universal, éste decreto es el punto de partida de la organización de la Administración Pública en nuestro País pues con posterioridad lo que se ha hecho en diversas leyes no ha sido sino aumentar el número de Secretarías de Estado y distribuir entre ellas las diferentes materias de la Administración Pública.

Las Secretarías a las que se refiere el mencionado decreto son:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y negocios Eclesiásticos.

Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.

Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

En el año de 1835 fué creada la Secretaría de Fomento y posteriormente en 1861, estas Secretarías fueron reducidas a cuatro:

Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.

ca.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Guerra y Marina.

Posteriormente, en 13 de marzo de 1891, fueron reorganizadas las Secretarías y se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. La Organización Administrativa establecida por esta ley, quedó en vigor hasta el 13 de abril de 1917 fecha en la cual el Jefe del Ejército - Constitucionalista Don Venustiano Carranza expidió una - ley orgánica de la Administración Pública. De acuerdo con esta ley las Secretarías de Estado eran seis y se crearon tres Departamentos de Estado a saber:

Secretaría de Estado relativa Relaciones Exteriores y Gobernación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Guerra y Marina.

Secretaría de Comunicaciones.

Secretaría de Fomento.

Secretaría de Industria y Comercio.

Departamento Judicial.

Departamento Universitario y de Bellas Artes.

Departamento de Salubridad Pública.

Como podemos observar en ésta ley, por primera vez - en la historia de la Administración Pública se crearon -- los Departamentos de Estado.

A la enumeración de Secretarías de Estado de esta -- ley debe agregarse, la Secretaría de Educación Pública.

Creada por decreto de 28 de septiembre de 1921, durante el Gobierno del General Obregón el Departamento Universitario y de Bellas Artes desapareció y pasó a depender de la Secretaría creada.

El 4 de abril de 1934 fué dictada una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con la siguiente organización:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Guerra y Marina.

Secretaría de la Economía Nacional.

Secretaría de Agricultura y Fomento.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Departamento del Trabajo.

Departamento Agrario.

Departamento de Salubridad Pública.

Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares.

Departamento del Distrito Federal.

Procuraduría de Justicia de la Nación.

Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

El 29 de diciembre de 1934 fué creado el Departamento Forestal y de Caza y Pesca. Y en decreto de 30 de di

ciembre de 1935 se crearon los Departamentos de Asuntos Indígenas y de Educación Física.

Hasta llegar a la Ley actual que fija la competencia y regula a las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado que forman parte de la Administración Pública actual y de la cual nos ocuparemos más adelante.

La Administración Pública en México de acuerdo con su Constitución Política, se divide en Federal y Local. La Federal abarca todo el Territorio de la República y la Local a la administración pública de los Estados y Territorios del Distrito Federal, la administración pública de los Estados y Territorios del Distrito Federal, la administración pública de los Estados es semejante a la de la Federación, porque su gobierno se encuentra organizado de acuerdo con el artículo 115 Constitucional, como Gobierno Republicano, Representativo y Popular, pero en tanto que la base de la división territorial de la Federación está formada por los Estados, los Territorios y el Distrito Federal. En aquellos la base de tal división es el Municipio y está constituida para responder a las necesidades dentro de los límites de su territorio y -- existen Oficinas Públicas como dependencias del Gobierno.

En cada Entidad Federativa se prevee a la defensa de los habitantes por medio de la policía, existen también Tribunales que conocen en asuntos civiles y penales

de carácter local y en aquellos federales en los que la Federación otorga jurisdicción concurrente, hay también servicios de garantía, de defensa etc.

En cuanto a la recaudación y distribución de los fondos necesarios para la atención de los servicios públicos se ajustan a las leyes de egresos y de ingresos - que rigen estos ramos en cada Entidad y se llevan a cabo por oficinas especiales. Los Municipios son una copia minúscula de la organización administrativa del Estado al que pertenecen, y satisfacen las necesidades de acuerdo con sus posibilidades económicas.

CAPITULO III

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACION PUBLICA ACTUAL

La administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

Los órganos que forman la Administración Pública Mexicana son los siguientes:

- 1.- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 80 y siguientes de la Constitución.
- 2.- Consejo de Ministros. Artículo 29 de la misma.
- 3.- Secretarios de Estado.
- 4.- Departamentos de Estado.
- 5.- Procuraduría General de la República.
- 6.- Gobierno del Distrito Federal.
- 7.- Gobierno de los Territorios Federales.
- 8.- Instituciones descentralizadas.

- 9.- Instituciones centralizadas y desconcentradas.
- 10.- Empresas privadas de interés público.
- 11.- Comisiones administrativas intersecretariales.
- 12.- Comisiones administrativas internacionales.
- 13.- Tribunal Fiscal de la Federación.
- 14.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los servidores públicos.

Estos organismos federales corresponden, unos a la organización centralizada y otros a la organización descentralizada.

Es a través de la idea de persona jurídica como se logra la unidad y la acción tanto del estado en su conjunto, como de numerosas instituciones u organismos públicos que son pequeños o grandes círculos de competencias que se reparten o distribuyen la competencia total del poder público.

a) Formas de organización política y formas de organización administrativa.

En la doctrina constitucional, la organización política es la expresión de la voluntad general del grupo. Son las voluntades individuales las que se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad.-en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales.--

Las formas, -tanto políticas como administrativas-, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas: Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servi

cio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideas democráticas.

Es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa. Las primeras consideran al Estado en su unidad y se refieren a la forma de Estado; las segundas sólo se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que corresponde la función administrativa.

Ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos.

b) Las formas de organización política.

Las formas de organización política se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo, es decir, es un conocimiento que comprende la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado y que abarca a todos -- sus órganos.

El Estado Central llamado también Estado Unitario se contrapone al Estado Federal, según si los elementos de su estructura dependen o no de uno o varios órganos que forman el centro de poder del Estado.

La acción de esos órganos centrales comprende a toda la República. El Gobierno Central, en pocas palabras, asume en su totalidad las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. No hay ningún otro órgano que comparta el ejercicio del poder público.

El Estado Federal entrega el poder a la Federación, a -

las entidades federativas y a los Municipios, subordinados a su propio orden jurídico, el federal tiene vigencia en toda la extensión del territorio nacional; el estatal y municipal en sus propias demarcaciones jurídicas.

Por consiguiente la centralización política es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales.

c) Formas de organización administrativa.

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la descentralización.

El régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las formas siguientes:

1.- El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se concentran articulados en un orden jerárquico dependientes del Poder central.

2.- El régimen de centralización administrativa con desconcentración se caracteriza porque no se desliga de la organización centralizada, pero se le otorgan ciertas facultades a los órganos para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan del poder central.

El régimen de la descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas, que se caracteri-

zan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente atenuar o alejar de la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes:

1.- La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales.

2.- La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico científico autónomo de los servicios públicos.

Las formas de organización administrativa estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles problemas de la acción gubernamental.

2.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

a) El régimen de la centralización administrativa.

La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se organizan las actividades del Estado. Su tarea es crear órganos, dotarlos de facultades, relacionarlos entre sí en estrecha vinculación y otorgarles la personalidad jurídica como medio para realizar sus fines.

Se llama centralización administrativa a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento,-

competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer -- las necesidades públicas.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del poder ejecutivo federal, en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales, con la colaboración subordinada y dependiente de los órganos administrativos secundarios, sin competencia propia para decidir, pero necesarios para ejecutar y preparar las decisiones administrativas.

b) La unidad y la uniformidad del Poder Ejecutivo.

El régimen de centralización política es una forma de organización del Poder Ejecutivo que comprende la acción de todos sus poderes y órganos.

El régimen de centralización administrativa federal, organiza exclusivamente el poder ejecutivo, que se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores en relación de estricta dependencia que mandan y órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos. A la cabza de este orden se encuentra el Presidente de la República.

c) Los supuestos de la centralización administrativa.

Estos supuestos son los siguientes:

1.- El Estado es la única persona en principio Titular de Derechos que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez en un conjunto de órganos de mayor o menor importancia.

2.- La Centralización es un Régimen Administrativo Legal, un sistema de la Administración que coordina y vincula a los demás órganos públicos.

3.- Las Facultades de Mando y Decisión se concentran totalmente en el Poder Ejecutivo.

4.- La existencia de un régimen jerárquico. La organización centralizada es un conjunto de órganos que se agrupan de arriba a abajo formando una estructura unitaria, que se logra merced a las determinaciones del poder central.

d) La jerarquía administrativa.

La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades.

Desde el órgano más elevado -el Presidente de la República-, hasta el más elemental de los órganos administrativos, se encuentran ordenados y vinculados en una relación jerárquica de subordinación que mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados.

El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el Poder Central vigila, y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado, que le están subordinados y coordinados y mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los empleados superiores.

Este poder se manifiesta por medio de órdenes sobre la

forma como deben actuar o revisando sus actos y decisiones para aprobarlas, reformarlas o anularlas. El Artículo 92 de la Constitución ordena que deben estar refrendados por el Secretario de Estado correspondiente.

e) Procedimientos para realizar la Centralización.

Los procedimientos por los cuales se realiza la centralización o reunión de facultades, a provecho de la Administración central, son los siguientes:

- 1.- La concentración de la coacción.
- 2.- La concentración del poder de decisión.
- 3.- La concentración de la competencia técnica.
- 4.- La concentración del poder de nombramiento.

Analizaremos cada uno de estos procedimientos:

1.- La concentración de la coacción en los organismos superiores y por consecuencia de la fuerza pública, a provecho de la administración central; es uno de los fenómenos más singulares del Estado. El Estado puede emplear estos medios coactivos que tienden al mantenimiento del orden de la paz pública. Ninguna organización privada puede usar de la coacción, salvo los casos de excepción, en que colaboran por disposición de la ley o al reclamo o auxilio de las propias autoridades.

2.- La concentración del poder de decisión supone, una diferenciación previa entre la preparación, la decisión y la ejecución de la decisión. Decidir es dictar una resolución creadora de efectos jurídicos. Sólo unos cuantos órganos administrativos deciden, pues los demás preparan y ejecutan la

resolución.

3.- La concentración de la competencia técnica, es fundamental en el Estado moderno. Para corregir los casos de improvisación, desorganización administrativas se ha dado paso al funcionario técnico con un conocimiento científico de las materias que trata. Los funcionarios deben llegar a sus puestos con el oficio aprendido o preparados en forma responsable, de lo contrario originan serios perjuicios a la población.

4.- La concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos es otra de las características del régimen centralizado. Este poder corresponde al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores. Por otra parte, en el régimen administrativo mexicano la facultad de nombramiento ha sufrido una importante modificación, con el régimen que establece el Estatuto de los servidores públicos.

El régimen administrativo centralizado implica, facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos, y son las facultades siguientes:

- 1.- Facultad de Mando.
- 2.- Facultad de Vigilancia.
- 3.- Facultad disciplinaria.
- 4.- Facultad de revisión; y

5.- Facultad para resolver conflictos de competencia.

Nos referiremos a cada una de ellas en particular:

1.- La facultad de mando es la característica suprema del poder público. Las órdenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de su interpretación jurídica.

Estas disposiciones asumen el carácter de disposiciones generales que pueden o no obligar a los particulares. En el primer caso son disposiciones reglamentarias que necesariamente deben revestir la forma de ley o reglamento. Es frecuente dictar circulares o acuerdos que son verdaderas disposiciones de carácter general.

2.- La facultad de vigilancia permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: Actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas.

3.- La facultad disciplinaria es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. La res -

ponsabilidad civil, penal y administrativa, son medios correctivos para una buena Administración Pública.

4.- La facultad de revisión permite a la autoridad superior-de oficio o a petición de parte- revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, -- salvo que el acto administrativo se considere legalmente de finitivo.

5.- La facultad para resolver conflictos de competencia permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas no definen en algunos casos la actuación de los órganos públicos.

El artículo 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado determina y resuelve estas situaciones en los términos siguientes:

"En casos extraordinarios o cuando existiera duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, resolverá a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

3.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL EN MEXICO.

a) El Presidente de la República.

El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo en México que se integra con el Presidente de la República, -

que es uno de los Poderes de la Unión, por medio de los --
cuales el pueblo ejerce su soberanía.

Por lo que se refiere al titular del Poder Ejecutivo-
Federal el artículo 80 de la Constitución establece: "Se -
deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la -
Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente -
de los Estados Unidos Mexicanos".

El Presidente de la República como Jefe del Estado.-

De acuerdo con la teoría tradicional de la división -
de poderes, tanto el poder Ejecutivo, como el Legislativo-
y el Judicial, se mantienen en un plano de igualdad y de -
equilibrio gubernamental.

El desarrollo de las instituciones constitucionales y
administrativas ha entregado al Poder Ejecutivo un cúmulo-
de facultades de dirección y administración que colocan al
Titular del mismo como Jefe del Estado.

El papel predominante del Presidente de la República-
como Jefe del Estado se manifiesta en estas importantes fun-
ciones, que de una manera general señalamos:

a) Funciones jurisdiccionales del Presidente de la Re-
pública. Numerosas son las facultades jurisdiccionales del
Presidente de la República desde el punto de vista mate -
rial, como en las controversias que se refieren a la mate-
ria fiscal, obrera, agraria.

b) Funciones legislativas del Presidente de la Repú -
blica. Corresponde al Ejecutivo la expedición de algunas -
leyes y la función reglamentaria.

c) Funciones administrativas y ejecutivas. Corresponde al Presidente de la República la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

d) Funciones políticas que se refieren a todos los actos generales de Gobierno, dirección u orientación política. Se considera en este grupo la designación de un alto funcionario o la elaboración de la política general del Gobierno.

e) Funciones financieras. En el estado actual de los asuntos administrativos constituye una actividad fundamental del Presidente de la República.

f) Funciones militares. Las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 89 Constitucional, hacen del Presidente el jefe nato de las instituciones militares, ejército, armada, fuerza aérea, Guardia Nacional. Correlativamente al Ejecutivo corresponde: declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

g) Funciones burocráticas, que comprenden el manejo de la Administración Pública, la designación de los cargos y la determinación de las categorías de funcionarios y empleados públicos que corresponden.

h) Funciones internacionales. La política exterior la lleva a cabo el Presidente de la República al realizar las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados, designar al Cuerpo diplomático y consular y las demás con los Estados que forman la comunidad internacional, principalmente a través de la ONU y demás organismos. Artículo 89 fracciones II,

III, y X y 133 de la Constitución.

Respecto de estas facultades, algunas resoluciones de la Corte nos pueden guiar en la determinación de su alcance, principalmente cuando se afectan intereses particulares.

1) Funciones honoríficas para conceder honores, distinciones, privilegios, a quienes así lo merezcan legalmente.

El Presidente de la República como Órgano Político y Administrativo.

El Presidente de la República de acuerdo con nuestro orden constitucional, tiene encomendadas dos tareas fundamentales: una actividad como órgano político y otra actividad como órgano administrativo.

Como parte importante del poder del Estado, el Presidente de la República es un órgano que gobierna y administra. Nuestra Constitución en el artículo 40 nos habla de "la voluntad del pueblo mexicano" como expresión mayoritaria del cuerpo electoral. Por otra parte el Pueblo no ejerce su soberanía directamente sino por medio de los Poderes de la Unión y de los Poderes locales. El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de la República. En este sentido el Presidente es un medio político para realizar la voluntad popular.

Como órgano político el Presidente de la República asume una tarea gubernamental de dirección de los negocios públicos.

El Poder Legislativo también es un órgano soberano y uno de los poderes a través de los cuales el pueblo expresa su voluntad. De esta manera tiene a su cargo la elaboración de las leyes. Estas leyes son ejecutadas por el Presidente de la República y constituyen su actividad como órgano administrativo, encargado de realizar la voluntad legislativa.

Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias -- del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe, por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

El Sistema Presidencial en México.- El sistema imperante en México corresponde al tipo Presidencial, ya que la mayor parte de los preceptos que regulan la naturaleza de los poderes Ejecutivo y Legislativo y sus relaciones, están inspirados en buena parte en la legislación norteamericana.

Además existen otros preceptos que corresponden a otras legislaciones y nos acercan -en lo que a ellos se refiere-, al sistema parlamentario.

Se citan el artículo 71 fracción 1, de la Constitución, que establece la iniciativa presidencial, el artículo 108 sobre irresponsabilidad del Presidente, el artículo 93, que

fija la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso y el artículo 89 fracción II.

Los preceptos más definidamente señalados hacia el régimen parlamentario son los que se refieren a los secretarios de Estado y principalmente al refrendo ministerial, - al que alude el artículo 92.

Estos preceptos están tomados de la Constitución de Cádiz de 1812, de tipo liberal y parlamentario, inspirada a su vez en la constitución francesa de 1789 y 1793. Los preceptos relativos se incorporaron casi literalmente a las constituciones de 1824, pasando sucesivamente a las de 1857 y 1917.

Los preceptos que definen nuestro sistema como de tipo Presidencial son los siguientes: artículo 92: el consejo de Ministros, funciona en México como institución de -- excepción: los secretarios de Estado no tienen responsabilidad ministerial ante el poder legislativo, dependen directamente del Presidente de la República, el Presidente es - el Jefe del Estado y asume prerrogativas que ejerce sin el control legislativo.

b) El Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros es una institución que corresponde al sistema parlamentario. Como las decisiones del ministerio implican una responsabilidad ante el Parlamento, - todos los actos de los ministros deben reflejar una determinada política ministerial en concordancia con la opinión dominante en las cámaras.

En el régimen constitucional y administrativo mexicano no se reconoce plena eficacia al Gabinete presidencial. Como único caso sólo se hace referencia al Consejo de Ministros, en el artículo 29 de la Constitución, que en su parte relativa dice: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, SOLAMENTE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA, DE ACUERDO CON EL CONSEJO DE MINISTROS y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación".

El Artículo 29 de la Ley de Secretaría agrega:

"Para los efectos del artículo 29 de la Constitución, SE ENTENDERÁ POR CONSEJO DE MINISTROS LA REUNION DE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO DE ESTADO Y PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DE LA NACIONAL PRESIDIDA POR EL JEFE DEL EJECUTIVO FEDERAL. Para que dicha reunión pueda celebrarse, se requerirá la concurrencia, por lo menos, de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados. Los acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes.

Se ha llamado también "Consejo de Ministros", a las reuniones que el Presidente de la República tiene con sus Secretarios de Estado cuando existe algún problema grave de carácter Nacional, se examina el estado general de la

administración pública, revisa un programa de gobierno a-- alguna medida importante de carácter político administrativo.

c) La Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana.

El artículo 90 de la Constitución establece que: "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 distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.

Este precepto constitucional no es ningún obstáculo - para la expedición de una ley orgánica de la Administra - ción Pública Mexicana como lo considera el Doctor Andrés - Serra Rojas. Por lo que se refiere a los secretarios de Es - tado exige que su número sea fijado por: a.- UNA LEY. b.- QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNION y c.- LA QUE DEBE DIS - TRIBUIR LOS NEGOCIOS QUE HAN DE ESTAR A CARGO DE CADA SE - CRETARIA.

Por otra parte considera el citado maestro: Existen - numerosos organismos como los propios Departamentos de Es - tado, Procuraduría General de la República, Gobierno de - los Territorios y otras Instituciones, que aunque son com - prendidas parcialmente en la ley de secretarías, es necesar io un sistema jurídico orgánico QUE CONSIDERE LOS PROBLE - MAS DE COMPETENCIA y de ORGANIZACION, CLASIFICACION, res - ponsabilidades y sanciones y otros importantes aspectos de la Administración Pública.

Es una tendencia general en todos los países organizar cuidadosamente aspectos diversos de la acción administrativa, porque con ello se realizan dos finalidades importantes: a.- Subordinar a los funcionarios a un régimen estricto de legalidad y b.- proporcionar a los particulares una garantía de legalidad, con sus correspondientes medios jurídicos para desterrar la arbitrariedad administrativa.

4.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Se llama desconcentración la transferencia a un órgano local de un poder de decisión ejercido hasta entonces, por el Jefe superior de la jerarquía.

La desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.

Estos órganos no se desligan de la relación jerárquica, ni pierden su carácter de entes centralizados, pero adquieren ciertas facultades que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía.

Libertad restringida o condicionada, más no autonomía. La desconcentración administrativa, viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización, o instituciones administrativas que la Administración juzga conveniente mantener en esta situación, por estimar ineficaz el régimen de descentralización para esa clase de asuntos.

La distinción entre desconcentración y descentralización se hace en estos términos: la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, ella es extraña a la descentralización, consiste en aumentar las facultades de las autoridades centralizadas y de este modo se descongestionan en provecho de sus instituciones desconcentradas.

Para la desconcentración se requieren los siguientes elementos:

- 1.- La atribución de una competencia en forma exclusiva.
- 2.- A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma.
- 3.- Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.

Estos elementos son tomados de la definición que Juan-Luis de la Vallina Velarde establece en su estudio sobre la "desconcentración administrativa", la cual se expresa en los términos siguientes: podemos entender por desconcentración-aquel 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.

Las Instituciones Desconcentradas en la Legislación Administrativa Mexicana.

Las instituciones desconcentradas adoptan diversas formas y denominaciones en la legislación administrativa mexi-

cana.

La desconcentración administrativa ha revestido en -- nuestro sistema administrativo estas formas: Instituciones, Juntas, Institutos, Consejos, Comités, Patronatos, Uniones y Comisiones que son las más numerosas y que tienen algunas de ellas el carácter de nacionales.

5.- LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público, para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental.

El Poder Central Federal en México, está constituido -- por el Presidente, por los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento. Otros organismos son auxiliares de ellos, en el ejercicio de las facultades federales.

Se le ha llamado por esta razón, auto-administración, -- ya que logra su autonomía al serle transferidos por la autoridad administrativa central, los poderes de decisión que la sustraen del poder disciplinario o de revocación, y porque, además, no está sometida a la jerarquía administrativa.

Por primera vez en la América Continental; en el año -- de 1518 se estableció la descentralización por región, institución político-administrativa, al formarse el Municipio de Veracruz. Esta forma ha perdurado hasta la actualidad en el régimen constitucional mexicano.

La descentralización por servicio comenzó a desarrollar

se principalmente a partir del segundo cuarto de este siglo, bajo la influencia de los establecimientos públicos franceses y las comisiones norteamericanas.

Debemos considerar que en verdad no existe sino una so la forma de descentralización administrativa y es la que se refiere a la descentralización por servicio ya que la descentralización por región, entre nosotros, es más bien una forma de descentralización política que administrativa.

La descentralización regional es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial.-- La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional mexicano es el Municipio.

La descentralización por servicio es una forma de organización administrativa mediante la cual el Poder Legislativo, crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos. En la legislación mexicana el ejemplo de esta institución administrativa lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de México.

a) Elementos de la descentralización administrativa en general.

1.- Obedecen a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen

más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales.

2.- El régimen descentralizado permite particularizar la función y el órgano que la atiende, sin todos los inconvenientes del régimen central tan complejo como el de la Administración Pública.

3.- La descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, de la relación de la tutela del Estado. Un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado. Es por ésta razón que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público.

4.- El poder de nombramiento del personal superior de las instituciones descentralizadas sufre diversas modificaciones, desde la plena abstención para nombrar, hasta la de proponer el personal que se estime necesario.

5.- En la descentralización el poder central relaja los vínculos que lo unen al ente público, pero conserva las funciones de carácter esencial, para vigilar la actuación y la política de esos organismos, principalmente sus actividades de carácter financiero. El poder de vigilancia es uno de los factores más importantes de que dispone el poder central para el control de los organismos descentralizados.

6.- Finalmente, el descentralismo administrativo implica el manejo del servicio técnico, de un Estado legal, disponer de funcionarios técnicos apropiados a sus necesi-

dades, un presupuesto, y un régimen económico que permita - la autosuficiencia del servicio, no sometido a las restricciones de la jerarquía administrativa.

b) La creación de las instituciones descentralizadas.

La creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por medio de una ley que expida el Congreso - de la Unión.

Este criterio fué tradicionalmente aceptado por nuestro derecho. En efecto, el artículo 25 del código civil al enumerar las personas morales señala en su fracción II: "Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley", y concluye la fracción VI del mismo precepto: "Las - asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan - fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos - por la ley.

Este sistema estuvo en vigor hasta la aparición de la ley de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que estableció que además de la creación por la ley, los organismos descentralizados podían ser creados - por el Ejecutivo.

El artículo 2 de la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, - publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de - Diciembre de 1947 dispone:

"Para los efectos de esta ley, son organismos descen - tralizados las personas morales creadas por el Estado me -

diante leyes expedidas por el Congreso de la Unión, o por el ejecutivo en ejercicio de facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los requisitos siguientes:

1.- Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad por el Gobierno Federal, ya sea en virtud de participaciones o derechos o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

2.- Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

La ley es la única forma de crear una institución descentralizada y puede revestir las siguientes formas:

Por medio de una ley, que en forma expresa crea una institución descentralizada y su régimen jurídico y por medio de una ley administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo.

c) El control de los organismos descentralizados.

La primera ley dictada a este efecto fue la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Promulgada al 30 de diciembre de 1947 y publicada en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año.

La creación de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia de la República hizo cambiar el sistema de la ley anterior. Para ese efecto se creó la junta de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Diario Oficial del 31 de mayo de 1959.

Esta organización sufrió una modificación en su artículo tercero publicado en el Diario Oficial del 25 de junio de 1959.

Por otra parte un acuerdo del ejecutivo dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboran un programa de inversiones. Diario Oficial del 30 de junio de 1959.

La ley de ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1965 (D.O. del 31 de diciembre de 1964) contiene disposiciones muy importantes sobre el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Estas instituciones formularán sus presupuestos anuales, previa la aprobación de sus consejos de administración o juntas directivas y los propondrán al ejecutivo federal, por conducto de la secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados los egresos de cada uno de los organismos descentralizados y empresas que sean propiedad del gobierno federal, juntamente con el presupuesto de egresos

de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo autorizará los pagos o erogaciones que deban hacerse con cargo al presupuesto de egresos de cada organismo descentralizado o empresa que sea propiedad del Gobierno Federal, de acuerdo con los presupuestos correspondientes y hasta por el monto de las concentraciones de fondos efectuadas por el organismo o empresa de que se trate.

6.- LOS SECRETARIOS DE ESTADO.

Con la denominación "Secretaría de Estado" o "Ministerios" aludimos a una rama de la Administración pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata del Presidente de la República aseguran la acción del Gobierno en la ejecución de la ley.

Al frente de éstas se encuentran los titulares de las mismas denominados "Secretarios de Estado" o "Secretarios del Despacho" o simplemente el "Ministro", que es el colaborador más cercano del Presidente.

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el despacho y resolución de todos los asuntos en las secretarías, corresponde originariamente a los titulares de dichas dependencias.

La expresión secretario del despacho, es una supervivencia de la Constitución española de 1812.

Dentro de nuestro régimen constitucional las Secretarías de Estado son ORGANOS POLITICO-ADMINISTRATIVOS. Este-

concepto es el que se expresó en el Congreso Constituyente de 1917.- "Para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita este de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a Sesiones, promulga una ley, etc. o meramente administrativas referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad. De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos, aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas; o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público, que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política. Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del Presidente de la República; refrendar todo acuerdo, decreto, etc., que expida el Presidente de la República, y los cuales no serán obedecidos sin la firma del secretario respectivo, tener ciertas cualidades como ser mexicano por nacimiento, etc. Además los secretarios de Estado tienen la obligación de presentarse a la Cámara para informar cuando fueren llamados por ésta.

a) El Refrendo Ministerial.

La primera parte del artículo 92 de la Constitución dispone:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente DEBERAN ESTAR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO, encargado del ramo a que el asunto corresponda Y SIN-ESTE REQUISITO NO SERAN OBEDECIDOS...".

El Refrendo como Institución Política corresponde al Sistema Parlamentario. En nuestro sistema el Presidente tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus ministros. La posición de un ministro dicidente es bien limitada, se reduce a no refrendar un acto del Presidente y a presentarle, desde luego, su renuncia.

b) El Régimen de las Secretarías y Departamentos de Estado.

La Ley vigente de Secretarías y Departamentos de Estado, considera 15 Secretarías de Estado que son las siguientes:

Secretaría de:

Gobernación;

Relaciones Exteriores;

Defensa Nacional;

Marina;

Hacienda y Crédito Público.

Patrimonio Nacional;

Industria y Comercio;

Agricultura y Ganadería;

Comunicaciones y Transportes;
Otras Públicas;
Recursos Hidráulicos;
Educación Pública;
Salubridad y Asistencia;
Trabajo y Previsión Social;
De la Presidencia de la República.

Sus facultades son las siguientes: Secretaría de Gobernación. Originalmente se denominó Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores en la ley de 1821; en 1836, Secretaría del Interior; en 1843 volvió a fusionarse con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el ramo de policía; en 1853 fue sólo de Relaciones Interiores y de Justicia; a partir de 1853 todas las leyes la denominaron secretaria de Gobernación. Este nombre "Secretaría de Gobernación" -- tiene su antecedente en la legislación Española.

El artículo 2 de la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado determina la competencia de la Secretaría de Gobernación, a la cual corresponde el despacho de los asuntos de la política interior del País que se le atribuyan -- como de su competencia por las leyes y reglamentos federales, por ejemplo presentar al Congreso las iniciativas de ley, publicar leyes y decretos que expida el Congreso Federal, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República; cuidar administrativamente de la exacta observancia de las leyes y decretos que se refieren a asuntos de su -- competencia; aplicar el artículo 33 constitucional; condu-

cir las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y con los gobiernos de los Estados; facilitar al Poder Judicial Federal el auxilio necesario para el ejercicio debido de sus funciones; tramitar todo lo relativo con el ejercicio de la facultad constitucional del Ejecutivo Federal para designar y aceptar la renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, nombramientos, licencias, - renuncias de los secretaríos y jefes de Departamentos, de - los Procuradores de Justicia, para intervenir y vigilar las - funciones electorales; para administrar las islas de ambos - mares sujetas a jurisdicción federal, para dirigir la políti - ca demográfica en sus aspectos de migración, repatriación y - colonización.

Secretaría de Relaciones Exteriores.- En 1821 fue Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; en 1836 sólo de Relaciones Exteriores, en 1843 volvió a ligarse a Gobernación y al ramo de policía; de 1853 en adelante conserva su denominación de Secretaría de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Secretarías - corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores el despacho de los asuntos de política exterior tales como manejar las relaciones internacionales, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, convenios y compromisos internacionales en los que el país sea parte; dirigir el servicio exterior mexicano diplomático y consular; intervenir en todo lo relativo a cuestiones de límites y aguas internacionales; - por medio de los agentes del servicio exterior; velar por el

buen nombre de México; proteger a los mexicanos que se encuentren en el extranjero; ejercer funciones notariales y de registro civil; conceder licencias a los extranjeros para adquirir inmuebles; y para la formación de sociedades mercantiles; por acciones y adquisiciones de bienes inmuebles por dichas sociedades, intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la nacionalidad y naturalización; legalizar las firmas de los documentos que deban producir sus efectos en el extranjero y de aquellos del extranjero que hayan de sustituirlos en la República, intervenir en extradiciones y exhortos internacionales, etc.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- En 1821 se le denominó Secretaría de Hacienda. En 1853 amplió su competencia denominándose Secretaría de Hacienda, Comercio, Colonización, Industria. En la segunda ley de 1853 toma su denominación de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que conserva a la fecha.

El artículo 6 de la ley de Secretarías expresa que corresponde a esta Secretaría: el despacho de todos los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetaria y en general todos aquellos que afectan al patrimonio de la Federación. Igualmente serán de su competencia los asuntos referentes a la Hacienda Pública del Distrito Federal. Tales como cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, tanto de la Federación como del Distrito Federal, formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales y del Distrito Federal, llevar-

la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal, - hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos federales y del Departamento del Distrito Federal, manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal; dirigir la política monetaria; intervenir en los términos de las leyes relativas en materia de crédito, seguros y fianzas; la justicia fiscal de la Federación y del Distrito Federal.

Secretaría de la Defensa Nacional.- Esta Secretaría se denominó desde 1821, secretaría de guerra y marina, hasta 1939, en que se le denominó Secretaría de la Defensa Nacional, creando el Departamento de Marina, luego Secretaría de Estado.

El artículo 4 de la ley de Secretarías expresa que corresponde a esta Secretaría, el despacho de los asuntos relacionados con la defensa del territorio nacional así como la organización y preparación del Ejército, tales como formular los planes para la defensa nacional; mantener la movilización de las tropas en caso de guerra; las fábricas de armamentos, municiones, vestuario y demás equipo; manejar la Guardia Nacional, construcciones de fortificaciones, justicia militar, etc.

Secretaría de Marina.- Desde 1821 formó parte de la Secretaría de Guerra y Marina, hasta 1939 en que se crea el Departamento de la Marina Nacional. En 1940 se organiza la Secretaría de Marina.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Secretarías,-

a la Secretaría de Marina corresponde; todo lo relacionado con la organización, administración y preparación de la Armada Nacional como manejar la Armada y sus reservas, formular los planes de defensa, manejar el servicio de hidroaviones; ejercer la soberanía nacional en aguas territoriales, intervenir en todas las obras de puestos y faros, conservar y fomentar la fauna y flora marítimas, fluviales y lacustres, otorgar concesiones, contratos y permisos de pesca, etc.

Secretaría de Industria y Comercio.- En 1853 formó parte de la Secretaría de Hacienda, Comercio, Colonización e Industria. Fué Secretaría de Industria y Comercio en 1917, en ese mismo año se le adicionó la materia de trabajo. En 1935 se le denominó Secretaría de la Economía Nacional, hasta la ley vigente que vuelve a la denominación de 1917.

El artículo 8 de la Ley de Secretarías establece de la competencia de esta Secretaría las siguientes materias: el despacho de los asuntos relacionados con la producción, distribución interior y exterior y con el consumo, con exclusión de la producción agrícola y de la forestal y de caza y pesca. Así como intervenir en las ventas de primera mano -- cuando los productores las hagan directamente a comerciantes radicados en el extranjero; intervenir en la organización y fomento del comercio exterior y del interior; del país; en la producción de la minería, el petróleo, y demás combustibles minerales; en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional, vigilar las reservas nacionales; intervenir

en las industrias extractivas y de transformación; en materia de propiedad industrial y mercantil, sobre toda clase de pesas y medidas, etc.

Secretaría de Agricultura y Ganadería.- Desde 1853 aparece la materia de fomento formando parte de Hacienda; luego de Fomento, Colonización; Industria y Comercio. Desde -- 1861 funciona la Secretaría de Fomento, hasta 1917, en que surge la Secretaría de Fomento y Agricultura. La denominación de Secretaría de Agricultura y Ganadería parte de la ley de 1943. D.O. del 9 de octubre de 1952, reorganización de la subsecretaría de Ganadería.

El Artículo 9 de la Ley de Secretarías fija la competencia de esta dependencia, el despacho de los asuntos relacionados con el desarrollo, organización y fomento de la producción agrícola, forestal y ganadera, así como de la caza; difundir los mejores métodos y procedimientos de la agricultura, de los bosques, de la ganadería y de la pesca, organizar el crédito agrícola, ejidal, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda, organizar los ejidos, vigilar la explotación de los recursos forestales y reforestar, organizando viveros de plantas; organizar los servicios de defensa agrícola, etc.

Secretaría de Obras Públicas.- Desde 1891 funciona la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, hasta la ley actual que crea la Secretaría de Obras Públicas.

La competencia de esta dependencia es: Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y-

todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas por esta ley a otras dependencias; proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de obras públicas, de fomento o interés general, que emprenda el Gobierno Federal por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, los Municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otra dependencia; conservar directamente o contratar y vigilar la conservación, en todo o en parte de las obras, de propiedad federal, de uso común o destinados a un servicio público de jurisdicción federal o en cuyo caso uso y aprovechamiento intervenga el Gobierno Federal en cooperación con autoridades o empresas extranjeras, con los Estados de la Federación y con los Municipios, o con empresas particulares mexicanas, establecer las bases y normas y en su caso intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de las que señale este artículo o asesorar a la dependencia a que corresponda expresamente la obra, construir y conservar los caminos federales; construir y conservar puentes federales, incluso los internacionales; construir y conservar caminos y puentes en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares; construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género; construir obras que le corresponda ejecutar, y las demás que le enco -

mienden expresamente las leyes y reglamentos.

Secretaría de Recursos Hidráulicos.- Fué creada por ley de 7 de diciembre de 1946 y conserva su denominación actual, sus antecedentes hay que buscarlos en las antiguas comisiones de irrigación y direcciones hidráulicas.

El artículo 12 de la Ley de Secretarías fija de la competencia de esta Secretaría, despachar todos los asuntos relacionados con la dirección, organización, control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país, y la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de agua potable y defensa contra inundaciones, tales como dirigir, organizar y reglamentar los trabajos de hidrología, en cuencas, cauces y alvéolos de aguas nacionales; reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Economía cuando se trate de aprovechamiento para la generación de energía eléctrica; intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas mediante la proyección de las cuencas alimentadoras; ejecutar las obras hidráulicas que sean consecuencia de Tratados Internacionales, en cooperación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Educación Pública.- En 1843 se creó la Secretaría de Instrucción Pública, con industria y negocios eclesiásticos. Volvió a su denominación de Secretaría de Instrucción Pública en 1861. En 1948 se le denomina Secretaría de Educación Pública en la reforma educativa del maestro --

don José Vasconcelos. La reforma de 16 de marzo de 1905 -- creó la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. La Constitución de 1917 en su artículo 14 transitorio, suprimió la Secretaría para crear la Secretaría de Educación Pública. D. O. del 21 de diciembre de 1918.

El artículo 13 de la Ley de Secretarías fija de la -- competencia de esta Secretaría, el despacho de todos los -- asuntos relacionados con la educación en todos sus grados, primaria, urbana, semiurbana, y rural, así como la educación preescolar y los jardines de niños, la educación secundaria, normal, enseñanza técnica, industrial y comercial, superior, profesional, física y artística, vigilar la educación en el país en todos sus grados, así como las escuelas sostenidas por los patrones en cumplimiento del artículo 123 Constitucional, manejar el registro de la propiedad literaria y artística; vigilar el ejercicio de las profesiones; estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, etc.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.- En 1917 se organiza el departamento de Salubridad, funcionando además la dirección de Beneficencia. En 1939 se crea la Secretaría de Salubridad, funcionando además el Departamento de Salubridad Pública. En 1946 se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El artículo 14 de la ley fija la competencia de esta -- Secretaría en todos los asuntos relacionados con la prestación de servicios de asistencia y de salud, sean en forma --

directa o en cooperación con las diversas entidades federa -
tivas, la beneficencia, maneja la lotería nacional y admi -
nistra sus fondos, administrar y sostener hospitales, dis -
pensarios y consultorios dedicados a la asistencia pública
en sus diversas modalidades, procurar suprimir la mendici -
dad en todas sus formas u otros vicios sociales, previnien -
do y atacando la miseria; coordinar los servicios sanita -
rios con los Estados, distrito y territorios federales, etc.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- En 1917 la
materia del trabajo forma parte de la Secretaría de Indus -
tria, Comercio y Trabajo. En 1922 se crea el Departamento -
del Trabajo. En 1935 se crea la Secretaría del Trabajo y de
la Previsión Social.

El artículo 15 de la Ley de Secretaría fija la compe -
tencia de esta dependencia por la cual le corresponde vigi -
lar la observancia de los preceptos contenidos en el artícu -
lo 123 Constitucional tales como intervenir en los contra -
tos de trabajo de nacionales y extranjeros en cooperación -
con las secretarías de Gobernación, Economía y Relaciones -
Exteriores, etc.

Secretaría del Patrimonio Nacional.- Esta Secretaría -
fue creada por la ley vigente. Parte de su competencia co -
rrespondió a la Secretaría anterior de Bienes Nacionales e -
Inspección Administrativa, que se creó por la ley de 1946.-
Con anterioridad existía en la Secretaría de Hacienda y Cré -
dito Público una Dirección General de Bienes Nacionales.

El artículo 7 de la Ley de Secretarías expresa que le-

corresponde a esta dependencia poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes de la nación, presidir las juntas de Mejoras Materiales, intervenir en los contratos de obras materiales que se realicen por cuenta del gobierno federal, - de los territorios, o del Distrito Federal, en las adquisiciones, inversiones o subsidios de la Federación, etc.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En 1891 - fué creada la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, hasta la ley actual que crea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes independiente de la Secretaría de Obras Públicas.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde de acuerdo con la citada ley de Secretarías Art. 10, - organizar y manejar las comunicaciones postales, eléctricas, terrestres, y aéreas, tanto internas como internacionales, - otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de sistemas telegráficos, telefónicos y cablegráficos particulares; intervenir en todo lo relacionado con la fijación de tarifas para el cobro de los servicios públicos de transporte de maniobras de carga, acarreo, pilotaje en puertos, etc.

Secretaría de la Presidencia.- Fué creada por la Ley vigente de Secretaría de Estado. Antiguamente las cuestiones de su competencia se distribuían entre la antigua Secretaría -- particular de la Presidencia, la Comisión de inversiones y - otras dependencias.

El artículo 16 de la Ley de Secretarías establece de la competencia de esta Secretaría, estudiar, y dar forma a los -

acuerdos presidenciales para su debida ejecución; recabar - los datos para elaborar el plan general de inversiones y -- gastos públicos; planear, vigilar y llevar a cabo las inver- siones públicas y de los organismos descentralizados; regis- trar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y -- sus acuerdos y resoluciones, etc.

c) Antecedentes de las Dependencias Administrativas.

Desde que se inició el movimiento de independencia fué una constante preocupación de nuestros caudillos, el dispo- ner de una organización administrativa. Hidalgo creó dos Se- cretarías de Estado; la primera con el carácter general de- Secretaría de Estado y Despacho y la otra de Gracia y Justi- cia. La Constitución de Apatzingán creó tres Secretarías: - Guerra, Hacienda y de Gobierno.

Las leyes administrativas que han estado vigentes van- definiendo la importancia creciente de nuestra administra- ción pública. Estas leyes son las siguientes:

- 8 de Noviembre de 1821
- 29 de Diciembre de 1836
- 12 de Junio de 1843
- 22 de Abril de 1853
- 12-17 de Mayo de 1853
- 23 de Febrero de 1861
- 13 de Mayo de 1891
- 31 de Marzo de 1917
- 13 de Abril de 1917
- 25 de Diciembre de 1917

30 de Diciembre de 1922
30 de Noviembre de 1932
22 de Marzo de 1934
30 de Diciembre de 1935
30 de Diciembre de 1939
31 de Diciembre de 1940
7 de Diciembre de 1946
24 de Diciembre de 1955 vigente.

Artículo 25, al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario. El número de subsecretarios auxiliares se determina de acuerdo con el presupuesto de egresos de la Federación.

Tanto en las Secretarías como en los Departamentos de Estado habrá un Oficial Mayor.

En cuanto a las Oficinas o dependencias administrativas, el artículo 26 de la Ley de Secretarías dispone:

"El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en Funcionarios Subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

El papel esencial de las dependencias es preparar las decisiones administrativas y de ejecutar el trabajo que resulta de la aplicación de dichas decisiones y velar por su ejercicio.

Finalmente los consejos administrativos son órganos - de consulta del Gobierno y colaboran en la administración.

7.- LOS DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

Bajo la denominación de "Departamentos administrati - vos" la legislación administrativa mexicana conocía de cier - tos órganos inferiores dependientes unas veces de direccio - nes y otras funcionaban en forma unitaria, pero dentro del régimen centralizado.

En el proyecto de Constitución del Primer Jefe de lo - de diciembre de 1916 no se incluyeron los departamentos ad - ministrativos sólo se hizo referencia a los Secretarios de Estado y al Gobierno del Distrito.

La segunda Comisión de Constitución del Congreso Cons - tituyente expresó al crear los departamentos administrati - vos. Al grupo de órganos del ejecutivo de carácter meramen - te administrativo corresponde la creación de una nueva cla - se de entidades que se llamarán departamentos administrati - vos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán únicamente al mejoramiento de los servicios públicos, dependerán directamente del Je - fe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuer - dos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad - de concurrir a las Cámaras a informar, no se les exigirán - constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados, el Presidente que tiene la facultad de nombrar - los, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que - deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.

Numerosos fueron los departamentos administrativos -- creados a partir de la Constitución de 1917 entre otros el departamento de asuntos indígenas, Forestal y de Caza y -- Pesca, salubridad, asistencia pública, etc.

El Departamento administrativo al que se aludía no -- era la denominación administrativa anterior, sino el tipo de Departamento Administrativo, que como en los Estados -- Unidos del Norte corresponde propiamente al "Departamento de Estado". En este sentido debemos entender nuestro departamento en relación con el artículo 92 Constitucional.

Esta es la razón por la cual la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, apartándose del texto constitucional alude a "Departamentos de Estado" y no a "Departamentos Administrativos".

Artículo 92, de la Constitución; Segunda Parte:

"... Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente -- por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Arts. 17, 18 y 19, señala los siguientes departamentos de estado.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

DEPARTAMENTO DE TURISMO, y

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Por lo que se refiere a la organización de los Departamentos de Estado, el artículo 25 de la ley mencionada, -

agrega: "... Al frente de cada Departamento habrá un jefe, los Secretarios que determine el presupuesto de egresos de la Federación y un Oficial Mayor".

Los Jefes de Departamento dependen directamente del Presidente de la República y no tienen facultad para re -- frendar sus actos. Cualquier medida en ese sentido como lo establecía la Ley anterior de Secretarías y Departamentos de Estado, es inconstitucional.

El Constituyente de 1917 creyó haber encontrado en -- los departamentos administrativos, una forma de organiza -- ción eficiente para atender algunos ramos de la administra -- ción pública, y lo llamó "EL DESCUBRIMIENTO DE UN SISTEMA -- QUE NO SE HABIA ENSAYADO EN MEXICO".

División de los órganos del Poder Ejecutivo en dos -- grupos: a.- Los que ejercen atribuciones meramente políti -- cas, o político-administrativas y b.- Aquellos órganos me -- ramente administrativos, referentes a un servicio público -- que nada tiene que ver con la política, tales como los ra -- mos de correos, telégrafos, salubridad que por régimen fe -- deral dependen sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relati -- vo al Distrito y Territorios Federales.

A esta nueva clase de entidades, el Constituyente le -- llamó DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, dependiendo directa -- mente del Presidente de la República, para un desenvolvi -- miento directo y técnico de sus funciones. Pero las ideas -- del Constituyente no se realizaron íntegramente, y los de -- partamentos administrativos no se multiplicaron.

El Doctor Andrés Serra Rojas considera lo siguiente:-
De los tres Departamentos actuales, es impropio llamar Departamento al Gobierno del Distrito Federal; el Departamento Agrario responde más bien a un criterio político, que técnico, y el Departamento de Turismo, tendrá necesariamente que evolucionar hacia otra forma administrativa.

S E G U N D A P A R T E

TECNICAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

1.- Definición de Administración.

Por administración pública entendemos: la racionalización del esfuerzo cooperativo mediante la planificación, - la organización, la integración, la dirección y el control para alcanzar los propósitos (objetivos y metas) gubernamentales con la mayor eficiencia.-

2.- El Proceso Administrativo.

La administración como proceso, es decir, como una sucesión o secuencia de acciones concatenadas para el logro de un fin determinado, está íntimamente ligada a su contenido funcional, esto es, a su "acción o actividad natural". Proceso que imprime a la administración su carácter intrínseco de acción racional.

Las funciones generales o fundamentales que integran el proceso administrativo son:

- a) Planificación.
 - b) Organización.
 - c) Integración.
 - d) Dirección, y
 - e) Control.
- a) Planificación.

En términos generales, la planificación consiste en decir por anticipado qué es lo que vamos a hacer. Planificar es prever el futuro y prepararse para hacerle frente. La --

esencia de la planificación radica, por una parte, en el -- principio de la racionalización, es decir, la planificación es la antítesis de la improvisación, la audacia o la adivinanza, y por otra, en el principio de la previsión científica. Esta consiste en saber echar una mirada al porvenir comprende como será el ulterior desarrollo de la organización.

Los elementos de la planificación son tres: La investigación (con sus procesos correspondientes de observación, - información y experimentación; la previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas) y el plan que involucra: La selección y definición de los objetivos de la organiza - ción, así como las políticas, las actividades, los procedimientos, los métodos y los programas necesarios para alcan - zarlos.

b) Organización.

La organización es la determinación y agrupamiento de las acciones (funciones, actividades, operaciones) requeridas para alcanzar los objetivos -señalados por la planifica - ción- de la unidad administrativa (institución o empresa, di - rección, departamento, sección, etc.), así como el estable - cimiento de adecuadas relaciones de autoridad y responsabi - lidad y, canales de comunicación.

La organización tiene un doble propósito:

1o.- Distribuir y asignar las funciones de tal manera - que puedan ser realizadas de manera eficaz y econó

mica con la menor duplicación total o parcial de -
las mismas.

20.- Definir las áreas de autoridad y responsabilidad -
de las unidades administrativas de suerte que pue-
dan estar debidamente delimitados sus ámbitos de -
competencia.

La necesidad de la organización radica fundamentalmente
en que proporciona una estructura para la comunicación, el -
mando y la coordinación.

La estructura es el esqueleto del organismo y es la re-
sultante del proceso de organizar. Es la forma en que están-
ordenadas las unidades administrativas que componen un orga-
nismo y la relación que guardan entre sí.

En síntesis, la organización tiene por objeto definir y
agrupar las acciones (funciones, actividades, tareas, opera-
ciones) requeridas para alcanzar los objetivos de un organis-
mo (institución o empresa). Así como delegar autoridad y asig-
nar responsabilidad para sus actuaciones, estableciendo una -
cadena de mando y los más adecuados canales de comunicación.

Su resultado será una estructura apropiada para el flujo
de la autoridad y la comunicación y para la coordinación de -
los componentes que integran un organismo administrativo en -
la consecución de sus propósitos.

c) Integración.

La integración es la función administrativa que inicia -
la fase dinámica del proceso administrativo. Pone en movimien-
to la estructura organizativa previamente diseñada para alcan

zar el o los objetivos de una unidad administrativa.

d) Dirección.

La función de dirección consiste en hacer que se cumplan los objetivos mediante una continua toma de decisiones integradas en forma de órdenes e instrucciones tanto específicas como generales. Abarca todas las actividades relacionadas con la guía y supervisión de los subordinados.

e) Control.

El control consiste en vigilar, mediante verificaciones periódicas, si todas las actividades se realizan conforme al plan adoptado.

El control incluye el establecimiento de normas, motivación del individuo para alcanzarlas, comparación de los resultados obtenidos con dichas normas y la acción correctiva-necesaria cuando las acciones se desvían del plan.

Cabe advertir, que con la función del control no concluye el proceso administrativo pues éste, es cíclico, dinámico y permanente modificable para ajustarse, mediante acciones correctivas, a los cambios ambientales en los cuales opera el organismo administrativo. Ello es así, dado que, como producto social, la administración lleva implícitos los conceptos dinámicos, cambiantes y evolutivos de todo organismo social, lo cual hace, a su vez que cambien los elementos y las funciones administrativas involucradas en ella.

f) Coordinación.

La coordinación abarca los tres factores fundamentales del proceso administrativo: el factor estructural, el factor-

humano y el factor material y, por tanto, podría definirse como la sincronización e integración de todas las acciones, recursos y funciones generales- a través de una estructura adecuada- de un grupo humano que trabaja en la consecución de un propósito común.

Es necesario coordinar la acción administrativa a lo largo de todo el proceso: al planificarla, organizarla, integrarla, dirigirla y controlarla.

Con base en lo anteriormente dicho podemos definir, el proceso administrativo, en función de sus componentes, como:

- 1o.- La selección de los objetivos de nuestra unidad y la determinación de lo que se requiere para alcanzarlos. (planificación).
- 2o.- La determinación y agrupación jerárquica de las acciones necesarias para el logro de los objetivos (organización).
- 3o.- La adquisición y asignación juiciosa de los recursos en cada una de las acciones que deben ejecutarse para realizar los objetivos (integración).
- 4o.- El ejercicio de la autoridad mediante las órdenes e instrucciones emitidas para el logro de los objetivos que, mediante la planificación, se han decidido realizar. Ello involucra la guía, motivación y supervisión de los subordinados (dirección).
- 5o.- La vigilancia y la verificación de todo el proceso desde que se decide o acepta el plan hasta su terminación o cumplimiento de los objetivos (control).

6o.- La conjugación armónica y continua de todas las -- funciones del proceso administrativo y de las personas que en él participan, en un todo unificado y articulado en la acción encaminada al logro de un propósito común (coordinación).

3.- Los Principios de la Administración.

En la administración hay ciertos principios fundamentales que han de observarse si han de conseguirse los fines, - la eficacia y el funcionamiento de la administración.

A continuación se enuncian los principios administrativos desarrollados por Henry Fayol, padre de la administración científica.

1o.- División del trabajo.- La división del trabajo es el orden natural de las cosas y tiene lugar tanto en el reino animal como en el hombre y en la sociedad. La finalidad que tiene es producir más y mejor con el mismo esfuerzo, o - producir lo mismo con menor esfuerzo. La justificación de la división del trabajo estriba en que hacer la misma cosa siempre, produce habilidad en ésta y cualquier cambio de tarea - implica un despilfarro de esfuerzo que disminuye la producción.

2o.- Autoridad.- La autoridad es la función de mandar y el poder de hacerse obedecer. La autoridad puede ser de tipo estatutario o de tipo personal y ésta última dada por la inteligencia, la aptitud y el valor. Un buen administrador debe tener ambos tipos y complementarlos uno al otro.

Desde luego no se concibe la autoridad sin que exista -

un grado adecuado de responsabilidad, la cual lleva implícita un concepto de sanción de cualquier género. La cuantía de esta sanción depende del grado de responsabilidad asignado y de su magnitud, de modo que debe ser gradual.

Cuando se complementa con el valor personal, el concepto de responsabilidad constituye una fuente de respeto. La mejor garantía contra los abusos de autoridad y debilidades de un gran jefe es, el valor personal y principalmente el valor moral, y ni el procedimiento elegible ni la propiedad son capaces de conferir este valor.

3o.- Disciplina.- La disciplina consiste esencialmente en cualidades tales como la obediencia, la asiduidad, la actividad, etc. y puede provenir de pactos previamente debatidos o de situaciones aceptadas sin discusión, como puede ser expresa o tácita, puede ser resultante de la propia voluntad, de la ley o de la costumbre. La disciplina es un factor necesario para la buena marcha de una administración. Cuando se quebranta la disciplina, generalmente se debe a la culpa del jefe que no reúne cualidades inherentes a la autoridad.

4o.- Unidad de mando.- Para la ejecución de una actividad cualquiera se requiere que el agente que la ejecuta reciba sólo órdenes de un jefe. Si se viola este principio la autoridad se resiente y en consecuencia, se compromete la disciplina, se perturba el orden y la estabilidad se altera.

El organismo social no es adaptable a la dualidad de mando, y por lo general este mal es muy común.

La unidad de mando es un aspecto fundamental del princi-

pio de la escala jerárquica. Debe haber a la cabeza de la -
escala, un punto donde las líneas de autoridad y responsabi-
lidad convergen.

5o.- Unidad de Dirección.- Este principio puede enun-
ciarse de la siguiente manera: un solo jefe y un solo pro-
grama para un conjunto de operaciones que tienen el mismo -
fin.

No debe confundirse unidad de dirección con unidad de -
mando. La unidad de dirección se crea mediante una buena or-
ganización de la empresa, mientras que la unidad de mando -
depende de las funciones. Ambos elementos son recíprocos y -
la unidad de mando no puede existir sin la unidad de direc-
ción, pues se deriva de ésta.

6.- Subordinación del interés particular al inte-
rés general.- El interés de un individuo o de un grupo de -
individuos no debe prevalecer en contra del interés de la -
empresa. Y que el interés del Estado debe colocarse antes -
del interés del individuo o del de un grupo particular de -
ciudadanos.

Aparentemente este principio no debiera tener que re-
cordarse, pero la ignorancia, la ambición, el egoísmo, la -
negligencia y todas las pasiones humanas tienden a olvidar -
el interés general cuando se trata del interés particular.-
Existen algunos medios para conciliar estos dos puntos de -
vista inevitables; uno de ellos es la firmeza y buen ejem-
plo de los administradores y empleados, y un tercero es la -
vigilancia atenta de las actividades para evitar desviacio-
nes.

7.- Remuneración del personal.- Este principio constituye el precio del servicio prestado. Debe ser equitativo en el sentido de que satisfaga en lo posible tanto al trabajador como a la empresa. La remuneración depende de circunstancias que muchas veces son independientes de la voluntad; tales como la carestía de la vida, la escasez de personal, - el estado general de los negocios y la situación económica - en general y de las empresas en particular.

Pero hay otros factores que dependen de la voluntad de los jefes y de los asalariados. Estos factores son muy importantes y requieren un conocimiento previo de los negocios; - un amplio criterio y una buena dosis de imparcialidad. El modo de retribución tiene influencia decisiva en la marcha del negocio y su elección constituye un aspecto de política general que con frecuencia conduce a problemas serios de disciplina, responsabilidad, subordinación, etc.

8o.- Centralización.- La centralización, dice Fayol lo mismo que la división del trabajo, es una tendencia de orden natural. En todo organismo social o animal las sensaciones convergen hacia el cerebro o cuerpo directriz y de allí parten las órdenes que han de poner en movimiento a los distintos elementos que lo componen. En estas condiciones, puede afirmarse que la centralización no es un factor bueno o malo en sí y que puede adoptarse o no a voluntad y, que existe -- siempre un mayor o menor grado de la misma en todas las organizaciones y que sus efectos pueden o no ser benéficos para éstas.

En conclusión, el grado de centralización de un organismo administrativo depende de las circunstancias y su finalidad última es la utilización eficiente de las facultades de todos los agentes que entran en el proceso. Si el jefe, administrativo posee un alto grado de valor, personalidad, energía, experiencia, autoridad, etc. su acción personal se extiende mucho, y en consecuencia, lleva muy lejos la centralización y reduce a sus subordinados a simples factores productivos. Pero si recurre en mayor grado a la experiencia, criterio y conocimiento de sus colaboradores entonces se puede efectuar una amplia descentralización que con frecuencia produce resultados benéficos. Por consiguiente, resuelven según las circunstancias que rodean a un organismo administrativo. Existen en todos los grados y cualquier jefe puede ampliar o restringir su campo de acción. Todo lo que aumenta la importancia del papel de los subordinados es descentralización y todo lo que disminuye dicha importancia es centralización.

9.- Cadena escalar. (línea de autoridad).- Llámase cadena escalar a la serie de niveles de autoridad que va desde el jefe superior hasta los distintos puestos inferiores. La escala jerárquica es el camino normal que siguen las disposiciones que se transmiten y las impresiones que se reciben en un organismo determinado.

El principio de la escala jerárquica no es particular de una organización o estructura, porque es universal. De acuerdo con éste principio, el proceso de la escala se divide en tres fases:

- a) Jefatura.
- b) Delegación y
- c) Definición funcional.

Existe una jefatura suprema representada por la persona o personas al extremo superior de la pirámide jerárquica; pero para ejercer su autoridad, debe delegarla junto con la responsabilidad, a los subjefes en los distintos niveles de la escala. Estas unidades de mando en que se divide la organización deben diferenciarse sobre la base de una definición funcional. Así por ejemplo en el Departamento de Agricultura, existen, entre otras una oficina de Industria de la Leche y otra de Servicios Forestales.

10.- Orden.- El principio del orden está establecido desde hace tiempo con el sabio aforismo "un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar". En el aspecto humano se puede decir: "Un lugar para cada persona y cada persona en su lugar".

11.- Equidad.- La equidad según Fayol, es el resultado de la combinación de la benevolencia con la justicia. Este concepto no incluye, en forma alguna, la energía ni el rigor, sólo exige en su amplio sentido, mucha experiencia y bondad. El deseo de justicia y de igualdad son y han sido siempre anhelos humanos y para no chocar con ellos, sino seguir un camino que nos identifique con los que nos rodean, debe procederse con mucha inteligencia y buena voluntad. La equidad debe prevalecer en toda la escala jerárquica, pero adquiere más importancia en los niveles inferiores de dicha

escala.

12.- Estabilidad del personal.- Toda persona requiere cierto tiempo para iniciarse y adaptarse a una función nueva con el objeto de desempeñarla bien. No es aconsejable destinar a una persona a realizar constantemente distintas funciones. El cambio frecuente de actividades conduce a pérdidas de energía y tiempo, así como al relajamiento del sentido de responsabilidad de las personas.

13.- Iniciativa.- Siempre ha procurado el individuo una gran satisfacción concebir un plan y ponerlo en práctica con éxito, por tanto, es provechoso y necesario estimular en las personas este espíritu de iniciativa, estableciendo la siguiente libertad para proponer y ejecutar.

14.- Espíritu de grupo.- La unión hace la fuerza; y la armonía y el apoyo de las personas para la consecución de un fin es fuerza poderosa que no debe descuidarse. Uno de los medios para fomentarla es la unidad de mando.

II.- LA ORGANIZACION.

La organización, hemos visto, es la segunda de las funciones generales o fundamentales del proceso administrativo y la hemos definido como: La determinación y el agrupamiento de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos de un organismo administrativo, así como, el establecimiento de adecuadas relaciones de autoridad y canales de comunicación.

A.- El proceso organizativo.

Los elementos que constituyen el proceso organizativo son:

- 1.- Un objetivo u objetivos para los cuales se diseña la organización.
- 2.- La determinación y enumeración de las acciones (funciones, actividades y operaciones) requeridas para alcanzar los objetivos (funcionalismo).
- 3.- La agrupación de dichas acciones en unidades orgánicas. (departamentación).
- 4.- La delegación de autoridad y asignación de responsabilidad a las unidades orgánicas (jerarquización).
- 5.- El establecimiento de adecuados canales de comunicación.

B.- Definición del objetivo.

Un objetivo es el fin o propósito que se pretende alcanzar, ya sea con la realización de una o varias operaciones, de una actividad concreta, de una función completa o de todo el funcionamiento de una institución.

Toda actividad humana, todo proceso se realiza con el fin de obtener y lograr "algo" como culminación de un esfuerzo; esto constituye las metas y objetivos.

Objetivos y Metas.- Un objetivo es la expresión cualitativa de cierto propósito, en cambio una meta es la definición de un propósito expresado en forma cuantitativa.

C.- Funcionalismo.

El funcionalismo consiste en definir y agrupar actividades básicas o funciones de una institución o empresa, de tal suerte que se puedan asignar en forma lógica y ejecutar de la manera más eficaz.

Posteriormente se determinan las actividades básicas y se dividen y subdividen en una serie indefinida de subfunciones, actividades, tareas y operaciones. Esta división obedece a que son personas físicas las que habrán de realizar el trabajo. La división del trabajo constituye la base del proceso de organización.

FUNCIONES

Función es la acción natural o característica de una cosa. Aplicada al campo de la administración, función significa un conjunto de actividades relacionadas entre sí por la finalidad o propósito común que persiguen.

Una función es un grupo de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de la institución y de cuyo ejercicio es responsable (generalmente) un órgano o unidad administrativa.

Las funciones específicas de cada secretaría o departamento de estado estarán expresadas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Las de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en las leyes, decretos o convenios que, en su caso, los crean.

Atribuciones.

Atribución es la acción de atribuir. La facultad que a una persona da el cargo que ejerce. Atribuir es señalar o asignar una cosa a alguno como de su competencia.

Por tanto, cuando se habla de atribuciones nos referimos a la "atribución" de funciones a un organismo u órgano administrativo y debe entenderse que se trata de "asigna -

ción de funciones a los mismos".

Las atribuciones de las funciones a los organismos administrativos constituye su distribución o asignación de funciones.

2.- Clasificación de las funciones administrativas.-

Las funciones administrativas se clasifican:

- a) Por su naturaleza, en: funciones generales o fundamentales y funciones específicas o de rama.
- b) Por su objeto en: funciones de línea o sustantivas, funciones de asesoría adjetivas o de apoyo. funciones complementarias
- c) Por el nivel del órgano responsable o grado de especialización, en: funciones primarias y funciones secundarias o subfunciones.

Descripción de las funciones:

- a) Por su naturaleza.

Funciones generales o fundamentales.

Una función general o fundamental es la realizada por todos los administradores, en mayor o menor grado, en el ejercicio normal de sus funciones específicas, independientemente de su rama de especialización o área de su actividad.

Las funciones generales son actividades por medio de las cuales los administradores pueden cumplir eficientemente sus funciones de rama.

La planeación, la coordinación, la supervisión, etc. son funciones administrativas generales.

Funciones específicas.

Una función específica o de rama es un grupo de activi-

vidades afines cuyo ejercicio está reservado, a veces con --
cierto tipo de autoridad, a los funcionarios de la rama a --
que corresponden y que suponen una área de especialización.

Las funciones específicas varían de acuerdo con la natu-
raleza del órgano de que se trate.

En la administración pública federal, por ejemplo, las -
funciones específicas o de rama están representadas por la -
defensa nacional, la educación pública, la salubridad, las -
comunicaciones y las obras públicas, etc.

b) Por su objetivo.

Funciones de línea.

Una función de línea o sustantiva llamada también fun -
ción básica, es una función específica o de rama, directamen -
te relacionada, con el objeto de la institución.

Las funciones sustantivas son las que más varían de acuer -
do con la naturaleza de la institución de que se trate por -
ejemplo en la Secretaría de Obras Públicas serían funciones -
básicas la construcción de las distintas obras públicas.

Función de asesoría.

La función de asesoría es un grupo de actividades que -
tienen por objeto aconsejar e informar a los órganos que rea -
lizan alguna función, en aquellas actividades o campos que -
requieren conocimientos y experiencias técnicas especializa -
das.

Los departamentos de estudios económicos y jurídico rea -
lizan funciones de asesoría.

Funciones complementarias

Una función complementaria es un grupo de actividades auxiliares o de servicio, de las que requieren los órganos básicos y asesores u otros órganos de servicio, para el cumplimiento de sus funciones específicas.

Estas actividades pueden ser de carácter práctico como el de intendencia y mensajería.

c) Por el nivel del órgano responsable o grado de especialización.

Funciones primarias.

Una actividad primaria es el conjunto de actividades -afines de cuyo cumplimiento es responsable un alto nivel ejecutivo, como un gerente o director. Un ejemplo de ésta función lo constituye la comercial, o bien la financiera.

La formación de cada área de actividad depende del tamaño y del objeto de la institución.

Funciones secundarias.

Una función primaria puede subdividirse en varios grupos de actividades más homogéneas y especializadas, que se asignan generalmente a un órgano de gerencia media, como un departamento u oficina y que se conocen con el nombre de funciones secundarias o subfunciones. Forman el ámbito sobre el cual el jefe de esa unidad administrativa tiene autoridad.

Pueden ser funciones secundarias las de venta, publicidad, servicio médico, etc.

3.- Actividades.

Cuando una función puede subdividirse en varios grupos de operaciones afines u homogéneas, ejecutadas por una misma

persona o una misma unidad administrativa, cada uno de estos grupos de operaciones constituye una actividad o labor. Generalmente se aplican los términos labor o tarea para referirse a operaciones que realiza una sola persona y actividad si se trata de operaciones que realiza o de las que es responsable un departamento o unidad administrativa de varios miembros.

4.- Operaciones.

Una operación es cada una de las acciones físicas o mentales, pasos o etapas que es necesario ejecutar para llevar a cabo una actividad o labor determinada.

La operación es la división mínima del trabajo administrativo. Es el escalón gradual inmediato a la actividad o tarea.

III.- EL PUESTO Y LA PLAZA.

Un puesto es la unidad fundamental de que está formado todo un organismo administrativo (institución o empresa) ya que la estructura de éste último, es un agregado de puestos, o a la inversa, el análisis de todo organismo en sus divisiones y subdivisiones lleva finalmente a la unidad irreductible el puesto.

a) El puesto y el empleado.

Un puesto puede estar ocupado o vacante. Se caracteriza por sus deberes y responsabilidades y mientras estos criterios sigan siendo los mismos, el puesto sigue siendo el mismo, aunque lo ocupen diferentes empleados, con diferentes cualidades personales, en diferentes momentos. Con fre -

cuencia existe un puesto antes de ser ocupado por alguien, y no dejar de existir por la muerte, dimisión o destitución de quien lo ocupaba.

"El empleado es un individuo que ocupa un puesto"

b) El puesto y la plaza.

Como un mismo puesto puede ser desempeñado por varias personas a la vez, que realizan las mismas operaciones, con las mismas responsabilidades, y en las mismas condiciones de trabajo, a cada una de estas unidades administrativas personales se les llama plaza.

La plaza es el conjunto de labores, responsabilidades y condiciones de trabajo, asignados de manera permanente a un empleado en particular, en determinada descripción.

Finalmente un puesto puede estar integrado por una o varias plazas.

c) El Órgano.

Un órgano es una unidad administrativa impersonal que tiene a su cargo el ejercicio de una o varias funciones o parte de ellas, en determinado nivel jerárquico.

Son Órganos las direcciones, los departamentos y las secciones, son puestos el de director, el de secretaria.

d) El Organismo.

El organismo es el conjunto de órganos que integran como un todo, una institución o empresa.

Un organismo administrativo es un grupo de personas constituido formalmente para alcanzar, con la mayor eficiencia determinados objetivos comunes que individualmente no es

posible lograr.

Una secretaria de estado, un partido político, son organismos administrativos.

e) La unidad administrativa.

Una unidad administrativa es una plaza, un puesto, un órgano, un organismo.

Una unidad administrativa puede ser también uno o varios individuos. Un secretario o una secretaria son también unidades por los que hay pues, unidades personales e impersonales, unipersonales o pluripersonales.

IV.- CONCEPTO DE AUTORIDAD

La autoridad, es el derecho de mandar y poder hacerse obedecer, y cuando ésto proviene de los órganos superiores a los de menor jerarquía, se les conoce como autoridad formal. Por autoridad formal entendemos: el "derecho que tiene una persona por su nivel jerárquico a exigir de otra el cumplimiento responsable de los deberes que le ha asignado en la condición de subordinado suyo.

La autoridad implica la facultad de tomar decisiones y que se cumplan.

La autoridad implica, un derecho de decisión, de comunicación, de mando y ejecución que afecta a otros miembros de la institución.

1.- Delegación de Autoridad.

La delegación de la autoridad a los miembros de una unidad orgánica es de vital importancia en el proceso de organización pues sin ella la actuación del jefe de la unidad se -

limitaría a lo que él personalmente pudiera hacer. Si no hay delegación, es decir, si todas las labores se concentran en una sola persona quien toma las decisiones y hace las ejecuciones, no es posible hablar en términos de organización, -- que significa la integración de los esfuerzos individuales -- en uno de conjunto.

La delegación consiste esencialmente, en que un jefe autoriza a un subordinado para tomar decisiones, con la responsabilidad consiguiente.

Los principios básicos de la delegación son:

Primero.- El principio de la delegación según los resultados que se esperan conseguir.

Segundo.- El principio del carácter absoluto de la responsabilidad.

Tercero.- Principio de paridad, de autoridad y de responsabilidad.

Cuarto.- Principios de la unidad de mando.- Este consiste en que cada subordinado debe depender solamente de un superior.

Asignación de responsabilidad.

No se concibe la autoridad sin responsabilidad, es decir una sanción -recompensa o castigo- que acompañe el ejercicio del poder. La responsabilidad es un corolario de la autoridad, su consecuencia material, su contrapartida necesaria, allí donde se ejerce una autoridad, nace una responsabilidad.

Es muy común que los jefes violen el principio de auto-

ridad y responsabilidad. El problema se origina, de la tendencia de los jefes a delegar mucha responsabilidad, pero no la autoridad correspondiente.

En resumen, la autoridad se delega, la responsabilidad se comparte.

Reglas fundamentales para la asignación de responsabilidad.

- 1.- Cada empleado deberá saber ante quien es responsable.
- 2.- Cada empleado deberá saber de lo que es responsable.
- 3.- Cada empleado tendrá la autoridad correspondiente a sus responsabilidades.
- 4.- Cada empleado será responsable ante una sola persona.
- 5.- No deberán ser responsables ante la misma persona - muchos empleados.

2.- Clases de Autoridad.

Existen dos clases de autoridad:

- a) La autoridad de línea, y
- b) La autoridad funcional.

a) La autoridad de línea. Se caracteriza por una relación de superior a subalterno en la cual el primero delega autoridad al segundo, quien a su vez la delega a otro, y así sucesivamente, hasta formar una línea, que va de la cima hasta el fondo de la estructura orgánica. "Siempre que hay autoridad de línea nos encontramos con un superior y un subordinado en una relación de autoridad que va del primero al segundo

do".

b) La autoridad funcional. Es el poder que ejerce un jefe sobre determinados procedimientos, prácticas, planes de acción u otras materias relativas a la ejecución de actividades emprendidas por el personal de otros departamentos.

3.- Los límites de autoridad.

La limitación de la autoridad puede referirse:

- a) A los niveles jerárquicos que comprende. Un secretario de Estado tiene autoridad sobre todos los niveles jerárquicos de la secretaría.
- b) A la clase de actividades que afecte. Ej. Producción.
- c) Al valor monetario que implique. Por ejemplo en el caso de descuentos.
- d) Al tiempo que dure el efecto de la decisión.
- e) A la permanencia de esa facultad. Los órganos de línea tienen autoridad permanente.

4.- Las relaciones orgánicas.

a) Relaciones lineales o de subordinación, como las llama Duhalt Krauss, son aquellas que se dan entre un superior y sus subordinados inmediata y directamente responsables ante él.

b) Relaciones asesoras. Son las que existen entre un estado o plana mayor y la respectiva autoridad de línea a la cual sirve.

c) Relaciones de mando especializado. Llamadas relaciones subjetivas o funcionales, que surgen de la división de-

responsabilidades u obligaciones con una base subjetiva, es decir cuando un individuo ejerce autoridad sobre cierta actividad particular debido a su destreza o conocimiento.

d) Relaciones Colaterales. Son las que existen entre dos unidades administrativas del mismo nivel jerárquico en una organización. Llámense también de coordinación.

e) Relación de representación personal. Tiene lugar -- cuando, para un caso particular, un funcionario de confianza recibe autorización para representar a un superior jerárquico ante sus subordinados y para actuar en su nombre. Cumplida su misión desaparece la relación y se necesita nueva autorización para que la representación subsista.

f) Relaciones de servicio. Dale las llama servicios de operación. La relación de servicio aparece cuando: se han concentrado en un sólo órgano determinadas actividades que significan ejecución de acciones físicas en apoyo de los órganos a los que no están subordinados directamente.

5.- Formas de organización.

a) Organización de línea o jerárquica.

Usa exclusivamente la autoridad de línea y se emplea - en organismos donde el número de las autoridades y del personal son pequeños. Es una de las formas más antiguas de organización.

Se caracteriza por líneas directas de autoridad desde - el jefe más alto a sus subordinados inmediatos, y directa -- desde ellos a los empleados que se encuentran en el nivel -- operativo.

b) Organización funcional.

En la organización funcional la autoridad fluye a los subordinados desde más de una fuente, según las actividades o especialidades de que se trate.

Cada una de las funciones administrada por un especialista, y éste puede intervenir dentro de su esfera de actividades, en cualquiera otra de las unidades de la organización.

c) Organización Mixta. (línea y plana mayor)

En este tipo de organización se trata de combinar las ventajas de las dos formas anteriores (línea y funcional) y de eliminar desventajas.

d) Otras modalidades.

Las unidades de servicio.

Son aquellas que facilitan el funcionamiento de las unidades de línea, funcionales, de plana mayor y hasta de otros servicios. Sirven y ayudan realizando funciones operativas y comunes o necesarias tales como: La compra de suministros, almacén, archivo, personal, contabilidad, etc.

Los comités.

Un comité es un grupo integrado, generalmente, por miembros de un mismo nivel jerárquico y que se reúnen en forma permanente o no, para estudiar y resolver asuntos de interés común, o para coordinar las actividades que requieren años de especialización. Esta acción de grupo es lo que caracteriza a los comités de otros grupos dentro de la institución.

Los comités surgen entre otras razones por:

- a) El aumento de la complejidad en la administración - de un organismo.
- b) La necesidad de obtener la máxima participación en el proceso que se refiere a las decisiones.

Pueden clasificarse por su:

- a) Forma orgánica, en juntas, comisiones, grupos de -- trabajo, mesas redondas, etc.
- b) Naturaleza, en formales e informales.
- c) Clase de autoridad, en ejecutivos, asesores, etc.
- d) Objeto, en temporales o permanentes.
- e) Composición, en internos, externos o mixtos.

6.- Niveles jerárquicos.

Un nivel jerárquico, es una división de la estructura administrativa que comprende todos los órganos que tienen - autoridad y responsabilidad similares, independientemente - de la clase de función que tenga encomendada.

El Manual de Organización.

1.- Los Manuales Administrativos.

Uno de los problemas más difíciles que confronta la administración de instituciones de empresas, tanto públicas y privadas, es mantener comunicaciones adecuadas entre los distintos niveles en lo que se refiere a la cadena de instrucciones e informaciones que deben pasar de los niveles más altos al personal operativo. El uso de manuales administrativos contribuye a solucionar ese problema porque suministra a todo el personal el medio de recibir estas instrucciones e -

informaciones, de estudiarlos metódicamente e instruirse en los detalles de las directivas administrativas, tanto generales como específicas, de la institución y de sus unidades de organización.

Un manual administrativo es: un libro o documento, fácil de entender, en el cual se compendia, en forma ordenada y sistemática, lo más substancial de aquella información o instrucciones sobre la historia, la organización, las políticas y los procedimientos de una unidad administrativa-gobierno, secretarías, empresas, etc., que se consideran necesarias para la mejor ejecución del trabajo.

2.- Manuales y Reglamentos.

Es común el hecho de confundir los manuales con los reglamentos y ambos son diferentes.

Un reglamento es el "conjunto de normas que disciplinan las relaciones entre los distintos elementos de una organización.

El contenido de un reglamento son, por tanto, reglas, normas o preceptos; el de un manual, información o instrucciones sobre la historia, la organización (estructura y funciones), las políticas y los procedimientos de un organismo administrativo.

Reglamento Administrativo.

En derecho administrativo se dice que un reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la --

exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo para "facilitar la "exacta" observancia" de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expide reglamentos que le permitan a cada una de sus dependencias cumplir con las facultades que la citada ley le señala a cada una de ellas.

La finalidad del reglamento, su objeto primordial es facilitar la aplicación de una ley, detallándola. El reglamento es por lo tanto un instrumento jurídico.

El problema es que no existen reglamentos interiores en todas las dependencias.

3.- El Manual de Organización.

Un manual de organización es un documento en el cual se compendia la información más substancial de una organización administrativa.

En un documento de las Naciones Unidas y la Universidad de Harvard se dice: "El manual de Organización tiene por objeto presentar por escrito y con gráficas la estructura de la organización de cada dependencia. Deben especificarse en él la autoridad y la responsabilidad de cada dependencia, -- los canales de comunicación en cada una de las diferentes posiciones y de acuerdo con los varios propósitos y las relaciones jerárquicas, por secciones o por funciones, describiendo cada actividad, las obligaciones que implican respecto a situaciones específicas y con quiénes y en qué forma se mantienen relaciones regulares.

Las fuentes informativas para su elaboración son los documentos legales básicos, como leyes, decretos y reglamentos, organogramas correspondientes a las entidades en discusión, definiciones de los puestos; descripción de los trámites o procedimientos, formularios e informes y sobre todo las opiniones e ideas de los jefes interesados.

Calidades y requisitos que deben poseer:

Los manuales deben ser:

- a) Claros y sencillos.
- b) Breves.
- c) Estar al día, o sea actualizados.

4.- Manual de Organización del Gobierno.

El manual de organización del Gobierno es un documento de aplicación universal o general en el cual se compendia lo más esencial sobre la organización del gobierno.

Se ocupa de las atribuciones, la estructura, las relaciones y las funciones de sus principales unidades administrativas, centralizadas y descentralizadas, (organismos, órganos y puestos, es decir, secretaría, direcciones y puestos como el de secretario, subsecretario y oficial mayor). Se acompaña de diagramas esquemáticos o sintéticos de la estructura organizativa de los citados organismos y órganos de las ramas gubernamentales.

1.-LA POLITICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Como resultado de la Revolución, el gobierno de México tiene el deber de procurar el desarrollo económico y social del País. El Estado Mexicano es un estado de servicio. Por mandato de su norma fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el espíritu de justicia y la intención de los regímenes emanados de la Revolución, el gobierno de México cumple con la tarea de servir y atender las necesidades fundamentales de la sociedad.

Mirar por esas necesidades sociales y luchar en favor del desarrollo, no implica ni que se substituya a la iniciativa privada y le quite responsabilidades económicas, ni mucho menos que limite en forma alguna las garantías individuales que la Constitución consagra para los habitantes de la República.

De hecho, la administración pública es uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el desarrollo. Y si su organización y sus procedimientos han de corresponder a sus objetivos es necesario que cumpla su cometido con eficiencia.

Para llevar a cabo la reforma administrativa se requieren autoridad, técnicas y tiempo.

En el proceso de la reforma administrativa es necesaria la participación de una unidad técnica central que estudie la estructura y los procedimientos y proponga los cambios necesarios para mejorar la eficiencia, y de unidades técnicas en cada una de las dependencias del ejecutivo que

actúen en la esfera administrativa.

Debe entenderse la reforma administrativa como un proceso permanente que habrá que cumplirse a lo largo del tiempo. Todo gobierno está obligado a la renovación continua de sus estructuras y sistemas. Es decir: está en una permanente reforma administrativa.

El sistema de normas administrativas no es un marco inmutable. Sin embargo, las reformas necesarias a las leyes - que rigen la actividad de la administración pública deben - hacerse con prudencia y de manera progresiva, conforme los estudios, la experiencia y los análisis técnicos lo vayan aconsejando.

Toda reforma administrativa debe continuar la idea de que la administración, como acción fundamental del gobierno, es, antes que nada, servicio al público, al que se debe atención y respeto en el trato y eficacia y celeridad en el trámite.

Por otra parte, la reforma administrativa - como la planeación del desarrollo económico y social - es un proceso -- que afecta a un gran número de ciudadanos, y en el que participan prácticamente todos los empleados de la administración. De ahí, que sea necesario contar con una opinión pública informada, en el momento oportuno, de los objetivos y el proceso de la reforma. Sólo así será posible que todos - los ciudadanos y organismos involucrados en ella, en una -- forma u otra, presten su más amplia colaboración a la misma. Finalmente la información para la opinión pública, y la

simpatía y la colaboración que se requieran de ésta, sólo podrán lograrse a través de un programa de orientación.

II.- ANALISIS GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

El poder ejecutivo realiza sus actividades a través de las secretarías y departamentos de estado, los gobiernos de los territorios federales y las comisiones intersecretariales, que constituyen el sector centralizado, y conforme a sus fines específicos, por medio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, pero que de hecho controla el Estado, los fideicomisos, las comisiones multidependientes o mixtas y otras unidades administrativas con diferentes grados de descentralización.

Una gran parte de estos organismos surgieron para realizar funciones relacionadas con el desarrollo económico y social. Cuando las necesidades del País así lo requerían, se estableció una secretaría, un organismo descentralizado o se participó en una empresa mercantil común.

Como resultado de lo anterior, el poder ejecutivo federal cuenta actualmente con una grande y compleja organización, que pugna por promover el desarrollo del País. Alguna parte de esta macroorganización se hallan eficientemente administradas, con objetivos más o menos precisos y con políticas bien definidas. Otras tienen baja eficiencia administrativa, objetivos confusos y carecen de políticas explícitamente establecidas.

En el momento de elaborar un plan de desarrollo de acuerdo con las técnicas modernas, hay necesidad de precisar, con el mayor detalle posible, dentro de esta macroorganización del poder ejecutivo federal, las funciones y las responsabilidades de cada unidad y los sistemas de trabajo y de coordinación que permitan elevar la eficiencia de todo el sector público federal.

La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes secretarías y departamentos de estado están determinados, de una manera amplia y en ocasiones confusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas que se han ido estableciendo a lo largo del tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección, actualización y modificación de las mismas. Esto provoca en algunos casos, serias dificultades administrativas.

a) La distribución de funciones entre las diferentes secretarías y departamentos de estado.

Del estudio realizado por la Comisión de Administración Pública sobre la división de funciones señaladas en la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y otro sobre la distribución de funciones tal como se cumple en la realidad, se llegó a las conclusiones siguientes:

La distribución de funciones presenta dos problemas:

Primero. Su conveniencia desde el punto de vista puramente administrativo (aspectos de duplicidad de funciones, falta de coordinación, determina --

ción de campos de actividad y de sistemas de comunicación, problemas de eficiencia, etc.)

Segundo. Su conveniencia desde el punto de vista de la planeación del desarrollo económico y social del País.

Al analizar las cuestiones que se derivan del primer punto, el puramente administrativo, la comisión encontró, en su análisis de la propia ley, lo siguiente:

- a) Hay muchas situaciones de duplicidad (funciones concurrentes) que deberían revisarse en cada caso (con la participación de las secretarías o departamentos de estado que las tuvieran), para establecer la conveniencia o inconveniencia de dicha duplicidad, y los sistemas de coordinación y responsabilidad apropiados.
- b) Hay un número excesivo de funciones por exclusión (materias que se atribuyen en forma genérica a una dependencia, bien porque así lo expresa la ley, o porque se le otorgan en los casos que no estén expresamente atribuidos a otra). Esto provoca imprecisiones que originan actividades mal atendidas y una dilución de la responsabilidad.
- c) Las funciones que entrañan actividades como la estadística, el censo, el catastro, el registro, la recopilación, etc. fundamentales en las actividades de planeación se encuentran di

seminadas entre las distintas dependencias sin -- que existan los sistemas de coordinación eficientes ni los criterios comunes necesarios para obtener fácilmente la información que se requiere en los trabajos de planeación.

- d) Existe una gran dispersión de funciones en materia de construcción, reconstrucción y conservación de obras, y no hay normas generales de operación, hace falta un sistema reglamentario de los concursos para contratar obras públicas como sistemas unitarios para la elaboración de proyectos de contratación etc., objetivos a los que es posible llegar mediante la reglamentación de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.
- e) Las funciones relacionadas con la posesión, administración y vigilancia de los bienes propiedad de la nación recaen en muchas dependencias (aunque la participación preponderante corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional), que carece de normas y sistemas comunes y de procedimientos idóneos de coordinación y control. La falta de un catastro y de un inventario completo de los bienes inmuebles impide la administración y el control debidos y significa pérdidas para la nación. Por otro lado, muchos de los bienes no tienen el aprovechamiento adecuado o el destino económico o social que requieren o podría dárseles -

entre los muebles, existen almacenamientos y controles defectuosos.

En el análisis de la información directa obtenida de las Secretarías y departamentos de estado se encontró:

- a) Que no todas las funciones que señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se cumplen actualmente. Por diferentes motivos: carencia de presupuesto, faltas de sistemas de control central, etc.
 - b) Que algunas funciones se realizan sólo en parte, y
 - c) Que las Secretarías realizan algunas funciones no señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por lo que se han creado concurrencias y duplicidades más complejas aún que las incluidas en la misma ley.-
- c) Los Procesos Administrativos.

Los sistemas, procesos y operaciones en la administración pública mexicana se ha establecido de manera empírica al paso del tiempo. En algunos casos se ha procurado simplificarlos, pero en muy pocos se ha hecho este intento de acuerdo con las técnicas modernas de la administración. La forma en que se realizan las operaciones y los procesos, y como se establecieron los sistemas, o sea, el método de trabajo administrativo, puede ser, así, empírico o científico.

La única manera de establecer métodos científicos en la administración es haciendo previamente un análisis téc-

nico de las operaciones, los procedimientos y los sistemas, con el propósito de simplificarlos y perfeccionarlos para - lograr la máxima eficiencia. Por otra parte dada la dinámica de la acción administrativa, es necesario hacer, de la revisión de estos métodos, una función permanente.

d) Los centros de decisión.

El Presidente de la República, que por principio constitucional personifica el poder ejecutivo federal, es el -- eje central del sistema de decisiones del gobierno. Es él -- quien por acuerdos verbales y escritos va señalando lineamientos de decisión a sus colaboradores más inmediatos. Estos, a su vez, hacen lo propio con los suyos.

Los problemas relativos a los centros de decisión están relacionados con la falta de planeación administrativa. El presidente puede con apoyo en la ley - fijar una extensión mayor o menor de responsabilidades a sus subordinados, pero en niveles inferiores sería recomendable un establecimiento más preciso de tales responsabilidades y de la autoridad consecuente.

El acto de decidir consiste en escoger entre dos o más alternativas. Por ello la calidad de la decisión administrativa estará condicionada por la información que tenga quien decida sobre las posibles alternativas que se presentan a su elección. Con frecuencia esa información es muy especializada y el funcionario no puede, por sí solo, allegársela y analizarla con toda amplitud. De ahí que los grupos técnicos de "estado mayor" (cuerpos de auxilio y asesoría) resul

ten el mejor medio para elevar la calidad de las decisiones.

En relación con las decisiones directrices incluidas en los acuerdos presidenciales escritos, parece conveniente reforzar los sistemas auxiliares de comunicación, formación, formalización y control para el cumplimiento de los acuerdos.

e) Los niveles jerárquicos y las líneas de mando.

Cada secretaría y departamento de estado ha establecido una serie de niveles jerárquicos. Sin embargo, no existe sobre este punto un criterio común a lo largo de toda la escala de jerarquías.

El establecimiento técnico de los niveles jerárquicos supone el respeto absoluto a un principio fundamental de la administración científica, el de la unidad de mando, indispensables para elevar la eficiencia administrativa. Nadie debe tener más de un jefe directo ni recibir órdenes de más de una autoridad. La violación frecuente de este principio, dentro de la administración pública mexicana, es la causa principal de muchos de los problemas de ineficiencia y falta de coordinación.

Con relación a estos puntos, la Comisión de Administración Pública ha llegado a las siguientes conclusiones:

f) Los sistemas de control administrativo.

El control administrativo sirve para que las actividades se realicen de acuerdo con los planes administrativos establecidos y con las órdenes dadas.

Como la planeación administrativa en México es incipiente no cabe todavía pensar en el control técnico. En las condiciones actuales el control consistirá en revisar si la acción de las secretarías y departamentos de estado se ha cumplido según las normas jurídicas y administrativas que la regulan, y con arreglo a las órdenes dadas por el Presidente de la República. Así se ha hecho hasta ahora. Y los controles han resultado bastante eficientes dentro del ámbito limitado en que se manejan.

Las funciones generales de planeación y control administrativos del sector público, centralizado y descentralizado, están fundamentalmente a cargo de tres secretarías de estado, que las realizan al tenor de sus respectivas atribuciones legales: a la Secretaría de la Presidencia corresponden la planeación, la coordinación y la vigilancia, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la elaboración y el control del presupuesto, así como el crédito público, y a la del Patrimonio Nacional, la vigilancia y los controles específicos sobre el sector descentralizado y en relación con los bienes patrimoniales del Estado.

Estas funciones se han venido fijando a través del tiempo y por circunstancias que al sucederse unas a otras han quedado consignadas en diversos instrumentos legales como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la Ley de Ingresos, la Orgánica del Presupuesto, etc.,

o en acuerdos presidenciales como el del 29 de junio de -- 1959, el del 7 de julio de 1961 y el del 23 de julio de -- 1965.

La consecuencia es el complejo sistema de planeación - y control, administrativo actual, que sin duda corresponde a una idea pero no a un programa técnico, por lo cual no -- está suficientemente integrado, pues hay campos no cubier-- tos todavía, ni coordinado, ni es tal que evite duplicida-- des y aún casos de fricción entre las dependencias.

2.- LOS SISTEMAS DE COORDINACION GENERAL DEL GC-- GOBIERNO MEXICANO.

La coordinación de las distintas unidades administrati vas que integran el sector público federal es la armoniza-- ción de todas sus actividades, para alcanzar, de la manera más eficiente posible, los objetivos que las leyes y el --- Presidente de la República señalan entre ellos, particular-- mente, los del desarrollo económico y social.

Esa coordinación no se logra con establecer determina-- dos sistemas de comunicación. Es necesario coordinar la ac-- tividad administrativa a lo largo de todo el proceso: al -- planear, organizar, integrar, dirigir, y controlar la mis-- ma.

Más que una función especial de la administración, un objetivo intermedio que debe perseguirse a través de todas las actividades-objetivo administrativo intermedio, porque al final será elevar al máximo posible la eficiencia del - gobierno.

En este aspecto se estudian los problemas de la coordinación del sector público federal, en tres apartados: --

- 1) dependencias centralizadas (secretaría y departamentos de estado), 2) organismos descentralizados, y 3) coordinación por sectores.

- a) Coordinación de las secretarías y departamentos de estado.

Una buena parte de las secretarías y departamentos de estado en funciones fueron creadas con el objeto de servir a problemas específicos que planteaba el desarrollo económico y social del país. A través de los años esas dependencias han perfeccionado sus sistemas, elevando su eficiencia y colaborando decididamente al crecimiento de México. Sin embargo, no siempre ha sido posible coordinar los esfuerzos de unas y otros para obtener mejores resultados de la actividad total del estado en favor del desarrollo.

El titular del poder ejecutivo es la suprema autoridad coordinadora. El Presidente de la República dirige y coordina por medio del acuerdo verbal y escrito. Pero la concentración de funciones en una sola persona; la gran cantidad de entidades que requieren acuerdo; y la multiplicidad y complejidad de las funciones técnicas y políticas que realiza el ejecutivo federal, requieren sistemas auxiliares.

Los principales sistemas de coordinación entre las secretarías y los departamentos de estado son:

- 1.- El cuerpo de normas que regulan la actividad adm

nistrativa y establecen funciones concurrentes o por exclusión, sistemas de comunicación y coordinación, etc.

2.- El acuerdo presidencial, tanto verbal como escrito -instrumento fundamental para corregir duplicidades y fricciones- que implica todo un sistema de áreas de decisión, delegaciones de autoridad, líneas de comunicación vertical ascendente y descendente, etc.

3.- Los sistemas de comunicación intersecretarial, verbales y escritos, que han funcionado con eficiencia y resultados variables. Otros como la red telefónica privada, resuelven cotidianamente muchos intercambios de información.

4.- Las comisiones intersecretariales, que han constituido el medio más común para establecer sistemas de coordinación.

5.- Los organismos multidependientes (comisiones, juntas, institutos, etc.), integrados no sólo por secretarías o departamentos de estado, sino por organismos descentralizados y, en ocasiones, por representantes de autoridades locales y aún por entidades del sector privado. Este tipo de organismos aspira ampliar la coordinación a otros sectores.

6.- El Consejo de Ministros, que toma decisiones en los casos de extrema gravedad a que se refiere el artículo 29 de la Constitución. Es un sistema excepcional de coordinación.

7.- El presupuesto federal, que reparte los recursos del erario nacional y precisa, cuantitativamente, las disponibilidades que tiene cada dependencia para cumplir determi

nadas funciones. El presupuesto puede ser un sistema de coordinación de utilidad extraordinaria en la medida en que se formule mirando hacia los programas de acción de las distintas dependencias, y en que estos programas tengan objetivos de desarrollo específicamente determinados.

8.- Los programas de acción del gobierno y el plan nacional de desarrollo.

b) Coordinación con los organismos descentralizados.

Las necesidades crecientes de intervención estatal en el proceso de desarrollo han llevado al gobierno federal, desde la época constructiva de la Revolución, a crear organismos y empresas con el propósito de aprovechar las ventajas que el sistema descentralizado, por servicio y por colaboración, entraña para una estructura estatal. La creación de órganos con personalidad jurídica y patrimonio propios se ha ido convirtiendo en auxiliar poderoso de la acción del gobierno federal. Las entidades creadas pertenecientes al sector público, no tienen, sin embargo las limitaciones rígidas que se derivan del régimen constitucional de competencias expresas para los distintos órganos del gobierno de la Unión. Además de las ventajas intrínsecas del sistema, ésta ha sido una de las que ha determinado su implantación y proliferación, pues, por medio de la personalidad jurídica de sus organismos y empresas, el gobierno actúa en todo el territorio sin violar la soberanía estatal ni la libertad municipal, ni crear problemas jurídicos de competencia o autoridad.

Las características tradicionales que la doctrina fija para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (personalidad jurídica y patrimonio propio), se han vuelto confusas por las necesidades derivadas del desarrollo y otras complejas circunstancias. En consecuencia, el sector se encuentra conformado por muchas entidades de muy distinta naturaleza y condición jurídica que, por su misma proliferación, crean problemas en ciertos campos, especialmente en materia de coordinación.

El primer problema que se plantea al estudiar el sector descentralizado es el de ampliar el conocimiento del mismo. Hay que completar el catálogo de las unidades administrativas descentralizadas y clasificarlas para ordenarlas de manera sistemática.

En la actualidad, los principales sistemas de coordinación del sector descentralizado son los siguientes:

1) Los consejos de administración. Estos se hayan integrados, por lo menos parcialmente, por funcionarios del sector centralizado y establecen una forma de comunicación y coordinación de alto nivel que ha operado con eficiencia en algunos casos.

2) Los sistemas de acuerdos. Los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal deben acordar con uno o varios funcionarios del sector centralizado.

3) Las comisiones multidependientes, instrumentos principales de coordinación del sector centralizado, ejercen --

también influencia sobre el descentralizado, con eficacia - desigual.

4.- Los programas de actividades de las dependencias - del sector público y los sistemas de autorización de inversiones.

5.- En Enero de 1965, se estableció un nuevo sistema - de coordinación a través del presupuesto de la federación, al ser incluidos en éste los más importantes organismos des centralizados. La tendencia actual es ampliar el número de unidades consideradas dentro del presupuesto y perfeccionar los sistemas operativos.

6.- El control y la vigilancia (contables y administra tivos) que la Secretaría del Patrimonio Nacional ejerce por intermedio de la Dirección General de los Organismos Descen tralizados.

Pueden dividirse los sistemas de coordinación del sec tor descentralizado en dos grupos: Los particulares y los - generales. Los particulares (distintos para cada unidad des centralizada) son: 1) el sistema de acuerdos, 2) los conse jos de administración, y 3) las comisiones multidependien -- tes en que participan los organismos descentralizados o em presas de participación estatal. Los generales son: 1) los programas de actividad del sector público y las autorizacio nes para inversión (que dependen de la Secretaría de la Pre sidencia), 2) el presupuesto federal (que elabora la Secre taría de Hacienda y Crédito Público), y 3) el sistema de -- control y vigilancia contable y administrativo (que aplica

la Secretaría del Patrimonio Nacional).

3.- LOS ELEMENTOS MATERIALES DE LA ADMINISTRACION.

a) Locales.

El desarrollo acelerado que ha tenido el sector público federal en los últimos decenios le ha impedido disponer siempre de locales adecuados.

Existen pocos edificios construídos o adaptados para satisfacer las necesidades de una administración moderna. Hay muchas oficinas que ocupan edificios antiguos adaptados, con frecuencia precariamente, que en unos casos son propiedad de la nación y en otros son arrendados a particulares. Se dan casos de dispersión inconveniente y antieconómica de edificios administrativos: varias secretarías tienen, en una misma ciudad, oficinas ubicadas en locales distintos y frecuentemente separados por grandes distancias, cuando ello no siempre es apropiado.

No está actualizado el catastro de bienes urbanos de la federación, y se desconocen las disponibilidades y ubicación de los inmuebles que pudieran ser útiles para la construcción de unidades administrativas. No se ha hecho un cálculo de lo que paga el gobierno por concepto de arrendamientos, en función de la superficie alquilada y de la calidad de la misma, ni se han hecho los cálculos complementarios sobre capitalización, datos indispensables para estudiar la conveniencia de construir edificios funcionales propios en sitios adecuados.

Por otra parte no existen, normas sobre el uso y apro-

vechamiento de locales propios para las oficinas gubernamentales en sí y en relación con el todo de la ciudad. Estos y otros aspectos deberían plantearse mediante una política coherente y unificada que se fundará en un análisis riguroso de necesidades y recursos, eficiencia y economía, lo cual acarreará; sin duda, grandes ahorros y ventajas para las dependencias públicas.

Para lograr lo anterior, sería conveniente que la Secretaría del Patrimonio Nacional realizará un estudio sistemático de los inmuebles propiedad de la nación, en la capital de la República y en las capitales de los Estados, así como de los que ocupan oficinas de jurisdicción federal en edificios que no pertenecen a la federación. De ésta manera podría terminarse el catastro y la clasificación de los inmuebles propiedad del gobierno federal, lo cual es verdadera urgencia. Sería conveniente que aquella secretaría hiciera el análisis del gasto y de la capitalización de éste, -- cuando se trate de inmuebles ocupados por el gobierno y que no le pertenezcan, y que se establecieran normas para el uso y el aprovechamiento de los locales, normas que deben regir para el funcionamiento adecuado de las oficinas públicas.

Con base en los estudios anteriores y otros complementarios se podría configurar la política, la eficiencia y la economía, para un debido aprovechamiento de los bienes de la federación en edificios administrativos que incluyan adaptaciones factibles y convenientes y construcciones nue--

vas.

b) Equipos.

Observaciones similares a las consignadas en materia de locales pueden hacerse respecto de los equipos que se emplean por el sector público federal.

Las deficiencias en el manejo de los inventarios, en la conservación del equipo, en el aprovechamiento óptimo y la sustitución del mismo son problemas que urge atender.

Por regla general cada entidad administrativa adquiere el equipo que mejor le parece, sin aprovechar experiencias de otras dependencias ni las ventajas de los concursos, de la unificación que abarataría las adquisiciones, las sustituciones y los costos de mantenimiento y reparación.

La adquisición y conservación de equipos, maquinaria y herramienta, constituye parte fundamental de las inversiones públicas y contribuye a incrementar el capital nacional.

Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal están acrecentando a gran ritmo su activo fijo, como equipos para la construcción y el transporte, maquinaria y otros muchos, lo cual exige una comunicación y una coordinación permanente tanto par el aprovechamiento interno eficaz de esos bienes como para el empleo, por el sector público en su conjunto, de las disponibilidades con que cuenta, con lo que evitará que gran parte del equipo permanezca ocioso o se pierda, al tiempo que otras entidades lo adquieren nuevo.

c) Adquisiciones.

Las compras de muebles, útiles, equipos, material de oficinas y otras diversas mercancías, por parte de las entidades del sector público federal, representan un renglón importante del gasto y en muchos aspectos de las inversiones en bienes de capital, erogaciones que es necesario ordenar y sistematizar con el fin de hacer económico y eficaz el aprovechamiento de los efectos que se adquieren.

La Secretaría del Patrimonio Nacional, a quien legalmente corresponde intervenir en las adquisiciones de toda clase que lleven a cabo las entidades del sector público, asumirá sin duda un papel más importante y efectivo en esas operaciones, de acuerdo con la ley de Inspección de Adquisiciones recientemente aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa del ejecutivo federal, pues por medio del registro de precios y de la comprobación de calidades se protegerán en buena medida los intereses públicos.

Corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional -- una participación más efectiva para lograr la uniformidad y sistematización de la compra de bienes. Por tanto, parecen necesarias normas administrativas que favorezcan un control más estricto dentro de las dependencias en lo que se refiere a los programas de adquisición, autorización, y almacenamiento y que simplifiquen y faciliten los trámites administrativos.

Además y aún cuando se encuentran vigentes disposiciones que establecen preferencias en las compras de las dependencias en favor de dos o tres organismos de participación

estatal, es conveniente que tal ventaja alcance a todas - entidades del sector público dedicadas a la producción de bienes y servicios.

4.- LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL.

La experiencia mundial demuestra que no existen esquemas uniformes para la administración del personal. En el - ámbito de los países en desarrollo se observan situaciones muy diversas según sus condiciones económicas, sus propios patrones culturales y el grado de influencia que sobre ellos han ejercido otros países más avanzados. Se aceptan normalmente en esta materia una serie de principios:

El fundamental es la necesidad de que exista una política general que establezca las normas y los criterios que deben regir la conducta de los gobiernos con relación a sus servidores. En el caso de México las bases de esta política se encuentran contenidas en los preceptos de la Constitución, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en otras leyes complementarias.

La realización de dicha política queda confiada a las dependencias que forman el gobierno federal, a través de -- sus departamentos de personal o de sus direcciones de administración.

De hecho, las disposiciones legales vigentes son muy - amplias y otorgan toda la protección que merecen los trabajadores al servicio del estado. La falla está en que no existe un órgano central dentro del gobierno que marque los lineamientos generales conforme a los cuales esta política -- debiera llevarse a cabo.

Dentro del sistema mexicano se tiende a crear una carrera administrativa para los trabajadores de base, dándoles el apoyo necesario para asegurar su estabilidad. Por otro lado se establece la categoría de empleados de confianza, que forman los cuadros de supervisores, directores y ejecutivos en el seno de la administración pública.

Paralelamente a la determinación de crear la carrera administrativa de base, el gobierno mexicano ha ido instituyendo prácticas y sistemas limitadores de aquel propósito, como son la creación de muchos empleos supernumerarios y nombramientos sujetos a contrato con cargo a honorarios cuando en realidad se trata de servicios permanentes, así como la incorporación de trabajadores a las llamadas "listas de raya", sin darles puestos de base.

a).- Técnicas de personal que se aplican en México.

Reclutamiento. La composición de la fuerza de trabajo en México crea un desequilibrio constante entre la oferta y la demanda de mano de obra. La administración pública, aún en las etapas recientes de industrialización acelerada del país, siempre ha representado una fuente atractiva de empleo para un gran número de trabajadores. Ante una oferta excesiva de mano de obra, no ha habido necesidad de poner en práctica técnicas muy avanzadas en materia de reclutamiento; por lo general, salvo en unas cuantas especialidades, se tiene mayor número de candidatos que de plazas dis

ponibles.

Sin embargo el ascenso técnico de la función pública obliga a efectuar el reclutamiento de una manera sistemática, para lo cual hay que contar con un sistema apropiado de análisis de puestos que describa correctamente el trabajo que requiere cada empleo en el gobierno.

Selección y promociones. La calidad del personal de un gobierno está determinada en términos generales, por la selección previa de los aspirantes. Una buena selección a su vez, está condicionada por sistemas efectivos de reclutamiento.

Los trabajadores sindicalizados en igualdad de condiciones, tienen derecho a las promociones.

Las promociones se realizan de acuerdo con el sistema-escalafonario, que generalmente considera la antigüedad como el factor principal. Esto se debe en gran parte a la carencia de técnicas para conocer las aptitudes, conocimientos etc. a pesar de que en la ley sólo se da mayor calificación a la antigüedad cuando media una igualdad de capacidades.

Para que pueda haber un correcto nombramiento de las personas en los puestos públicos, es indispensable un buen análisis de los puestos que dé la base para la especificación de las funciones por desempeñarse. Esto se practica poco en México. Únicamente se consigna la denominación del puesto, de acuerdo con el catálogo de empleos, pero como -

no se encuentran enunciadas las funciones concretas que -- corresponden a cada puesto, se da ocasión a que el trabajador no conozca con claridad sus obligaciones y a que el supervisor no pueda exigirle ninguna responsabilidad.

Introducción al empleo. Una vez que se ha dado la aprobación para que el trabajador entre a formar parte de la dependencia, pasa inmediatamente a desempeñar sus funciones, sin que se efectúe una verdadera introducción al puesto -- que va a desempeñar. Generalmente la introducción se reduce a la presentación de sus compañeros de trabajo y de su jefe inmediato. De esta manera se deja al trabajador integrarse como pueda al equipo y de enterarse ocasionalmente de las políticas, los procedimientos y las funciones de la dependencia. Con esto se desvirtúa la esencia misma de la administración como trabajo cooperativo y se interponen serios obstáculos para la comunicación en todas sus formas.

Relaciones humanas. En la administración pública mexicana, no se aplican, por regla general, las prácticas de manejo de personal para prevenir y resolver los problemas humanos. Las oficinas que debieran encargarse de esa función se dedican casi exclusivamente al registro y control de informes que contienen sólo cifras y datos que se archivan y conservan en expedientes.

La atención a los problemas humanos tiene como finalidades principales: Procurar el mejor ambiente social -- para el desempeño del trabajo; colocar a cada persona en-

donde pueda rendir más, de acuerdo con sus aptitudes; fomentar el desarrollo de las facultades de los individuos, mediante la capacitación y el estilo y, finalmente, hacerlo participar en la obra y los objetivos que la administración pública tiene encomendados.

b).- Administración de sueldos y salarios.

Análisis de los puestos. Para una correcta administración del personal es necesario aplicar ciertas técnicas, como son la clasificación de los puestos y la administración de los salarios.

En la administración del personal en México, no se cuenta con un análisis adecuado de los puestos; por consiguiente, la clasificación (catálogo de empleos) es deficiente y, como resultado lógico, también lo es la administración de los salarios.

De ahí que se considere necesario iniciar estos análisis, aunque se trata de una labor a largo plazo.

Clasificación de puestos. En la administración de personal en México, la clasificación de los puestos está contenida en el Catálogo de Empleos que constituye el cuadro básico de empleos en que se funda la administración pública, para fijar las categorías aplicables a las diferentes funciones que desempeñan los trabajadores al servicio de la federación.

Comprende: grupos, subgrupos, clases y categorías. A su vez, las categorías están constituidas por tres elementos: denominación, clave y remuneración (sueldo, haber o su

larío de base). Más como no existen análisis de puestos en los cuales estén basadas las clasificaciones, éstas adolecen de muchos defectos que, a su vez, van a repercutir en la administración de los salarios y crean problemas escala fonarios.

Evaluación. El capítulo III de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado señala que el salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios - prestados. Este salario será uniforme para cada categoría - y se fija en el presupuesto de egresos. Se añade que, de - ser posible, se establecerán aumentos periódicos de sala- - rio por años de servicio según la capacidad económica del - estado. A trabajo igual se pagará salario igual, sin dis- - tinción de sexo.

Es claro que el problema del salario está íntimamente ligado al de la clasificación de los puestos y a la evalua- - ción de éstos.

Al no existir un análisis adecuado de los puestos, in - dispensable para la evaluación, ésta ha tenido que hacerse de manera subjetiva.

Calificación de los méritos. La evaluación de los méritos - de una persona, como base para efectuar las promociones, - no está considerada expresamente en la legislación actual. Se aplica de manera ocasional en el gobierno, con varia- - ciones de dependencia a dependencia, y no existen crite- - rios ni sistemas para ello.

Respecto al reconocimiento del mérito de las personas para las promociones, la última reforma incorporada a la ley actual consigna, en su artículo 50, que los factores escalafonarios en el orden de importancia son:

- 1) Los conocimientos.
- 2) La aptitud.
- 3) La antigüedad.
- 4) La disciplina y la puntualidad.

En igualdad de condiciones se da preferencia al candidato que acredita mayor antigüedad, y los factores escalafonarios se califican por medio de tabuladores y sistemas de registro y evaluación que no son uniformes en todas las dependencias.

Tabuladores y sistemas escalafonarios. En la administración pública mexicana no existen propiamente tabuladores formulados técnicamente. La carencia de puestos para la evaluación de los puestos determina que no haya un criterio sólido para fijar las diversas categorías dentro de las clases; la diferencia que existe entre una y otra clase, etc. de modo que según la ponderación de cada uno de los puestos se establecieran los niveles de los salarios y sueldos en las respectivas categorías. Los tabuladores que existen no se determinan considerando el valor de los puestos, sino que se forman subjetivamente tomando como base el consenso tradicional. Los niveles de los sueldos y salarios que corresponden a las distintas categorías se fijan mediante sistemas pro-

porcionales progresivos, independientemente del valor objetivo de los puestos.

Conforme a la ley, el escalafón es el sistema organizado para efectuar promociones de ascenso y autorizar permutas.

Para manejar los escalafones se instituyen las comisiones mixtas de escalafón, integradas por igual número de representantes del titular y del sindicato de la dependencia, quienes designan un árbitro para los casos de empate. Si no llegan a ponerse de acuerdo, acuden al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Las funciones de estas comisiones se reservan a reglamentos internos.

Compensaciones, prestaciones y servicios sociales. Existen, además de los sueldos, las compensaciones adicionales por servicios especiales de los trabajadores, cantidades que se agregan al sueldo. El otorgamiento de aquella por parte del Estado, es discrecional en cuanto a monto y duración, de acuerdo con las responsabilidades o trabajos extraordinarios inherentes al cargo o por los servicios especiales que se desempeñen (artículo 36 de la Ley Federal de los Trabajadores, al servicio del Estado).

En la práctica, las compensaciones, en su mayor parte se conceden para nivelar los sueldos y salarios bajos; prevenir la competencia con las empresas privadas; mantener dentro del servicio civil a los mejores trabajadores y compensar a éstos cuando prestan sus servicios a jornadas ordi

narias y extraordinarias en forma permanente.

Las prestaciones y los servicios sociales para los - trabajadores son de dos tipos: Las del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) y las que cada dependencia suministra a sus trabajadores. En el ISSSTE están todos los trabajadores cuyos cargos y sueldos están consignados en el presupuesto de la federación, pero se excluye a los trabajadores por contrato, honorarios y eventuales.

c).- Reglamentación y control del trabajo.

Dentro de las dependencias del gobierno federal, la - reglamentación del trabajo está dada por la misma Ley de - los trabajadores al servicio del Estado. La que en su artí - culo 87 dice: "Las condiciones generales de trabajo se fi - jarán por los titulares de la dependencia respectiva, o -- yendo al sindicato correspondiente".

En aquellas dependencias en las cuales existen regla - mentos interiores, éstos contienen, dentro de las funcio - nes y atribuciones encomendadas al oficial mayor, vigilar - el estricto cumplimiento de las condiciones generales del - trabajo establecidas. A su vez, las direcciones de perso - nal tienen la obligación de controlar administrativamente - el movimiento del personal en todo lo referente a altas, - bajas, traslados, ascensos, licencias, vacaciones, etc. A - demás, llevan al día la hoja de servicios de cada uno de - los empleados y los expedientes respectivos.

Son las direcciones o los departamentos de personal -

los que expiden constancia de servicios; comunican al -- ISSSTE, las altas, promociones y bajas; controlan la asistencia y puntualidad de los trabajadores, y ordenan las -- sanciones económicas a que éstos se hagan acreedores. En -- cuanto al control de los servicios públicos, está a cargo de sus jefes inmediatos.

No todas las secretarías y departamentos de Estado -- tienen la misma gama de condiciones de trabajo. En este -- campo la situación que presenta el gobierno en su conjunto, es muy desigual y depende en mucho de los criterios que se sustentan sobre la materia. Este problema está ligado al -- de la necesidad de uniformar el contenido de los reglamentos interiores de las secretarías.

d).- Oficinas encargadas de la administración -- del personal.

En tres dependencias del gobierno los asuntos del personal corresponden a direcciones generales de administración. En ocho secretarías de Estado existen departamentos de personal bien definidos dentro de las direcciones de administración. En cuatro dependencias hay solamente oficinas de personal, y en una de ellas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, es parte de la oficina administrativa.

Además, cada una de estas unidades aplica técnicas distintas y no todas realizan las funciones necesarias para -- una buena administración de personal.

e).- Organización sindical.

El derecho de asociación está consignado en la Consti-

tución. La fracción X de la parte del artículo 123 dice - "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes". Y el título cuarto de la Ley Federal de los trabajadores del Estado fija las -- normas de su organización colectiva. Su artículo 67 establece: "Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en la misma dependencia, constituida para el estudio, el mejoramiento y la defensa de sus intereses comunes".

En cada dependencia sólo hay un sindicato. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte de él, excepto los de confianza y los supernumerarios. Los sindicatos integran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, que cuenta aproximadamente con 500 mil afiliados en 33 sindicatos.

Los empleados supernumerarios no están afiliados a las organizaciones sindicales; sin embargo en la práctica reciben la protección de aquéllas. Los trabajadores en -- lista de raya que tienen puestos de base están sindicalizados.

La organización sindical de los trabajadores al servicio del Estado puede colaborar para mejorar la administración pública.

f).- Adiestramiento y capacitación.

El personal público federal debe estar encauzado hacia la superación, esto es, a incrementar sus conocimientos

tos, aptitudes, etc. para desempeñar mejor sus respectivos puestos y poder ascender a puestos superiores. De este modo, el mejoramiento de su capacidad constituye una prerrogativa para los trabajadores al servicio del estado, y entraña para los titulares de los organismos gubernamentales la obligación de crear escuelas de administración y dotarlas con los recursos necesarios para un buen funcionamiento.

Ninguna reforma a la administración podrá hacerse sino se toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan.

El progreso alcanzado en el país requiere una administración pública eficiente y de alta probidad. Para lograrlo es indispensable contar con el personal competente, técnicamente capacitado y familiarizado con los sistemas y métodos modernos de la administración. Esta necesidad es aún más apremiante si el país ha de adoptar un plan de desarrollo económico y social.

La estabilidad y las garantías que otorga la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado deben ser complementadas con oportunidades y medios para mejorar la capacitación y estimular el perfeccionamiento de los servidores de la administración pública.

Tanto la Constitución como su ley reglamentaria imponen al Estado la obligación de crear los medios para la enseñanza de la administración pública. Satisfacer esta finalidad demanda un análisis del problema de la capacitación,

en el cual necesariamente que en seguida se comentan:
Preparación previa al ingreso al servicio público federal.

En realidad, el sistema educativo de un país sirve como preparación previa de los ciudadanos antes de entrar al servicio público. De la calidad y eficacia del sistema educativo dependerá en alto grado, el tipo de material humano disponible para las necesidades de la administración pública.

En México, un buen número de universidades, institutos politécnicos, escuelas especializadas y centros de enseñanza superior, imparten la preparación básica. Escuelas y programas especializados en administración hay muy pocos, y se encuentran incorporados a los planes de estudio de algunas escuelas e institutos superiores; sólo una institución tiene programas de enseñanza específica sobre administración pública.

Capacitación dentro de la función pública. No ha habido, por parte de los gobiernos de México en los últimos años, una acción importante para atacar este problema, aún cuando en algunas secretarías y departamentos de estado existen academias, escuelas y cursos temporales, esfuerzos meritorios que no guardan relación con la magnitud del problema.

La capacitación dentro de la función pública, para los grupos numerosos de empleados que se ocupan de labores rutinarias no precisamente profesionales, tales como mecanografía, taquigrafía, correspondencia, archivo, elabora--

ción de materiales estadísticos, manejo de máquinas, etc., es de las más urgentes y probablemente de las más fáciles de organizar, y tendría mejores efectos si se realizara en las propias dependencias, dentro de las jornadas de trabajo.

Adiestramiento especializado para tareas determinadas en la administración pública. Hoy en día la función administrativa requiere más el concurso de especialistas en cada una de las tareas más importantes que debe realizar. Dentro de las filas del gobierno hay muchas personas que han podido suplir con la experiencia sus fallas de preparación técnica. Para estos trabajadores los cursos intensivos dentro de la función pública son muy eficaces. Sin embargo, en las nuevas responsabilidades que trae consigo la planeación económica y social, es menester el concurso de técnicos altamente especializados en las diversas ramas en que se desarrollan los programas del Estado.

Para cubrir esta necesidad, es indispensable la creación de cursos formales, más o menos largos. En otros casos es mejor que el Estado ayude a los centros de enseñanza superior a satisfacer propósitos semejantes que tratar de organizar nuevos planteles.

5.- EL SISTEMA DE PLANEACION NACIONAL Y LA PROGRAMACION DE LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO.

La creación de la Secretaría de la Presidencia, en enero del año de 1959, abre una nueva etapa en los esfuer-

zos por organizar la planeación del desarrollo económico y social de México.

Dicha dependencia está encargada, por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de intervenir en la formulación del plan del gasto público, de programas especiales y de programas para el desarrollo integral de regiones y localidades; en la planeación de obras, sistemas y el aprovechamiento de unas y otros; en la planeación, coordinación y vigilancia de la inversión pública, y en el estudio de las modificaciones que deben hacerse a la administración pública. Por ello está llamada a actuar como órgano central de planeación.

El acuerdo presidencial, del 29 de junio de 1959, fija los objetivos, lineamientos y normas para formular los programas de la inversión pública y precisa la intervención de la Secretaría de la Presidencia en la materia. Este acuerdo establece bases sólidas para una acción coordinada del sector público orientada a aumentar el capital nacional.

Luego, el 7 de julio de 1961, un acuerdo presidencial sobre la planeación del desarrollo del país estableció que la Secretaría de la Presidencia debería tener conocimiento de los programas de las dependencias del ejecutivo, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y fijó de manera precisa las principales tareas que se encomiendan a todo el sector público para contribuir a la planeación económica y social de México.

Ante la necesidad de encontrar un mecanismo eficaz para formular los planes nacionales de desarrollo, en marzo de 1962 se constituyó, por acuerdo presidencial, una Comisión Intersecretarial integrada con representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda.

Desde el punto de vista técnico, el sistema mexicano de planeación, en que participan la Secretaría de la Presidencia y la Comisión Intersecretarial, cubre las condiciones que se consideran indispensables para realizar la planeación nacional; disponer de información suficiente y oportuna en los aspectos fundamentales de la economía del país, para descubrir los puntos estratégicos de su desarrollo; apreciar las características fundamentales de su desenvolvimiento en los últimos años; cuantificar los recursos con que cuenta y las necesidades para satisfacer; canalizar la participación del sector público en todo el proceso de planeación, tanto al formular como al ejecutar programas generales y proyectos concretos; obtener la participación de toda la escala del sector privado y social en las tareas de planeación, y contar con los cuadros técnicos necesarios para la ejecución de las labores.

El sistema de planeación corresponde también a las etapas básicas que señalan los métodos modernos, con las modalidades propias de la estructura del país. Las funciones técnicas de la planeación se encomiendan a cuatro direcciones de la Secretaría de la Presidencia. La Dirección del -

Gasto Público tiene a su cargo la elaboración de proyecciones globales para el desarrollo económico y social. La Dirección de planeación formula programas para el desarrollo de los sectores de la actividad nacional y de las zonas o regiones del país, a fin de lograr un desenvolvimiento equitativo. La Dirección de Inversiones Públicas se encarga de someter a programas, coordinar y vigilar las inversiones públicas y la Dirección de Vigilancia, de cuidar del cumplimiento de las autorizaciones de inversión.

Funcionan, además tres comisiones. La primera de ellas (La Comisión Intersecretarial). Tiene encomendado formular los planes nacionales de desarrollo económico y social, además en ella se coordinan las funciones de planeación de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia crediticia, presupuestal, fiscal, monetaria. Todas ellas instrumentos básicos para la política económica.

En la Comisión de Programación del Sector Público, que funciona como órgano interno de la Secretaría de la Presidencia, se coordinan diversas dependencias y funciones para analizar los programas de actividades de las secretarías, departamentos de estado, órganos descentralizados y empresas de participación estatal con el fin de integrar un programa del sector público que constituye el aspecto dinámico de planeación. Con este programa el gobierno se ha propuesto, lograr la mayor coordinación en sus actividades, unificar su acción y obtener el mejor empleo de

la experiencia y de los recursos con que cuenta el sector público, para proseguir las tareas del desarrollo económico y social del país.

Los programas de las entidades del sector público se estudian agrupándolas en sectores de la actividad nacional. Con este procedimiento se precisa el papel que corresponde desempeñar a cada entidad, el grado de coordinación que es factible lograr y las interconexiones para definir las medidas más aconsejables de una política uniforme de cada rama de actividad a fin de incrementar los esfuerzos del sector público dentro de la planeación nacional, y buscar mayor eficacia y resultados más satisfactorios.

Finalmente existe la Comisión de Administración Pública encargada de realizar el estudio de la estructura y del funcionamiento de la administración y de proponer las reformas que se requieran con el fin de que constituya un instrumento eficaz de planeación. Esta comisión es, al mismo tiempo órgano consultivo de la propia Secretaría de la Presidencia que realiza estudios y recaba información doctrinaria sobre la organización administrativa para la planeación, con el propósito de mantener en revisión permanente la organización del sistema central, ya que éste debe poseer una estructura dinámica flexible, en proceso constante de perfeccionamiento.

En resumen, la organización de la Secretaría de la Presidencia y de la Comisión Intersecretarial, hasta donde se ha logrado avanzar, responde tanto a sus funciones lega-

les como a los requerimientos y a flexibilidad de un sistema moderno de planeación.

La organización administrativa actual de México, está encauzada al desarrollo económico y social: la mayor parte de las entidades del sector público fueron creadas para -- fortalecer la infraestructura o fomentar las actividades nacionales que se han considerado básicas para impulsar, en forma decisiva, el progreso del país.

Sin embargo, la estructura y el funcionamiento de la administración pública nos satisfacen aún las necesidades de la planeación integral. Se ha necesario -- y este es el -- principal objeto de la Comisión de Administración Pública -- ir haciendo las modificaciones necesarias para convertir -- al sector público en instrumento, cada vez más eficaz, del desarrollo económico y social del país.

En vista de que el sistema central de planeación está en plena actividad y que próximamente dará aportaciones -- preliminares al plan de desarrollo económico y social y al programa del sector público, no será conveniente por lo -- pronto hacer recomendaciones concretas sobre la forma de -- organizar, en materia administrativa, el gasto y las demás actividades del sector público. Será necesario esperar a -- que el plan mismo fije, aún cuando sea de manera preliminar, las políticas correspondientes.

Las perspectivas son satisfactorias. El trabajo por -- realizar en esta materia, por lo que se refiere a la Comisión de Administración Pública, es muy amplio: a ella le --

corresponde cumplir en el ámbito administrativo, lo que se haya planeado en el ámbito del desarrollo.

6.- LOS SISTEMAS DE ELABORACION DEL PRESUPUESTO FEDERAL.

El desarrollo de la nación y la decisión de las autoridades de elevar la eficacia y la productividad del aparato gubernamental, han conducido al país a la etapa de la planeación económica y social realizada con la metodología y las técnicas modernas.

La organización y el instrumental necesarios para esta nueva etapa se establecieron en México muy recientemente. La propia Secretaria de la Presidencia, que tiene a su cargo la mayor parte de actividades relacionadas con esas materias, fué creada hace sólo siete años. Los sistemas de operación necesarios en una administración cada vez más preocupada por la técnica y orientada dentro del marco de la planeación económica y social, se han puesto en marcha hace menos de un año. Por ello, al hablar de los sistemas de elaboración de los programas del sector público y del presupuesto federal, debe entenderse, desde un principio, que se hace cuando están poniéndose las bases de nuevos sistemas y se inicia la transformación de los mismos, para atender los requerimientos de la planeación económica y social.

El país necesita el aprovechamiento máximo de sus recursos. Y eso sólo puede lograrse gracias a sistemas de coordinación de la más alta eficacia. No basta ya con in-

tentar coordinaciones para programas específicos o para armonizar, por sectores, las actividades de algunas secretarías y organismos descentralizados. Es necesaria una coordinación total de las actividades del sector público. Con este objetivo se crearon en los últimos años, algunos instrumentos de coordinación central, y en la actualidad se tiene en marcha un sistema de planeación económica y social y se han dado los primeros pasos para la reforma administrativa.

Hasta hace poco tiempo las actividades del sector público marchaban de acuerdo con programas por ramos administrativos. Cada secretaría o departamento de estado hacía su propio plan de acción y lo llevaba adelante, hasta el límite de los recursos que se le asignaban. En algunos casos, estos planes se hacían con rigor técnico y por escrito y constituían documentos de alto valor.

Por otra parte el presupuesto del gobierno federal se ha venido formulando también en función de los ramos administrativos. En realidad, se han seguido fundamentalmente dos criterios:

- 1) usar el presupuesto como instrumento de la política económica del estado para actuar, en forma inductiva, sobre la actividad económica general del país, y 2) elaborarlo, principalmente, como instrumento de contabilidad del gobierno.

Ha habido siempre, una consolidación de los presupuestos de las distintas dependencias, en el presupuesto-

federal. Pero esa consolidación atiende principalmente a - criterios contables y obedece, sobre todo, a las limitaciones de los recursos. Si se han coordinado los presupuestos de las diferentes dependencias, es para ver a cual de ellas se puede dar una mayor o menor cantidad de los recursos totales de que dispone el gobierno. No se ha realizado, hasta ahora, la coordinación presupuestal en función de los planes que deben integrar el programa del sector público.

Por definición, el presupuesto es una previsión de los que se va a gastar. Esta previsión puede con un sentido puramente contable o de acuerdo con el criterio que domina el un programa, esto es, cuando el presupuesto se -- convierte en la expresión monetaria de un plan de acción.

El sistema mexicano para formular los presupuestos -- tiene algunas características que deben revisarse para -- transformarlo en instrumento de la planeación.

Entre esas características se pueden señalar las siguientes:

1) Es aprobado durante el mes de diciembre y cubre -- el año calendárico siguiente. Por tanto, no da un margen razonable de tiempo para poner en marcha los mecanismos -- de aplicación. El presupuesto debería aprobarse con mayor anticipación al inicio de su ejercicio.

2) Es anual y carece de previsiones para márgenes -- mayores de tiempo de acción.

Con todo, ese sistema se ha estado perfeccionando a lo largo del tiempo. Por medio del presupuesto se ha con-

sumado una política financiera y económica eficiente, la política de ingresos y egresos del gobierno federal ha sido sin duda, uno de los principales instrumentos de la política económica, del gobierno y debe seguirlo siendo. Sólo que esto no basta.

En la medida en que en México no ha existido hasta hoy una planeación del desarrollo, los presupuestos se han manejado, obviamente, al margen de la planeación (la Secretaría de la Presidencia y la Comisión Intersecretarial) cada vez más experimentadas e integradas a la realidad del aparato administrativo mexicano. Es pues necesario poner énfasis en la conveniencia de usar el presupuesto no sólo como un instrumento de control contable, sino como uno de los instrumentos principales de la planeación económica y social del país.

Por lo demás, se está dando ya simultaneidad a los programas de inversión del sector público. Es decir se trata de comprender en un mismo capítulo las inversiones y los financiamientos que ellas entrañan para programas específicos.

Cuando estas inversiones y estos financiamientos cubran lapsos mayores de un año se podrán registrar en el presupuesto anual correspondiente sólo las partidas que habrán de gastarse en el año del ejercicio respectivo.

La transformación de los sistemas presupuestales en uso se hará paulatinamente. No se trata de que el presupuesto deje de cumplir las funciones que hasta hoy ha satisfecho, sino de que sirva, además para las funciones nuevas que requie

re la planeación.

Los programas simultáneos de inversión y financiamiento habrán de aplicarse en todas las inversiones del sector público. Sólo así será posible asegurar los recursos para las incersiones que los encargados del sector público y de la planeación del desarrollo, consideran fundamentales para el crecimiento del país. Con dichos programas simultáneos se evitarán decisiones de última hora para transferir a gastos corrientes u otras inversiones partidas destinadas originalmente a una inversión que dentro del contexto de programación global se consideró de mayor importancia. Así se podrá asegurar también que los programas se cumplan en los plazos establecidos por los programas. También así se logrará el aprovechamiento máximo de los recursos gubernamentales.

Como instrumento contable de la política económica de la nación, el presupuesto ha cumplido con éxito hasta ahora, sus funciones. Durante años la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ido perfeccionando sus sistemas y los ha aplicado cada vez con mayor experiencia y mayor rigor técnico. Pero cuando se ha decidido usar el presupuesto -- dentro del nuevo marco que supone una reforma administrativa y, sobre todo, la planeación económica y social del país, es necesario revisar a fondo los sistemas presupuestales para que, sin dejar de cumplir las funciones que hasta ahora han realizado adecuadamente, puedan servir de instrumento para satisfacer las nuevas necesidades del país.

La planeación del desarrollo económico y social supone entre otras dos grandes series de actividades:

- 1) Una programación precisa del gasto público, tanto en inversiones, como en gastos corrientes y,
- 2) Una planeación inductiva del gasto privado.

En cuanto a la primera serie de actividades, habrá de realizarse de una manera directa y por decisión concreta del gobierno. Es posible precisar, previamente, con mucha aproximación cuándo y como habrán de gastarse los recursos del estado.

Para la segunda serie de actividades el panorama es distinto. El estado puede inducir a la iniciativa privada a invertir en tal o cual proyecto; a participar en tal o cual actividad o a usar en determinada forma sus recursos. Esta inducción se efectúa mediante la acción de determinados instrumentos de la política económica; el crédito bancario, el circulante, la política fiscal, el propio presupuesto de la federación, etc.

Entonces, el presupuesto resulta un instrumento de la política económica gubernamental. Pero, al mismo tiempo, es el instrumento principal, el instrumento central de la planeación del gasto público.

Así, en síntesis el presupuesto se erige en la expresión financiera de los programas del sector público. Corresponde a la Secretaría de la Presidencia -con auxilio de todo el sector público- elaborar los programas de la actividad del sector público. Y corresponde a la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público elaborar los presupuestos anuales de egresos e ingresos. De ahí la necesidad de perfeccionar al máximo los sistemas de coordinación administrativa entre ambas dependencias, función que incumbe a la Comisión de Administración Pública.

Finalmente el Presidente de la República, Lic. Gustavo Días Ordaz en su último informe de gobierno al referirse a la Reforma Administrativa expresa lo siguiente: "La multiplicación creciente de nuestros problemas de toda índole, incluyendo en forma principal, los que se derivan del incremento de nuestro sistema productivo y la complejidad de toda economía moderna, exige reformas adecuadas a la administración pública.

La nuestra se configuró en épocas pasadas, para afrontar las necesidades de una sociedad y una economía menos desarrollada; en la actualidad exige una reorganización sustancial, al menos en ciertos aspectos que consideramos primordiales. Seguimos trabajando en la materia con la idea de que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal sean, cada vez más, factores eficaces del desarrollo nacional.

No se trata simplemente, de cambiar de nombre a algunas dependencias o de hacer modificaciones superficiales. El programa abarca los distintos campos en materia de organización y funcionamiento de las entidades del sector público; las normas que las rigen, sus sistemas de coordina-

ción; los elementos materiales con que trabajan; y el adiestramiento del personal, con pleno respeto a sus derechos, y el sistema de planeación y programación.

Está ya en marcha el proceso de reformas necesarias para coordinar los gastos del sector público, de manera que los recursos del Estado, humanos y materiales, se utilicen con el máximo de eficiencia posible.

Como ha sucedido en otros países que han emprendido una reforma de fondo, México también necesitará de años de preparación y de años para realizarla. La tarea por su magnitud no es fácil, ni susceptible de soluciones apresuradas o provisionales.

Existen graves dificultades técnicas, que no serán insuperables; barreras legales, que está en nuestra mano modificar convenientemente sin necesidad de alterar la esencia de nuestra estructura constitucional; intereses que resultarán perjudicados, pero no nos detendrán en el propósito de modernizar el sistema administrativo del país, imperativo de la etapa actual de nuestro desarrollo.

De acuerdo con la exposición anterior hemos señalado los lineamientos necesarios que habrán de seguirse para plasmar en realidad la reforma administrativa, la necesidad de una eficiente administración pública que soporte las cargas sociales y así también una mejor actuación pública, la cual estriba en comprender a la propia sociedad y a los individuos que la componen; y en comprender la política y el gobierno.

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

1.- La administración es tan antigua, como lo es los comienzos de la vida social y por lo consiguiente en cualquier grupo que se proponga realizar una finalidad, surge la necesidad de administrar.

2.- La Administración Pública como Ciencia constituye una disciplina formativa y básica. Con ella aludimos a un conocimiento científico en proceso de formación que discute los caracteres, fines, métodos idóneos y el objeto propio de un conocimiento que estudia a la administración como una entidad pública al servicio de la comunidad. Y por otra parte la administración es un arte dinámico, que aprovecha conceptos científicos, que utiliza los recursos humanos y físicos de que dispone, plegándolos a la consecución de una finalidad necesaria.

3.- Siguiendo la opinión del Profesor Escube consideramos que los elementos de que dispone la administración para lograr su finalidad son de cuatro clases: Estructuras, Procedimientos, de Material y el Factor Humano. Entre los cuales éste último constituye el de mayor importancia.

4.- La Organización de la Administración Pública está ligada estrechamente a la historia política de todo el País. Durante la época Precolonial el Rey era el Jefe de la Administración, auxiliándose con el Virrey, Organización Militar, Administrativa y Religiosa. Durante la época de la Colonia la organización administrativa se llevó a cabo de manera paulatina a medida de las posibilidades y de las nece-

sidades de la conquista, con el propósito de conseguir la consolidación del poder, dicha organización empezó desde la fecha en que fue fundada la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés. Posteriormente en la época Independiente el 8 de noviembre de 1821, la Regencia del Imperio Mexicano expidió un decreto para la organización del País estableciendo cuatro Secretarías de Estado, las cuales serían aumentadas a seis el 13 de marzo de 1891 y además se crearon en ésta disposición los Departamentos de Estado; continuaron diversos ordenamientos hasta llegar a nuestra actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual considera 15 Secretarías y 3 Departamentos de Estado.

5.- El Poder Ejecutivo cuenta actualmente con una gran y compleja organización, que pugna por el desarrollo del País y realiza sus actividades a través de las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Territorios Federales y las comisiones intersecretariales que constituyen el sector centralizado, y conforme a sus fines específicos, por medio de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

6.- La administración como proceso, es decir como una sucesión o secuencia de acciones concatenadas para el logro de un fin determinado está integrada por las siguientes funciones: Planificación, Organización, Integración, Dirección y Control.

7.- Los principales problemas de la administración son relativos a: adiestramiento de personal, organización y

funcionamiento de las entidades del sector público, y sus respectivos ordenamientos legales, elementos materiales, coordinación, y finalmente el sistema de planeación.

8.- La atención a los problemas humanos tiene como finalidades principales: Procurar la capacitación y el adiestramiento previo y durante el desempeño de las funciones administrativas con el correspondiente estímulo, pugnar por el mejor ambiente social durante el horario de trabajo, colocar a cada persona en donde pueda rendir más, de acuerdo con sus aptitudes, y finalmente, hacerlo participar en la obra y los objetivos que la administración pública tiene encomendados.

9.- En cuanto a la Organización y funcionamiento de -- las Dependencias Administrativas, debe hacerse una depuración, selección, actualización y modificación de las normas legales; evitar la duplicidad de funciones y establecer reglamentos interiores de trabajo.

10.-Deberán construirse edificios que satisfagan las necesidades modernas y una adecuada adquisición y conservación de equipos, maquinaria y herramientas, ya que constituyen parte fundamental de las inversiones públicas y contribuyen a incrementar el capital nacional.

11.-La planeación en nuestro sistema está encomendada a la Secretaría de la Presidencia de la República para la formulación de planes de desarrollo económico y social, sin embargo, la estructura y el funcionamiento de la administración pública no satisfacen aún las necesidades de la planea

ción nacional y es necesario hacer las modificaciones respectivas para convertir al sector público en un instrumento cada vez más eficaz.

12.-La necesidad de complementar la acción de la administración pública desde el punto de vista legal con una nueva ley de departamentos y secretarías de estado, una ley de contencioso administrativo y una ley de procedimiento administrativo.

13.-La administración pública es una realidad constitucional ya que está regulada en diversos preceptos especialmente en el artículo 69 constitucional.

14.-Por último llegamos a la conclusión, de que, debido al desarrollo alcanzado por nuestro País, existe la necesidad de llevar a cabo la Reforma Administrativa para lo cual se requiere: del factor humano, técnico y por otra parte, que se configurará a lo largo del tiempo, hasta superar las barreras que han impedido su realización.

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

- BIELSA RAFAEL. Ciencia de la Administración, Depalma. Editorial Buenos Aires. 1955.
- COMISION NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Reformas a la Administración Pública. Informe. México. Secretaría de la Presidencia. 1966.
- DIMOCK MARSHALL E. Y DIMOCK GLADYS C. Administración Pública. México. U. T. E. H. A. 1967.
- JIMENEZ CASTRO WILBURG. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México. Fondo de Cultura Económica. 1963.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. La Administración Pública en México. 1942.
- MOSHER FREDERICK C. Y SALVATORE CIMMINO. Ciencia de la Administración. Ediciones Rialp, S. A. Madrid. 1961.
- MUÑOZ AMATO. Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México. 1954.
- PIFFNER JOHN. Organización Administrativa. Herrero Hermanos Sucs., S. A. 1961.
- ROSCOE C. MARTIN. Administración Pública. Herrero Hermanos, Sucs., S. A. México. 1967.
- SERRA ROJAS ANDRES DR. Derecho Administrativo. Librería Porrúa, S. A. México. 1965.
- WHITE LEONARD. El Estudio de la Administración Pública. Compañía General de Ediciones, S. A. 1963.

INDICE GENERAL

LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

SUMARIO:

INTRODUCCION. 9

CAPITULO I.

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. 11

- 1.- Importancia del estudio de la administración pública.
- 2.- El concepto general de administración.
- 3.- La administración ciencia o arte.
- 4.- Política y administración.
- 5.- La administración pública y la administración privada.
- 6.- Los objetivos de la administración pública.
- 7.- Los elementos de la administración pública. 22

CAPITULO II.

HISTORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. 23

- I.- Origen sociológico de la administración pública.
- II.- Epoca Precolonial.
- III.- Epoca Colonial:
 - 1.- Organos del gobierno.
 - 2.- División política.
 - 3.- Los Ayuntamientos.
 - 4.- Organización de la Iglesia.
 - 5.- Los servicios públicos.
 - 6.- Responsabilidad de los funcionarios públicos.
 - 7.- Las obras públicas.
 - 8.- Organización de la Hacienda pública.
 - 9.- Juicio crítico sobre la organización de la administración pública, durante la época de la colonia.
- IV.- Epoca Independiente. 45

CAPITULO III.

PRIMERA PARTE.

LA ADMINISTRACION PUBLICA ACTUAL. 46

- a) Formas de organización política y formas de

- organización administrativa.
- b) Formas de organización política.
- c) Formas de organización administrativa.
- 2.-Centralización administrativa:
 - a) El régimen de la centralización administrativa.
 - b) La unidad y uniformidad del Poder Ejecutivo.
 - c) Los supuestos de la centralización administrativa.
 - d) Jerarquía administrativa.
 - e) Procedimientos para realizar la centralización.
- 3.-La Centralización Administrativa Federal en México:
 - a) El Presidente de la República.
 - b) El Consejo de Ministros.
 - c) La Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana.
- 4.-La Desconcentración administrativa.
- 5.-La Descentralización Administrativa:
 - a) Elementos de la descentralización administrativa en general.
 - b) La Creación de las Instituciones Descentralizadas.
 - c) El control de los organismos descentralizados.
- 6.-Los Secretaríos de Estado.
- 7.-Los Departamentos de Estado.

S E G U N D A P A R T E.

TECNICAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

- 1.- Definición de Administración.
- 2.- El Proceso Administrativo:
 - a) Planificación.
 - b) Organización.
 - c) Integración.
 - d) Organización.
 - e) Control.
- 3.- Los Principios de la Administración:
 - 1.-División del trabajo.
 - 2.-Autoridad.
 - 3.-Disciplina.
 - 4.-Unidad de mando.
 - 5.-Unidad de dirección.
 - 6.-Subordinación del interés particular al interés general.
 - 7.-Remuneración del personal.
 - 8.-Centralización.
 - 9.-Cadena escalar.
 - 10.-Orden.

- 11.-Equidad.
- 12.-Estabilidad del personal.
- 13.-Iniciativa.
- 14.-Espíritu de grupo.
- II.-La Organización:
 - a) El proceso organizativo.
 - b) Definición del objetivo.
 - c) Funcionalismo.
- 2.-Clasificación de las Funciones Administrativas.
- 3.-Actividades.
- 4.-Operaciones.
- III.-El Puesto y la Plaza.
- IV.-Concepto de Autoridad.
 - 1.-Delegación de autoridad.
 - Asignación de responsabilidades.
 - 2.-Clases de autoridad.
 - 3.-Los límites de autoridad.
 - 4.-Las relaciones orgánicas.
 - 5.-Formas de organización.
 - 6.-Niveles jerárquicos.
 - El Manual de Organización:
 - 1.- Los manuales administrativos.
 - 2.- Manuales y reglamentos.
 - 3.- El manual de organización.
 - 4.- Manual de organización del gobierno. 120

CAPITULO IV.

REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. 121

- I.- La Política de la Reforma Administrativa.
- II.- Análisis general de la administración pública.
 - 1) Organización y Funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado.
 - a) La planeación administrativa.
 - b) La distribución de funciones entre las diferentes secretarías y departamentos.
 - c) Los procesos administrativos.
 - d) Los centros de decisión.
 - e) Los niveles jerárquicos y las líneas de mando.
 - f) Los sistemas de control administrativo.
 - 2) Los Sistemas de Coordinación General del Gobierno Mexicano.
 - a) Coordinación de las secretarías y departamentos de estado.
 - b) Coordinación de los organismos descentralizados.
 - 3) Los Elementos Materiales de la Administración.

a) Locales.	
b) Equipos.	
c) Adquisiciones.	
4) La Administración de Personal.	
a) Técnicas de personal que se aplican - en México.	
b) Administración de sueldos y salarios.	
c) Reglamentación y control del trabajo.	
d) Oficinas encargadas de la administra- ción de personal.	
e) Organización sindical.	
f) Adiestramiento y capacitación.	
5) El Sistema de Planeación Nacional y la - Programación de las Actividades del Sec- tor Público.	
6) Los Sistemas de Elaboración del Presu -- puesto Federal.	167
Conclusiones.	168
BIBLIOGRAFIA.	172