

673  
24

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



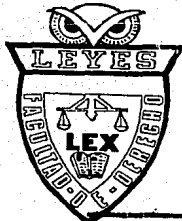
## NUEVOS ENFOQUES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MARIA DEL PILAR ROCHE BERGUA



CD. UNIVERSITARIA, MEX. D. F.

1989

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

	Pág
INTRODUCCION . . . . .	I
CAPITULO PRIMERO EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	
I. ETAPA PRECORTESIANA. . . . .	2
a) Organización Política y Administrativa . . . . .	3
II. ETAPA COLONIAL . . . . .	7
a) Organización Administrativa del Imperio Español . . . . .	9
b) Organización Administrativa en la Colonia . . . . .	10
c) Descentralización funcional . . . . .	11
d) Selección y Control del Personal Administrativo . . . . .	13
e) La Visita y el Juicio de Residencia como Técnicas Especiales de Control de los Actos Administrativos . . . . .	15
III. MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA . . . . .	18
a) Situación Social en España y en la Nueva España. . . . .	18
b) Elementos Constitucionales de Rayón . . . . .	19
c) Constitución de Cádiz . . . . .	19
d) Constitución de Apatzingan . . . . .	20
e) Plan de Iguala . . . . .	21
f) Decreto de Regencia del Imperio Mexicano . . . . .	22
g) Constitución Federal de 1824 . . . . .	23
h) Leyes Constitucionales Centralistas . . . . .	23
i) Bases para la Administración de la República . . . . .	24
j) Constitución de 1857 . . . . .	25
k) El Movimiento de Reforma . . . . .	25

	Pág.
IV. PORFIRISMO . . . . .	27
V. ETAPA REVOLUCIONARIA Y POST-REVOLUCIONARIA . . .	29
a) Francisco I. Madero . . . . .	29
b) Victoriano Huerta . . . . .	30
c) Venustiano Carranza . . . . .	30
d) Constitución de 1917 . . . . .	31
e) Alvaro Obregón . . . . .	38
f) Plutarco Elías Calles . . . . .	41
g) Emilio Portes Gil . . . . .	44
h) Pascual Ortiz Rubio . . . . .	46
i) Abelardo Rodríguez . . . . .	47
j) Lázaro Cárdenas . . . . .	50
k) Manuel Avila Camacho . . . . .	54
l) Miguel Alemán . . . . .	55
11) Adolfo Rufz Cortines . . . . .	57
m) Adolfo López Mateos . . . . .	58
n) Gustavo Díaz Ordaz . . . . .	59
ñ) Luis Echeverría Alvarez . . . . .	63
o) José López Portillo . . . . .	66
p) Miguel de la Madrid Hurtado . . . . .	72
q) Carlos Salinas de Gortari . . . . .	79

## CAPITULO SEGUNDO

### ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA . . . . .	88
A. Concepto Etimológico . . . . .	88
B. Concepto Amplio . . . . .	88
C. Conceptos de Administración Pública . . . . .	89
A) ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA . . . . .	91
B) MODOS DE ACTUAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA . . . . .	93

	Pág.
C) CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA . . . .	96
D) FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA . . . . .	99
E) INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION FEDERAL . . . .	102
II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. . . . .	104
ARTICULO 89 . . . . .	105
ARTICULO 90 . . . . .	114
ARTICULO 91 . . . . .	118
ARTICULO 92 . . . . .	119
ARTICULO 93 . . . . .	120
III. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL . . . . .	123
1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CONFORME A LA LEY ORGANICA QUE LA CONTIENE Y REGULA . . . . .	123
a) Administración Centralizada y Paraestatal ...	124
b) Creación de Oficinas de Apoyo Directo al Presidente . . . . .	125
c) Desconcentración Administrativa . . . . .	125
d) Sectores de Administración Paraestatal . . . .	126
e) Planeación del Sector Público . . . . .	129
f) Reuniones de Gabinete . . . . .	130
g) Convenios de Coordinación . . . . .	131
2. PODER EJECUTIVO FEDERAL . . . . .	134
a) Concepto de Centralización . . . . .	136
- Características . . . . .	137
- Procedimientos . . . . .	138
- Estructura de la Organización Centraliza- da conforme su regulación Jurídica . . . . .	139

	Pág.
b) Presidencia de la República . . . . .	139
c) Secretarías de Estado . . . . .	142
- Concepto . . . . .	142
- Organización . . . . .	143
- Facultades . . . . .	145
- Obligaciones de los Secretarios de Estado . . . . .	146
- Reglamentos Interiores . . . . .	147
- Manuales de Organización . . . . .	149
d) Departamentos Administrativos . . . . .	151
- Concepto . . . . .	151
- Organización del Departamento Del Dis- trito Federal . . . . .	152
- Características Especiales del Departamento . . . . .	155
- Funciones del Departamento . . . . .	156
e) Gobierno del Distrito Federal . . . . .	157
f) Procuraduría General de la República . . . . .	161
- Concepto . . . . .	161
- Regulación Jurídica . . . . .	162
- Estructura Interna . . . . .	165
g) Desconcentración . . . . .	168
- Concepto . . . . .	168
- Regulación Jurídica . . . . .	169
- Características . . . . .	170
- Clasificación . . . . .	171
- Denominación de los Organos Descon- centrados . . . . .	172

	Pág.
3. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL . . . . .	173
A) DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA Y PARAESTATAL . . . . .	174
B) REGULACION JURIDICA . . . . .	175
C) CARACTERISTICAS . . . . .	176
1) <u>Organismos Descentralizados</u> . . . . .	177
- Concepto . . . . .	179
- Características . . . . .	179
- Elementos . . . . .	180
- Clasificación . . . . .	182
2) <u>Empresas Públicas</u> . . . . .	183
- Concepto . . . . .	183
- Regulación Jurídica . . . . .	183
- Elementos . . . . .	184
3) <u>Empresas de Participación Estatal</u> <u>Mayoritaria</u> . . . . .	184
- Concepto . . . . .	184
- Elementos . . . . .	185
4) <u>Sociedades Asimiladas</u> . . . . .	187
5) <u>Fideicomisos Públicos</u> . . . . .	187
- Concepto . . . . .	188
- Regulación Jurídica . . . . .	188
- Partes que Intervienen en un Fideico- miso Público . . . . .	188
- Fines . . . . .	190





	Pág.
- POR QUÉ NO SE HA ESTABLECIDO UN SISTEMA RACIONAL DE SELECCION DE PERSONAL . . . . .	247
- LA INFLUENCIA TECNOLOGICA . . . . .	254
- LA TENOCRACIA . . . . .	254
- LA TENOBUROCRACIA . . . . .	256
VI. NUEVOS ENFOQUES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DENTRO DEL PLAN NACIONAL GLOBAL DE DESARROLLO 1989-1994. . . . .	258
- Modernización de la Empresa Pública . . . . .	259
- De Regularización del Sector Público . . . . .	262
- Facultad Discrecional . . . . .	263
- Duplicidad de Funciones . . . . .	263
- Planeación . . . . .	264
- Perspectivas de la Administración Pública Federal . . . . .	266
CONCLUSIONES . . . . .	267
BIBLIOGRAFIA . . . . .	275

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

El Estado para llevar a cabo sus funciones como creador de normas, ejecutor de ellas, o como solucionador de conflictos, se organiza en tres Poderes respectivamente el Legislativo a cargo del Congreso de la Unión; el Ejecutivo teniendo como titular al Presidente y el Judicial constituido por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Distrito.

Siendo el objetivo de este trabajo el análisis jurídico-administrativo del Poder Ejecutivo en lo que concierne a la Administración Pública Federal, descartaremos en primer lugar el estudio de los otros dos poderes, así como el análisis de las Administraciones Públicas estatales y municipales.

La Constitución establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Presidente de la República, quien ejerce sus atribuciones bien en forma directa o bien por sus representantes por la vía de la delegación de facultades.

Entre sus funciones está la de ser Jefe Político y Administrativo. Como Jefe Político asume la tarea gubernamental de dirección y orientación de los negocios públicos; mientras que como Jefe Administrativo le corresponde la ejecución -- de las leyes que expida el Congreso de la Unión

la Unión, así como la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

Para ejercer estas funciones cuenta con una organización denominada Administración Pública Federal, la cual junto con los órganos que la componen han evolucionado y cambiado de formas y funciones de acuerdo con las diferentes circunstancias históricas, por lo que haremos un estudio de la conformación y evolución de esta organización.

La Administración Pública Federal está integrada por una serie de elementos que interactúan dentro de un sistema de atribuciones y competencias para delimitar su campo de acción, a fin de que las acciones entre sus componentes no interfieran entre sí.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración, según los fines de la Administración Pública y las necesidades sociales.

Así con base en el artículo 90 de la constitución se establece que la Administración Pública será centralizada y paraestatal. La organización centralizada se encuentra jerárquicamente organizada, partiendo del Presidente como máxima autoridad en el que se concentran los poderes de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, pudiendo delegar para el mejor despacho de sus actividades en los órganos a su cargo que

son: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República así como los organismos desconcentrados.

La Administración Pública Paraestatal implica una organización de un conjunto de organismos, con personalidad jurídica y patrimonio diferente del Estado, lo que les da cierta independencia y mediatez en el desarrollo de sus actividades y toma de decisiones.

Es la Administración Pública la encargada de llevar a cabo aquellas actividades encaminadas a la ejecución de la ley, a la organización y prestación de servicios públicos así como la realización de aquellas actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares. De su buena organización y eficiencia depende en gran parte el desarrollo económico y social del sistema político mexicano.

Nuestro sistema administrativo puede calificarse de centralizado por la gran cantidad de instituciones y actividades que concentra en determinadas regiones, lo que ha traído consecuencias negativas dentro de la Administración Pública como es un congestionamiento de actividades, por la pérdida del tamaño óptimo de estos organismos lo que ocasiona una falta de eficacia y mediatez en la toma de decisiones, lo que a su vez se ve reflejado en la concentración de la población y de actividades industriales. Todos estos factores han ocasionado la falta de un de-

sarrollo económico y social integral en todo el territorio nacional. La centralización no implica en la actualidad un factor de crecimiento como pudo serlo en otra época.

En base a estas consideraciones proponemos como un nuevo enfoque que revierta los efectos negativos que ha traído como consecuencia la excesiva concentración de actividades, la descentralización de un mayor número de instituciones y actividades que en base a consideraciones políticas y técnicas, aspiren a un mejor desarrollo de los Estados y Municipios, fortaleciendo sus Administraciones Públicas, para estar en posibilidades de satisfacer las necesidades sociales desde el lugar en que se originen, acercando los centros de decisión, a toda la población lográndose además descongestionar la Administración Pública Federal.

Otro factor que repercute en el buen funcionamiento de la actividad administrativa es la gran cantidad de procedimientos administrativos que encontramos en diversas leyes y reglamentos, encontrándonos a menudo que en una Secretaría se llegan a tramitar más de cien procedimientos administrativos, los cuales la mayor parte de ellos son desconocidos hasta para los propios funcionarios, por lo que proponemos como otro enfoque la creación de un Código de Procedimientos Administrativos que sirva de cauce a gran parte de la actividad administrativa, con lo que se lograría una unidad y flexibilidad del procedimiento, la racionalización de la actividad administrativa y la reducción del número de disposiciones reglamentarias.

En el desarrollo y buen funcionamiento de la actividad administrativa juega un papel importante la burocracia, de ella dependen de la dirección, cuidado y realización de esta actividad encaminada a la satisfacción de necesidades públicas. Por lo que hay que eliminar muchos vicios dentro de este sector tratando de hacerlo responsable y honesto, ya que mientras no se logre será -- muy difícil implantar cualquier sistema dentro de la Administración Pública.

La gran cantidad de empresas paraestatales que componen a este sector, las cuales la mayoría de ellas eran empresas privadas que quebraron, y el Estado adquirió, sostuvo y desarrollo para sanearlas y expandirlas hacia el camino inverso, sin lograrlo la mayoría de las veces, y han hecho inoperante el sector paraestatal, por lo que se hace necesario se sujeten a un programa de desincorporación aquellas empresas paraestatales que no sean estratégicas o rentables, mediante la participación del sector privado o social según sea el caso, lo que implicará una redefinición de las funciones del Estado, reforzando su acción para crear empleo productivo y promover el bienestar con inversiones en educación, vivienda, alimentación y seguridad, lo que -- traera como consecuencia a su vez la desregularización de diversas materias económicas que favoreciera la pequeña y mediana industria, así como la eliminación de la facultad discrecional que dará una mayor certeza al particular sobre la actuación de la Administración.

## VI.

Una vez vistos los puntos en que ha de basarse este trabajo y de haber expuesto el contenido de ellos, los cuales se trataran exhaustivamente en el desarrollo de este trabajo, tratando de aportar elementos y criticas para esbozar algunos enfoques -- que repercutan en el mejoramiento del Sistema Administrativo Mexicano.

**CAPITULO PRIMERO**

**EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**



CAPITULO PRIMERO  
EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
EN MEXICO

En este capítulo trataremos de proporcionar una visión general - del desarrollo histórico de la Administración Pública Mexicana, la cual abarca desde la etapa precortesiana hasta la contemporánea, sin tratar de hacer un estudio minucioso resaltaremos exclusivamente aquellas etapas que consideramos de mayor trascendencia en su desarrollo.

I. ETAPA PRECORTESIANA

Para el desarrollo de esta época haremos referencia únicamente a los aztecas, por tratarse del grupo étnico que más desarrollo alcanzó tanto económicamente, militar y políticamente, es decir, el grupo indígena de mayor trascendencia en Mesoamérica.

El Imperio Azteca estuvo conformado por tres ciudades Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba, estando sustentada su organización política en los Calpullis (cal= casa, pulli = agrupación), es decir, son agrupaciones en las que se subdividía política-territorialmente la sociedad en sus distintos niveles de organización. Este término se utilizó para designar a los barrios o aldeas que comprendían un pequeño grupo de familias.

La pertenencia al Calpulli en una primera instancia se regla

mentó a través del parentesco, posteriormente su organización co rrespondió también a pactos políticos. (1)

Los Calpullis estaban ligados al sistema de estratificación social por lo que algunos podían incluir familias nobles y otros a plebeyos, es decir, todo individuo que perteneciera a un calpulli tendría los derechos y obligaciones correspondientes al mismo.

#### a) Organización Política y Administrativa

La organización política-administrativa de los aztecas se encuentra jerárquicamente estructurada, contando al frente del Im perio con un Gran Rey o Tlatoani, quien fungía como máxima autor idad realizando funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas. Era el centro rector de la organización económica: recibía tributos y servicios de la gente común. Tenía la facultad de asignar recursos de tierras o tributos a otros señores, guerreros a templos o barrios. Generalmente era noble de nacimiento, gobernaba de por vida y por lo regular le sucedía un pariente.

En un segundo nivel jerárquico encontramos a los tres reyes o Tlatoanis, cada uno soberano de las ciudades integrantes del Im

(1) CHAVEZ Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México", Editorial Por rrúa, S. A., 8a. Edición, México, 1985, pp. 142-149.

perio Azteca (Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba), los cuales se encontraban a cargo de la organización de la gente estando bajo el poder del Gran Rey, su designación podía ser el resultado de una decisión política de este último pero generalmente se transmitía por herencia. Formaban parte de los consejos que eran los órganos supremos de gobierno.

En otro nivel jerárquico están los señores o Teuctli como representantes de los señoríos que forman parte de las ciudades del Imperio. Respecto a sus funciones no existía una clara división de ellas, ya que el Rey podía escoger para realizar una determinada actividad a señores de distintos títulos. La costumbre era encargar las principales actividades a grupos de funcionarios responsables conjuntamente en el desempeño del cometido. Tampoco existen datos precisos para determinar su transmisión de cargo.

Al frente de los Calpullis encontramos a los jefes como un cuarto nivel jerárquico. Administraban las tierras y organizaban las diferentes actividades del barrio. Erán considerados como un sector de la nobleza, erán representantes de su comunidad y funcionarios inferiores dentro de la jerarquía administrativa. Entre sus facultades estaban las de decidir los cambios de posesión de las tierras en consulta, con el Consejo de ancianos del Calpulli.

El centro de gobierno se encontraba establecido en el pala-

cio del Rey, cada una de las salas que lo conformaban era la sede de un consejo o ramo de la Administración Pública de tal forma que la suma de estas salas constituyen los principales órganos de gobierno.

Bajo la autoridad del Rey había dos grandes consejos que cesionaban en una sala cercana a la residencia del Gran Rey o Tlatoani. El más importante estaba formado por reyes y príncipes juzgaban los delitos cometidos por los señores, y parece un Tribunal de apelación superior para la gente común. El segundo consejo se denominaba Teccalco (casa de los señores) siendo una especie de audiencia para los plebeyos en cuestiones civiles. Formado por jueces del rango de los señores o Teuctli.

Otra sala del palacio se denominaba casa de los nobles estando conformada por los hijos de los señores (tepilli) quienes juzgaban los delitos de adulterio. El consejo de guerra conformaba otra sala del palacio, integrada por generales y capitanes, discutían todos los asuntos relacionados con la guerra. La casa de los mayores, era otra sala donde acudían los funcionarios de origen plebeyo, teniendo como funciones actuar como mensajeros y ejecutar las sentencias de muerte. En la casa del canto se determinaban las obras públicas que había que realizar. El Calmecac era la residencia principal de los sacerdotes, donde el Rey o Tlatoani se informaba de sus principales obligaciones. Una parte del palacio lo constituían los almacenes de tributos que llegaban de las ciudades. Y por último, la "casa de los cautivos" era -

una especie de cárcel para los prisioneros de guerra.

Parece ser que cada consejo realizaba tanto funciones administrativas, legislativas y judiciales, todos se encontraban bajo las órdenes del Rey y en caso de un mal desempeño de sus funciones eran sentenciados a muerte por el Rey.

La alianza entre Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba, tenía funciones limitadas y bien definidas, entre ellas estaba la de declarar la guerra, cobrar tributos de los lugares conquistados, organizar el comercio, entre otras. Cada Rey de la Alianza tenía una especialización funcional. Por ejemplo, el Rey de Texcoco tenía las funciones de legislador y constructor. Cada uno de los reinos aliados podía realizar sus propias conquistas y tener sus propios tributarios, independientemente de los pueblos conquistados por la alianza.

Existía una relación entre las actividades políticas y las económicas. El gobierno reglamentaba los recursos fundamentales de la tierra y el trabajo, participaba en la producción y decidía sobre la distribución de la riqueza.

El dominio político sobre la economía se basaba principalmente en el control de las obras hidráulicas del Valle de México, que consistían en grandes obras públicas de riego y la construcción de diques y calzadas. (2)

(2) Historia General de México, El Colegio de México, Tomo I, 3a. Edición, México, 1981, pp. 185-247.

Podemos concluir esta etapa estableciendo que entre el pueblo azteca existía un predominio muy fuerte del sector público sobre el privado, así como tampoco existía una Administración Pública uniforme ni centralizada de todo el Imperio. La Administración Pública se encontraba jerárquicamente organizada partiendo de un Gran Rey hasta llegar a los jefes de los Calpullis. Dentro de esta organización se contaban con órganos definidos para llevar a cabo las actividades económicas, políticas y administrativas.

## II. ETAPA COLONIAL

Con la llegada de Hernán Cortés a México en 1521, se inicia la Conquista. Hecho que provoca una serie de inconformidades por parte de Portugal, acerca de la propiedad de las nuevas tierras conquistadas.

La Corona Española funda su derecho de propiedad sobre la Nueva España en diversos títulos eclesiásticos emitidos por la Santa Sede, quien tuvo que intervenir como autoridad arbitral por tratarse de una disputa entre dos países católicos. Al respecto, el papa Alejandro VI emite diversas Bulas, siendo la más destacada la segunda denominada "Inter Caetera". Esta Bula viene a delimitar de manera vaga e incongruente las tierras conquistadas, dió como base trazar las cien leguas hacia el Occidente de las Islas Azores y Cabo Verde que no se en-

contraban dentro de la posición cercana que suponían las Bulas, posteriormente en 1594 los Reyes de España y Portugal firman el Tratado de Tordesillas, para aclarar las Bulas, anteriormente expedidas; acordando que se trazara una línea desde la masa occidental de las islas, con el fin de destinar unas tierras en beneficio para los portugueses. Este tratado, al ser ratificado por los portugueses le dio validez legal, para cimentar sus pretendidos derechos de propiedad sobre las tierras del Nuevo Continente. (3)

El primer acto administrativo que se realiza en la Nueva España es el establecimiento del Ayuntamiento por Cortés, quien estaba a cargo del poder ejecutivo, estableciéndose por primera vez el Municipio en la Nueva España.

El ayuntamiento en la Nueva España va a significar el único reducto de gobierno propio de los pueblos. Se encontraba estructurado por Alcaldes ordinarios, cuyas funciones eran principalmente judiciales. Su cargo era por elección popular. Los corregidores eran los representantes de la Corona en el Ayuntamiento siendo nombrados por ella. Por último tenemos a los regidores quienes eran los verdaderos procuradores del Ayuntamiento.

(3) CHAVEZ Padrón, Martha. Ob.cit., pp. 155-156.

La mayor parte de estos oficios eran vendibles y renunciables, por lo que no se puede hablar de una autonomía del Municipio en esta época. (4)

a) Organización Administrativa del Imperio Español

La Organización Administrativa del Imperio Español estaba jerárquicamente estructurada partiendo del Rey de España como máxima autoridad, siguiendo con el Consejo de Indias, los Virreyes y los capitanes generales del nuevo mundo, los gobernantes, corregidores, alcaldes mayores y regidores. En los últimos años el puesto de intendentes sustituyó al de corregidor. Formalmente ningún funcionario inferior al Rey gozaba de plenos poderes en ninguna materia de gobierno.

En los primeros años el Consejo de Indias llegó a tener casi plena autoridad. Representó la principal autoridad administrativa, judicial y de gobierno de las Indias con residencia en la Península. Fue el tribunal supremo de los asuntos coloniales que legislaba. Las decisiones importantes del Consejo debían ser consultadas previamente con el Rey, o en su caso, sometidas a aprobación del Consejo de Hacienda (con sede también en la Península). Como órgano general de gobierno de las Indias, el Consejo reunió atribuciones de carácter consultivo, de gobierno, de justicia, de

(4) TENA Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 20a. Edición, México, 1984, pp. 147-149.



guerra y hacendísticas. El consejo preparaba las leyes y demás disposiciones referentes a las Indias, ejercía el control sobre los tributos y era competente para conocer en apelación de los juicios iniciados ante ellos.

Con la llegada al trono de los Borbones se dan importantes poderes individuales administrativos a los ministros del Consejo de Indias quedando reducido a un cuerpo jurídico y de consulta. (5)

#### b) Organización Administrativa en la colonia

En la Colonia los órganos centrales de gobierno y administrativos fueron el Virrey y la Audiencia. Los órganos provinciales y distritales se integraban con los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores; y las instituciones meramente locales eran los cabildos.

El Virrey era la máxima autoridad política, y administrativa era el representante del monarca, presidía las distintas secciones de las instituciones coloniales, siendo Capitán General, Jefe de las Fuerzas Militares; Gobernador del Reino, Presidente

(5) Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México, Fondo de Cultura Económico, México 1988, pp. 164-168.

de la Audiencia, máximo órgano judicial; Vicepatrono de la Iglesia y Superintendente de la Real Audiencia (instancia suprema - en materia fiscal). La actividad legislativa estuvo bajo el control del Virrey, quien ejercía la facultad reglamentaria y de ordenanzas, la cual se encontraba limitada y sujeta a la revisión de España.

Con el tiempo la autoridad del Virrey se empezó a ver menoscabada, rodeado de una serie de limitaciones legislativas y muchos de sus actos sujetos a la aprobación del Gobierno peninsular, además que llegó a compartir su autoridad judicial y casi administrativa con la audiencia, cuerpo colegiado que originalmente fueron tribunales administrativos, alcanzando con el tiempo competencia para revisar los actos gubernativos del Virrey, incrementándose su intervención en la organización política y administrativa de la Nueva España, disminuyendo correlativamente el poder que el Virrey tenía sobre el personal de la misma o sobre los gobernadores subordinados, quien por lo general eran designados desde España. (6)

### c) Descentralización funcional

En la Nueva España encontramos una amplia descentralización funcional, como se puede ver en los tribunales especiales de jus

(6) DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "Estudios de Derecho Constitucional", Instituto de Capacitación Política ICAP, Serie de Estudios I, México 1981, pp. 135-137.

ticia sumaria a los asaltantes de caminos, otros se encargaban de los asuntos relacionados con las rentas y cuentas públicas. El Consulado (gremio de comerciantes), cuerpo casi gubernamental, actuaba como un tribunal en los negocios mercantiles privados, llevaba a cabo la recolección de algunos impuestos gubernamentales y, mediante convenios se hacía cargo de las obras públicas. A fines del siglo XVIII, el Cuerpo de Minería se convirtió en un organismo semiautónomo, en sus actividades legislativas, judiciales y administrativas. Finalmente había una especialización de funciones entre los Gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. En tanto estos últimos combinaban responsabilidades judiciales y administrativas, los gobernadores poseían una autoridad militar especial y los corregidores se responsabilizaban con frecuencia del bienestar de los indios.

En 1786 estos funcionarios provinciales fueron sustituidos por intendentes, los nuevos administradores tuvieron facultades exclusivas en materia de finanzas, así como una amplia autoridad dentro de la administración en general.

La autoridad administrativa se encontraba subdividida, la Audiencia le daba una cierta integración al sistema, por el uso múltiple que se le daba al personal pero no porque existiera una dirección centralizada, ya que en ciertos casos, los jueces de la Audiencia servían en los Tribunales específicos, además, las apelaciones ante los tribunales menores generalmente eran conocidas por ella.

d) Selección y Control del Personal Administrativo

Por lo que se refiere a la selección del personal que habría de ocupar los puestos públicos, la administración del Imperio Español siempre mostró una política clara a este respecto. Para mantener el control de sus territorios no se preocuparon tanto por conseguir hombres que administraran bien sino que fueran -- leales al Rey de España. En un principio este control se ejerció tanto a funcionarios como a particulares que llegaran a la Nueva España, con el tiempo dicha restricción sólo se hizo a los funcionarios importantes. Las contrataciones se hacían a través de la Casa de Contratación de Sevilla.

A principios de la conquista la política real favorecía a las personas que organizaran expediciones, con amplios poderes y privilegios. Pero con el gran éxito de estas aventuras, los intereses de la corona trataron de ser protegidos ante la amenaza de que la primitiva organización política de la Nueva España se convirtiese en feudal, la Corona propició una deliberada burocratización, siendo los poderosos conquistadores sujetos a una autoridad administrativa reglamentada.

El personal administrativo de la Nueva España era controlado a través de determinadas prácticas entre las que podemos mencionar a dos. La primera es el sistema de rotación del personal administrativo. Gobernadores y corregidores estaban sujetos a continuas transferencias, la ley les prohibía servir en lugares don

de tuvieran intereses en propiedades o negocios, evitando de esta manera el peculado.

La segunda práctica, consistía en la venta de los puestos públicos, a excepción de los judiciales, se vendían a los mejores postores. Todo el procedimiento para anunciar vacantes, recibir posturas y otorgar concesiones, estaba reglamentado por la ley y bajo la supervisión del Virrey. Conforme se desarrolló este sistema los empleos públicos, pudieron adquirirse por breves períodos o como cargos vitalicios. Eventualmente llegó a ser posible transmitir los puestos a los hijos y aún a generaciones subsecuentes. A principios del siglo XVII la mayoría de los empleos municipales eran hereditarios y de propiedad privada.

La venta de empleos significaba un ingreso más a la Corona, pero no conducía a un sistema administrativo reglamentado y eficaz. Se crearon puestos inútiles con el propósito de obtener ingresos adicionales con su venta.

#### DIRECCIÓN Y PLANEACION ADMINISTRATIVA

Hay que hacer notar el pobre desarrollo de dirección y planeación administrativa en la colonia. En el Virrey como representante del Rey recafa casi toda la responsabilidad del gobierno, es a él a quien se le llamaría a cuentas si algo salía mal. Por otra parte, casi todos sus subordinados importantes eran de

signados desde España y eran responsables ante el gobierno de España, por lo que no era posible que el Virrey delegara muchas tareas en sus subordinados. Por ejemplo al planear el Virrey obras públicas, él mismo organizaba todos los pasos necesarios para llevarlas a cabo. Por eso las reformas administrativas de finales del siglo XVIII tenían como principal finalidad la de reducir la carga de trabajo del Virrey.

La división de autoridad y la falta de control del Virrey sobre el personal administrativo era efecto de la política seguida por los monarcas españoles, los cuales se hallaban siempre temerosos de una excesiva concentración de la autoridad que les hiciera perder el control sobre éstos.

e) La Visita y el Juicio de Residencia como Técnicas Especiales de Control de los Actos Administrativos

La Residencia era una especie de juicio público que se realizaba con el propósito de averiguar si un funcionario que dejaba su puesto había cumplido con sus deberes y tareas de un modo satisfactorio y honesto. Cualquier persona, incluso los indios, podían formular cargos ante el juez designado para conducir el juicio contra el funcionario saliente. Se exigía al enjuiciado que permaneciera en el lugar de residencia del puesto que había desempeñado hasta que concluyera el proceso. Los principales objetivos de la investigación eran el uso de los fondos gubernamentales.

mentales y el abuso del cargo en beneficio personal. Si existía un déficit el enjuiciado tenía que cubrirlo, pudiéndosele aplicar penas de prisión y confiscación de sus propiedades.

Los jueces de residencia eran designados por la autoridad originalmente responsable del nombramiento del funcionario, que debía someterse a juicio, siendo la mayoría de los jueces escogidos por la Corona o el Virrey, casi siempre mediante la recomendación del Consejo de Indias, en España, o de la Audiencia - en la Colonia. Con el tiempo se hizo la costumbre que el funcionario entrante sometiera a residencia a su predecesor. Esta práctica se fue extendiendo a los empleados de menor jerarquía, siendo en este caso utilizados los miembros de la Audiencia como jueces.

La visita consistía en una inspección administrativa realizada por un funcionario designado exclusivamente para practicarla. Una visita podía ser específica, sobre un determinado puesto o funcionario, o general relativa a todos los asuntos públicos de alguna región. Generalmente los funcionarios visitados, eran los encargados de la administración judicial o fiscal. La visita debía efectuarse en secreto, se iniciaba en respuesta a las quejas recibidas, y era sólo una investigación de carácter judicial. Se realizaba durante el ejercicio del funcionario -- afectado más que al término de su mandato.

Otra medida de control utilizada en esta época consistía en

la obligación por parte de los Regidores de presentar un inventario de sus bienes y propiedades al tomar posesión de sus puestos, además de depositar una fianza en la ciudad principal de su jurisdicción, pudiéndose de esta manera descubrir más fácilmente el enriquecimiento ilegítimo al término de su cargo al aplicarse el juicio de residencia, y la fianza constituya un fondo para cubrir las multas en que incurrió el enjuiciado.<sup>(7)</sup>

Para concluir esta etapa histórica diremos que la Administración Pública comprendía la aplicación de una abundante legislación a diversos sectores de población; y la resolución de controversias que surgían de ello. De lo que resulta casi imposible separar las funciones judiciales de las estrictamente administrativas. La administración Pública era lenta por la fragmentación de la autoridad que impedía al administrador concentrar demasiada autoridad.

Por otra parte, el esfuerzo de los españoles para controlar el personal mediante una selección hecha desde la metrópoli, logro sus propósitos al principio pero a la larga resultó contraproducente. El número de criollos en la Nueva España crecía cada vez más. Muchos eran hijos de funcionarios españoles que no regresaron a España. El hecho de que no fueran elegibles para los puestos más importantes del gobierno creó en ellos un gran resentimiento que desembocó en el movimiento de Independencia.

(7) Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros). Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, México 1976, pp. 205-218.



### III. MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA

#### a) Situación Social en España y en la Nueva España

En el año de 1808 una serie de sucesos manifiestan la debilidad del Imperio Español. Napoleón invade España. Carlos IV y su hijo Fernando salen de España hacia la Frontera Francesa. A la caída de la Corona, empiezan a constituirse juntas ciudadanas para defender a la nación; José Bonaparte sube al trono de España e Indias.

En la Nueva España se trata de mantener la misma estructura de poder. El Virrey y la Audiencia son los representantes legítimos de la Corona, empezándose a gestar diversas manifestaciones, siendo la más importante en Querétaro, donde se reúnen regularmente varios criollos, entre ellos Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio Allende y Juan Aldama.

Hidalgo tratando de lograr una cierta organización administrativa del movimiento, crea dos secretarías para atender los asuntos administrativos del gobierno insurgente. (guerra y hacienda) Abroga los tributos; suprime la distinción de castas y declara abolida la esclavitud; decreta la confiscación de bienes de los europeos y dicta la primera medida agraria; la restitución de tierras a las comunidades indígenas.

b) Elementos Constitucionales de Rayón

En Zitacuaro se establece la junta Gubernativa bajo la dirección de Ignacio Rayón que pretende unificar el movimiento gobernando a la Nueva España en ausencia de Fernando VII. A la Junta correspondía el establecimiento y derogación de leyes, así como acordar el establecimiento de gastos extraordinarios. Rayón pedía el establecimiento de un consejo de Estado para los casos de declaración de guerra y ajuste de paz. (8)

En 1811 Rayón elabora los "Elementos Constitucionales" en donde de manera vaga preveía los despachos de gracia y justicia, de guerra y hacienda, así como sus respectivos tribunales. (9)

c) Constitución de Cádiz

En 1812 las Cortes de Cádiz expiden la Constitución Política de la Monarquía Española, siendo jurada en ese mismo año en la Nueva España. Esta Constitución viene a reestablecer los Ayuntamientos y las seis diputaciones provinciales. En su artículo 222 establece: Los Secretarios del despacho serán siete, a saber: El Secretario del Despacho de estado, El Secretario -

(8) Historia General de México, Ob.cit., pp 604-614.

(9) DE LA MADRID Hurtado, Miguel. Ob.cit., p. 139.

del despacho de la gobernación del reino para la península e islas adyacentes; el secretario del despacho de la gobernación del reino para ultramar; el secretario del despacho de gracia y justicia; el secretario del despacho de hacienda; el secretario -- del despacho de guerra; el secretario del despacho de marina.<sup>(10)</sup>

José María Morelos, en el sur logró darle un nuevo impulso al movimiento. El 15 de septiembre de 1813 se reunió en la ciudad de Chipalcingo el Congreso de representantes de las regiones liberadas. El 6 de noviembre de ese mismo año el Congreso de Chipalcingo emite la primera acta de independencia de México, donde se rechaza la monarquía y estableció la República, de inmediato se dedicó a discutir la Constitución apropiada para México.

#### d) Constitución de Apatzingan

El 2 de octubre de 1814 se sanciona en Apatzingan el Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana, estableciendo en su artículo 134 que habrá tres secretarios, uno de guerra, otro de hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de gobierno. Se mudarán cada cuatro años. En esta misma fecha se proclama la primera constitución mexicana, siendo liberal viene a configurar la estructura de la nueva nación soberana.

(10) SERRA Rojas, Andrés. "Obra Jurídica Mexicana", Procuraduría General de la República, México 1985, pp. 58-60.

Se considera a la soberanía nacional representada exclusivamente en el Congreso, siendo tres las atribuciones de la misma: la facultad de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Se establecen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Por miedo a un gobierno despótico se restringen al máximo las atribuciones del ejecutivo, prohibió que éste recayerá en una sola persona así como la reelección.

El supremo gobierno como una corporación colegiada, estaría integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteos efectuados por el mismo congreso. Estando auxiliada por los tres secretarios, además de una intendencia general, encargada de la administración de las rentas y fondos nacionales.

La promulgación, primer acto administrativo inmediatamente posterior a la expedición de la ley por el Congreso quedo como una atribución del ejecutivo, así como la ejecución de las sentencias. (11)

e) Plan de Iguala

En el año de 1820 Agustín de Iturbide firma con Vicente Gu

(11) Historia General de México, Ob.cit., pp. 631-634.

rrero el Plan de Iguala que logra unificar a la oligarquía criolla, teniendo como objetivo consolidar definitivamente la Independencia de México. Expediéndose el 28 de septiembre de 1821 la segunda acta de la Independencia mexicana, expedida por la junta provisional gubernativa.

f) Decreto de Regencia del Imperio Mexicano

Las nuevas formas políticas presuponían un cambio completo de la estructura administrativa. La administración se convirtió en una función separada bajo el dominio del Ejecutivo. Además se confirió a los Estados autoridad administrativa local, con lo que se redujo de manera importante el número de asuntos al cuidado de las autoridades federales. Por primera vez ministerios centralizados, responsables ante el ejecutivo se convirtieron en depositarios del poder administrativo. Expediéndose el 18 de noviembre de 1822 el Decreto de Regencia del Imperio Mexicano. El cual viene a reconocer las primeras cuatro Secretarías: la de interior y justicia y negocios eclesiásticos, de relaciones exteriores, de Hacienda, y de guerra y marina.

En 1822 se emite la primera Ley de Secretarías de Estado, tiene como finalidad configurar y unificar la acción gubernamental. (12)

(12) Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Ob.cit., pp.222-223.

### g) Constitución Federal de 1824

El 7 de noviembre de 1823 se reúne el segundo congreso constituyente destinado a elaborar la primera constitución federal de 1824. Existiendo dos tendencias: La federalista y la centralista. Se configura por primera vez el Estado mexicano en esta Constitución, basándose para su realización en las constituciones de Cádiz y Norteamérica. Se establece que la forma de gobierno será federal, representativa y popular. Se crea el Distrito Federal, como asiento de los poderes federales.

Con relación a la Administración Pública en sus artículos 117 y 122 estableció: "Para despacho de los negocios del gobierno de la República, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso General por una ley;" y en su artículo 122 señaló: 'Los secretarios de despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios a su cargo, que pasará el gobierno al congreso para su aprobación'. El Congreso tenía la facultad de legislar sobre todos los ramos de la Administración Pública que fueran de su competencia y tengan por objeto el interés general. (13)

### h) Leyes Constitucionales Centralistas

La cuarta de las siete leyes constitucionales centralistas

(13) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 72-73.

expedida el 29 de diciembre de 1836, en sus artículos 28 y 33 señaló para el despacho de los asuntos de gobierno a cuatro ministerios: el del interior, de relaciones exteriores, de hacienda, de guerra y marina. En su artículo 33 estableció: "El gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de sus ministerios y lo pasará al Congreso para su aprobación...". Estos artículos fueron modificados por el proyecto de Reforma a las leyes constitucionales de 1936, estableciendo en su artículo 101: "Para el despacho de los asuntos del Supremo Poder Ejecutivo habrá cinco ministros, uno de gobierno, justicia y negocios eclesiásticos; otro de instrucción pública, policía e industria; el de hacienda; el de guerra y marina; y el de relaciones exteriores.

i) Bases para la Administración de la República

El artículo 1 de las Bases para la Administración de la República, hasta la Promulgación de la Constitución suscritas en la ciudad de México el 22 de abril de 1853 establece: "Para el despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiástico e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina y de Hacienda. (14)

(14) Ob.cit., pp. 74-78.

j) Constitución de 1857

El 5 de febrero de 1857 se promulga la Constitución Política de la República mexicana, siendo de tipo liberal moderado, viene a señalar la unidad del Estado de derecho mexicano, consagra el principio de legalidad, establece la prohibición que en una sola persona o corporación se reúnan el poder ejecutivo y judicial, dividiendo al supremo poder de la federación en tres poderes: el legislativo, ejecutivo y judicial, se constituye el Congreso en una sola cámara, se proclama que los Estados serán libres y soberanos en su régimen interior. En relación a la organización de la Administración Pública en su artículo 86 señala: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley; la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría."<sup>(15)</sup>

k) El Movimiento de Reforma

La segunda etapa de este movimiento dirigido por el entonces presidente Benito Juárez, así como Melchor Ocampo, Sebastián Lerdo de Tejada entre otros, fue una época difícil para México en la que la suspensión de garantías era la norma, y se legisla unitariamente por el Poder Ejecutivo, mostrando una adminis-

(15) Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública, Ob.c.it.,pp. 13-20.



tración pública dispersa.

En este período se emiten diversas leyes y decretos, como - la ley del matrimonio civil del 23 de julio de 1858; Ley Orgánica del Registro Civil del 28 de julio de 1858; Ley sobre la Libertad de Cultos del 4 de diciembre de 1860; Ley de Aguas, etc.

Por decreto de 6 de abril de 1861, las Secretarías de Estado fueron: Relaciones Exteriores y Gobernación, Justicia, Fomento e Instrucción Pública, Hacienda y Crédito Público y Guerra y Marina.

El 12 de junio de 1861 se establecen las seis secretarías de Estado.

Las condiciones políticas, económicas y sociales de la República en el tramo comprendido de 1858 a 1872, afectaron notablemente el desarrollo de la Administración Pública y la legislación administrativa; sin embargo, gracias a la obra del presidente Juárez se puede decir que se mantuvo la independencia y soberanía de México; consolidó el orden constitucional y la paz orgánica de la República; mantuvo la defensa de nuestras instituciones republicanas y triunfó en contra de la implantación de una monarquía. (16)

(16) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 180-181.

#### IV. PORFIRISMO

La época porfirista fue de gran desarrollo interno en México, ya que se consiguió un gran progreso económico. Bajo las condiciones favorables garantizadas por la paz y el gobierno paternalista, el capital extranjero ingreso en el país para explotar minas, construir ferrocarriles y extraer petróleo. Por primera vez desde la Independencia, un gobierno estable hizo posible el desarrollo de la Administración Pública. Todo el país quedó bajo el control del gobierno nacional. En las provincias, la ley y el orden eran mantenidos a través de una fuerza policial.

Las reformas administrativas más importantes de esta época fueron sobre todo de carácter financiero. Mucho de su buen éxito se debió a su colaborador José Ives Limantour quien hizo posible el desarrollo de una clase burocrática dentro del gobierno. Después de 1890, cobra vida un pequeño núcleo de funcionarios de gobierno y ciudadanos interesados en los negocios públicos. Grupo que después se convirtió en la directriz de la Administración porfirista. Sus miembros formaron la clase intelectual del siglo XIX en México. Entre ellos se encontraba el propio Limantour, Justo Sierra, entre otros.

Dentro de la Administración Limantour y sus colaboradores introdujeron mejoras considerables. El presupuesto fue equilibrado, acumulándose año tras año los excedentes. La deuda ex-

tranjera se consolidó. Limantour se hizo cargo del ministerio de Hacienda, convirtió la planeación del presupuesto en un proceso sistemático en el cual se hizo un estudio de cada uno de los factores que intervenían en la producción de ingresos. Convirtiéndose el presupuesto en un instrumento importante en la elaboración de un programa de gobierno. (17)

En una segunda etapa del gobierno de Díaz se llevó a cabo una importante formación de la Administración Pública. Se crearon diversas leyes de este carácter como la Ley Minera de 1892 la Ley de Inmuebles de la Federación de 1902, Decreto que autoriza el Ejecutivo a hacer concesiones para aprovechar las aguas de jurisdicción federal en riegos y en la industria de 1894, Ley sobre ocupación de terrenos baldíos de 1884.

El 13 de marzo de 1891 se reorganizan las secretarías de Estado y se crea una Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, a la que se agrega a la competencia de la Secretaría de Fomento.

Por otra parte los municipios fueron sustituidos por las jefaturas políticas, con lo que se fortaleció el centralismo, unido al control de los gobiernos de las entidades federativas. (18)

Y algunos aspectos del gobierno resultaron perjudiciales pa

(17) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., p. 72-73.

(18) Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública, Ob.cit., pp. 25-34.

ra el bienestar nacional. Las libertades civiles eran desconocidas para las grandes masas. El Estado mismo, incluso su burocracia trabajaba aislado de las fuerzas sociales. Faltaba algún grupo organizado suficientemente poderoso, para exigir a los funcionarios rindieran cuentas del desempeño de sus labores. La reelección de Díaz por décima vez en 1910, sirvió como señal para la rebelión del país.

Los movimientos sociales de la revolución repercutieron directamente en la Administración Pública, mostrándose un desequilibrio y limitación en las primeras leyes administrativas expedidas, por no responder a las exigencias del movimiento. En sus lineamientos posteriores, se define una política revolucionaria, encaminada a una mejor distribución de la riqueza pública, a una mayor intervención del Estado en los procesos sociales y económicos del país.

## V. ETAPA REVOLUCIONARIA Y POST-REVOLUCIONARIA

### a) Francisco I. Madero

El gobierno de Madero empezó en circunstancias poco propicias y nunca pudo organizar de manera apropiada su gabinete, el cual fue ocupado por hombres de escasa habilidad o experiencia política. El partidismo que había prevalecido desde Díaz impidió que se adoptara un programa completo y constructivo de gobierno.

En la fugaz administración de Madero lo que podemos destacar es su programa agrario el cual se reducía a la adquisición de tierras privadas, que serían vendidas con facilidades en pequeñas parcelas.

b) Victoriano Huerta

A la caída de Madero, Huerta asume la presidencia provisionalmente siendo su gobierno una farsa. Los funcionarios se convirtieron en oficiales del ejército y el presupuesto nacional fue un presupuesto militar.

c) Venustiano Carranza

Con la situación tan confusa y con la intermitente guerra civil, se estancaron la minería y casi todas las actividades industriales, por lo que Carranza expide en 1915 la legislación sobre el petróleo, que sirvió de base para las disputas petroleras posteriores. Carranza pensaba que su principal deber como primer jefe de la revolución era proteger a México y a sus recursos naturales contra el dominio extranjero.

Carranza dio los primeros pasos para resolver el problema agrario. La Ley del 6 de enero, anulaba los títulos de propiedad sobre tierra, expedidos durante la vigencia de las primeras leyes de reforma de 1856. En el supuesto de que los pueblos no tuvieran derecho a recibir ejidos, el gobierno, les proporciona

ría las tierras necesarias. Las Comisiones agrarias llevarían a cabo la devolución de las tierras. El principal objetivo era la restitución de las tierras y no la dotación de las mismas.

Carranza luchó por el cumplimiento de las leyes de Reforma. El 29 de diciembre de 1914, legalizó el divorcio y modificó la ley sobre el matrimonio, así como El Código Civil para adaptarlo a la nueva legislación.

El 25 de diciembre de 1914 Carranza publicó un Decreto a través del cual otorga a los Municipios facultades autónomas y los libera de las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, sin haber autoridades intermedias entre estos y el Gobierno del Estado. (19)

Estas reformas hechas por diversos Decretos del Ejecutivo en materia gubernamental, religiosa, hacendaria y agraria se incorporaron a la nueva Constitución de 1917 con ligeras ampliaciones y modificaciones.

#### d) Constitución de 1917

En 1917 se reúne en Querétaro el Congreso Constituyente. El grupo renovador incorpora a la ley fundamental nuevos preceptos que servirían de base a los gobiernos revolucionarios para ini-

(19) Ob.cit., pp. 35-48.

ciar con gran impulso la política agraria, obrera, económica, educativa. Se fortalece el Poder Ejecutivo, auspiciando un gobierno fuerte y efectivo para estar en posibilidad de llevar a cabo la obra de la revolución. Se conceden al Estado amplias facultades para intervenir en las diversas áreas de la vida nacional, iniciándose un proceso de evolución y transformación de nuestras instituciones políticas, económicas y sociales. La economía mixta abre un nuevo campo de acción al poder estatal, social y privado; el sentido social de la propiedad se reafirma y se reconocen a la propiedad privada, pública y social.

La Constitución mexicana proclamada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, fue estructurada en base a la Constitución de 1857, asemejándose en diversos aspectos, principalmente se estableció la misma estructura gubernamental; pero incorporó un espíritu y concepto diferente del Estado en relación con el individuo y con el bienestar común. El Gobierno debía promover en vez de conservar; proveer en lugar de mantener la base económica y social de la nación. Este cambio se dejó sentir en toda la rama ejecutiva. Ministerios que habían existido sólo de nombre durante mucho tiempo y en realidad desempeñaban funciones secundarias, se convirtieron en la base de la actividad gubernamental. La educación, la agricultura, el trabajo, las obras públicas se encontraron, ante nuevas tareas a realizar.

El programa de Reforma Agraria tan discutido en la revolución, encontró su expresión legal en el Art. 27. Este artículo impuso al Estado la tarea de llevar a cabo una redistribu-

ción de tierras destinadas, a la larga, a llevar a cabo la economía agrícola en un sistema de pequeñas propiedades privadas.

El artículo 123 hace recaer en el Estado una gran responsabilidad hacia los trabajadores, compartida por el gobierno Nacional y las administraciones estatales. Confiere al primero jurisdicción exclusiva sobre los trabajadores de ciertas industrias, mientras que a las segundas, incumbe aplicar las leyes sobre trabajo.

Respecto a la Educación, la Constitución establece un monopolio del Estado, con exclusión de cualquier otra base institucional. Se encomienda al Congreso la tarea de crear el sistema, hacer planes para apoyarlo y compartir las responsabilidades educativas reales entre la nación, los Estados y los municipios.

Finalmente, el artículo 27, fracc. II, declaró los templos y otros bienes religiosos como propiedad exclusiva del Estado. El gobierno no sólo debe administrar esos bienes, sino que está obligado también a determinar cuáles de las muchas propiedades nacionales se usarán con fines religiosos y el destino de las restantes.

#### LA CONSTITUCION Y LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La Constitución mexicana afectu directamente a la Adminis-



tración Pública en artículos concretos que crean órganos administrativos específicos. Por una parte, se supuso la existencia de varias secretarías o departamentos sin promulgar leyes efectivas para su creación. No obstante, en varios casos se crearon constitucionalmente unidades administrativas específicas y del mismo modo se les asignaron funciones.

Respecto al programa de Reforma Agraria, estipuló la formación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal que se encargaría de aplicar y ejecutar las leyes agrarias; actuaría junto con esa dependencia un cuerpo consultor de cinco personas -- nombradas por el presidente. Además, funcionaría una comisión mixta compuesta por representantes del Gobierno Federal y de los gobiernos locales, y un representante de los campesinos, en la forma que determinara la legislación; cada unidad o núcleo de población debía tener un comité ejecutivo que se encargara de las cuestiones agrarias. Finalmente, cada unidad de población que poseyera tierras ejidales contaría con un comisariado ejidal. La fracción VII incisos A, B., C, D, E, F del artículo 27 indican esquemáticamente los procedimientos para adquirir tierras ejidales y las funciones de los organismos respecto a tales procedimientos.

En cuanto al trabajo y la educación, la Constitución no prescribió una estructura orgánica ni formas administrativas. Estas cuestiones se dejaron al Poder Legislativo del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales. Sin embargo respecto a la sanidad pública, la Constitución de nuevo es concreta. El ar-

título 73, fracc. XVI, además de facultar al Congreso para legislar en materia de nacionalidad, migración y salubridad pública, estipuló que un Consejo de Salubridad General estaría directamente sujeto al Presidente de la República libre de todo control por parte de las secretarías de Estado, y sus disposiciones serían obligatorias para todo el país. Antes que se promulgara la Constitución de 1917 actuaba un cuerpo colegiado como consejero asesor del secretario de Gobernación. El Consejo actual es integrado por el secretario, el subsecretario, el oficial mayor, los directores generales y los jefes de departamento técnico y de los institutos, todos ellos de la Secretaría de Salud.

El subpárrafo 2 del mismo artículo (art.73) impone al Departamento de Salubridad la obligación inmediata de dictar medidas preventivas en caso de graves epidemias o de que hubiera peligro de invasión por enfermedades extrañas. La autoridad sanitaria se considera de carácter ejecutivo, y las demás autoridades administrativas están obligadas por la Constitución a obedecer sus disposiciones.

El artículo 73 estipula, además, que los procedimientos empleados por el Consejo de Sanidad General para combatir el alcoholismo y controlar la venta de narcóticos estarán sujetos a revisión por el Congreso en los casos que competan a este último. Por consiguiente el Consejo no sólo es una entidad administra-

tiva con bases constitucionales, sino que sus actos son objeto de revisión legislativa.

El artículo 130 concede a la secretaría de Gobernación autoridad para otorgar permisos a organizaciones religiosas para abrir al culto templos nuevos, previo consentimiento de las autoridades del Estado de que se trate.

Por último, la Constitución afecta directamente a la organización administrativa y sus operaciones por medio de cláusulas que señalan responsabilidades dentro de la misma estructura administrativa y respecto a las autoridades legislativas y judiciales del Gobierno.

Puede decirse que toda la organización del Gobierno está Centralizada en la presidencia; la persona que ocupa este cargo tiene poderes amplios para nombrar y destituir. Los funcionarios importantes están nombrados por el Presidente, incluyendo los secretarios del gabinete, el Procurador general de la República, los gobernadores del Distrito Federal y los Territorios, el Procurador de justicia del Distrito y Territorios Federales, los agentes diplomáticos, los altos funcionarios de Hacienda y todos los demás empleados del Gobierno Federal cuyos nombramientos y destituciones no están determinados en la Constitución o por las leyes. La facultad para designar a estos funcionarios se ejerce libremente, sin que sea necesaria la aprobación de ninguna otra rama de Gobierno. Sin embargo, el nombramiento de

un ministro, un agente diplomático o un cónsul debe ser aprobado por el Senado.

Se le dio facultades al Congreso para fijar por la ley el número de secretarios o los asuntos de la jurisdicción de cada uno. Para ser miembro del gabinete es necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener más de 30 años de edad y disfrutar de plenos derechos civiles y políticos.

Para tener validez legal, todos los reglamentos deben llevar la firma del secretario a cuya jurisdicción compete el asunto. Por otra parte, el artículo 93 exige a los secretarios de Estado que informen de sus respectivas labores al Congreso tan pronto como se inicien las sesiones regulares de éste. Además el mismo artículo estipula que cualquiera de las cámaras legislativas puede citar a un miembro del gabinete para que rinda un informe, siempre que se estudie una ley o se debata alguna cuestión relacionada con la dependencia del secretario citado.

La comisión del Constituyente que se encargó del art. 92, se proponía separar la autoridad ejecutiva en dos categorías: una relacionada con asuntos considerados como puramente administrativos: "el servicio de correos, telégrafos, la salubridad y la educación popular" y la otra se ocuparía de asuntos esencialmente políticos, o por lo menos de carácter político administrativo. En consecuencia en la Constitución estaban implícitas por lo menos dos formas de entidades administrativas: las

secretarías del gabinete y los departamentos rigurosamente administrativos. Los jefes de los departamentos no tendrían posición dentro del gabinete, sino que estarían bajo el control directo del Presidente de la República, sin facultades de refrendo. Por consiguiente los cargos ministeriales se consideraban investidos de autoridad tanto política como administrativa, y junto con ella, de cierto grado de responsabilidad política. (20)

El 13 de abril de 1917 se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, estableciéndose seis Secretarías: la de Estado y Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; de Comunicaciones; de Fomento y de Industria y Comercio. Asimismo, estableció tres Departamentos: el universitario y bellas artes; el de salubridad y el judicial.

e) Alvaro Obregón

De 1920 a 1924, Alvaro Obregón dio a México el primer gobierno estable desde tiempos de Díaz. Su política y procedimientos en la presidencia, dieron las bases y establecieron la norma para los presidentes que le sucedieron. Continuó con la tradición del Ejecutivo dominante sobre todas las fases del gobierno y ensancho la posición y las facultades ejecutivas del Presidente

(20) Ob. cit., pp. 49-110.

te. Su administración finalizó después de aplacar una sangrienta revolución que dejó al país en bancarrota y evidenció el hecho de que México a pesar de la nueva constitución no había alcanzado aún madurez política.

Uno de los primeros problemas que debía solucionar el nuevo gobierno era la distribución agraria. Emitiéndose la Ley de Tierras ociosas, que permitía al gobierno distribuir las tierras a los pueblos. Se autorizó a los municipios a entregar tierras ociosas para su cultivo a cualquier gente que aceptara la responsabilidad de pagar al propietario una renta. El Decreto de 1921 facultaba a Obregón a hacer dotaciones provisionales de tierras a los pueblos a través de las Comisiones Agrarias. El 10 de abril de 1922, se expide el Reglamento Agrario, que marca el principio de la resolución de los problemas agrarios. Indicaba el procedimiento que los pueblos debían seguir para adquirir tierras. La Secretaría de Agricultura organizó pequeñas sociedades cooperativas agrícolas, quienes realizaron esfuerzos por iniciar la reforestación y conservación del suelo, se comenzaron algunas obras de riego; se construyó un sistema hidrológico, etc.

Por Decreto de 5 de septiembre de 1921, Obregón crea la Secretaría de Educación Pública, e introdujo así la actividad del gobierno federal en el campo de la educación, poniendo al frente de esta Secretaría a José Vasconcelos, quien proyectó una nueva ley educativa, que vino a establecer, que la educación primaria sería libre y obligatoria para todos los niños hasta los quin

ce años de edad; la Secretaría era la encargada de controlar a las demás universidades y escuelas; el Ejecutivo establecería oficinas de educación en todos los Estados de la República Mexicana controlados por la Secretaría.

En el campo de la Hacienda Pública Obregón aplicó sus mayores esfuerzos. Añadió un 15% de aumento en la mayoría de las partidas. Abolió el impuesto del timbre sobre las ventas de ma yoreo y menudeo, los impuestos sobre energía destinados al alumbrado eléctrico y fuerza motriz, también abolió el impuesto sobre teléfonos. Reemplazo estos gravámenes con fuentes de ingre sos más lucrativas, como el impuesto sobre la renta, aumentó -- los impuestos a importaciones y exportaciones.

Obregón mantenía un completo control sobre los miembros de su gobierno y las actividades que desempeñaban. Exigía a todos ellos obtener su aprobación antes de expedir alguna circular o Reglamento.

Las extensas actividades de la Secretaría de Agricultura y de la nueva Secretaría de Educación Pública, produjeron un enor me aumento de personal burocrático.

La única reforma gubernamental y constitucional realizada por Obregón fue la que concedió a la Comisión Permanente del Con greso la facultad de convocar a sesiones extraordinarias.

f) Plutarco Elfas Calles

En el período de Plutarco Elfas Calles se ampliaron las facultades rectoras del presidente, en materia eclesiástica, de agricultura, de negocios y de trabajo.

Calles tuvo que enfrentarse a la doble necesidad de llevar a cabo una Reforma Agraria intensa y ordenada así como la total reorganización de la política financiera y bancaria. Para lo que intento la reducción de la deuda pública y reanudó los pagos interrumpidos desde 1925. Se perfeccionó el impuesto sobre la renta establecido, por Obregón, mediante una mejor administración. Se crearon juntas fiscales para resolver sobre las dudas o atender las quejas relacionadas con tal impuesto, pudiendo apelar a una Comisión Superior o a un Tribunal Fiscal.

En este período presidencial se logró una reorganización administrativa, que rindió grandes beneficios, como la supresión de la Proveduría general. Cada departamento del Ejecutivo en lo sucesivo, debería presentar solicitud de suministros a través de un contralor general.

En 1915 Calles fue investido de facultades extraordinarias en materia de finanzas teniendo como propósito el combatir la creciente disminución de los ingresos, debida al fuerte descenso de la producción de petróleo.



En materia agraria se legisló conforme a los principios de la Revolución y la Constitución. Avocándose al estudio y resolución de los problemas relacionados con los ejidos y tierras comunales, mediante la Ley del 19 de diciembre de 1925 se reglamentó las explotaciones de los ejidos y su administración interna. La ley del 23 de abril de 1927, aclaró el problema planteado por la escases de tierras afectables, amplió la clasificación de éstas, simplificó el procedimiento para solicitar tierras; expuso las facultades y deberes de los funcionarios agrarios que intervenían en las dotaciones. Se creó el Banco Nacional de Crédito agrícola, estableciendo un sistema de sociedades rurales para la obtención de créditos rurales.

La ley sobre riegos del 9 de enero de 1926 creó una Comisión Nacional de Irrigación, dependiendo de la Secretaría de Agricultura, con jurisdicción sobre todos los problemas inherentes al riego, y otrosafines.

En materia de educación se trató de llevar, en el mayor grado posible, los beneficios de la instrucción secundaria, a fin de ligar a las primarias con la Universidad.

En materia de trabajo Calles realizó la creación de las Juntas de arbitraje, y se redactó un proyecto para un futuro Código de Trabajo.

Se reglamentó el artículo 27 constitucional en lo relativo

a la posesión de tierras y petróleo. Se crea en 1925 la Ley del Petróleo, la cual exigía que todas las posesiones debían de ser confirmadas mediante concesiones, que se otorgarían por un período no mayor de 50 años desde la fecha en que hubieran iniciado su explotación.

Calles logró imponerse por completo a sus Secretarios, al gobierno, al ejército y al país. Dotó al ejército de una organización más eficiente. La oficialidad fue controlada por medio de generosos contratos de construcción de carreteras, donación de haciendas expropiadas, y por el sistema de trasladar a los jefes de operaciones a nuevas zonas de mando cada seis meses, para evitar las alianzas con los jefes políticos locales.

Amplió extraordinariamente las facultades de la primera magistratura mediante disposiciones legales, directas o indirectas, que consolidaron y aumentaron las prerrogativas presidenciales establecidas por Obregón.

En su aspecto legislativo, el período presidencial fue ampliado de cuatro a seis años siendo posible la reelección.

La Ley reglamentaria del Artículo 123 constitucional y la correspondiente reforma del Código Penal, invistieron al Ejecutivo de facultades absolutas en materia religiosa.

En materia de trabajo, los miembros de la Junta Federal de

Conciliación y Arbitraje debían ser nombrados por el Presidente.

En cuestiones agrarias, el Presidente, a través del Secretario de Agricultura nombraría a los miembros de la Comisión Nacional Agraria. La creación de los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal acrecentó el poder del Ejecutivo, en virtud de la facultad rectora concedida al Secretario de Agricultura sobre esas instituciones. Ningún proyecto de Colonización o de riego se realizaría sin la orden expresa del Presidente a través del Secretario del ramo.

La Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, relativa a la propiedad agraria y terrenos petrolíferos en manos de extranjeros autorizó al Presidente a vigilar la aplicación de la ley sobre la materia. Delegando responsabilidad en el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

Calles consolidó e incrementó las facultades extraordinarias adoptadas durante los regímenes de Carranza y Obregón. Buena parte de la legislación financiera de entonces se originó en Decretos del Ejecutivo. También se dio un gran avance en materia de Salud Pública.

g) Emilio Portes Gil

Emilio Portes Gil ocupó provisionalmente la presidencia de

1928 a 1930. En su corto mandato expidió un Nuevo Código Penal en uso de sus facultades extraordinarias. Los asuntos hacendarios y de tesorería se trataron según las facultades extraordinarias otorgas a Porte Gil.

La legislación agraria promulgada durante este periodo hizo avanzar la Reforma Agraria; contribuyó al creciente dominio del Ejecutivo sobre esa materia, al investir de facultades discretionales al Presidente para otorgar concesiones de aguas y ejercer coerción mediante la fuerza pública, con el objeto de aplicar la prohibición de monopolios y evitar la concentración sobre el dominio del uso de agua para lo cual se promulgaron la Ley del 19 de marzo de 1929, encaminada a aumentar las tierras disponibles para la distribución agraria.

La segunda ley agraria se aprobó el 6 de agosto de 1929 con el título de Ley de Aguas Nacionales. Que viene a ampliar el control federal sobre los recursos hidráulicos y estimuló el uso del agua para riego y la construcción de obras hidráulicas y prohibió los monopolios en el uso del agua. Estas concesiones fueron regidas por rigurosos reglamentos, invistiendo al Presidente de autoridad expresa para expropiar derechos privados sobre aguas u obras de riego tendientes a crear monopolios.

En materia de trabajo se promovieron enmiendas a la Constitución que permitieron el control federal sobre todas las leyes relativas al Trabajo. Tales reformas fueron aprobadas y se modifi

caron los artículos 72 y 123 de la Constitución , otorgaron en exclusiva al Congreso Federal la facultad de expedir cualesquiera medidas legislativas sobre esta materia.

h) Pascual Ortiz Rubio

Con Pascual Ortiz Rubio se aprobó el 28 de agosto de 1931, la Ley Federal del Trabajo proyectada por Portes Gil. Esta nueva ley eliminó toda la legislación obrera estatal.

En materia agraria se modificó la Ley del 2 de marzo de 1929, ampliando la clasificación de tierras inafectables. Limitó la posibilidad de que los ejidos solicitaran y obtuvieran más tierras y excluyó a ciertos tipos de pueblos del derecho a recibir ejidos. Por medio de una serie de acuerdos del Ejecutivo durante 1930 y 1931, Ortiz Rubio detuvo el programa de distribución de tierras.

En lo que se refiere a su gabinete existía una constante rotación en el personal que prestaba sus servicios en las Secretarías de Estado, índice de la completa descomposición del gobierno durante este período presidencial, realmente no existía una dirección ejecutiva y Calles lo dominaba todo.

El uso de facultades extraordinarias se afirmó plenamente durante la presidencia de Ortiz Rubio, mas que en cualquier época

ca anterior. Hasta entonces la facultad de legislar, delegada al Presidente había operado sobre todo en el campo de la Hacienda Pública. Ortiz Rubio obtuvo tal facultad en materia de finanzas, pero además autorizaciones extraordinarias para combatir la legislación auspiciada por los gobernadores. El hecho más significativo fue la concesión de facultades legislativas - utilizadas para atacar a los gobiernos estatales que se negaran a revocar sus propias legislaciones, si éstas discentían en algún aspecto con la política federal.<sup>(21)</sup>

La legislación en este período expedida mediante decretos - del Ejecutivo tuvo enorme amplitud: la Ley general de Comunicaciones del 29 de agosto de 1932, la Ley de Instituciones Financieras y de Crédito; el Código de Procedimientos Civiles, el Código Penal Federal; la Ley Orgánica de Justicia Federal.<sup>(22)</sup>

Por otra parte, organizó la primera ley sobre Planeación del 3 de septiembre de 1932. Esta ley planteó la necesidad de elaborar un plan nacional que viniera a señalar las acciones que el gobierno debía realizar en el período presidencial.

i) Abelardo Rodríguez

Abelardo Rodríguez quien elaboró el proyecto del primer plan

(21) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 197-198.

(22) Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública. Ob. cit., pp. 111-150.

sexenal el cual constituyó el programa del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.). Este Plan Sexenal abarcó las siguientes materias: agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público; siendo aprobado en su totalidad a excepción de la parte relativa a la agricultura.

Este plan sería puesto en práctica a partir del 1° de enero de 1934 y debía ejecutarse en seis etapas anuales y sucesivas.

El Plan Sexenal representó un programa de instrucciones sociales y económicas para el futuro presidente. El plan sexenal no contó con los elementos necesarios para un control, ni siquiera de la vida nacional. No previó ningún organismo para el cumplimiento del programa nacional y no existía ninguna oficina económica ni estadística central con los medios adecuados para determinar los límites y los métodos necesarios para la realización del proyecto.

En materia agraria el Presidente Rodríguez, emitió un decreto del 14 de julio de 1933. En el que se ordenó a las Comisiones Agrarias Locales que reanudaran sus funciones y eliminó los límites de solicitud de tierras. El Decreto del 27 de diciembre de 1932 intentó acelerar la creación de pequeñas explotaciones agrarias dentro de los pueblos ejidales. Otro decreto otorgó a nuevos centros de población agrícola el derecho a recibir tierras. Mediante decreto expedido en 1934, todas las reformas y

leyes que regulaban la aplicación del artículo 27 constitucional se englosaron en un nuevo Código Agrario.

Para cumplir con las estipulaciones del Plan Sexenal, la Comisión Nacional Agraria fue convertida en Departamento Administrativo de Asuntos Agrarios, directamente responsable ante el Presidente. El nuevo Código eliminó las Comisiones agrarias locales y estatales y las sustituyó por las Comisiones Agrarias Mixtas.

En 1932 A. Rodríguez dividió la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en la Secretaría de la Economía Nacional y en el Departamento del Trabajo, este Departamento se convirtió en autónomo y directamente responsable ante el Presidente de la República. Se le asignaron las funciones de aplicar la Ley Federal del Trabajo; dirigir las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como todos los asuntos relacionados con los problemas agrarios.

A. Rodríguez logró cierta reorganización administrativa. La Dirección General de Estadística se organizó dentro de la Secretaría de la Economía Nacional, mientras que la Contraloría General fue incorporada a la Secretaría de Hacienda.

Se aprobaron algunas reformas constitucionales. La más notable fue la que eliminó la posibilidad de reelección. Se modificó el artículo 73 para que el Congreso pudiera legislar sobre asuntos relativos al Plan Sexenal.



El Código Agrario aumentó las facultades presidenciales. La vigilancia y el cumplimiento de las leyes agrarias se encomendaron íntegramente al Departamento Agrario y así el Poder Ejecutivo tuvo abierto el camino del control absoluto sobre las cuestiones agrarias.

La Secretaría de la Economía Nacional, gracias a la intervención más profusa del gobierno en la vida económica de la nación prevista en el Plan Sexenal, permitió al Presidente vigilar más de cerca todas las cuestiones económicas.

El Plan Sexenal se puso en marcha mediante un decreto del Ejecutivo que le permitió promulgar el Código Agrario y crear la Comisión Federal de Electricidad, así como introducir reformas en el ramo de la Salubridad Pública.

j) Lázaro Cárdenas

Con Cárdenas la distribución de tierras a los campesinos alcanzó su máxima intensidad. A partir de 1934, distribuyó más tierras a los campesinos que ninguno de sus predecesores. En 1935 se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Su principal objetivo consistía en satisfacer las necesidades de los ejidatarios. Fomentó la creación de cooperativas ejidales para que los campesinos pudieran obtener colectivamente los beneficios del nuevo Banco Ejidal.

Por otra parte el Plan Sexenal exigía establecer su control y dirección gubernamentales cada vez mayores de la vida económica del país. Cárdenas proporcionó tal control por medio de una abundante legislación en materia de finanzas. Cárdenas si guió la política de imponer fuertes gravámenes a las industrias y a las minas que controlaban o eran propiedad de extranjeros. Fomentó la creación de empresas mexicanas para que compitieran con las extranjeras. El 31 de agosto de 1935 se promulgó la Ley General de Seguros, que vino a ocuparse de cada una de las fases del negocio de seguro, desde la organización hasta la in versión de las reservas.

En 1936 Cárdenas creó el Banco Nacional de Comercio Exterior, los Almacenes Nacionales de Depósito y Nacional Financiera. Estas instituciones auxiliarían al Presidente en sus proyectos nacionalistas de fomentar la industrialización del país con el apoyo y control del gobierno. En 1936 y 1937 Cárdenas reformó mediante decreto el Banco de México. Se llevó a cabo una organización completa con el fin de dar absoluta preferencia a las funcio nes monetarias del Banco.

Uno de los ordenamientos más trascendentales y radicales promulgados por Cárdenas fue la Ley de Expropiación, por medio de la cual se concedían al Presidente amplias facultades para ex propiar cualesquiera de los bienes privados "por causa de utili dad pública y del bienestar social de la nación". El gobierno cubriría indemnizaciones por los bienes expropiados. En base a

esta ley en 1937, promulgó un decreto que ordenó la expropiación de los ferrocarriles. Más tarde expropió los bienes de las compañías petroleras extranjeras.

Con arreglo al Plan Sexenal, Cárdenas promovió enormes proyectos relativos a obras públicas. El más importante fue la construcción de carreteras. Para lograr la conservación y protección de los recursos nacionales, creó el Departamento Forestal de Caza y Pesca; y para mejorar la salud pública, el Departamento de Educación Física auxiliado por un nuevo Departamento de Salubridad. El desarrollo e incremento de la educación de los aborígenes se confió al Departamento de asuntos Indígenas para la propagación de éstas y otras actividades prescritas en el Plan Sexenal, Cárdenas creó el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad.

Lázaro Cárdenas mantuvo absoluto control sobre el Ejército; llevo a cabo su modernización y se aumentaron los efectivos de la Aviación. Se reorganizó la antigua secretaría, y se le dio un nuevo nombre: Secretaría de la Defensa Nacional, al mismo tiempo se creó el Departamento Administrativo de la Marina.

Podemos ver que para llevar a cabo la tarea administrativa del régimen se crearon nuevos departamentos con presupuestos mayores y aumento de personal. La gestión administrativa se amplió, a través de organismos descentralizados como de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacio-

nal Obrero de Fomento Industrial y la Administración de los Ferrocarriles Nacionales.

En 1939 la burocracia militante, que había aumentado mucho tuvo que ser reorganizada por la reducción de los ingresos federales y la duplicidad de funciones. Los nuevos Departamentos - trabajaban con presupuestos exiguos y la precaria situación económica del país, provocada por la expropiación petrolera, la devaluación del peso y la guerra mundial, hicieron imponer rigurosas economías en el presupuesto.

Cuando se redactó el Plan Sexenal no existía ningún organismo de planeación encargado de dirigir tan extensas actividades. En 1936 Cárdenas nombró un comité asesor especial para que coordinara la planeación, integrado por todos los secretarios de Estado, el presidente de la Comisión Nacional de Irrigación y los dirigentes del Banco de México y del Banco Nacional de Crédito Ejidal. En 1938 amplió 175 facultades de la Secretaría de Gobernación al establecer una sección especial encargada de los trabajos de planeación e investigación del Plan Sexenal, a la que se le concedieron atribuciones para elaborar proyectos para el segundo plan.

Como Presidente, Cárdenas amplió el Poder Ejecutivo y las funciones de su cargo como ningún otro Presidente. Las facultades extraordinarias se utilizaron ampliamente en la creación de los departamentos mencionados, en la reforma de procedimiento de los tribunales judiciales del Distrito Federal y territo-

rios; Código fiscal; Código de electricidad; Código Penal; enmienda al Código Agrario; Código de Procedimientos Civiles, y leyes sobre marina mercante, agricultura, sanidad pública y -- obras públicas.

k) Manuel Avila Camacho

El primer acto importante del régimen de Avila Camacho en relación con los asuntos interiores del país fue promulgar un decreto que modificó la Reforma Agraria. La modificación más importante consistió en que concedía al ejidatario un derecho bien definido a la propiedad de la tierra que se le había entregado, el cual podía transmitir a sus herederos; estableciendo a la vez ciertas restricciones a la capacidad del ejidatario para vender o hipotecar su tierra, impidiéndose que la tierra fuera otra vez a caer en manos de los hacendados. El 12 de febrero de 1941 ordenó que se continuara la explotación agrícola del sistema cooperativo en los grandes distritos colectivizados.

La primer medida adoptada por Avila Camacho en el área industrial consistió en promulgar la ley que devolvió al Gobierno la administración de los ferrocarriles. Cárdenas expropió los ferrocarriles y los entregó a los trabajadores para que los administraran, mientras que el gobierno ejercía sólo el control de los mismos.

A pesar de la guerra se produjo un aumento en el número de empleados federales, Avila Camacho logró reorganizar algunas Secretarías con el deseo de realizar economías y aumentar la eficiencia. El Departamento de Salubridad se fusionó con la Secretaría de Asistencia para formar la Secretaría de Salubridad y Asistencia. El Departamento del Trabajo se elevó a la categoría de Secretaría y se creó la Secretaría de Marina.

Avila Camacho también estableció un sistema de seguro social. El 31 de diciembre de 1942 se emitió la ley que puso en marcha el programa de seguridad social. El Instituto Mexicano del Seguro Social se creó como un organismo independiente, con fondos aportados por el Gobierno, los trabajadores y los patronos. Correspondiéndole al Presidente el nombramiento del Director General. (23)

#### 1) Miguel Alemán

Con Miguel Alemán como Presidente el poder estatal se fortalece con el apoyo popular, se da una ampliación de las estructuras burocráticas. Como ejemplo podemos señalar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que vino a desempeñar un papel importante en el proceso de burocratización de los conflictos laborales reduciendo de esta manera los conflictos a relaciones jurídico-administrativas, teniendo como efectos positivos

(23) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 202-208.

la disminución y particularización de los mismos.

El propósito de este Gobierno fue emprender en mayor extensión el proceso de industrialización del país. Se crearon numerosos organismos que emprendieron la tarea de estimular el proceso económico nacional.

Por Decreto de 29 de mayo de 1947 se crea la Comisión Mixta Intersecretarial en materia de Inversiones Extranjeras. Por acuerdo de 30 de septiembre de 1947 se crea la Comisión de Intercambio Comercial y Créditos Bilaterales; se expide la Ley Federal de Estadística de 31 de diciembre de 1947; la ley de organismos descentralizados y empresas de participación estatal el 31 de diciembre de 1947; se expide el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, del 16 de enero de 1948; se expide la Ley Federal de atribuciones del Ejecutivo en materia económica del 26 de marzo de 1951; se adiciona el artículo 131 constitucional.

Durante este período la política de la Reforma Agraria destaca principalmente por la dotación, restitución y ampliación de ejidos. Se publicaron a este respecto la Ley Federal de Colonización de 1946, se creó la Comisión Federal de Colonización en 1949. (24)

(24) México 75 años de revolución. Fondo de Cultura Económica. T.I, México 1988, p. 542.

11) Adolfo Ruíz Cortines

Con Ruíz Cortines se afianza el control burocrático hacia los grupos populares, asimismo se amplían los servicios asistenciales a través de la creación de institutos como el Instituto Nacional de Neumología Dr. Ge. González; el Patronato de la Clínica Oftalmológica de Celeya, entre otros.

En materia agraria, no se tuvieron acciones importantes, ya que la entrega de ejidos a comunidades fue muy baja. Este período y el anterior se destacaron por el bajo reparto de tierras. (25)

En 1953 el Gobierno ordenó se preparara un Plan de Inversiones del Sector Público para todo el período de la Administración. Este plan debería estar a cargo del Comité de Inversiones. Esta comisión no constituía una oficina nacional de planeación o de programación, ya que la iniciativa de señalar metas para toda la economía no se originaba de ella, tampoco tenía facultades para formular un plan nacional de inversión a largo plazo. La Comisión era principalmente un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de los recursos financieros, se pretendía que supervisara y controlara el sector público no federal en lo relativo a su funcionamiento general, sus

(25) México 75 años de revolución. Fondo de Cultura Económico. T.I., México 1988, p. 542.



políticas y la administración de sus inversiones. Poseía un poder de veto sobre los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales, al tener capacidad de negarles acceso a los fondos federales.

El 30 de diciembre de 1953 se expide la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento de la industria mediana y pequeña; el 29 de octubre de 1954 se dispuso que la Comisión de Inversiones dependiera directamente de la Presidencia.

Otras leyes importantes fueron la ley que creó el Consejo de recursos naturales no renovables de 1957; la ley que creó la Comisión Nacional de energía nuclear de 31 de diciembre de 1955 la ley reglamentaria en el ramo del petróleo, etc.

m) Adolfo López Mateos

Durante el régimen del Presidente Adolfo López Mateos se creó la Secretaría de la Presidencia, asumiendo las facultades de la Comisión de Inversiones. La Secretaría de Patrimonio tenía el control sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Dentro de la Secretaría de la Presidencia se creó la Dirección de Inversiones Públicas, contando con nueve dependencias como la de Planeación, de Vigilancia de Inversiones y Subsidios

la de Legislación y la de Asuntos Administrativos.

En 1959 se creó un Comité de Importaciones del sector público que se encargaría de resolver las excepciones para la importación o compra en el país de artículos de procedencia extranjera, para aquellas dependencias y organismos paraestatales que necesitan tener determinados bienes, equipos, materiales y mercancías, para cumplir así con sus atribuciones.

El 31 de marzo de 1959, se crea la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado.

En materia de inversiones se ordenó a todas las dependencias federales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaborar su programa de inversiones del Sector público para el período 1960-1962.

En 1962 se constituyó la Comisión intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social a corto y largo plazo.

n) Gustavo Díaz Ordaz

Durante el régimen del presidente Gustavo Díaz Ordaz, la Secretaría de la Presidencia siguió desenvolviéndose con sus facultades en materia de planeación. Se indicó a las secretarías y Departamentos que deberían enviar a la Secretaría de la Presi-

dencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal.

En 1965 se creó la Comisión de la Administración Pública<sup>(26)</sup> subordinada a la Secretaría de la Presidencia, teniendo como principales atribuciones el lograr una mejor organización administrativa, obtener una mejor preparación laboral del personal. Puede decirse que a partir de la creación de este organismo la Administración Pública entra en un proceso de desarrollo continuo y sistemático.<sup>(27)</sup>

En 1967 la CAP elaboró un informe cuya importancia aumentó con el paso del tiempo, pues muchas de las preocupaciones que reflejaba seguían en pie diez años después de su aparición al haberse agravado los problemas. La CAP subrayó que la administración pública era un elemento fundamental para promover el desarrollo económico y social de México: la mayor parte de las entidades del sector público fueron creadas con miras a fortalecer la infraestructura o fomentar las actividades básicas para el progreso del país. Sin embargo, la organización administrativa no podía desempeñar satisfactoriamente la tarea de programar diversas actividades dentro de un plan integral. Los presu

(26) En lo sucesivo C.A.P.

(27) PARDO, Marfa del Carmen. Revista Foro Internacional, Vol. XXV, Oct. Dic. 1984, 1 Colegio de México, pp. 102-103.

puestos quedaban al margen de la planeación y solo servían para controlar la contabilidad gubernamental: la CAP sugirió convertirlos en instrumentos de planeación económica, de modo que fueran la expresión financiera de los programas del sector público. El informe de 1967 expuso los graves desajustes del sector para estatal, originados en su rápido crecimiento. Otro problema era la falta de elementos que permitieran evaluar la eficiencia de las entidades paraestatales, limitación nociva para el desarrollo económico. Frente a la gran importancia del sector para estatal, que creció mucho sobre todo en los años sesenta, la C. A.P. recomendó con insistencia que se buscaran mecanismos para conocer la magnitud exacta de dicho sector, racionalizar su funcionamiento y coordinar sus actividades con las del sector central, todo ello en el marco de un plan único de gobierno. A la luz de estos fines, la CAP propuso agrupar a las entidades por sectores, lo que haría posible la planeación integral del desarrollo.

Tres dependencias tenían funciones de control:

A la Secretaría de la Presidencia le correspondían las tareas de planeación, coordinación y vigilancia; a la de Hacienda y Crédito Público, las de elaboración del presupuesto y manejo del crédito público; y a la de Patrimonio Nacional, la de aplicar controles específicos al sector paraestatal. Varios instrumentos jurídicos fijaban estas atribuciones, por ejemplo la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado de 1958, y posteriormente la Ley para el Control del Gobierno Federal de los Organismos Des

centralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya última versión data de 1970. La dificultad para el funcionamiento armónico de este esquema de triple participación en tareas que son parte de un mismo proceso, radicaba en la desarticulación y en la falta de criterios uniformes entre quienes las realizaban. La consecuencia era un grave desorden.

Los esfuerzos de reforma en esta primera etapa resultaron limitados. No se logró sentar las bases de una administración pública que apoyara el desarrollo del país. Tampoco se pudo establecer un mecanismo que vinculara la administración central con la paraestatal, por lo que funcionaron como estructuras ajenas una a la otra. La legislación diseñada para el sector paraestatal no reflejó intenciones de reordenamiento en función de las prioridades nacionales, y mucho menos se logró imponer criterios programáticos a la Administración Pública. (28)

En este sexenio se expidieron las siguientes leyes: Ley de Inspección de Adquisiciones del 30 de diciembre de 1965; la nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 4 de enero de 1966; la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas del 4 de enero de 1966.

(28) Ob.cit., pp. 103-110.

n) Luis Echeverría Álvarez

En el sexenio de Luis Echeverría se decidió poner en práctica varias recomendaciones de la CAP. Diez acuerdos presidenciales sirvieron de base a los programas que integraron el Plan Global de Reforma 1971-1976. Se crearon varios organismos para estudiar el Plan y aplicar sus disposiciones. En las dependencias públicas, surgieron las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos, Programación, -- Orientación, Información y Quejas, etc. La incorporación de estos órganos, por acuerdo presidencial, en todo el sector público, se justificaban porque las unidades de análisis en funcionamiento (impulsadas desde 1965) no siempre orientaban con eficacia a los jefes de cada dependencia. Estas unidades, que en el pasado habían desempeñado tareas de poca importancia por falta de apoyo e incapacidad de acceso a las autoridades superiores, deberían volverse parte de una vigorosa política de reforma administrativa. Se destacó la necesidad de que las dependencias adoptaran las recomendaciones de las unidades de análisis. Esto se lograría únicamente con el apoyo político de quienes tomaban las decisiones. Si las tareas de reforma no se integraban a las actividades normales de las dependencias, quedarían muy relegadas. En este periodo se dió impulso a los Comités Técnicos Consultivos, dedicados a estudiar problemas específicos y a proponer soluciones. La Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia fue creada expresamente para coordinar los Comités, cuyas deliberaciones colegiadas ha menu-

do les permitieron lograr un concenso reflejado en las conclusiones de sus estudios, que solo tenían carácter de recomendaciones, pero se traducían a veces en medidas concretas. Sin embargo, en algunos casos los Comités no lograron superar desavenencias internas.

Entre las reformas que emprendió el gobierno de Echeverría destacan las relativas al personal de la administración.

Los esfuerzos de planeación quedaron en el campo de las buenas intenciones debido a que sus objetivos eran poco precisos, e incongruentes. Un último propósito fue racionalizar los gastos e inversiones mediante la coordinación de los programas del sector público. Se pretendía establecer mecanismo capaces de canalizar el gasto, de modo que el gobierno dispusiera de un excedente cada vez mayor para financiar sus inversiones sin recurrir a préstamos. Esto no se logró, sino que aumentaron el gasto y la deuda pública.

El rasgo distintivo de los esfuerzos de racionalización en el gobierno de Echeverría fue la creación de numerosos organismos, comisiones y, sobre todo, fideicomisos, que al tener personalidad y patrimonio propio rebasaron los límites establecidos por la administración central para la asignación de recursos, y escaparon a todos los controles. El resultado fue una ampliación desordenada del aparato administrativo, mientras que disminuían las posibilidades de introducir criterios racionales que

obligaran a las entidades públicas a frenar su carrera de dispendio, ineficiencia y corrupción.

El control del sector paraestatal siguió apoyándose básicamente en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Las secretarías encargadas del control de sector paraestatal eran la de patrimonio Nacional en lo referente a lo administrativo, Hacienda y Crédito Público en su aspecto fiscal, y la Presidencia en lo relativo a inversiones.

Para proteger a México del capital extranjero, en 1971 se crearon la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y la Ley de Transferencia de Tecnología.

En 1972 se expide la Ley de Inspección de Adquisiciones, como control para las compras hechas por el Sector Público.

En 1974 se publica un decreto a través del cual se establecen diversas normas, para regular el funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, estableciéndose como obligaciones la de presentar informes.



o) José López Portillo

Al iniciarse el sexenio de López Portillo, la reforma administrativa era uno de los principales objetivos del gobierno; su éxito o su fracaso reflejaría el del gobierno. Desde su discurso de toma de posesión, el 1º de diciembre de 1976, López Portillo anunció medidas para reorganizar la administración pública en respuesta a la crisis del país, había que aprovechar al máximo los recursos, reducir el gasto, evitar dispendios y combatir la corrupción. El presidente declaró:

Para instrumentar las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración para organizar al país. Aprovecharemos al máximo lo útil y garantizaremos que nadie resultará afectado ni en sus intereses ni en sus derechos como empleado público o como usuario de servicios. Algunas de las medidas que habremos de adoptar serán de aplicación inmediata, valiéndonos de la oportunidad de renovación que cada seis años se nos presenta. Otras se instrumentaran a lo largo del mandato que habre de presidir. Los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficacia y honestidad.

En este sexenio se marca una importante etapa en la Reforma Administrativa, se busca recoger las experiencias logradas en este campo precisando estrategias más definidas y precisas, partiendo como base de la publicación de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976. (29)  
La creación de esta Ley surgió ante la urgencia de una reforma y reorganización de la Administración Pública. Era necesario -- contar con un instrumento adecuado que contuviera toda la Administración Pública en su conjunto y buscará la eficiencia y - productividad de las acciones públicas.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enviada al Congreso de la Unión por el Presidente José López Portillo al inicio de su mandato constitucional, destacan los siguientes puntos:

- Se estableció que la reorganización de la Administración Pública debe dirigirse a revolucionar la estructura; a realizar los ajustes indispensables para evitar las duplicaciones de fun ciones, precisando las responsabilidades y simplificando las es tructuras para contar de esta manera con procedimientos sencillos, trámites rápidos y una atención considerada por parte de la Administración Pública.

- El proyecto de reorganización requiere igualmente la ins titucionalización de la programación de las acciones administrativas, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, pa ra que resulten comprensibles, no solo para la Administración-- Pública sino para la población en general.

- En esta Ley se incluye a la Administración Pública Parastatal, estableciéndose los mecanismos necesarios para contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, coordinando sus acciones con el resto de las dependencias, lográndose de esta manera una mayor coherencia en sus acciones.

- Se trata de programar las acciones del Estado, determinando las tareas prioritarias, estableciendo el presupuesto por programas para contar con un ritmo adecuado del gasto público, y la evaluación de resultados.

- Se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial encargadas de la planeación y conducción de las políticas a seguir de cada sector de actividad, estando facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos ubicados en el ámbito sectorial a su cargo.

- Se busca reunir en una sola Secretaría las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

- Los energéticos se encuadran dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

- Se crea la Secretaría de Comercio para vincular integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores.

- Se propone crear el Departamento de Pesca para racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo, equilibrando la dieta de los mexicanos.

- Se propone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo, los aspectos relacionados con las comunicaciones y transportes, incorporando las funciones relativas al fomento de la marina mercante.

- Se propone unificar en la Secretaría de Obras Públicas aquellas funciones dispersas en diversos organismos, que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos.

- Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento (tanto en inversión como en gasto corriente) y de evaluar los resultados de su gestión teniendo a su cargo la elaboración de la cuenta pública, incorporando una información más integral y oportuna que permita ejercer de una manera

más completa la revisión que realiza el Congreso de la Unión proponiéndose integrar por último a esta Secretaría el sistema nacional de estadística que hará contar con un sólido apoyo de información económico y social para la planeación pública.

- Se incorpora la desconcentración administrativa sentándose las bases para su funcionamiento y control, permitiendo esta figura una atención más eficaz y oportuna a los gobernados sin tener que trasladarse a la capital. (30)

- Se establecen los convenios Unicos de Coordinación, que tienen un doble propósito: desplazar recursos federales a las autoridades locales y asegurar la participación de las mismas en la toma de decisiones federales que les interesan. Estos mecanismos han coadyuvado a la descentralización de procedimientos fundamentales para el desarrollo nacional. Los municipios no se fortalecieron, pero la reforma si destacó la necesidad de vigorizar las instancias locales de gobierno como parte del esfuerzo de democratización nacional.

Esta ley ha sido modificada en varias ocasiones a partir de su creación. En 1978 se promovieron reformas, haciéndose una re distribución de competencias en materia de bienes muebles de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal entre la Secretaría de Comercio y de Hacienda y Crédito Público.

(30) Bases Jurídicas de la Reforma administrativa del Gobierno Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977, pp. 3-7.

En 1980 se reformaron los artículos 37 y 32 dándole la facultad a la Secretaría de Gobernación de regular el calendario fiscal, vacaciones y horario de labores de los trabajadores al servicio del Estado y a la de Programación y Presupuesto, intervenir en los tabuladores generales e institucionales de sueldos, catálogos generales e institucionales de puestos, compactación de plazas, compatibilidad de empleos y control de comisionados, registro del personal civil del gobierno y procedimientos para el pago de remuneraciones.

En 1981 se publicaron en el D.O.F. las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución; en cuyo texto se consigna la existencia de la administración pública paraestatal, de los organismos centralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

Además de la Ley Orgánica el Presidente expidió diversas disposiciones jurídicas, como un mecanismo regulador de la deuda pública, se expidió la Ley General de Deuda Pública; la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, abarcó los presupuestos de orientación programática, lo que amplió el marco de la Ley de Egresos, el presupuesto de egresos abarcaría a todas las entidades paraestatales, las modificaciones a la Ley Orgánica de la contaduría Mayor de Hacienda, ampliaron las facultades de este organismo para llevar a cabo una revisión más minuciosa del gasto público federal; la Ley de Obras Públicas, etc.

Este proyecto reforma contó con todas las ventajas que habían faltado a los anteriores: el respaldo del presidente, una nueva legislación para facilitar la reforma y un plan general de desarrollo. Todos estos elementos deberían contribuir a edificar un aparato administrativo ágil, eficiente, que evitará desperdicios y abusos.

El programa reformista recibió todo el apoyo político necesario, pues la idea era responder con medidas técnicas y administrativas a demandas que el sistema no podía ya satisfacer mediante subsidios y compensaciones que representaban una carga excesiva. La Administración Pública determinaría las demandas que fuera posible y conveniente satisfacer. Pero el programa reformista adoleció de fallas desde su principio, varios de los organismos creados duplicaron las funciones. Debido a que no se logró establecer un equilibrio entre las principales dependencias, aumentaron los conflictos, no los puntos de coincidencia. Tampoco se previó el costo de los cambios estructurales, que implicaron traslados masivos de personal y recursos y fijación de nuevas competencias. Las normas en materia de deuda cuyo ideal era un endeudamiento oportuno, racional y susceptible de pagarse con recursos internos, en la práctica la deuda aumentó como nunca. La reforma administrativa no favoreció un desarrollo equilibrado, sino que en el aparato administrativo la ineficiencia y la deshonestidad se agudizaron hasta alcanzar niveles nunca vistos, situación diametralmente opuesta a las metas de eficiencia y honestidad que había fijado el presidente. (31)

p) Miguel de la Madrid Hurtado

El 1° de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid Hurtado asume la Presidencia de la República en una grave crisis económica

(31) PARDO, María del Carmen. Ob.cit., pp. 103-110.

financiera y social, con una gran deuda externa e interna. En su campaña establece que la sociedad mexicana exige disminuir el excesivo centralismo económico, político y administrativo que agobía la vida de la nación.

Tratando de corregir esta situación pone en marcha un programa inmediato de ordenación económica.

La estrategia a seguir en este sexenio se va a enfocar en diversas reformas:

- 1.- Reformas a los instrumentos de desarrollo del Estado;
- 2.- Reformas a los modos de organización y producción en el campo;
- 3.- Reestructuración de la planta industrial del país.
- 4.- Descentralización de la vida nacional. (32)

Estos programas se tratan de llevar a cabo a través de una adecuada organización de la Administración Pública, de convenios de coordinación con las entidades federativas, reestructuración económica y financiera, fortalecimiento del municipio, etc.

(32) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 229-232.



El Plan Nacional de Desarrollo unido a los planes complementarios ad ministrativos, de reformas constitucionales van a proporcionar al Estado una base para su futuro desarrollo económico, fortaleciendo y precisando la acción de la actividad gubernamental.

Para estar en posibilidades de llevar a cabo la Reforma Ad ministrativa se introducen importantes reformas y adiciones a la L.O.A.P.F., asimismo se expiden diversas leyes orgánicas y reglamentarias para poder llevar a cabo las reformas constitucionales. Para facilitar el trabajo administrativo se dictan numero sos decretos, acuerdos, reglamentos y órdenes.

Se crean diversos organismos descentralizados (transporte aéreo federal), desconcentrados (comisión de seguridad nuclear), surgiendo comisiones, institutos (Instituto Tecnológico de Chilpancingo) y otros organismos administrativos. Se busca agilizar, capacitar y responsabilizar a la Administración Pública Federal. Ya que el alto crecimiento de este aparato crea grandes problemas en el orden administrativo, por ejemplo la excesiva concentración de entidades del sector público en la capital. Este crecimiento es tal que algunas instituciones dejaron de operar con la eficiencia requerida.

La descentralización de la vida nacional es respuesta a la centralización política, económica, cultural y administrativa, en la capital de la República, respecto al país, y en las grandes ciudades con relación a las entidades federativas. Para lo que se elabora el "Decreto por el que las dependencias y entidades -

procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance de dicho proceso", publicado el 18 de julio de 1984. Este decreto introduce imprecisiones, con funde la descentralización con la desconcentración administrativa, con la delegación de facultades o atribuciones, y con la --reubicación física de las instituciones, dificulta la definición del régimen jurídico y obstaculiza la realización del programa cuyo avance pretende asegurar.

Sin embargo, se logran grandes avances en materia de descen tralización, como en materia de salud, de educación, de vivienda.

Se da asimismo una reestructuración dentro de las entidades que conforman la Administración Pública Federal. (33)

En 1982 el Departamento de Pesca se convierte en la Secreta ría de Pesca, haciéndose adecuaciones también en la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Programación y Presu puesto, Comercio y Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En diciembre de ese año se emiten nuevas reformas a la L.O. A.P.F., haciéndose una nueva redistribución de competencias con la finalidad de adecuar a la Administración Pública a la evolu ción del estado moderno.

(33) SERRA Rojas Andrés; Carrillo Castro, Alejandro y otros. "Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social, Edit. INAP-praxis, Núm. 60, -México 1985, pp. 125-127.

Se crea la Secretaría de la Controlaría General de la Federación, teniendo como finalidad el normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control que forman parte de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y sancionar o, en su caso, denunciar las irregularidades que éstas presenten ante el Ministerio Público Federal así como una aplicación eficiente del gasto público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales.

La creación de esta Secretaría trajo como consecuencia modificaciones en la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le otorgan facultades de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país.

Tratando de lograr un mejor contenido en el proceso de planeación y una reglamentación integral del gasto público se adicionan las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto concentrando la competencia para establecer las normas sobre la planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas, así como las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la fiscalización y control

de las obras públicas y de las adquisiciones se transfieren a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Buscando fortalecer el gobierno sus acciones para impulsar el comercio exterior y revitalizar los instrumentos de política económica con que cuenta el Estado para fomentar y promover el desarrollo de la industria nacional, se reintegran las atribuciones de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial a la Secretaría de Comercio que se transforma en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Además se introducen modificaciones para que esta Secretaría vigile sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al control de precios de artículos de consumo y uso popular, con el auxilio de las autoridades locales.

Se crea la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, para fortalecer, la función rectora del gobierno en el proceso de desarrollo y resitruir mejor los beneficios que se obtengan de su explotación. Teniendo facultades de administrar el dominio directo del subsuelo.

Se transformó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que además de regular el desarrollo urbano y los asentamientos se complementa con las facultades de protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la conducta de la política de vivienda. Teniendo como facultades el preservar los recursos forestales, de

la flora y la fauna silvestres y contrarrestar los efectos nocivos de la excesiva concentración industrial.

Se reubicaron algunas facultades en materia de comunicaciones y transportes. Se fortaleció el papel de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; se complementaron las facultades de la Secretaría de Gobernación para la definición de políticas y directrices que orienten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el desarrollo de sus programas de Comunicación Social. Se vigorizaron las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria, para una mejor organización -- agraria de los campesinos y aumentar su capacidad de resolución de los problemas jurídicos y sociales que implica la tenencia de la tierra, así como para sentar las bases para un proceso gradual de mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la solución de los problemas agrarios.

En 1985 se transformó la Secretaría de Salubridad y Asistencia en la Secretaría de Salud. (34)

(34) ACOSTA Romeró, Miguel, Alvarez Soberanis y otros. Obra Jurídica Mexicana. Procuraduría General de la República, 2a. Edición, México, 1987, pp. 59-82.

q) Carlos Salinas de Gortari

Asume el poder el 1° de diciembre de 1988, marcando una nueva etapa en la vida política del país como el mismo señaló ante los resultados del 6 de julio de 1988, que vinieron a establecer el surgimiento de un tripartidismo; la desaparición del sistema de partido único dentro de las instituciones democráticas.

El PRI dejó de tener el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, necesarios para llevar a cabo reformas o adiciones constitucionales<sup>(35)</sup> para lo que el PRI en adelante tendrá que buscar alianzas con otros partidos.

Con lo que la separación y colaboración ante los tres poderes se hace más patente, las iniciativas del Ejecutivo serán revisadas y enriquecidas en adelante por los opositores, lo que implica una disminución del tradicional predominio de este poder.

Los lineamientos que ha de seguir su gobierno se encuentran establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, en el que se establece como objetivo primordial alcanzar la moderniza

(35)

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ción de México en lo político, administrativo, económico, social y cultural a través de la renovación de diversas instituciones democráticas, así como el fortalecimiento de figuras como la descentralización y desconcentración con las que se busca revertir los efectos del centralismo tan profundo que vive nuestro país - el cual ha dejado de ser un factor de crecimiento, acarreado - disfuncionalidades y congestionamientos en la toma de decisiones así como en la concentración de las actividades, del ingreso y la riqueza entre individuos, familias, regiones y sectores.

Con estas figuras se busca acercar los centros de decisión a todas las regiones del país que lo requieran para alcanzar de esta manera un desarrollo equilibrado, se fortaleciera el municipio.

La descentralización aparece con una jerarquía sustantiva: en la medida que se avance en la misma, la democratización de la economía nacional se fortalecerá.

Se precisará de la participación de la iniciativa privada y en diversas áreas económicas, para producir empleos, atender la productividad.

Asimismo, se ampliara y promoverá una mayor participación de la inversión extranjera para que la economía mexicana participe con mayor eficacia y competitividad en los mercados mundiales así el día del año en curso se promulgó el Reglamento de la Ley para Regular la Inversión Extranjera y promover la mexicana el cual

tiene las siguientes finalidades:

- Que los procesos de autorización a nuevas inversiones sean automáticos, expeditos, se simplifiquen trámites, se definan requisitos, se elimine la facultad discrecional.

En base a este Reglamento la Inversión Extranjera podrá participar en campos donde se restringía su participación, por ejemplo en materia de transporte aéreo, la inversión extranjera participa en la nueva Compañía Mexicana de Aviación, en la construcción de carreteras, etc.

- Por otra parte se han ido publicando los nuevos reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado, del Departamento del Distrito Federal, y de la Procuraduría General de la República.

- El 6 de julio de este año se publica el nuevo reglamento para el autotransporte, que viene a romper el monopolio que existía en esta área.

-El 10 de agosto se publicó el Nuevo Reglamento de Tránsito que entrará en vigor el 9 de octubre. Establece las normas que se sujetará el tránsito de personas y vehículos, teniendo la finalidad de lograr una mejor distribución de la viabilidad en la ciudad de México.



Existen diversas propuestas para crear una nueva legislación electoral y del trabajo.

En materia electoral en conjunto se persigue una mayor y más transparente democracia, un proceso electoral con certeza y credibilidad, una auténtica composición pluralista de ambas Cámaras, un Tribunal electoral más sólido y una desconcentración indispensable en ciertas fases del proceso<sup>(36)</sup>

Con la nueva Legislación en Materia de trabajo se persigue - que consolide y supere los derechos obreros, que contribuya a mejorar los métodos de producción y acelerar la reconversión del - aparato productivo para satisfacer la demanda nacional y mejorar la capacidad competitiva del país.

En el corto tiempo que lleva en el poder Carlos Salinas de - Gortari se han logrado avances en diversas materias. En relación con la deuda externa el gobierno mexicano logró un acuerdo con - el comité de bancos acreedores para reducir la deuda y sus intereses.

Dentro del sector público se está revisando el tamaño y la - cobertura, se han desincorporado y extinguido diversas empresas paraestatales que ya no eran rentables.

(36) Excélsior 16 de agosto de 1989.

La Empresa Pública, ha sido sujeta a un amplio programa de desincorporación. En base a esta política se estima que solo las entidades estratégicas como Petróleos Mexicanos, o áreas como la generación de electricidad y otras quedarán en manos del Estado. De las 1,115 entidades que componían el sector paraestatal, hoy sólo quedan 444, es decir de 1982 a la fecha se han incorporado 478<sup>(37)</sup> empresas paraestatales que corresponden a los servicios comunitarios, sociales, al ramo manufacturero, financiero, de comunicaciones, transportes, etc.

Otro de los objetivos es terminar con el paternalismo del Estado en el campo, dando oportunidad a los campesinos de participar en las decisiones que afectan al medio rural en materias como crédito, seguro, asistencia técnica, comercio, abasto. Se reestructurarán la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuarios. Se descentralizará y desconcentrarán diversas actividades para que las decisiones del campo no se tomen en las oficinas o centros burocráticos sino en donde residen los conflictos.

Se redefinirán las funciones del Estado a través de una apertura económica al dejar de subsidiar a las empresas o estrategias que sean desincorporadas, reforzando el Estado su acción para crear empleos productivos, y promover el bienestar con inversio-

(37) Excélsior 4 de septiembre de 1989.

nes en educación, vivienda, alimentación y seguridad,

Consideramos que la estrategia a seguir en este sexenio es - fortalecer el sistema de Economía mixta y la rectoría del Estado pero ampliando la posibilidad de acción de los particulares, bien se trate del sector privado o social.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LA**  
**ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

CAPITULO SEGUNDO  
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El Estado Mexicano está estructurado orgánicamente para el ejercicio de sus actividades en tres esferas o competencias: la federal correspondiente a todo el país, para resolver los problemas que afectan los intereses generales; la estatal, tocante a cada una de las entidades integrantes del Estado Federal Mexicano correspondiéndole a el conocimiento o de las relaciones de sus habitantes y la municipal que constituye la división de cada uno de los Estados Federados siendo la base de la división política del país, asimismo nuestra estructura federal se apoya en un supremo poder dividido para su ejercicio según lo establece el artículo 49 constitucional, en tres poderes: el legislativo depositado en el Congreso de la Unión; en el Ejecutivo depositado en el Presidente de la República y el Judicial que comprende la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.

El Poder Ejecutivo desarrolla dos tipos de actividades: de gobierno y administración Pública. La primera consiste en la dirección u orientación de las actividades públicas y privadas a través de la elaboración de mensajes, interpretaciones generales no condicionadas a las leyes sino con vistas al interés general de la nación, así como fijar las políticas a seguir por la Administración Pública Federal en donde el Presidente funge como máxima autoridad.

La segunda actividad desarrollada por este poder es la Administrativa y se encamina a la ejecución de leyes, a la organización y prestación de los servicios públicos y la realización de aquellos fines que se encaminen a la satisfacción de las necesidades colectivas.

El concepto de Administración Pública es dinámico, es decir, se va ajustando a la realidad para satisfacer las crecientes necesidades sociales originadas por diversos factores económicos, sociales y políticos.

La Administración Pública para actuar requiere de órganos ejecutores y de una organización que se encuentra establecida en el artículo 90 de la Constitución que determina que ésta será centralizada y paraestatal, encontrando sus bases de estructura y funcionamiento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley General de Deuda Pública entre otras.

Siendo finalidad de este Capítulo estudiar la Administración Pública Federal, por lo que excluirémos de este estudio las administraciones pública estatales y municipales. En primer lugar trataremos de llegar al concepto más adecuado de Administración Pública, su estructura y organización para determinar como se integran sus órganos, en base a que ordenamientos legales y por último analizaremos en particular cada uno de los órganos que forman parte de ella.

## I. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

### A. Concepto Etimológico

La palabra Administrar deriva de "Administrare", que significa servir a, o de la contracción "Admanus-Traere", que indica - - traera mano, manejar. La palabra Público nos da la idea de todo aquéllo que atañe o interesa a la comunidad, sus fines son de interés general. (1)

En un principio se entendió que la acción de administrar la realizaban aquellas personas que prestaban servicios a la sociedad, posteriormente también fue utilizado para designar a los órganos encargados de la prestación de los servicios, y de esta manera tuvo un doble objeto: el órgano y su actuación, con el calificativo de pública cuando se le relacionó con el Estado.

### B. Concepto Amplio

De una manera general la Administración Pública es aquella actividad humana que trata de unir una serie de esfuerzos encaminados a conseguir una misma meta, que en este caso es el interés general.

(1) SERRA Rojas Andrés. "Derecho Administrativo", T.I. Editorial Porrúa, S. A., 14. Edición. México 1988, p. 273.

### C. Conceptos de Administración Pública

Carlos Juan Bonin en su libro "Compendio de los principios de Administración" define a la Administración Pública como "aquella potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas". (2)

Bonin parte del principio que la Administración Pública ha sido engendrada por las necesidades sociales y su principal tarea es darles satisfacción. Este autor e s t a b l e c e que la administración no obra si el gobierno no le imprime movimiento, que ella misma es incapaz de imprimir, es más, llega a sostener que sin gobierno no hay administración. Idea que no compartimos ya que la administración pública como organización que busca satisfacer las necesidades colectivas ha existido desde que hay organización humana.

Posada Herrera señala "Administración es el número y distribución de agentes que tiene el gobierno a su disposición para poder ejecutar las leyes". (3)

Posada Herrera reduce la Administración Pública a un simple organismo con funcionamiento ejecutivo, sin determinar las entida

(2) GUERRERO Orozco, Omar. "Introducción a la Administración Pública, Edit. Harla, México, 1986, pp. 90-95.

(3) Ibídem, p. 180.



des que la componen, su estructura, ni finalidad, por lo que su definición es muy pobre. La Administración Pública tiene como principal finalidad la satisfacción de necesidades colectivas, siendo la ejecución de la Ley un medio para llegar a ellas.

Para Manuel Cruzado la Administración Pública "es la institución que cuida el fomento y la conservación de los intereses de la sociedad por conducto de los funcionarios establecidos por la ley".<sup>(4)</sup>

Cruzado centra el concepto de administración en el suministro de servicios públicos como atribución del poder ejecutivo, señala "a esa reunión de servicios públicos y al conjunto de reglas que dirigen la relación entre la autoridad administrativa y los particulares, se le ha dado el nombre de administración" siendo por tanto una definición limitada.

El Dr. Andrés Serra Rojas define a la Administración Pública como "aquella entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".<sup>(5)</sup>

Entendemos por tareas sociales aquéllas que se realizan

(4) GUERRERO Orozco, Omar. "Introducción a la Administración Pública Editorial Harla, México 1987, pp. 261-262.

(5) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., p. 79.

con el fin de mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos. Por permanentes, aquellas tareas que tienen por objeto la satisfacción de necesidades generales de una manera uniforme, regular y continua (drenaje, aguas, transportes, etc.), por último la organización de la Administración Pública debe ser eficiente y dar al público el servicio adecuado, para satisfacer las necesidades.

Coincidimos con esta última definición, por ser la más completa, ya que en ella se contempla su organización, su fundamentación legal y su finalidad, elementos necesarios que debe tener toda definición.

La Administración Pública comprende una serie de órganos y unidades administrativas que se encuentran estructurados jerárquicamente entre sí, que dependen del Presidente de la República, - quien actúa como máximo representante y jefe de esta organización, teniendo como finalidad primordial satisfacer necesidades colectivas de manera continua y permanente:

#### A) ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como toda organización la Administración Pública se integra por diversos elementos que la constituyen, a través de los cuales realiza sus actividades y cumple sus fines. Estos elementos los podemos clasificar en cuatro: Estructuras, procedimientos, instalaciones materiales y equipo, y el personal.

## a) Estructuras

La estructura de la Administración Pública es la forma en que ésta organiza a sus órganos sean centralizados, desconcentrados y paraestatales, los cuales se encuentran jerárquicamente integrados para cumplir de una manera eficaz sus funciones.

## b) Procedimientos

Los actos que emite la Administración Pública están sujetos a un procedimiento o camino legal para su realización. Estos procedimientos se encuentran establecidos en las normas jurídicas, teniendo una unidad entre sí, debiendo sujetarse a ellos la actividad administrativa.

## c) Instalaciones Materiales y Equipos

Este tercer elemento abarca desde los edificios donde se establecen los órganos de la Administración, el mobiliario que se utiliza para el desarrollo de la actividad administrativa, las máquinas electrónicas, equipo técnico, instalaciones, la papelería, etc. Siendo regulados estos bienes por el régimen patrimonial del Estado.

Podemos conceptuarlo como aquel material o instrumentos físicos y cotidianos necesarios para desarrollar la actividad administrativa.

## d) Personal

El elemento humano es de especial importancia puesto que son las personas las encargadas de emplear todos los anteriores elementos, "el valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen de la capacidad y conciencia profesional de los empleados públicos", quienes se regulan por el Apartado B del artículo 123 -- constitucional. (6)

Las estructuras, procedimientos, instalaciones materiales y equipos, así como el personal son elementos, que se interrelacionan entre sí, son dependientes unos de otros, y la suma de ellos constituye el medio esencial a través del cual la Administración Pública se encuentra en posibilidades de desarrollar sus actividades y cumplir sus fines.

B) MODOS DE ACTUAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En este inciso haremos referencia a la actividad desarrollada por la Administración Pública. Tradicionalmente sus actividades han sido en un primer momento las de Policía, que tenían como función asegurar la libertad y vigilar la propiedad para mantener el orden, la seguridad, el derecho y la salubridad. La actividad administrativa se reducía al mínimo. En un segundo momen

(6) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 84 y 85.

to histórico aparece el régimen de fomento, en donde se estimula a los particulares a realizar actividades que repercutan en la satisfacción de las necesidades colectivas. Por último aparece el régimen de Servicio Público, a través del cual el Estado directa o indirectamente trata de satisfacer las necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme. (7)

Actualmente la Administración Pública ha ampliado su campo de actividades a áreas que antes estaban reservadas a los particulares (transporte público, servicio de banca, construcción de vivienda.)

El creciente intervencionismo del Estado en las diversas actividades económicas y sociales es una característica de la Administración Pública moderna. Este intervencionismo ha sido consecuencia de diversos factores como el aumento demográfico, la concentración de la población en un determinado espacio territorial, el crecimiento del nivel de vida que imposibilita a gran parte de la población satisfacer sus necesidades prioritarias, -- por lo que exigen al Estado les proporcione mejores condiciones económicas, culturales, sociales y así estar en posibilidad de alcanzar un mejor nivel de vida.

Garrido falla al respecto, afirma: "la causa del intervencionismo administrativo, está en la mayor interdependencia social

(7) Ob.cit., pp. 47-75.

que caracteriza la vida de las modernas comunidades políticas."(8)

Las actividades desarrolladas por la Administración Pública las hemos tratado de clasificar siguiendo el pensamiento de Vetya, quien de una manera concreta y concisa explica las formas o modos de actuar de la actividad administrativa:

- Como órgano de instrucción. Ejecuta las leyes de su competencia, inspecciona todo lo relativo al interés público.
- Como instrumento de operaciones materiales. De esta manera administra bienes de dominio público, ejerce acciones judiciales en su representación y realiza las obras públicas requeridas por el interés público.
- Como distribuidor de cargas y aprovechamientos comunes. Estas actividades abarcan la distribución de atribuciones, el servicio militar, los servicios personales y otros similares.
- Como inspector de gastos públicos. Exigiendo las cuentas relativas a los bienes del Estado y las dependencias de la Administración Pública.
- Como medio de represión. Imponiendo mediante multas a

(8) OLIVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", 1a. Edición, Editorial Porrúa, México 1972, pp. 15-17.

quienes contravengan las disposiciones legales.

Es a través de sus órganos y sus funcionarios en particular, como la Administración Pública se hace presente en la sociedad actuando según sea el caso como órgano de instrucción, como poder moral, como medio de represión, como instrumento de operaciones materiales; estas formas de actividad de la Administración Pública no son limitativas ya que irán ampliándose, conforme se desarrolle la Administración Pública para estar en posibilidades de satisfacer las crecientes necesidades sociales.

### C) CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Partiendo del principio de que las clasificaciones sirven para hacer más asequibles las diferentes acepciones de la Administración Pública desde el punto de vista que se trate, la analizaremos desde una perspectiva orgánica, estructural y en base a su competencia:

a) DESDE UN PUNTO DE VISTA MATERIAL U OBEJETIVO. En general se refiere a la actividad de administrar, de realizar una serie de actos encaminados a conseguir una finalidad determinada.

b) DESDE UN PUNTO DE VISTA ORGANICO, SUBJETIVO O FORMAL. Hace referencia al conjunto de órganos o unidades administrativas que bajo una misma dirección ejercen la actividad administra

tiva. (9)

c) DESDE UN PUNTO DE VISTA ESTRUCTURAL. Podemos clasificarla en directa o indirecta. La primera de ellas contiene a la organización centralizada y desconcentrada. Desde el punto de vista indirecto comprende a la Organización paraestatal.

d) DESDE UN PUNTO DE VISTA DE SU COMPETENCIA. Podemos clasificarla en Federal, Estatal y Municipal. (10)

Por Administración Pública Federal entendemos aquella organización que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y comprende un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales quienes tienen a su cargo ejecutar la ley, atender las necesidades públicas, a través de servicios administrativos o de servicios públicos. Sus instituciones comprenden toda la actividad estatal a excepción de las funciones legislativas, judiciales y de gobierno. Sus órganos encuentran su competencia delimitada en las leyes respectivas. (11)

Su relación jurídica la encontramos en primer lugar en la Constitución Federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, entre otras.

(9) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., p. 77

(10) ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., 3a. Edición, México, 1979, pp. 61-62.

(11) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 78-79.



La Administración Estatal hace referencia a la función administrativa realizada por los gobiernos locales. Las bases jurídicas de la administración estatal se encuentran en la Constitución general, en cada una de las constituciones estatales, en las leyes electorales, en las leyes orgánicas de administración, etc. En estas disposiciones encontramos su estructura, las funciones específicas de los órganos, etc.

Entre las actividades administrativas realizadas por los Estados tenemos las siguientes: mantenimiento de la paz social; organización de los procesos electorales federales y locales; administración de justicia, a través del ministerio público local; administración penitenciaria; expedición de autorizaciones y licencias de diversas clase, otorgamiento de concesiones a particulares para la prestación de servicios públicos; construcción de obras públicas, etc.

El Municipio es la base de la división territorial y de la organización político administrativa del Estado Mexicano. El artículo 115 de la Constitución, establece que el Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa; al que se le otorga capacidad para administrar libremente su hacienda; así como personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Su regulación jurídica la encontramos en la Constitución Federal, en las Constituciones Estatales, en las leyes orgánicas

municipales y las leyes de hacienda municipal, donde se señalan las facultades de sus órganos, el manejo de las finanzas municipales, etc.

En el orden reglamentario el Ayuntamiento está facultado para expedir los reglamentos que rigen la administración interna municipal, los servicios públicos que está obligado a prestar y las actividades de los particulares vecindados en su circunscripción. (12)

#### D) FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública representa una parte de la actividad que el Estado desarrolla, entendiendo al Estado como un sistema político y a la Administración Pública como un subsistema de éste, por lo que el Estado abarca la actividad de la Administración Pública.

Los fines del Estado constituye un elemento esencial que justifica su existencia, y van siendo fijados por la sociedad para satisfacer sus necesidades políticas, sociales, económicas, etc. Estos fines se han ido transformando e incrementando con el tiempo, y van a depender en gran parte de la concepción filosófica-política que se tenga del mismo.

(12) Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México, Ediciones INAP, Tomo I, 1a. Edición, México 1984, pp. 261-314.

De manera general podemos citar cuatro fines del Estado, los cuales son citados por Brewer Carías en su libro "Derecho Administrativo" y estos son: fines de política general y orden público; de desarrollo económico; desarrollo social y fines de desarrollo físico y ordenación territorial. (13)

Los fines de la Administración Pública se encuentran comprendidos dentro de los fines del Estado, y van a ser establecidos a través de leyes conforme al interés público, estos fines no solo comprenden el administrar, negociar, conciliar y concertar sino que también la administración interviene en una amplia gama de decisiones políticas, económicas y financieras con todos los segmentos de la sociedad, pero no todos los fines del Estado están a cargo de la administración pública federal ya que nuestro régimen federal encomienda su realización en ocasiones a las administraciones estatales y municipales y a los propios particulares; para concretarlo evocaremos el pensamiento de Juan Gascón Hernández quien señala cuatro finalidades que consideramos abarcan en conjunto los fines de la Administración Pública:

- Finalidad de orden jurídico.
- Asegurar un mayor desarrollo intelectual y un perfeccionamiento moral de los individuos.
- Lograr una mayor riqueza nacional, poniéndola al servicio de la nación, y

(13) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., p. 28.

- Asegurar un mínimo de vida decorosa para todos los individuos.

Los fines de la Administración Pública repercuten de una manera directa sobre las actividades que ésta realiza, es decir, si aumentan los fines de una manera proporcional se incrementarán las actividades. (14)

Para estar en posibilidades de alcanzar estos fines la Administración Pública se vale de ciertos medios que facilitan su actividad, ordenándola y haciéndola eficaz.

#### PLANIFICACION

Consiste en prever hacia el futuro, es una función administrativa que tiende a señalar los objetivos generales a seguir por una institución o conjunto de instituciones, a corto, medio y largo plazo, definiendo sus políticas o estrategias a seguir,

#### CAPACIDAD

O medios económicos disponibles o previsibles.

#### ORGANIZACION

Que consiste en determinar la estructura de los órganos y -

(14) Ob.cit., p. 23.

la asignación de trabajo.

### DIRECCION

Implica el dirigir u ordenar, tomando decisiones sobre las tareas a realizar bajo principios económicos, técnicos y jurídicos.

### EJECUCION

Consiste en la realización concreta de los fines señalados en las leyes.

### CONTROL

O examen de lo realizado para de esta manera corregir las deficiencias, errores y para demandar responsabilidades a los infractores, midiendo el desarrollo logrado y guiarlo hacia la meta predeterminada. (15)

## E) INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION FEDERAL

De conformidad con el artículo 90 de la Constitución y con la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, que la regula, la Administración Pública se divide para el mejor desarrollo de sus actividades en organismos centralizados y paraestatales. A continuación haremos una clasificación sinóptica de como se integran cada una de estas dos grandes ramas:

(15) Ob.cit., pp. 73 y 74.

	<b>CENTRALIZADA:</b>	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
	Organización donde los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública, que mantiene la unidad de acción para realizar sus fines.(15)	SECRETARIAS DE ESTADO DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
<b>ADMINISTRACION</b>		
<b>PUBLICA</b>	<b>DESCONCENTRADA:</b>	Organización no personificada a través de la cual una dependencia centralizada delega facultades a un órgano inferior a fin de que conozca directamente determinadas cuestiones, otorgándoles cierta autonomía técnica.
<b>FEDERAL</b>		
	<b>PARAESTATAL:</b>	DESCENTRALIZADOS
	Organización que mantiene un régimen jurídico especial que les permite actuar con cierta autonomía orgánica y técnica.	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO. INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS FIDEICOMISOS

(15) ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S. A., 3a. Edición, México 1979, pp. 61-62.

## II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

En este apartado haremos referencia a los artículos constitucionales que establecen las bases y formas de organización de la Administración Pública Federal.

Estos artículos son el 89, que norma la intervención del titular del Poder Ejecutivo en diversas materias como la promulgación y ejecución de leyes federales, expedición de reglamentos, nombramientos y remoción de diversos funcionarios, declaración de guerra, dirección de negociaciones diplomáticas, celebración de tratados, etc. El artículo 90 que determina la estructura y forma de organización de la Administración Pública Federal. El artículo 91 que determina los requisitos para ser secretario del despacho. El artículo 92 prevé el refrendo como un elemento indispensable para la validez de los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente y el artículo 93 establece la obligación por parte de los Secretarios y Jefes de Departamento de dar cuenta ante el Congreso del estado que guarden sus respectivas áreas. Asimismo veremos la relación que guarda cada uno de estos artículos constitucionales con los demás, dando una explicación de cada una de ellos para facilitar su comprensión.

ARTICULO 89

LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE SON LAS SIGUIENTES:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente,



o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetivos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Derogada;

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos senten

ciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no está en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XIX. Derogada;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución<sup>(16)</sup>

(16) Constitución Política. Ob.cit.

Del análisis de este precepto se deriva la caracterización de nuestro sistema de gobierno presidencial, siendo este sistema el que garantiza una mayor independencia y fuerza del Presidente para la dirección de los asuntos que expresamente le confiere la Constitución.

El Ejecutivo cuenta con unidad de mando y autonomía para tomar decisiones urgentes y de carácter técnico que demandan los problemas modernos, contando con una suma de poderes que garantizan su acción uniforme.

Por otra parte el Ejecutivo está sujeto a un régimen de facultades expresas, ya que sólo lo que se consigna dentro de la norma constitucional le está permitido y todo lo no consignado en el precepto le está prohibido; lo que garantiza la certeza a los ciudadanos, de los límites del poder del Presidente. (17)

Para entender de una manera más clara y didáctica las facultades y obligaciones del Presidente contenidas en el artículo 89 en cita, trataremos de clasificarlas siguiendo el método que el maestro Pichardo Pagaza, establece en su libro "Introducción a la Administración Pública de México".

(17) Derecho del Pueblo, Tomo IX Cámara de Diputados, pp. 89-145.

a) Facultades Ejecutivas Exclusivas del Presidente

- Promulgar las leyes emanadas del Congreso. Entendemos por Promulgar aquel acto por medio del cual el Presidente autentifica la existencia y regularidad de una ley emitida por el Congreso. Comprende, una serie de actos jurídicos tendientes a comprobar la existencia de una Ley, ordenando su publicación en el Diario Oficial para el conocimiento de quienes quedaran obligados por la ley, estableciendo el contenido de la misma y la fecha exacta de entrada en vigor.

- Ejecutar las leyes. La Ejecución implica una serie de actos encaminados a la aplicación de la ley a los casos concretos, es la ejecución material de la ley.

- Reglamentar. Es la facultad del Poder Ejecutivo de emitir Reglamentos que consisten en un conjunto de normas obligatorias de carácter general, tendientes a facilitar la aplicación de las leyes.

- El Derecho de veto. Es la facultad que tiene el Presidente, una sola vez de no promulgar una ley emanada del Congreso por no estar de acuerdo con ella, debiendo devolverla a la cámara de origen, con observaciones, dentro de diez días hábiles, si no se encuentra en sesiones deberá hacerse el primer día hábil en que se reúna. Si el congreso devuelve el proyecto de ley sin modificaciones y aprobado por las dos terceras partes del número total de votos emitidos en cada cámara, el ejecutivo no podrá abstenerse de promulgarla y publicarla.

- Nombrar y remover a los funcionarios de la Administración Pública Federal. Los nombramientos directos del Presidente incluyen a los Secretarios de Estado, al jefe del Departamento del Distrito Federal, y al Procurador General de la República. No se necesita la ratificación del Senado o del Congreso, el Presidente puede removerlos en el momento que considere conveniente, a su discreción.

Los empleados federales cuyo nombramiento o remoción está previsto en la Constitución o en otras leyes, están sujetos al régimen jurídico contenido en el apartado B del artículo 123 -- constitucional y en su ley reglamentaria.

- Tener el mando de las fuerzas armadas.
- Habilitar toda clase de puertos.
- Establecer aduanas marítimas y fronterizas.

b) Facultades Ejecutivas con la aprobación de la Cámara de Diputados.

Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

c) Facultades Ejecutivas con la Aprobación de la Cámara de Senadores

- Nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.

- Nombrar coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.

- Nombrar los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Disponer de la guardia nacional por razones de seguridad interna y externa.

- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como aceptar sus licencias y renunciaciones.

d) Facultades Ejecutivas con la Aprobación del Congreso General

- Declarar la guerra.

- Celebrar tratados con las potencias extranjeras.

- Dirigir las negociaciones diplomáticas.

- Convocar a sesiones extraordinarias, por acuerdo de la comisión permanente.

- Pedir, en su caso, la destitución de las autoridades judiciales.

e) Facultades Ejecutivas relacionadas con el Poder Judicial

- Facilitar al poder judicial los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones.

- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común. (18)

El artículo 89 se relaciona con los demás preceptos contenidos en el Capítulo III y con los artículos 73, 74 y 76, del 108 al 111; y 133 que rigen respectivamente, las facultades del Congreso y las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; lo relativo a los delitos oficiales, y la elevación a la categoría de Ley Suprema los tratados que celebre el Presidente con aprobación del Senado.

Algunos otros preceptos contienen facultades presidenciales no incluidas en este artículo. Así el artículo 25 referente a la rectoría del Estado sobre la economía nacional; establece la obligación del Ejecutivo de fomentar el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza. El planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, regular y fomentar las actividades que demanden el interés general. Basado en la ley respectiva, establecer los mecanismos de organización y expansión de la actividad económica del sector social y de aquellas organizaciones sociales de producción distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El artículo 26 contempla el establecimiento del Sistema Nacio

(18) PICHARDO Pagaza. "Introducción a la Admón. Pública en México", Tomo II, Editorial INAP, pp. 50-70.

nal de Planeación Democrática. Obligación del Ejecutivo de sujetarse a un Plan Nacional de Desarrollo. Establecer los mecanismos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación democrática, así como los criterios de formulación instrumentación, control y evaluación del Plan y de los programas de desarrollo.

El artículo 27 referente al Dominio de la Nación y del Estado sobre los recursos naturales; determina las atribuciones del Ejecutivo en materia agraria y agropecuaria. Disponer las medidas para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad. Promover las condiciones para el desarrollo rural integral, para generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su incorporación al desarrollo nacional. Expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El artículo 28 que contiene las atribuciones del Estado en materia de producción y distribución de mercancías y servicios incluyendo los de la banca; establece como obligación para el Ejecutivo el crear las empresas públicas monopolicas en áreas de interés estratégico. Prestar de manera exclusiva el servicio público de Banca y Crédito a través de instituciones específicas, con base en la ley reglamentaria. Contar con organismos y empresas necesarias para el mejor manejo de las áreas estratégicas a cargo --



del gobierno federal. Imponer las modalidades, mediante leyes reglamentarias, a la organización de la distribución de los artículos mencionados, materias o productos evitando intermediaciones innecesarias y excesivas que provoquen escases y alza de los precios.

El artículo 33, determina la participación del Ejecutivo en la expulsión de los extranjeros, el 131 en la fijación de tarifas de cuotas de exportación e importación, en el artículo 74 fracción IV se establece la obligación del Ejecutivo de enviar las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la federación y el Distrito Federal, y en el artículo 123 relativo a las atribuciones del Estado para regular las relaciones laborales; se establece la facultad del Ejecutivo para proponer el salario mínimo anual y designar representantes ante los tribunales del trabajo y la comisión nacional de participación de utilidades. (19)

#### ARTICULO 90

Establece "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación

(19) PICHARDO Pagaza. Op.cit., pp. 186-188.

de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." (20)

De este texto constitucional se derivan seis elementos principales:

1. Establece la personalidad de la Administración Pública Federal como una entidad globalizadora.

2. Determina la naturaleza dual de su estructura tanto centralizada compuesta por la Presidencia, Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la Federación como la Paraestatal integrada por los organismos paraestatales. Habrá centralización cuando los órganos se encuentren estructurados jerárquicamente dependiendo de la Administración Pública la cual mantiene la unidad de acción para lograr sus fines. El régimen de la administración paraestatal consiste en una organización administrativa paralela a la centralizada que comprende una diversidad de entidades, que cuentan con una estructura y personalidad propias, independiente de la centralizada. (21)

(20) Constitución, Op.cit.

(21) SERRA Rojas Andrés. Op.cit., pp. 498-99.

3. Establece que una ley orgánica del Congreso creara y distinguiera la administración pública centralizada de la administración pública paraestatal.

Esta ley se promulga el 29 de diciembre de 1976; denominándose Ley Orgánica de la Administración Pública Federal <sup>(22)</sup>, estableciendo 17 Secretarías y dos Departamentos Administrativos. En la actualidad son 18 Secretarías y, un Departamento Administrativo.

4. Se le asignan a dicha ley tres funciones: la de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; definir las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y como una tercera función la de definir la intervención del Ejecutivo en la operación de tales entidades.

La Ley Orgánica viene a redistribuir y a crear nuevas funciones de las Secretarías, establece las bases jurídicas para la -- creación de las oficinas auxiliares y de apoyo técnico directo -- al Presidente.

5. Diferencia dos tipos de dependencias centralizadas: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

(22) En lo sucesivo se le denominará LOAPF o Ley Orgánica.

Las Secretarías de Estado y los Departamento Administrativos son organismos que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, y tienen como objeto el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativos. Ambos órganos tienen el mismo rango y entre ellos no habrá preminencia alguna. Los titulares de ambas dependencias ejercerán sus funciones de competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Al frente de cada Secretaría se encuentra un Secretario de Estado el cual es el titular, dependen al igual que los Jefes de Departamento directamente del Presidente, quien los nombra y remueve libremente; sus funciones pueden ser políticas o administrativas, refrendan sus actos.

En la actualidad solo se reconoce del Departamento del Distrito Federal y cuenta con características especiales que lo diferencian de los demás órganos centralizados. Cuenta con una personalidad y capacidad jurídica propia a través de la cual puede adquirir los bienes necesarios para el ejercicio de sus funciones, así como con un patrimonio conformado con bienes de dominio público y privado.

6. Instruye que las diversas leyes específicas sean las que determinen las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, así como las relaciones entre las mencionadas entidades y las dependencias centrales.

Este artículo se relaciona con otros artículos constitucionales como el 25 en lo relativo a que determina las áreas estratégicas a cargo del sector público; con el 26 que señala como facultades el establecer los procesos de participación y consulta popular; con el 28 que contiene las atribuciones del Estado en materia de producción y distribución de mercancías y servicios; con el 29 en la suspensión de garantías; así como del 108 al 114 que establecen la responsabilidad de los servidores públicos.

#### ARTICULO 91

Establece: "Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".<sup>(23)</sup>

Este artículo establece los requisitos mínimos que deben de satisfacer los Secretarios de Estado o del Despacho, en atención a la importancia de su función administrativa, técnica y política que desempeñan en su calidad de colaboradores inmediatos del Presidente.

Esta disposición guarda relación con el artículo 30 que establece quienes son mexicanos por nacimiento; con el 34 que indica los requisitos para ser ciudadano; con el 35 y 38 que enumeran sus prerrogativas y las causas de suspensión; con el 37 Apartado B - que señala los casos en que se pierde la ciudadanía; con el 90;

(23) Constitución, Op.cit.

que instituye los secretarios del despacho; con el 92, que establece el refrendo de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente; con el 93, que faculta al Congreso a requerir su presencia; y con los artículos del 108 al 114, en lo referente a su responsabilidad como funcionarios públicos. (24)

#### ARTICULO 92

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". (25)

Los reglamentos como ha quedado establecido consisten en un conjunto de normas obligatorias de carácter general, tendientes a facilitar la aplicación de las leyes.

Los Decretos consisten en una decisión administrativa que crea una situación jurídica concreta o individual, no tienen el carácter general atribuido a las leyes.

El acuerdo es una resolución unilateral que hace referencia a la terminación, decisión u orden de autoridad. Es un acto de na-

(24) Derechos del Pueblo. Op.cit., Tomo X, pp. 213-300.

(25) Constitución, Op.cit.

turaliza reglamentaria. Por último una Orden es un mandato expresado legalmente. (26)

El Refrendo consiste en el acto de autorización y autenticación que los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo realizan frente a los actos del Presidente. Siendo un requisito indispensable para la validez de los mismos. (27)

Los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativos serán responsables del ejercicio del control sobre los actos administrativos que ordenen y ejecuten en sus respectivos ámbitos de competencia de acuerdo a las disposiciones superiores que hayan refrendado, fortaleciendo de esta manera la eficacia de la labor administrativa y manteniendo la unidad de la Administración Pública.

#### ARTICULO 93

"Los Secretarios del Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismo descentraliza

(26) SERRA Rojas Andrés. Op.cit., pp. 209-210.

(27) Op.cit., p. 549.

dos federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal." (28)

Este artículo se encuentra integrado por tres párrafos, el primero de ellos impone, a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamentos Administrativos, la obligación de informar al Congreso de la Unión, una vez abierto el período ordinario de sesiones, del estado que guarden sus respectivos ramos. Este primer párrafo tiene en nuestro sistema un carácter meramente informativo que tiene por objeto hacer del conocimiento del órgano legislativo, la marcha general de los asuntos de la Administración Pública, función que corresponde al órgano Ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República, quien se ve auxiliado por los Secretarios del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos para la atención de los asuntos de su competen-

(28) Constitución.Op.cit.



cia. Es decir, la emisión de un voto de censura por parte del Congreso hacia el Secretario o Jefe del Departamento que rinda su informe, no los coloca, necesariamente ante la situación de presentar su renuncia, ya que tanto su nombramiento como remoción son facultades exclusivas del Presidente quien los nombra.

El segundo párrafo de este artículo en mención, faculta a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para citar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, Directores y Administradores de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que cuando se discuta en dichas Cámaras, una ley, o se estudie un asunto que se refiera a las actividades que dicho funcionario realiza dando un informe al respecto para precisar y esclarecer el proyecto de ley u otro asunto relacionado con su ramo, siendo de esta manera la tarea legislativa más precisa.

El tercer y último párrafo de este artículo viene a ser un medio de control de las Cámaras sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, para regular su buen funcionamiento.

El artículo 93 se relaciona con el artículo 69 que establece la obligación del Presidente de rendir un informe anual al Congreso; con el 90, que prevé, la existencia de las Secretarías de Estado en el número y con las facultades que establezca el Congreso por una ley; con el 91, que señala los requisitos para ser Secre-

tario; con el 92, que prevé el referendo para la validez de los decretos, reglamentos y órdenes del Presidente y con los artículos del 108 al 114, referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. (29)

Como ha quedado establecido estos artículos constitucionales establecen las bases sobre las que han de estructurarse e integrarse las dependencias y órganos que integran la Administración Pública Federal así como los requisitos y obligaciones de los funcionarios que forman parte de ella, de lo que deriva su importancia, para el desarrollo de este trabajo.

### III. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

#### 1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CONFORME A LA LEY ORGANICA QUE LA CONTIENE Y REGULA

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distribuye y organiza la competencia de los órganos que integran la Administración Pública Federal, esta ley viene a llenar los vacíos de la antigua Ley de Secretarías como era la falta de mención de

(29) Los Derechos del Pueblo, Op.cit.

las partes constitutivas de la propia Administración Federal, de las entidades que integran al sector Paraestatal, del gobierno del Distrito Federal, la planeación y programación de la Administración, la sectorización entre otros.

Con esta ley se precisan responsabilidades y se simplifican estructuras, contando el Ejecutivo con un instrumento administrativo eficaz que determina en forma clara y precisa cuales son las facultades de las dependencias y entidades que integran a la Administración, y sus modalidades de creación y funcionamiento. A través de ella se realizan los ajustes necesarios para evitar la duplicidad de funciones, se establecen las bases de creación de las oficinas de apoyo al Presidente, se introducen los organismos desconcentrados como apoyo a las dependencias del ejecutivo.

La importancia de esta ley orgánica es trascendente en la organización y funcionamiento de la Administración Pública, por lo que consideramos necesario analizar su contenido, haciendo un desglose de los temas más reelevantes que contempla.

#### a) Administración Centralizada y Paraestatal

La Administración Pública Federal de conformidad con los artículos 1, 2, 3, 4, 5, y 8 de la ley, está conformada por la Administración centralizada, que es aquella organización jerárquicamente estructurada por un conjunto de órganos que guardan una dependencia unitaria y directa con el poder central y está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Es-

tado, los Departamentos Administrativos y por la Administración Pública Paraestatal, la cual se conforma por una serie de organismos que colaboran en la realización de los fines del Estado y que sin ser parte de la organización centralizada, ésta mantiene relaciones de control y vigilancia sobre ella y se integra a su vez por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos.

b) Creación de Oficinas de Apoyo Directo al Presidente

En el artículo 8 de la Ley Orgánica se establecen las bases jurídicas para la creación de oficinas auxiliares y de apoyo técnico directo al Presidente. Con base en este artículo a través de acuerdos emitidos por el Presidente se han establecido coordinaciones en materia de estudios administrativos, comunicaciones, asuntos jurídicos, evaluación, productos básicos, etc.

c) Desconcentración Administrativa

Este tipo de organización es conceptuada por la ley en su artículo 17. Estos organismos cuentan con autonomía técnica que implica un poder de decisión y con normas especiales de gestión, quedando circunscritos al ámbito de la Secretaría o Departamento

que desconcentró sus funciones, de quien dependen directamente, responsabilizándose de las decisiones principales.

La finalidad principal de estos organismos es la de acelerar los procesos decisivos, obtener la colaboración de los administrados y atender las demandas locales. El artículo en cita fundada en su texto la desconcentración técnica y territorial.<sup>(30)</sup>

#### d) Sectores de la Administración Paraestatal

Con base en los artículos 48 y 49 se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo. Se faculta al Presidente para crear sectores administrativos, agrupando a las entidades paraestatales de modo que las Secretarías y Departamentos actúen como cabezas de sector correspondiéndoles -- coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos supremos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

Se puede definir a la Sectorización como "aquél acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales

(30) RUIZ Massieu, José Francisco. "Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana", Edit. Limusa, México 1981, pp. 24-28.

bajo la coordinación del titular de una Secretaría o Departamento."<sup>(31)</sup>

Los objetivos básicos de la organización sectorial son los siguientes:

- Ordenar la Administración Pública Paraestatal en sectores con el fin de lograr una mayor coordinación y control de las entidades que la integran.

- Elevar la eficiencia de las entidades para fortalecerlas como instrumento básico del Estado como rector del desarrollo.

- Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en el sector administrativo en instrumentos para la implantación de las políticas sustantivas que lleven a cabo las dependencias centralizadas.

- Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la Administración Pública Federal.

En el sistema de agrupamiento estructural existen tres categorías sectoriales o niveles de decisión:

- I. Las Secretarías o entidades de orientación y apoyo global, denominadas Globalizadoras que son: la Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la

Controlaría General de la Federación.

II. Las Secretarías y el Departamento del D.F. que son coordinadores o cabezas de sector.

III. Las entidades agrupadas bajo cada coordinadora de sector y tienen un número variable.

Las Secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, y la Contraloría en su condición de dependencias de orientación y apoyo global, llevan a cabo las siguientes tareas para efectos de la sectorización:

- Normativas o definitorias como órganos de autoridad.
- De vigilancia y control global, en materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos del sector público.
- De apoyo y asistencia técnica, para habilitar a las dependencias en su papel de coordinadores de sector.

Entre las funciones de las dependencias coordinadores de sector podemos mencionar la de integrar la presentación de los planes y programas de las entidades que se agrupan en su sector ante las dependencias responsables de las decisiones globales, la planeación, programación, presupuestación, evaluación, vigilancia, información, así como acciones específicas para establecer normas jurídicas, instrucciones sobre organización y moderniza-

ción administrativa.

Uno de los propósitos básicos que persigue la sectorización de las entidades paraestatales es que la cabeza de sector formule estudios sobre cada una de ellas, a fin de proponer la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de ellas, dentro del sector respectivo; estudiar y someter a consideración del Presidente, vía la globalizadora específica, las modificaciones a su estructura básica.

Dentro del esquema sectorial, las entidades paraestatales mantienen su personalidad jurídica, conservando su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque se obligan a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto.

#### e) Planeación del Sector Público

La Planeación es una función administrativa que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazo; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de las instituciones y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la Administración que son: la programación, financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados.



En esta materia la Administración Pública ha introducido cuatro principios el control en una sola dependencia de las distintas funciones ligadas a la planificación; la obligación que la acción pública sea programática; la responsabilidad de elaborar planes y la introducción de los agrupamientos sectoriales.

Por lo que se refiere al primer punto la Ley Orgánica atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la planeación, programación, presupuestación, control global del sector paraestatal, su evaluación, información y contabilidad.

El artículo 9 establece que las dependencias y entidades conduzcan sus actividades en forma programada y que se apegaran a las políticas, prioridades y restricciones del Gobierno Federal para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

La sectorización tiene un importante papel en esta materia, cubre los aspectos de planeación, a efecto de estructurar un sistema nacional de planeación, que emita planes globales, sectoriales e institucionales.

f) Reuniones de Gabinete

El artículo 7 faculta al Presidente para convocar a reuniones con determinados Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, cuando se trate de definir o evaluar la política

del Gobierno Federal en materias que sean de competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública, lo que ha dado origen a los llamados gabinetes especializados: de salud pública, agropecuario, económico y de comercio exterior. Así por ejemplo, el gabinete económico se integra por las siguientes Secretarías: Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Trabajo y Previsión Social; teniendo como funciones analizar e instrumentar en forma conjunta los lineamientos generales de la política económica y financiera - por indicaciones del Presidente. (32)

Ejemplo: Reunión para analizar la viabilidad del alza de salarios, renegociación de la deuda, etc.

#### g) Convenios de Coordinación

La Ley Orgánica establece la celebración de convenios dirigidos a vincular la esfera federal con la local. Con base en el artículo 22 es posible utilizar la concertación para que las autoridades locales se unan a los planes que establezca la federación.

Estos convenios agilizan la marcha de la Administración Federal.

(32) PICHARZO Pagaza. Ob.cit., pp. 16, 207-211, 225-232.

ral y provee de recursos a las autoridades locales y municipales. Ejemplo: los convenios de coordinación realizados con las oficinas fiscales para la recaudación de impuestos. A partir de la publicación de esta Ley Orgánica se emiten diversas disposiciones jurídicas que tienen la finalidad de complementarla y desarrollar algunos de sus aspectos ejem la Ley Federal de Entidades Paraestatales del 14 de mayo de 1986, la Ley General de Deuda Pública - del 31 de diciembre de 1976, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del 31 de diciembre de 1986, etc.

Por último estableceremos un cuadro que contienen los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin antecedentes en la Ley de 1958, con la finalidad de que queden claras las innovaciones que esta ley introduce dentro de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Artículos de la Ley de 1976 sin antecedentes en  
la Ley de 1958.

Artículos	Contenido
1°	Partes constitutivas de la Administración Pública Federal
2°	Dependencias que componen a la Administración Pública centralizada.
3°	Entidades que integran a la Administración Pública paraestatal.
4°	Procurador General de la República
5°	Gobierno del Distrito Federal
7°	Creación Legal de departamentos administrativos
8°	Oficinas de la Presidencia de la República
9°	Planeación y Programación de la Administración Pública Federal

... Continua

- 17 Organos administrativos desconcentrados
- 19 Actualización escalafonarfa y establecimiento de estímulos, recompensas y condiciones generales de trabajo
- 22 Convenios de coordinación Gobierno Federal-Gobiernos de los Estados
- 23 Informes de los Secretarios y Jefes al Congreso y citación de funcionarios
- 45\* Concepto de organismo descentralizado
- 46\* Concepto de empresa de participación estatal mayoritaria
- 48\* Concepto de empresa de participación estatal minoritaria
- 47\* Concepto de empresa de participación estatal mayoritaria por asimilación
- 49\* Concepto de fideicomiso público
- 50 Sectorización
- 51 Facultades de los coordinadores de sector
- 52 Nombramiento de los miembros de los órganos colegiados paraestatales
- 53 Nombramiento de representantes del Ejecutivo Federal-accionista
- 54 Apoyo recíproco de entidades sectorizadas<sup>(33)</sup>

---

\* El antecedente se encuentra en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

Pasaremos a analizar al Poder Ejecutivo que contempla en su organización a la Administración Pública Federal para el ejercicio de su funcionamiento administrativo la cual comprende a la - organización Centralizada y a la paraestatal, estudiando en particular a cada uno de los organismos que forman parte de ambas, sus conceptos, sus elementos, características y finalidades, para entender de una manera más clara y precisa la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal.

## 2.- PODER EJECUTIVO FEDERAL

Es uno de los tres poderes básicos del Estado, que doctrinalmente asume la tarea de realizar la voluntad del órgano legislativo.

El Poder Ejecutivo Federal está constituido por un conjunto de órganos a quienes la ley encarga el ejercicio de la función - administrativa y por excepción la realización de algunos actos de naturaleza legislativa y jurisdiccional.

El ejercicio de este poder se deposita en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien ejercerá el cargo en forma directa, o a través de sus representantes por la vía de la delegación de facultades. La designación del Presidente es hecha a través de elección popular y ejerce el poder por un tiempo limitado de 6 años.

El Presidente es la autoridad más elevada de la jerarquía ad ministrativa, al mismo tiempo desde un punto de vista político es el órgano más representativo del Estado.

Desde el punto de vista constitucional y administrativo tiene las siguientes funciones:

- Es el más alto representante de la vida política nacional y el titular directo de la representación del Estado.
- Su rango, consideraciones y honores lo colocan como el per sonaje político más reelevante del Estado.
- Es el jefe de la armada, el ejército y la Administración Pa blica.
- Dirige la política exterior, financiera y general del Estado.

Sus facultades se encuentran previstas en el Artículo 89 de la Constitución, así como en diversos artículos como son el 25, 26, 27, 28, 33 de la Constitución, las cuales han sido analizadas anteriormente.

#### EL PRESIDENTE COMO ORGANO POLITICO Y ADMINISTRATIVO

Como órgano político el Presidente asume la tarea gubernamen

tal de dirección y orientación de los negocios públicos, mientras que como órgano administrativo le corresponde la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

La organización centralizada organiza el Poder Ejecutivo para realizar las actividades administrativas. El Presidente es el jefe supremo de la Administración Pública en él se reúnen todas las facultades como autoridad central de donde surgen distintas líneas cada una de las cuales va descendiendo jerárquicamente hasta llegar a los órganos inferiores.<sup>(34)</sup>

#### a) Concepto de Centralización

"Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas".<sup>(35)</sup>

Este tipo de organización tiene como beneficios, el poder establecer un criterio administrativo uniforme, y como inconveniente la pérdida de rapidez y oportunidad en la tramitación administrativa por la concentración tan grande de actividades que alcanza, lo que congestiona su funcionamiento y repercute en la eficaz satisfacción de necesidades colectivas.

(34) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 532-533.

(35) SERRA ROJAS, Andrés. Ob.cit., p. 509.

## CARACTERISTICAS:

- Su personalidad jurídica es la misma que el Estado, toda competencia pública se le atribuye a él.
- Sus facultades son otorgadas a través de la Constitución y la ley.
- Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos.
- Existe un centro de decisión, que es el Presidente de la República.
- En el Poder Ejecutivo se concentran las facultades de mando que consiste en la atribución a los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los órganos inferiores a través de oficios, circulares, acuerdos, etc., la facultad de decisión que consiste en emitir actos administrativos, reservando a los órganos inferiores la realización de los trámites necesarios para dejar a los actos en estado de dictar la resolución conducente; de nombramiento, que es la facultad de hacer las designaciones de los funcionarios o empleados de los órganos subordinados; de vigilancia, que permite a los órganos superiores conocer las actuaciones de los órganos inferiores, los cuales están en obligación de informar a aquellos a través de informes, visitas, consultas el desenvolvimiento de su actividad; la facultad disciplinaria, tiene la finalidad de corregir las faltas en que incurran los traba-



adores en contra de la propia administración o de los particulares.

De todas estas facultades mencionadas consideramos que las más importantes son las de mando y de decisión, por mantener la relación jerárquica y dar unidad a la Administración Pública Central, además que estas dos facultades son un presupuesto para -- que se den las otras.

- Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que se suceden de arriba abajo formando una estructura unitaria. (36) Ejemplo; Subsecretaría, Oficialía Mayor, Direcciones Generales, Subdirecciones, etcétera.

#### PROCEDIMIENTOS PARA REALIZAR LA CENTRALIZACION

Los procedimientos a través de los cuales la administración pública concentra en ella las facultades mencionadas, son las siguientes:

1. Concentración de la coacción o fuerza pública en favor de la Administración Central;
2. Concentración del poder de decisión y de expedición de órdenes.

(36) OLIVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, D.F., 198, pp. 284-287.

3. Concentración de la competencia técnica, la cual parte del supuesto de la división del trabajo buscando una organización administrativa mejor preparada técnicamente.
4. Concentración del poder de nombramiento, que cooresponde originalmente al Presidente de la República, pero la organización administrativa otorga esta facultad a los órganos inferiores, a través de las leyes.

#### ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION CENTRALIZADA CONFORME SU REGULACION JURIDICA

Conforme el artículo 90 de la Constitución y los artículos 1, 2 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la organización centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos de administrativos, la Procuraduría General de la República estando en posición de contar con organismos desconcentrados que les estarán subordinados.

##### b) Presidencia de la República

Este órgano forma parte de la Organización centralizada, tiene como finalidad el despacho de los asuntos del Presidente de la República, dando asesoría, apoyo técnico y coordinación. Esta conformada por diversas unidades administrativas que han sido creadas a través de diversos acuerdos emitidos por el Presidente, con base en el artículo 8 de la Ley Orgánica, asimismo sus facultades y -

funciones han sido fijadas a través de estos acuerdos ya que la Ley Orgánica es omisa a este respecto. Actualmente la Presidencia de la República cuenta con las siguientes unidades administrativas:

- Secretaría Particular. Tiene un carácter público e institucional; proporciona al Presidente apoyo y asistencia en materia de audiencias, agenda, archivo, directorio y gestoría de quejas y peticiones que le son formuladas, también es privada en el sentido que atiende los asuntos estrictamente personales del Presidente de la República.

- Dirección de Administración. Se encarga de atender y llevar a cabo las actividades propias de administración de personal, adquisiciones, almacenes y servicios generales. Depende de la Secretaría particular.

- Dirección de Quejas. Concentra, sistematiza y promueve la atención de las inconformidades del público, relativas a los servicios gubernamentales, también depende de la Secretaría particular.

- Estado Mayor Presidencial. Su fundamento jurídico está en el artículo 9 de la Ley Orgánica del ejército y fuerza aérea mexicana, donde se establece que el Presidente dispondrá de un estado mayor, con el carácter de órgano técnico y militar, que lo auxilie en la obtención de información, la planificación de actividades -

presidenciales y la prevención de la seguridad personal del Presidente. Se integra por unidades militares que dependen del Presidente de la República, pero bajo control del estado mayor, tales como el cuerpo de guardias presidenciales, el escuadrón aéreo de transporte presidencial.

- Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinete. Entre las razones que sustentan su creación, sobresale la conveniencia de establecer un sistema en que las instrucciones, requerimientos y políticas derivadas de las reuniones de altos funcionarios sean conducidas a través del propio ejecutivo; y la exigencia de que éste tenga el control en detalle, de las acciones coordinadas que se deriven de esas reuniones.

- Dirección General de asuntos Jurídicos. Corresponde a esta dirección no sólo llevar el registro de todas las disposiciones legales federales, sino evitar duplicidades y contradicciones que surgirían como consecuencia del número tan grande de disposiciones emanadas de las dependencias, otra de sus atribuciones es conocer y dar opinión al Presidente acerca de proyectos de iniciativas, reglamentos, acuerdos o resoluciones presidenciales formuladas por las dependencias; controlar, registrar, compilarlos y remitirlos a la Secretaría de Gobernación para su publicación en el Diario Oficial.

- Dirección General de Comunicación Social. Esta dirección al igual que la anterior tiene como base el artículo 8 de la L.O. A.P.F. Esta unidad tiene la finalidad de informar las activida-

des realizadas por el Presidente y dirigir campañas de difusión para dar a conocer las acciones presidenciales, así mismo tiene la tarea de captar, canalizar y procesar la información de los medios de comunicación de los acontecimientos de interés para el presidente. (37)

c) Secretarías de Estado

CONCEPTO

Son órganos centralizados, constituidos por un conjunto de servicios y actividades fijadas a través de leyes que tienen como finalidad auxiliar al Presidente en el estudio, planeación y despacho de los negocios administrativos, asegurando la acción del gobierno en la ejecución de la ley.

El frente de cada Secretaría se encuentra un titular denominado Secretario de Estado, funcionario dependiente del Presidente de libre nombramiento y remoción, encargado del despacho y resolución de los asuntos que en virtud de ley queden bajo la competencia de la Secretaría que encabeza, pudiendo delegar para la mejor resolución de los asuntos de su ramo en los funcionarios a su cargo (subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de oficina de sección, mesa, etc.) las facultades que estime pertinentes para la mejor re-

(37) PICHARDO Pagaza, Ignacio. Ob.cit., Tomo II, pp. 200-204.

solución y despacho de las mismas, a excepción de aquéllas que por ley o reglamento deban realizarse exclusivamente por ellos.

De conformidad con el artículo 91 constitucional, para ser Secretario de Estado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

En la actualidad las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tienen el mismo rango, no existiendo preeminencia de una sobre las otras.

#### ORGANIZACION DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO

La estructura de la Administración Pública mantiene coordinadas a todas las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, internamente mantienen su cohesión a partir de su organización jerárquica que parte del Secretario como titular, siguiendo con los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa, etc. (38)

Algunas Secretarías cuentan con órganos específicos independientemente de los señalados (Subsecretaría, Oficialía Mayor, Dirección General), por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispone de la Tesorería de la Federación, de la Procuraduría Fiscal de la Federación, que tienen su propia ley orgáni-

(38) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, 1a. Edición, México 1986, pp. 108.

ca para regular sus atribuciones y se subdividen a su vez en Oficialía Mayor, subsecretaría, direcciones, departamentos, etc.

Otras Secretarías cuentan con cuerpos consultivos internos integrados por elementos de la propia Secretaría o de otras. (39)  
Ejemplo, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En la actualidad contamos con 18 Secretarías de Estado, y se encuentran contenidas en el artículo 26 de la Ley Orgánica y son:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Pesca
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social

## FACULTADES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Las facultades de las Secretarías de Estado y sus titulares se encuentran establecidas en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en una serie de leyes que fijan algunas de las facultades, por ejemplo en materia hacendaria tenemos las leyes federales de impuesto, la ley general de deuda pública.

En general las facultades de cada Secretaría de Estado se encuentran en la Ley Orgánica y en forma particular en los reglamentos interiores que expide el Presidente, así como en los manuales de organización expedidos por el propio Secretario.

Como facultad discrecional de los Secretarios de Estado podemos mencionar al refrendo que como hemos visto consiste en el acto mediante el cual los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo asumen a través de su firma la responsabilidad que pueda derivarse de los reglamentos, decretos y órdenes, referentes al ramo de su competencia siendo un requisito necesario

(39) ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., 3a. Edición, México 1979, pp. 112 y 113.



para ser obedecidos los actos del presidente (Art. 92 Constitucional y 13 de la Ley Orgánica).

#### OBLIGACIONES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO

- Cada Secretario deberá formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, correspondientes al ramo de su competencia. (Art. 12 Ley Orgánica).

- Deberán expedir los manuales de organización de procedimientos y de servicios al público necesarios para el buen funcionamiento de la Secretaría. ( Art. 19 Ley Orgánica)

- Tienen la obligación de establecer los servicios de apoyo administrativo a otros organismos en los términos que fije el Presidente en las siguientes materias: planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización, archivo, etc.

- Una vez abierto el período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, los Secretarios de Estado darán cuenta a éste del estado que guardan los asuntos de su dependencia, independientemente de que cada Cámara pueda citarlos para que informen sobre un asunto de su ramo que se llegue a discutir.

## FUNCIONES POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS

Los Secretarios de Estado tienen una doble función: política y administrativa. Entre las actividades políticas que realizan tenemos al referendo y a la comparecencia ante las cámaras. Respecto a sus funciones administrativas ejercen las facultades determinadas en la ley, prestando servicios públicos, ejecutando leyes, emitiendo oficios, es decir, todas aquellas actividades que no tengan nada que ver con la política.

## REGLAMENTOS INTERIORES

Los Reglamentos interiores son expedidos por el Presidente de la República con base en el artículo 89, fracción I de la Constitución y 18 de la Ley Orgánica, que establecen respectivamente:

89, fracción I:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta conservación".

Art. 13:

"En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas,

así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias."<sup>(40)</sup>

En general el Reglamento constituye un conjunto de normas obligatorias de carácter general, dictadas por el Presidente para el cumplimiento de los fines atribuidos a la Administración Pública Federal.

En base a esta definición podemos decir que el Reglamento interior de las Secretarías de Estado es el conjunto de normas destinadas a regular la actividad interna de las Secretarías y de sus unidades administrativas, su función primordial es precisar las áreas de competencia de las unidades administrativas, establecer el régimen de suplencias y otros procedimientos interiores.<sup>(41)</sup>

Estos reglamentos no imponen obligaciones ni otorgan derechos a los gobernados, constituyen un instrumento para organizar internamente a estas dependencias, atribuyendo a sus órganos facultades que les asignó la ley.

Los reglamentos interiores deben actualizarse, así tenemos actualmente la expedición de diversos reglamentos interiores, los cuales han sido consecuencia de la sustitución de los titulares de las Secretarías que han tenido lugar en este sexenio y por los

(40) L.O.A.P.F.

(41) ACOSTA Romero, Miguel, Op.cit., pp. 113-114.

avances registrados en la administración pública. Como ejemplo señalaremos el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1989 y el de la Secretaría de Programación y Presupuesto el 24 de enero de 1989.

En las Secretarías y Departamentos no deben crearse direcciones generales sin que medie una reforma a sus reglamentos interiores, así mismo los órganos desconcentrados deben de incluirse en ellos, independientemente de los que estén sujetos a sus propios instrumentos de creación.

#### MANUALES DE ORGANIZACION

Con base en el artículo 19 de la Ley Orgánica que establece: "El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación..." los manuales de organización de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento deberán ser expedidos por el titular de la Secretaría de Estado o del Departamento Admi

nistrativo.

Estos instrumentos se han venido elaborando conforme los lineamientos de la Reforma Administrativa que se iniciara en años pasados.

En su contenido encontramos una relación de ordenamientos - que aplica la Dependencia, la organización interna, las funciones de las diversas unidades administrativas, los principales procedimientos que se observarán para atender las cuestiones para las que son competentes y los flujos y las líneas de comunicación y jerarquía que hay entre dichas unidades.

La obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación los manuales de organización se explica porque así los administrados podrán conocer ante que órganos se deben plantear los trámites, formular solicitudes, ejercer derechos o cumplir obligaciones.

Entre el Reglamento Interior y los Manuales podemos encontrar algunas diferencias técnicas: El Manual de Organización es de inferior jerarquía, es más detallado y requiere de una mayor flexibilidad para reflejar la estructura orgánica actual. El Reglamento interior lo expide el Presidente mientras que el manual el titular de la dependencia correspondiente, su elaboración debe recaer en las unidades de organización, métodos y de asuntos jurídicos y debe ser objeto del análisis de la comisión interna de ad

ministración y programación. (42)

d) Departamentos Administrativos

Son aquellos organismos centralizados de igual jerarquía que las Secretarías de Estado, dependen directamente del Presidente de la República y tienen como finalidad primordial auxiliar al -- Presidente en todo lo relacionado con el estudio, planeación y - despacho de los negocios administrativos de ese ramo.

En la actualidad nuestra legislación sólo reconoce a un Departamento administrativo que es el Departamento del Distrito Federal.

El Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejerce a través del titular del Departamento del D.F. (43) que se denomina Jefe del Departamento del D. F., quien al igual que los secretarios tienen el mismo rango, es nombrado y removido libremente por el Presidente, siendo los requisitos para ocupar este cargo los mismos que los Secretarios de Estado. Su función es política y administrativa, sus facultades se encuentran establecidas en la L.O.A.P.F. y en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su reglamento interior, en los manuales de organización.

(42) RUIZ Massieu. Op.cit. 30.

(43) En lo sucesivo se le designará el Departamento.

El Jefe del Departamento del D.F. forma parte del consejo de ministros, tiene la obligación de informar anualmente al Congreso del estado que guardan los asuntos de su competencia; refrenda -- los decretos, acuerdos respectivos a su ramo emitidos por el Presidente.

#### ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Este órgano se encuentra estructurado jerárquicamente partiendo del Jefe del mismo como titular, quien para la mejor resolución de los asuntos se auxilia de los siguientes funcionarios: secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa y demás que fije el reglamento interior, funcionarios en los cuales puede delegar cualquiera de las facultades que estime conveniente, a excepción de aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior deba ejercerlas personalmente.

Asimismo el Departamento cuenta con una serie de unidades administrativas que le auxilian en el ejercicio de sus atribuciones señaladas en el inciso c) del artículo 10 de su Ley Orgánica y -- son:

- I. Secretaría General de Gobierno, que tiene como principal atribución atender las funciones desconcentradas en las delegaciones.

- II. Secretaría General de Planeación y Evaluación, atiende la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera.
- III. Secretaría General de Obras, para atender las obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.
- IV. Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, para realizar la proyección del área urbana, los problemas del medio ambiente, y el fomento de las actividades agropecuarias.
- V. Secretaría General de Desarrollo Social, en lo relativo a los servicios médicos, actividades cívicas, recreación, reclusorios y centros de readaptación social, promoción deportiva y actividades turísticas y culturales.
- VI. Secretaría de Protección y Vialidad, para atender la seguridad pública y la vialidad.
- VII. Oficialía Mayor, regula la administración y desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales; los servicios generales y en general la administración interna del Departamento.
- VIII. La Tesorería, quien se hace cargo de las materias relativas a la operación de la administración fiscal y recepción de ingresos del Departamento.



- IX. La Contraloría General, quien es la encargada de atender la auditoría, el seguimiento y control de las obras y servicios que se realizan.
- X. Delegaciones, son órganos desconcentrados que están a cargo de un delegado, que es nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo con el Presidente.

Cada una de las delegaciones en que se divide el área del Distrito Federal comprende una circunscripción geográfica, dentro de la cual ejerce funciones y atribuciones específicas derivadas de los lineamientos generales, emitidos por el titular del Departamento. La Ley Orgánica del Departamento establece los límites de las 16 delegaciones.

Este Departamento administrativo cuenta adicionalmente con dos secretarías generales adjuntas, para atender nuevas actividades administrativas o para realizar temporalmente las tareas específicas que se lleguen a delegar, además de contar con las coordinaciones generales, direcciones generales, órganos desconcentrados y de más que establezca su Reglamento Interior.

Existen una serie de organismos que se relacionan directamente con el Departamento entre los que podemos mencionar a la procuraduría del D.F., al tribunal contencioso administrativo del Distrito Federal, a organismos descentralizados (metro, abastos, etc.) -- servicios públicos directos descentralizados o concesionados. (44)

Los funcionarios del Departamento pueden ser de dos tipos: federales por pertenecer a la Administración Pública Federal y locales ya que su competencia se restringe al ámbito territorial del Distrito Federal. (45)

#### CARACTERISTICAS ESPECIALES DEL DEPARTAMENTO

Esta dependencia del Ejecutivo posee características especiales que la diferencian de las Secretarías de Estado y son:

- Cuenta con personalidad y capacidad jurídica propia que le otorga su Ley Orgánica, a través de la cual puede adquirir los bienes necesarios para el ejercicio de sus funciones.

- Su patrimonio se conforma con bienes de dominio público entre los que podemos mencionar las vías terrestres de comunicación no federales, inmuebles expropiados a favor del Departamento, etc. y bienes de dominio privado que comprenden todos aquellos inmuebles y muebles, que por cualquier título jurídico sean adquiridos por el Departamento y no sean de utilidad pública. También cuenta con bienes para la prestación de servicios públicos y entre los que se encuentran los monumentos arqueológicos, históricos, artísticos propiedad del Departamento, así como las plazas, jardines, etcétera.

(45) Obra Jurídica Mexicana. Procuraduría General de la República, T. III, México 1986, pp. 2883.

- Su funcionamiento es centralizado (Secretarios Generales, Oficial Mayor, Contralor, Tesorería, etc.), desconcentrado (Delegaciones, almacenes para los trabajadores del Departamento, etc.) y descentralizado (metro, abastos, etc.)

#### FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En general las funciones que desempeña el Departamento son de gobierno; jurídicas y administrativas; hacendarias, de obra y servicio y en materia socioeconómica.

En materia de gobierno destaca la formulación de los padrones de los habitantes; alistamiento de la guardia nacional en el Distrito Federal, imposición de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos; la programación de sus dependencias, etc.

En materia jurídica y administrativa la Ley Orgánica asigna al Departamento vigilar y supervisar que en los contratos y convenios que se lleguen a celebrar se garanticen sus intereses; -- coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de jurados, registro civil, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas; manejar el registro público de la propiedad y del comercio, etc.

Con relación a las funciones y atribuciones hacendarias el Departamento está facultado para formular y proponer el antepro-

yecto del presupuesto anual de egresos respectivo; para dirigir, planear, programar y controlar la inversión pública; dictar las medidas administrativas para quienes incurran en responsabilidad que afecte a la hacienda pública del Distrito Federal; proyectar y calcular sus ingresos anuales; recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; practicar visitas domiciliarias.

En materia de obras y servicios el Departamento tiene las funciones de fijar las políticas y sistemas técnicos de planeación urbana; vigilar la contratación, ejecución y liquidación de las obras públicas que se realicen por cuenta del mismo; coordinar los trabajos para los sistemas de alcantarillado y agua potable; reglamentar el establecimiento de fábricas y comercios, etc.

Finalmente el Departamento en materia social y económica lleva a cabo entre otras funciones, la promoción y el fomento de actividades cívicas, sociales, deportivas, culturales y recreativas; propiciar la ocupación y promover la reducción del desempleo; vigilar la prestación de servicios médicos, etc. (46)

e) GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

La Constitución Política establece en su artículo 40 y 43 que

(46) Ley Orgánica del D.D.F., artículo 17.

es voluntad del pueblo mexicano, el constituirse en una República representativa, democrática y federal, integrada por 31 Estados libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interior y un Distrito Federal. La extensión territorial del Distrito Federal se fijó por el Congreso de la Unión por diversos decretos expedidos en diciembre de 1898, y de acuerdo con el artículo 44 Constitucional, seguirá conservándose como tal, mientras en él residan los poderes federales y en caso de que estos sean trasladados a otra parte se erigirá en el Estado del Valle de México.

De conformidad con la fracción VI del artículo 73 del propio ordenamiento el gobierno del Distrito Federal está directamente a cargo del Presidente de la República, quien ejerce sus funciones a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La situación del Distrito Federal es sui generis por diversas causas, a diferencia de los Estados en donde concurren autoridades federales, estatales y municipales que ejercen su competencia en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en el Distrito Federal, se presenta una situación diferente, no existen municipios, coexisten en él las jurisdicciones federal y local del propio Distrito Federal.

El Poder Ejecutivo le corresponde al Presidente de la República, el Judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Legislativo está a cargo del Congreso de la Unión, el que encuentra actualmente un gran apoyo en la Asam

blea de Representantes, Órgano normativo y de gobierno que se reglamenta por decretos que adicionaron al Código Federal Electoral publicado el 5 de enero de 1988, en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 366 de este ordenamiento define a la -- Asamblea de Representantes como aquel "Órgano de representación ciudadana, dotado de autonomía y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así - como para realizar funciones de control de la administración pública del Distrito Federal, promover la participación ciudadana y realizar acciones de promoción y gestoría, en los términos establecidos en la respectiva ley".

Entre las facultades que le corresponde a este Órgano están además de las señaladas las de iniciar ante el Congreso de la -- Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal; proponer al Presidente la atención de problemas prioritarios para ser considerados en el proyecto de presupuesto de Egresos del Distrito Federal que envíe al Congreso; dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno,<sup>(47)</sup> sin contravenir las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal,

(47) BANDO: orden, mandato o edicto emitidos por una autoridad administrativa o militar referida a una orden que debe acatarse o a una conducta a la - que deben someterse temporalmente, fijándose en lugares públicos para el conocimiento de todos los habitantes.

ORDENANZAS: conjunto de normas generales y reglamentarias emitidas por un Órgano federal o municipal para regir el funcionamiento de sus dependencias o el cumplimiento de los servicios públicos confiados.

REGLAMENTOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO: Consisten en un conjunto de normas generales emitidas por la autoridad administrativa en este caso la - Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicas.

y tengan por objeto atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal, en diversas materias como educación, salud, y asistencia social, abasto, uso de suelo, alumbrado, agua, drenaje, construcción, etcétera.

La Asamblea se integra por 40 representantes electos según el principio mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por veintiseis representantes electos según el principio de representación proporcional, a través del sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, serán electos cada tres años teniendo cada uno un suplente. Los requisitos para ser Representantes serán los mismos que los Diputados. (48)

Con estas reformas se ha acrecentado la participación política de los habitantes del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes representa un canal para promover una mayor participación ciudadana mediante los siguientes mecanismos:

- Consulta pública sobre cualquier materia;
- Gestoría ciudadana; formulando las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas para la

solución de los problemas;

- Facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea, la cual corresponde a los miembros de ella y a los representantes de los vecinos.

- Derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea.

#### f) PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

##### CONCEPTO

"La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquella y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política y demás ordenamientos secundarios".<sup>(49)</sup>

Esta dependencia está presidida por el Procurador, jefe de las instituciones del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares directos, es un funcionario dependiente del Presidente y de libre nombramiento y remoción, encargado del despacho y resolución de los asuntos que en virtud de ley queden bajo su competencia, pudiendo delegar en los funcionarios su cargo (Subprocuradores, oficial mayor, visitador general, contralor interno, directores generales, subdirectores, etc.) para la mejor resolución de los asuntos de su área, aquellas facultades que estime pertinentes a excep

(49) Artículo 1º, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, contenida en el Código de Procedimientos Penales, Edit. Porrúa, S.A., México 1986.



ción de las que deba realizar él de conformidad con las leyes.

#### REGULACION JURIDICA DE LA PROCURADURIA

La base constitucional de esta dependencia la encontramos en el artículo 102 que establece: "La ley organizará: el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General..."<sup>(50)</sup>

La LOAPF en su artículo 1° establece a la Procuraduría como parte integrante de la Administración Pública Centralizada; y en su artículo 4° señala al Procurador como el Consejero jurídico del Gobierno Federal.

Para ser Procurador General de la República se requiere: tener las cualidades exigidas a los ministros de la Suprema Corte de Justicia que son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección; poseer una antigüedad mínima de cinco años con el título profesional de abogado; gozar de buena reputación.<sup>(51)</sup>

Corresponde al Procurador expedir los acuerdos y circulares y los manuales de organización y procedimientos conducentes al -

(50) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1988.

(51) Constitución...Ob.cit.

buen despacho de las funciones de la Dependencia.

Entre las atribuciones del Procurador no delegables podemos mencionar las siguientes:

- Determinar las directrices generales para el buen despacho de las funciones a cargo de la dependencia, así como las correspondientes a las entidades sujetas a la coordinación de la procuraduría;

- Proponer al Presidente las reformas normativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución;

- Disponer la intervención del Ministerio Público como coadyuvante en los negocios que sean parte o tengan interés jurídico las entidades de la Administración Pública Federal;

- Emitir su consejo jurídico al Gobierno Federal previo acuerdo del Presidente en la celebración de convenios y acuerdos con los Estados de la República.

- Presidir la Comisión interna de Administración y Programación, etc.

La institución del Ministerio Público Federal forma parte de la Administración Pública y también del Poder Judicial en lo que se refiere a su intervención en el proceso penal, esta institu-

cion e s presidida por el Procurador General de la República y le corresponde: ejercitar la acción penal y perseguir los delitos federales; dirigir la policía judicial; emitir opinión en los juicios de amparo en materia civil, penal, administrativa y laboral en los que siempre será parte; representar a la federación ante los tribunales; solicitar órdenes de aprehensión, buscar y presentar pruebas; pedir la aplicación de las penas.

Al Procurador como consejero jurídico del Gobierno Federal, le corresponde ejercer las siguientes funciones: intervenir como parte en todos los juicios en que la federación sea parte, en aquellos juicios relacionados con agentes diplomáticos; otorgar la opinión jurídica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes; por conducto del Ministerio Público Federal, por sí, o por medio de sus agentes ejercitar la acción penal.

La LOAPF no hace mención de la Procuraduría en diversos aspectos, no se incluye en la lista de dependencias del poder ejecutivo señaladas en su artículo 26; tampoco existe un artículo expreso que señale su competencia, ni se establece que tenga igual rango que las Secretarías y Departamentos Administrativos, tampoco se hace mención a la obligación del Procurador para dar cuenta al Congreso de la Unión del Estado que guarde su ramo, aunque en la práctica si se realiza anualmente este informe así como se considera de igual rango que las otras dependencias, su competencia la encontramos en su Ley Orgánica y otras disposiciones reglamentarias.

## ESTRUCTURA INTERNA DE LA PROCURADURIA

De conformidad con el artículo 1° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los órganos que integran a la misma son:

PRIMERA PROCURADURIA, cuyas funciones son las de coordinar, supervisar y regular las funciones que desarrollen la Dirección General Jurídica y Consultiva y la Dirección General de Control de Procesos.

SEGUNDA PROCURADURIA, sus funciones son coordinar, supervisar y regular las funciones que desarrollen la Dirección General de Averiguaciones Previas, la Dirección General de Estupefacientes y la Dirección General de Servicios Periciales.

OFICIALIA MAYOR, le corresponde coordinar, supervisar y regular las funciones que desarrollen la dirección general de Recursos Humanos, Materiales y Financieros y el Instituto Técnico, y acordar con el Procurador los asuntos y medidas necesarias para el más eficaz funcionamiento de la Dependencia, así como formular el proyecto de Presupuesto de la Procuraduría.

VISITADURIA GENERAL, le corresponde practicar visitas generales o especiales a las Agencias del Ministerio Público y a las unidades de la Policía Judicial y de los servicios periciales, en la República a fin de supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales; auxiliar al Procurador en lo relativo a la prepa

ración y ejecución de convenios con las autoridades de los Estados en materia de averiguaciones previas por delitos del orden federal.

CONTRALORIA INTERNA, son atribuciones la de organizar, instrumentar, y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia con apego a las normas; proponer al Procurador normas y lineamientos en materia de control y fiscalización; opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de políticas, normas y lineamientos que en materia de control y fiscalización formulen las unidades de la Dependencia; proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, apoyo, información y elementos que ésta requiera para el desempeño de sus atribuciones.

DIRECCIONES GENERALES, entre sus funciones están las de investigar por órdenes del Ministerio Público, la comisión de hechos que constituyan delito; practicar las diligencias que éste le encomiende; recibir, custodiar y trasladar a los detenidos.

Entre las direcciones generales están las siguientes: Dirección General de la Policía Judicial Federal; Dirección General Técnica Jurídica Auxiliar del Procurador, Dirección General de Comunicación Social, de Control de Procesos, Jurídica y Consultiva, de Averiguaciones Previas, de Estupefacientes, de Servicios Periciales, de Recursos Materiales, y Humanos, de Recursos Financieros.

INSTITUTO TECNICO, es un órgano desconcentrado de la Procuraduría sus atribuciones son elaborar y ejecutar el programa anual de capacitación, atendiendo a las necesidades de todas las áreas de la Procuraduría, establecer y mantener comunicación con otras dependencias del Gobierno Federal, instituciones educativas, de investigación, promover cursos de capacitación entre el personal de la dependencia, etc.

DELEGACIONES DE CIRCUITO, son órganos también desconcentrados, para el ejercicio de las siguientes atribuciones: efectuar la supervisión técnica jurídica de las actuaciones de los Ministerios Públicos, acordar los asuntos a su cargo con las autoridades centrales de la dependencia; atender consultas de los agentes del Ministerio Público, etc.

Asimismo, la Procuraduría General contará con la Comisión Interna de Administración y Programación a la que le corresponde plantear los programas de modernización administrativa y recomendar las prioridades para su desarrollo; determinar las bases de acción de modernización administrativa en los distintos niveles y áreas de actividades; plantear los lineamientos que coadyuven al mejoramiento administrativo de cada área de la dependencia. (52)

(52) Artículos 1° - 26 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, contenida en el Código de Procedimientos Penales, Ob.cit.

g) Desconcentración

Dentro de la organización centralizada encontramos a los organismos desconcentrados, que están jerárquicamente subordinados a ella.

CONCEPTO

"Es la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, -- disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación." (53)

El expansivo crecimiento de la Administración Pública, los problemas económicos y sociales que repercuten de una manera directa en el desarrollo de esta entidad, el creciente intervencionismo de Estado, así como una absorbente burocracia que la congestiona y limita en su desempeño, han exigido un cierto desplazamiento de facultades de los órganos centrales hacia otras figuras jurídicas como la desconcentración que actúen con una mayor agilidad y eficiencia en la toma de decisiones administrativas - en beneficio del propio servicio público y de los particulares.

Los órganos desconcentrados no pierden la relación jerár-

(53) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., p. 517.

quica o su calidad de centralizada, aunque adquieran ciertas facultades que les den cierta libertad, èsta es restringida o condicionada a la supervisiòn del òrgano que desconcentrò sus funciones.

#### CARACTERISTICAS

- Dependen siempre de un òrgano central, sea la Presidencia, una Secretarìa, El Departamento del Distrito Federal o la Procuradurìa General de la Repùblica, quien se responsabiliza de las decisiones principales.

- El titular del òrgano desconcentrado depende del titular del òrgano centralizaado a que quede circunscrito.

- Son creados mediante ley, decreto o reglamento. La Ley Orgànica de la Administraciòn Pùblica Federal señala en su articulo 17 que se estableceràn òrganos desconcentrados" de conformidad con las disposiciones legales aplicables", con esto no se pretende que para su creaciòn sea indispensable contar con una ley en sentido formal y material que lo ordene o lo permita. El Ejecutivo ha creado estos organos mediante decretos y reglamentos, tambièn por medio de acuerdos de los Secretarios de Estado y el jefe del Departamento del Distrito Federal.

- No cuentan con patrimonio propio, sino que es èl mismo del Estado.



- No tienen personalidad jurídica propia. Hay autores como Acosta Romero que sostienen que en ocasiones estos órganos poseen personalidad jurídica propia, afirmación de la que disentimos porque al formar parte de la organización centralizada -- quedan sujetos directamente y en todo sentido a la autoridad jerárquica superior, quien sigue teniendo las facultades cuyo ejercicio se ha delegado.

- Tienen cierta libertad técnica que les permite tener un poder de decisión y normas especiales de gestión.

#### REGULACION JURIDICA

La base constitucional para la creación de estos organismos está consignada en el artículo 73, fracción XXX que dice:

"Artículo 73: El congreso tiene facultad para:

XXX- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la -- Unión".

Y artículo 89, fracción I, que dice:

"Artículo 89, fracción I:

promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Su base legal la encontramos en el artículo 17 de la Ley Orgánica que establece "para la más eficaz atención y eficiente -

despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados..."

Los reglamentos interiores también llegan a reglamentar a estos organismos, señalando sus facultades, función y estructura.

#### CLASIFICACION DE LA DESCONCENTRACION

- Desconcentración Vertical o central: Consiste en el otorgamiento de facultades por parte del órgano superior al inferior subordinado, en forma limitada y exclusiva, para que este último actúe con una mayor eficacia y flexibilidad. Ejemplo: delegaciones.

- Desconcentración Regional y Horizontal: Este tipo de organización es una variante de la anterior y consiste en crear unidades administrativas en las cuales el órgano superior delega ciertas facultades limitadas, contando con una competencia delimitada territorialmente. Como ejemplo podemos citar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que delega en las comisiones regionales fiscales, ciertas atribuciones, acercando de esta manera los centros de decisión a los contribuyentes del interior de la República. (54)

(54) ACOSTA Romero, Miguel. Ob.cit., pp. 160-162.

DENOMINACION DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

Los órganos desconcentrados han adoptado varias formas y de nominaciones dentro de la Administración Pública Federal, así tenemos a Instituciones (Colegio Nacional, Lotería Nacional, etc.)

- Juntas (De Mejoras materiales, mejoramiento moral, cívico y material, etc.).

- Consejos ( Consejo de Salubridad General, de recursos materiales no renovables, etc.)

- Institutos (Instituto Politécnico Nacional, Instituto Nacional de Bellas Artes, etc.)

- Comités (Comité de importaciones del sector público)

- Patronato (Bibliotecas, Galerías, etc.)

- Uniones (Unión Ganadera)

- Comisiones (Comisión Nacional de valores, Comisión Nacional Bancaria, Comisión de Libros de Texto, etc.)

- Direcciones (de correos, etc.)<sup>(55)</sup>

(55) PICHARDO Pagaza, Ignacio. Ob.cit., T. II, pp. 152-153.

En un principio estas instituciones estuvieron organizadas bajo la forma de centralizadas, pero con el tiempo la mayor parte de ellos se desconcentraron, existiendo algunos de ellos descentralizados o en forma mixta como el Nacional Monte de Piedad.

En las últimas décadas la Desconcentración ha ido adquiriendo mayor importancia por ser un medio a través del cual los centros de decisión ubicados en el Distrito Federal se pueden acercar a todos los Estados de la República, proporcionando innumerables beneficios en la ciudadanía como son el estímulo para el desarrollo económico, un ahorro de tiempo y dinero al no tener que viajar a la capital para realizar trámites.

### 3. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

El término Paraestatal significa "al lado de" lo que nos da la idea de una organización paralela a la centralizada, la cual sólo mantiene una relación de control y vigilancia sobre ella.

La organización Paraestatal posee una estructura y funcionamiento propios, se integra por un conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas, industriales, comerciales, financieras, bancos, fondos y fideicomisos que abarcan todo los campos de la actividad económica y social, colaborando en el logro de los fines del Estado.

## A) DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA Y PARAESTATAL

- La Administración Pública Federal Centralizada se integra por un conjunto de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos denominados también Dependencias cuya finalidad es prestar a la sociedad los servicios generales que corresponde al Estado desempeñar. La Administración Paraestatal la componen entidades productoras de bienes y servicios que se venden en el mercado o que son requeridos por determinados sectores de la población. Su estructura y su forma de operación son en ocasiones similares a las empresas privadas, aunque sus objetivos y operación difieren considerablemente de estos últimos.

- La Administración Central realiza funciones que corresponden a las atribuciones propias del Estado por ejemplo mantenimiento de la paz interior, protección frente al exterior, solución de conflictos entre los Estados integrantes de la federación, representación de la sociedad ante los tribunales federales, aplicación de las leyes que dicta el Congreso de la Unión, recaudación de impuestos, impartición de educación y salud básica, etc.

En cambio la Administración paraestatal desarrolla actividades que en muchos casos podrán ser llevadas a cabo por los particulares, pero que por alguna razón el Estado decide ejecutarlas mediante empresas u organismos de los cuales él es propietario -

Único o mayoritario.

- Otra diferencia es que las dependencias que integran la administración centralizada son autoridades y los actos jurídicos en que intervienen son actos de autoridad, mientras que los organismos que integran la organización paraestatal no son autoridades. (56)

## B) REGULACION JURIDICA

Su base constitucional se encuentra contenida en el artículo 90 que establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme la Ley Orgánica que expida el Congreso la cual en su artículo 3 señala que estará integrada por los organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, de finanzas y fideicomisos.

En los artículos comprendidos del 45 al 50 de la Ley Orgánica nos define estos organismos, así como señala las relaciones que guardan con el Ejecutivo.

Su organización de funcionamiento y control se encuentran regulados más detalladamente en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

(56) PICHARDO Pagaza, Ignacio. Ob.cit., T.II, pp. 348-349.

Entre otras disposiciones que regulan a este tipo de organización podemos mencionar el acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores; la Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público, la Ley General de Deuda.

En nuestro país la naturaleza jurídica de los organismos que forman parte de Administración Pública Paraestatal no es única; - existen diversas formas o tipos legales de entidades definidas en posiciones jurídicas que crean diversos modelos de organización interna.

### C) CARACTERISTICAS

- Está integrada por entidades independientes de la Administración Pública centralizada, es decir jerárquicamente no dependen de ella, tienen una organización propia, aunque mantienen con ella lazos de control y vigilancia.

- Las entidades que la componen tienen funciones de interés público como es la producción de bienes y servicios.

-Son creadas por Ley o Decreto:

- Tienen patrimonio propio. Su patrimonio inicial se integra total o parcialmente con recursos o bienes públicos mediante asignaciones presupuestales, subsidios o transferencias que les otorga

el gobierno federal. Su presupuesto anual está constituido fundamentalmente por recursos propios obtenidos en la venta de bienes o servicios para el mercado nacional o extranjero. Algunos organismos y empresas anualmente reciben subsidios o transferencias para que puedan cumplir los fines redistributivos del gasto. Los remanentes que generan anualmente, por lo general, se quedan en el patrimonio de las empresas como capital adicional. (57)

- Tienen personalidad jurídica propia, diferente a la del Estado.

- Su control y vigilancia están sujetos al Ejecutivo, al órgano que desconcentró sus funciones.

A continuación pasaremos a exponer los organismos integrantes de la Administración Pública Paraestatal, estableciendo sus conceptos, elementos y características.

#### 1) Organismos Descentralizados

Descentralizar es retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general; sea la competencia territorial menos amplia (descentralización política), o sea de competencia especial por su objeto (Descentralización administrativa).

(57) PICHARDO Pagaza, Ignacio. Ob.cit., T. II pp. 355-356.



De lo anterior podemos desprender dos formas de descentralización una política y otra administrativa.

La descentralización política territorial es una forma de organización administrativa que se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le conciernen<sup>(58)</sup>. Un ejemplo claro de esta forma de descentralización es el municipio el cual tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y de un régimen jurídico establecido por la constitución en su artículo 115.

La Descentralización Administrativa constituye una tendencia organizativa de la Administración Pública consistente en conferir personalidad jurídica propia a los órganos descentralizados y otorgarles autonomía orgánica relativa respecto del poder central, así pues la descentralización administrativa supone la existencia de varias personas jurídicas dentro de la Administración Pública que tienden a dar una mayor eficacia al aparato administrativo, descongestionándolo.

Una vez hecha esta diferencia pasaremos a analizar más detalladamente la descentralización propiamente administrativa.

(58) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 649 y 728.

### CONCEPTO

"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." (59)

Este tipo de organización tiende a disminuir los efectos derivados de la concentración de facultades en un sólo órgano, transfiriendo parte de sus atribuciones a otras entidades para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

### CARACTERISTICAS

- Son creados mediante ley o decreto del legislativo o decreto del Presidente.
- Tienen personalidad jurídica propia diferente a la del Estado. Estos organismos logran su autonomía al transferírles la autoridad administrativa, un patrimonio propio y los poderes de decisión que la sustraen del poder disciplinario o de revocación del poder central.

(59) SERRA Rojas, Andrés. "El Futuro de la Organización Administrativa Mexicana", Instituciones Políticas Mexicanas No. 18, México 1966, p. 18.

- Tienen patrimonio propio, que comprende un conjunto de bienes y derechos para el cumplimiento de su objeto. Pueden contar con bienes de dominio público, de dominio directo, de dominio privado y bienes sujetos al Derecho Privado de los cuales pueden disponer libremente.

- Realizan actividades estratégicas o prioritarias del Estado, como la prestación de un servicio público o social, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (art. 14 L.F.E.P.)

- Su control es realizado a través de la Administración Pública Centralizada mediante su integración en un sector a cargo de una Secretaría, que opera como cabezas de sector, y son coordinadas a su vez por las Secretarías generalizadoras que son: Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.

#### ELEMENTOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 15 hace mención a algunos de los elementos que deben contar los organismos descentralizados y son los siguientes:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el ar-

título 14, que pueden estar destinados a la realización de actividades correspondientes a áreas prioritarias o estratégicas, a la prestación de un servicio público o social o a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del director general quien tendrá la representación legal del organismo;

VII. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.

VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. (60)

(60) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## CLASIFICACION DE LA DESCENTRALIZACION

La doctrina ha clasificado a este tipo de organismos principalmente en organismos descentralizados por región, y por servicio que pasaremos a explicar brevemente.

Descentralización por región. Implica el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos de una población radicada en una determinada circunscripción territorial en base a la cual se determina el servicio.<sup>(61)</sup> Como ejemplo tenemos al municipio. Esta descentralización se puede interpretar también como política.

Descentralización por servicio. Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos".<sup>(62)</sup> Como ejemplos, podemos señalar al Instituto Nacional de Neurología, Instituto Mexicano de Psiquiatría, IMSS, etcétera.

La descentralización se puede calificar de económica, cultura, según el objeto que tenga así, por ejemplo la descentraliza-

(61) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 25 Edic., México 1986, p. 218.

(62) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., p. 728.

ción económica tiene que ver básicamente con la creación de la capacidad productiva en forma equitativa, tomando en cuenta la población y los recursos a donde se quiere descentralizar.

## 2) Empresas Públicas

### CONCEPTO

"Son entidades de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o un Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación."(63)

La empresa pública surge ante la urgencia del Estado de satisfacer las necesidades sociales en aquellos campos en que la iniciativa privada resulta incapaz de satisfacerlas.

### REGULACION JURIDICA

En la actualidad nuestra legislación reconoce solamente a las empresas de participación estatal mayoritarias en la que están comprendidas las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, las instituciones de seguros y de fianzas y las sociedades mercantiles.

(63) SERRA Rojas, Andrés. Op.cit., p. 782.

## ELEMENTOS DE LA EMPRESA PUBLICA

- Que sea propiedad de autoridades públicas, sean centrales, estatales o locales en un 50% o más;

- Esté bajo el control gerencial superior de las autoridades públicas propietarias, incluyendo el derecho a designar la dirección superior y a formular decisiones sobre la política a seguir.

- Se establece para el logro de un conjunto de propósitos públicos que pueden tener diverso carácter.

- Es colocada por lo tanto bajo un sistema de responsabilidad pública;

- Realiza actividades de tipo mercantil;

- En ella se implican las ideas básicas de inversión y rendimiento;

- Comercializa sus productos en forma de bienes y servicios.<sup>(64)</sup>

## 3) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

## CONCEPTO

"Son aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene

(64) SERRA Rojas, Andrés. Op.cit., p. 784.

un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa". (65)

Las empresas de Participación estatal Mayoritaria a diferencia de los organismos descentralizados, se constituyen bajo la estructura del Derecho Privado, o sea, en forma de sociedades mercantiles, de sociedades o asociaciones civiles, con las excepciones que imponen las Leyes administrativas.

#### ELEMENTOS

La Ley Orgánica considera empresas de participación estatal mayoritarias las que reúnan cualesquiera de las siguientes características:

- Que de una manera conjunta o independiente, aporten o posean el 50% o más del capital social del gobierno federal, el gobierno del D.F. uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organismos auxiliares de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de finanzas, o uno varios fideicomisos.

-Que en el capital social figuren acciones de serie especial únicamente suscritas por el gobierno federal.

(65) SERRA Rojas Andrés Op cit p.804.



- Que el gobierno federal tenga exclusivamente la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, así como de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o cualquier órgano equivalente.

En este grupo de empresas públicas la Ley Orgánica incluye las instituciones nacionales de crédito. Esta denominación fue suprimida por las Sociedades Nacionales de Crédito en el artículo 2° de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de enero de 1985, que señala el servicio público de Banca y Crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito y éstas serán: Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de Banca de Desarrollo.

Dentro de estas instituciones encontramos organismos descentralizados como el Banco de México. Las actividades que realicen éstas empresas deberán ser prioritarias conforme los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

Dentro del grupo de empresas públicas también encontramos organizaciones auxiliares así como las instituciones nacionales de seguros y de finanzas que se rigen por sus propias leyes.

La forma jurídica más frecuente que adquieren las empresas de participación estatal mayoritaria es la de sociedad anónima

no obstante existen otras que se integran como sociedad cooperativa de participación estatal o de responsabilidad limitada, Ejemplo productos pesqueros atunmex, operadora de Hoteles, S.A. las reformas a la L.F.E.P. eliminan a las sociedades de participación estatal minoritaria.

#### 4) SOCIEDADES ASIMILADAS

La Ley Orgánica establece que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean una o varias instituciones nacionales de crédito u o varios organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal posean, conjunta o independientemente el 50% o más del capital. Por ejemplo el grupo de empresas de NA-FINSA, el grupo financiero SOMEX.

#### 5) FIDEICOMISOS PUBLICOS

Esta figura jurídica es de aplicación reciente en nuestro país, surge con el propósito de auxiliar al Poder Ejecutivo en las actividades prioritarias de desarrollo, derivándose del Fideicomiso privado del cual retoma su estructura, funcionamiento y fines pero teniendo su propia naturaleza jurídica que lo diferencia ya que es considerado de utilidad pública.

Esta figura jurídica de conformidad con el artículo 40 y

47 de la L.O.A.P.F. forma parte de la Administración paraestatal.

#### CONCEPTO

Podríamos definirlo como la declaración unilateral de voluntad que emite el Estado por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto o alguna de las demás entidades paraestatales señaladas como fideicomitente único que afecta una serie de bienes de dominio público o privado de la federación constituyéndose un patrimonio autónomo o de afectación cuya titularidad estará a cargo del fiduciario o institución Nacional de Crédito para la realización de un fin de interés público.

#### REGULACION JURIDICA

Las diversas etapas en que se pueden desarrollar los fideicomisos públicos se encuentran reguladas en diversas disposiciones jurídicas como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, la Ley General de la Deuda Pública, la Ley General de Bienes Nacionales, etc.

#### PARTES QUE INTERVIENEN EN UN FIDEICOMISO PUBLICO

- Secretaría de Programación y Presupuesto. Es el representante del Ejecutivo Federal, es el Fideicomitente único.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Corresponde a esta

Secretaría el constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal precisando sus fines, condiciones y términos, siguiendo las indicaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, asimismo tendrá la obligación de inscribir los fideicomisos públicos en el registro que depende de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Institución Fiduciaria o Fiduciario. Generalmente es una Institución Nacional de Crédito y es la responsable de la gestión del Fideicomiso, de realizar sus fines y cumplir con las obligaciones correspondientes.

- Delegado Fiduciario General. Es el encargado de llevar a cabo la organización y administración de los contratos de fideicomiso siendo el responsable del Departamento Fiduciario de la Institución bancaria.

- Delegado Fiduciario Especial. Esta persona será nombrado por la Institución Fiduciaria para hacerse cargo de un solo fideicomiso y deberá actuar y manejar los registros, efectuar gastos o inversiones, contraer obligaciones, ejercitar derechos y acciones que le correspondan, si no se nombra delegado fiduciario especial corresponderá el cumplimiento de las obligaciones correspondientes a un Director o Gerente.

- Comité Técnico. Este órgano funge como el órgano de gobierno del fideicomiso y debe ser previsto en el instrumento de su creación. El mismo estará integrado por lo menos con un re

presentante de la Institución fiduciaria el cual contará con voz, careciendo de voto.

Las facultades de este comité serán fijadas por el fideicomitante teniendo entre otras la facultad de administrar los fondos del fideicomiso.

Entre sus obligaciones se encuentran las de presentar mensualmente la información financiera y contable del fideicomiso respectivo.

#### FINES DEL FIDEICOMISO PUBLICO

Los fines de los fideicomisos públicos deben ser de utilidad pública, es decir que conlleven un beneficio a la colectividad.

Entre los fines más relevantes del Fideicomiso Público podemos señalar los siguientes:

- a) de inversión de fondos públicos;
- b) de manejo y administración de obras públicas;
- c) De prestación de servicios;
- d) de producción de bienes para el mercado.

Como ejemplo de estos fideicomisos tenemos los siguientes:

FONACOT. Fondo de Fomento y Garantías para el consumo de los trabajadores.

FOGAIN. Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña.

FONATUR. Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

FONART. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, ect.

En este segundo Capítulo, hemos realizado el estudio estructural y funcional de la Administración Pública Federal; según la legislación correspondiente. Con estas bases estamos en posibilidad de entrar en el estudio e incluso proyectar los nuevos enfoques de la Administración Pública, mismos que serán objeto del próximo capítulo y que le darán un valor específico a este trabajo.

**CAPITULO TERCERO**

**NUEVOS ENFOQUES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

## CAPITULO III

### NUEVOS ENFOQUES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

#### I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Estado y sus instrumentos de acción la Administración Pública central y los organismos y empresas paraestatales han evolucionado y cambiando de formas y funciones de acuerdo con las diferentes circunstancias históricas, por lo que trataremos de analizar y revisar si las funciones e instrumentos de acción de la Administración Pública Federal son las adecuadas para las actuales circunstancias de crisis y en , todo caso proponer y poner en marcha las funciones e instrumentos que permitan al Estado estar en posibilidades de cumplir sus fines de bienestar común, que hoy día se convierte en la finalidad del desarrollo y en estrategia del gobierno.

Partiendo de esta última idea la finalidad de este último capítulo consiste en analizar aquellos instrumentos de que se vale la Administración Pública para dar cumplimiento a sus funciones y fines, de los cuales hemos ya visto sus antecedentes, conceptos, su organización, estructura..., tocando a este capítulo analizar los efectos prácticos de algunas figuras que a -- nuestra consideración resultande mayor importancia, proponiendo medidas o enfoques para perfeccionar su aplicación y de esta manera estar en posibilidades de equilibrar los conflictos y desigualdades sociales, impulsando el desarrollo económico y la -- distribución de sus beneficios entre la sociedad.



Veremos a la descentralización y desconcentración como aquellas figuras necesarias para revertir los efectos de la fuerte centralización económica, política y administrativa que padece nuestro país con el fin de alcanzar un desarrollo económico equilibrado en todo el país, reforzando los centros urbanos en el interior del país.

Analizaremos a la simplificación administrativa como aquel instrumento destinado a eliminar las fallas y vicios que padecen los procedimientos administrativos actuales, buscando la celeridad y eficacia de la acción administrativa.

También forma parte del contenido de este capítulo el estudio de los funcionarios públicos quienes tienen limitaciones derivadas de nuestro débil desarrollo económico lo que repercute en un bajo nivel de rendimiento personal originado por la protección sindical, duplicidad de puestos, falta de motivación, nepotismos y que a su vez generan corrupción la cual llega a afectar la eficacia de nuestro sistema político del cual forman parte, por lo que se hace necesario contar con un mayor número de servidores públicos, capacitados, responsables y honestos para fortalecer de manera gradual el sistema de personal.

Por último este estudio comprenderá los nuevos enfoques de la Administración Pública Federal en base al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

## II. DESCENTRALIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL

El enorme aumento en la importancia y complejidad de las tareas de los gobiernos centrales ocurrido en los últimos cincuenta años, ha traído efectos negativos en el desarrollo de la actividad administrativa la cual ha perdido eficacia y mediatez en su desarrollo por la congestión de actividades que se originan en los centros decisorios, y que se reflejan en una falta de sensibilidad ante los problemas regionales y locales. La reacción ante esta situación es considerar que las decisiones sobre numerosas materias políticas y económicas que en la actualidad están más o menos centralizadas deberían traspasarse a los estados y municipios, algunos ejemplos de estas materias podríamos dividirlos en dos grupos: un primer grupo sería el constituido por la planificación ciudadana y regional en general, conteniendo la política de vivienda, aprovisionamiento de agua, aguas residuales, servicios de policía, vías públicas y transporte de pasajeros, etc. Un segundo grupo que podría consistir en la educación primaria y secundaria, la sanidad, los servicios comunitarios, culturales, artísticos y deportivos así como el patrimonio artístico local. Un tercer grupo podría incluir materias más variadas, como la política de turismo o la localización industrial.

Con lo anterior no queremos decir que se rechace la idea que el gobierno central cumpla una función básica en la comunidad, o negar que este se ejerza desde el centro. La descentralización no pretende quebrar la unidad política y económica de

un país, los ejemplos citados no cubren sino una pequeña parte de las actividades que realiza el gobierno central y corresponden principalmente a los servicios dejando un amplio campo de actividades al gobierno central.

Para entrar en materia es conveniente recordar qué es descentralización y cuál es la diferencia con la desconcentración.

Hemos visto que por descentralización se entiende la creación de órganos dotados de autonomía o la transferencia de los poderes de decisión importantes a organismos autónomos regionales o locales. La desconcentración en cambio, no implica una ruptura del órgano central, sino una cierta delegación de funciones que sin embargo, siguen vigiladas y controladas básicamente por los organismos centrales.

Podemos considerar a ambos fenómenos como variantes de un mismo proceso genérico: la dispersión de funciones del centro a la periferia. La diferencia básica entre estas dos figuras es que los organismos desconcentrados se les da cierta libertad técnica y de gestión para el más eficaz desarrollo de sus actividades pero sin desligarse orgánicamente de la organización centralizada, en tanto que a los organismos descentralizados se les dota de una personalidad jurídica y patrimonio propios lo que les permite actuar con una mayor autonomía, manteniendo exclusivamente lazos de control y evaluación con la organización centralizada. Lo importante es perseguir el objetivo de vencer

los vicios de una excesiva centralización política, económica y demográfica, especialmente en la capital.

La descentralización administrativa debe buscar como objetivo último ser una contribución para el logro de un desarrollo regional equilibrado, para ser completo, supone el surgimiento o la creación de una infraestructura social: la descentralización cultural.

Hay que hacer mención a la estrecha relación que existe entre la descentralización administrativa, política, económica y cultural, es decir para ser eficaz la descentralización debe abarcar estos puntos.

También podemos hablar de una descentralización imperativa o de una descentralización inductiva, bajo nuestro régimen constitucional, la decisión de descentralizar puede ser imperativa en el caso del sector público, e inductiva en el caso del sector privado. Ello implica que, por una parte se establezca un régimen de estímulos favorables a la descentralización de empresas privadas y por otro se hagan las previsiones presupuestales necesarias para poder dispersar las entidades públicas del centro a la periferia. En este trabajo haremos referencia a ambas, -- ocupándonos más a menudo de la descentralización del sector público y del papel que puede ejercer sobre el privado.

#### - PROCESO DESCENTRALIZADOR

En primer lugar la descentralización requiere de un análi-

sis político. Antes que nada es necesario determinar que funciones y que funcionarios son indispensables mantener en el poder central a fin de asegurar que sólo permanezca en el centro aquello que es esencialmente indispensable y no lo que pudiera ser juzgado así en vista de intereses subjetivos o desde una perspectiva más reducida. Es decir sólo las unidades de decisión deberán permanecer en el centro.

El estudio de las posibilidades de descentralización, se debe efectuar en dos aspectos: el político y el económico-administrativo. Una vez que se ha decidido sobre los organismos que deben mantenerse en el centro de aquellos que es necesario trasladar al interior de la República se deberá establecer cuales serán los lugares adecuados para este proceso y hacer un análisis de los costos-beneficios derivados de descentralizar las unidades administrativas en cuestión. Este análisis, debe, por una parte, referirse al efecto que provocará la descentralización sobre la actividad económica, y, por otra, las implicaciones financieras de la operación en sí.

Trataremos de explicar estas premisas, en primer lugar, todo proceso al crecer tiende a desarrollarse y perfeccionarse, sin embargo, existe un tamaño óptimo de crecimiento que al rebasarlo produce desfunciones y congestionamientos. Por ello, la dispersión de unidades administrativas se traduce en un ahorro ya permite recuperar el tamaño adecuado. Además la descentralización tiene, como consecuencia directa, un efecto redistributivo regional, es decir la burocracia normalmente supone locales,

empleados y diversos medios de comunicación; habitualmente no genera una producción de bienes ni utiliza más equipo que los muebles y enseres de oficina, sin embargo, el gasto generado por los conceptos de renta y salarios fundamentalmente, se traduce en un mayor consumo local que estimula la actividad del lugar.

Cabe advertir, que si bien la descentralización implica por una parte dificultades de comunicación y coordinación con el centro, por otro lado se traduce con frecuencia en una mejor atención al público y ahorro considerable de sus recursos. Por ejemplo, la descentralización de una escuela de educación artística, si bien supone incurrir en gastos, se comparan muy favorablemente con el ahorro que significa para muchos jóvenes el no tener que trasladarse a la capital para llevar a cabo sus estudios. Con lo que el país se ahorra innumerables viajes de ciudadanos mexicanos que suponen gastos de transporte, alojamiento, etc., además del costo de oportunidades que significa dejar sus familias, trabajos, etcétera.

Por otra parte, la descentralización gozaría de un amplio apoyo popular tanto en la capital como en la provincia. En la capital se reducirían las tensiones de la presión demográfica y en el interior se inyecta nuevo dinamismo a la actividad económica con lo que se generan ahorros de traslados a la capital que elevan el ingreso personal disponible, asimismo el proceso de descentralización será bien visto por muchos empleados públicos trasladados, por la mejora de calidad de vida que implica traba

jar en provincia, para lo que deberán implementarse programas - que difundan los beneficios que supone el trasladarse a la provincia, así como las desventajas de continuar en la capital, (1)

Uno de los efectos positivos que provocara la descentralización del sector público es la influencia que éste pueda ejercer sobre el sector privado, existen muchas razones comunes para descentralizar ambos sectores, como puede ser una mayor racionalización de los bienes y servicios prestados. Este proceso deberá ir acompañado de estímulos gubernamentales para fomentar el desarrollo regional que se verán aumentados por la venta por parte del sector privado de contar con las oficinas requeridas para realizar las gestiones administrativas necesarias para su desarrollo. Los resultados de ambos procesos redundarán en un mayor desarrollo económico equilibrado que repercutirá favorablemente en el nivel de vida y de oportunidades de los habitantes de las regiones descentralizadas.

Es necesario que las erogaciones del sector público estén cuidadosamente ajustadas a la capacidad de la localidad receptora. Si ésta es muy reducida, es preferible que una parte importante de las adquisiciones se hagan en otro lugar a fin de no alterar la economía local, provocando escases o especulación.

- (1) En este aspecto sólo hay que vencer la dificultad inicial de resistencia al cambio, la cual puede ser mayor cuanto menos decidida sea la de terminación del sector público de descentralización, ya que procede el temor de que las oportunidades se quedarán en el centro. También puede ser mayor la resistencia si no se calculan adecuadamente las com pensaciones por los traslados, si no se ha hecho los arreglos necesarios para dotar al centro receptor de la infraestructura técnica y so cial necesarias (habitación, escuelas, etc.).

El control político de un gobierno centralizado tiende más a la estabilidad que al crecimiento. México es un país joven que está en pleno crecimiento, la estructura territorial existente debe aprovecharse y ampliarse de la manera más racional posible. Para llevar a cabo este proceso, habrá que partir de una base que evalúe lo que se debe y se puede descentralizar, considerando las siguientes premisas:

- a) La necesidad de descentralizar algunos sectores;
- b) El costo y la viabilidad de hacerlo, considerando los incentivos a que haya lugar;
- c) Cuando sea necesario crear la legislación pertinente y tomar la decisión política para que posteriormente la realidad se ajuste a la legislación.

En el caso que se determine la conveniencia de descentralizar un organismo, solamente debe quedarse en el centro la unidad que toma las decisiones y el resto deberá irse al lugar determinado, ya que descentralizar a medias es buscar la duplicación de funciones. (2)

Asimismo habrá que decidir que es lo más conveniente, si trasladar las funciones a unas cuantas localidades o llevar la dispersión a un mayor número de localidades con un número proporcionalmente menor de empleos en cada uno; esto debe resolverse en forma gradual en función de la efectividad, en primer lugar y

(2) OLLOQUI de, José Juan. "La descentralización del Gobierno Federal un punto de vista", Revista el Trimestre Económico, Vol. L (1), Núm. 197, Enero-Marzo 1983, pp. 402-403.



en segundo empleando como criterio la creación de empleos.

La descentralización debe significar el traslado de unidades completas con el pleno ejercicio de sus funciones sin que - esto signifique que necesariamente todas las unidades deban descentralizarse.

Las cabezas de sector no estarán sujetas por razón jerárquica a la dispersión, no se trata de sacar al gobierno federal de la Ciudad de México sólo se pretende racionalizar las necesidades con los recursos con que cuenta la Administración Pública Federal para optimizar su funcionamiento, por ejem. diversas direcciones de la Secretaría de Pesca tendría un funcionamiento más adecuado en los puertos marítimos.

Hecho este planteamiento, es propicio que abordemos los - problemas de eficiencia, la cual puede verse afectada en su rendimiento por las dificultades de comunicación con los organismos descentralizados, por lo que deberá ponerse especial énfasis en los medios de comunicación que deberán implementarse con los adelantos tecnológicos (telefax, fax, télex, entre otros) - para que la comunicación con el centro, sea ágil y mediata.

La eficacia de un gobierno depende de una comunicación ágil entre sus partes. Uno de los costos de la descentralización es el de la comunicación con el centro. El costo y mejora del equipo de comunicación tiene que ser cuidadosamente estudiado, así como el personal de apoyo, para que en el período de transición no

sufra la efectividad ni falten los servicios, la eficacia de la operación consistirá en:

a) Distancia del centro de decisiones (Cdad. de México) de terminando cuál será el efecto que el aumento de la distancia tendrá en la ejecución de sus funciones.

b) Capacidad, determinando cuál es la capacidad potencial de la totalidad elegida.

c) Incentivos estableciendo cuáles son los atractivos para el personal de la nueva localidad.

De cualquier manera la descentralización, supondrá un cierto incremento global del personal, aunque sólo sea por la necesidad de establecer puntos de contacto y comunicación entre el centro y las unidades descentralizadas. Sin embargo, debe producirse la transferencia efectiva y firme de funciones a la nueva localidad, o de lo contrario se dará una redundante burocrática y fracasará la descentralización.

También deben tomarse en cuenta las implicaciones humanas que la descentralización pueda tener, especialmente sobre el trabajo del cónyuge, las escuelas de los niños, etc., ya que la familia será la más afectada; por eso debe motivarse y crear el mayor número de voluntarios mediante incentivos de carrera, facilidades habitacionales, salarios más elevados, facilidades educacionales, y el incremento en el poder adquisitivo que resultará

de trasladarse a lugares en que el nivel de vida sea mejor, -- lo que exigirá una mayor coordinación del gobierno con otras instituciones encargadas de dar alojamiento (INFONAVIT), servicios médicos (ISSSTE), alimentos (CONASUPO), etc. Estos gastos, sólo se producirán inicialmente y por ello debe considerarse como una inversión cuyo monto debe distribuirse en un período razonable.

El gran costo de descentralizar es sólo al principio, al efectuarse el cambio, pero a mediano y largo plazos se generan los beneficios que sobrepasan los costos iniciales. Cada vez - que se descentraliza se crea un polo de desarrollo en la provincia que atraera el comercio, la industria y la cultura.

Descentralizar significa distribuir equitativamente la Administración Pública Federal en toda la República.

#### - EL PAPEL DEL DERECHO EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR

Como hemos expuesto en el desarrollo de este trabajo nuestro país ha venido pretendiendo ir de lo unitario hacia una forma más efectiva de descentralización tanto en lo político como en lo económico. En la relación que existe entre la estructura del Derecho y la estructura gubernamental resalta la necesidad de transferir el poder de la federación a los Estados y Municipios, con la finalidad de hacer una democracia más operativa.

La descentralización en nuestro régimen constitucional, puede llevarse a cabo a través de dos vías:

La primera consiste en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución General, a fin de ampliar las atribuciones de los Estados y Municipios y reducir correlativamente las de los poderes de la Unión. Como ejemplo podemos citar que en materia sanitaria, se ha dado el único caso de descentralización por vía constitucional mediante la adición al párrafo tercero del artículo 4º Constitucional, en el que se establece el carácter concurrente de esa materia: "toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del art. 73 de la Constitución". (3)

A este respecto los sucesivos códigos sanitarios que vinieron a distribuir esta materia entre los dos niveles de gobierno, acabaron por federalizarse casi en su totalidad. La adición de 1983 tuvo como finalidad revertir el proceso federalizador y explicitó el carácter concurrente. (4)

La otra vía de descentralización la constituyen los conve-

- (3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición Secretaría de Gobernación, México 1987.
- (4) Gaceta Mexicana de Administración Pública, "La vertiente regional de - Plantación, Ediciones INAP abril-septiembre, Nos. 10-11, 1984, p. 193.

nios de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados. Estos instrumentos redistribuyen la competencia administrativa, así la fracción VI del art. 116 Constitucional establece: "La federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con los municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones referidas en el párrafo anterior."<sup>(5)</sup>

Esta fracción proporciona la base constitucional al artículo 22 de la L.O.A.P.F., así como a otros ordenamientos secundarios que instituyen los convenios en materia electoral, sanitaria, educativa, y fiscal.

El artículo 22 establece "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el -

(5) Constitución Política. Ob.cit..

desarrollo integral de las propias entidades federativas". (6)

A partir del Convenio Único de Coordinación, hoy transformado en el Convenio Único de Desarrollo<sup>(7)</sup>, la vía convencional se consolidó como el instrumento idóneo para dar impulso a la descentralización a corto plazo.

Por último diremos que algunos gobiernos estatales y municipales tienen que fortalecerse mediante el crecimiento de su infraestructura administrativa, de sus recursos humanos, así como la creación y ejecución de reglamentos que permitan normar adecuadamente su ejercicio cotidiano.

Debe fortalecerse en este sentido en el Municipio en el que deben descentralizarse mayores facultades ya que es la autoridad más inmediata y cercana al ciudadano por lo que hay que sumar al proceso de descentralización la responsabilidad de la organización de la comunidad.

Salvo contados casos, la mayor parte de los municipios enfrentan una debilidad administrativa que no les permite emprender proyectos de beneficio social. Las diferentes estructuras administrativas constituyen un ejemplo de la disparidad en cuanto

(6) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, S.A., 17a. Edición, México 1987.

(7) Instituido el 5 de febrero de 1977.

to a los niveles de desarrollo de los diversos municipios. Así mientras que el ayuntamiento de Juárez, Chihuahua cuenta con un Secretario, un Tesorero, un Oficial Mayor, un director de obras de servicios públicos y uno de seguridad, el Ayuntamiento de Ahumada perteneciente al mismo Estado cuenta únicamente como apoyo administrativo al Secretario, al Tesorero y al Comandante de policía. Lo que denota un desarrollo regional poco equilibrado haciéndose necesario una mayor transferencia o descentralización de atribuciones del Estado hacia el Municipio, acontecimiento que no se ha realizado con la rapidez que se requiere, debido en parte al corto tiempo que llevan vigentes las reformas al artículo 115 Constitucional, ya que todavía no se ha llegado a establecer todas las reglas claras y definidas para que por un lado, el gobierno estatal transfiera las atribuciones con la seguridad de que el gobierno municipal las asumirá de manera responsable, y por otro lado, para que el propio gobierno municipal las pueda aceptar y asumir sin correr el riesgo de verse desbordado por las nuevas responsabilidades.

A través de la reglamentación municipal se podrán establecer reglas claras que permitan efectuar y asumir la transferencia de atribuciones.

La nueva reglamentación deberá estimular las fuerzas productivas conducentes a desarrollar una Administración Pública sólida.

Los gobiernos estatales han aprobado, por medio de sus legislatu-

ras las bases normativas que dentro de su ley orgánica permiten al Ayuntamiento reglamentar los diversos servicios que prestan - para el bien de la comunidad como ejemplos están el bando de policía y buen gobierno; el reglamento interior del ayuntamiento del cual se derivan reglamentos específicos para detallar las - diversas atribuciones y el reglamento de la administración municipal.

Como ejemplo el municipio de Tarimoro, Guanajuato, actualmente se encuentra en la elaboración de un proyecto para reglamentar la cultura, siendo su objetivo recuperar las costumbres y los conocimientos autóctonos de sus habitantes.

En el municipio confluyen los tres órdenes de gobierno y concretan su acción en un territorio y población determinados. En este sentido, la reforma municipal no sólo constituye la reforma del municipio sino la renovación y fortalecimiento de la Administración Pública en General.

El desarrollo integral de la comunidad se garantizará si el gobierno municipal coordina el esfuerzo de los distintos sectores de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Con ello, se evitará una duplicidad de funciones, se logrará una racionalización del gasto, una mejor utilización de los recursos humanos, lo que redundará en el bienestar social de la comunidad.

A este respecto se han logrado ciertos avances, se está realizando un proceso de transferencia de recursos humanos y finan-



cieros de facultades técnicas y administrativas hacia los gobiernos estatales y municipales.

De esta manera los procesos de descentralización implican la transferencia paulatina y constante de funciones y recursos humanos, financieros y materiales hacia los gobiernos estatales y municipales. El desarrollo integral de las regiones y del nivel de vida de la población depende en gran medida del impulso dado a estos procesos. (8)

### III. DESCONCENTRACION

Como ha quedado señalado en el capítulo anterior la Desconcentración consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o externos pero en todos los casos sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

Esta forma de organización fue planteada con gran auge en el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, quien en su segundo informe de gobierno estableció como uno de sus propósitos acercar las decisiones o servicios que presta la Administración Pública Federal que reside en la Ciudad de México hacia -

(8) Tamaño de la Administración Pública, No. 73, Enero-Abril, Revista de Administración Pública, INAP, México 1989, pp.33-47.

los lugares donde se necesitan por los administrados, significando además la reducción en el costo del servicio que representaría para los particulares.

En base a esta decisión política los titulares de la Secretarías y Departamentos Administrativos, empezaron a desconcentrar.<sup>(9)</sup>

La desconcentración adquiere una mayor importancia a partir del sexenio de José López Portillo, en el que queda plasmada en el artículo 17 de la L. O. A. P. F. al señalar: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

La desconcentración Administrativa constituye un avance en los sistemas administrativos que buscan alcanzar un buen funcionamiento de la Administración Pública.

A través de esta figura se ha llevado a gran parte del te-

(9) PRADO, María del Carmen y otros. Foro Internacional, Vol. XXV, Oct.-Dic., 1984, El Colegio de México, pp. 102-105.

territorio nacional la prestación de servicios administrativos federales produciendo grandes beneficios en los ciudadanos del interior de la República, ahorrándoles tiempo y dinero en los servicios que solicitan como permisos, autorizaciones, certificaciones, etc.

Sin embargo, hay que hacer notar la tendencia en no desconcentrar completamente el poder de decisión del centro o de hacerlo pero reservándose el órgano central la facultad de ejercerlo simultáneamente a aquél, es decir mientras no se trasladen al organismo desconcentrado todos los elementos, medios o recursos para que pueda tomar decisiones en la prestación del servicio, no habrá realmente desconcentración. En otras palabras el trasladar una parte de un organismo centralizado al interior del país no significa por ese sólo hecho que éste haya sido descentralizado o desconcentrado; para tal efecto es necesario dotarlos de determinados elementos como personalidad jurídica en el caso de la descentralización o de un poder de decisión en la desconcentración, de otro modo la desconcentración trae como consecuencia un resultado negativo al dilatar la resolución final de los expedientes administrativos, elevar el costo de la función desconcentrada (como ejemplo el titular del organismo tendrá la necesidad de visitar a sus superiores en la capital para recibir instrucciones); duplicar funciones, etc.

La transferencia de parte del poder decisorio y de la competencia a un órgano inferior, descongestiona al órgano cedente

que de esta forma puede desempeñar con mayor efectividad las funciones que conserva, realizándose de esta manera el proceso administrativo con una mayor fluidez, flexibilidad y rapidez. Otorgándose por otra parte una mejor atención y comodidad al particular en la realización de sus trámites administrativos, al tiempo que se estimula al personal del órgano inferior al conferirle -- una mayor responsabilidad a través del poder decisorio transfериdo.

Ahora bien, dentro del desarrollo o crecimiento de los organismos estos llegan a tener un tamaño óptimo, el cual si se sobrepasa llegan a ser ineficientes, por lo que hay que buscar el tamaño idóneo de cada organismo para que los recursos se manejen con eficiencia, las decisiones se tomen con oportunidad y se cumplan los objetivos y cometidos. Así por ejemplo podemos citar a la Secretaría de Salud, cuyo crecimiento ha llegado a ser tal que resulta i n e f i c a z e impráctica.

Esta Secretaría cuenta aproximadamente con 110 mil empleados, 50 mil unidades centralizadas (direcciones generales), 200 jurisdicciones sanitarias, y 3500 unidades de atención de las cuales algunos son organismos desconcentrados como el Hospital General, Hospital Juárez de México, el Consejo Nacional para la Prevención y -control del Sida, etcétera.

Para descongestionarla, necesitaríamos en primer lugar establecer en cada Estado una organización de los servicios coordina-

dos de tamaño adecuado para ser eficiente y cumplir sus objetivos para lo que se tiene que descentralizar y desconcentrar. Pero hay que hacer notar que a su vez la Secretaría advierte que en algunos Estados por su tamaño, su población, sus recursos, - problemas de comunicación, desintegración cultural, tampoco resultaría eficiente una organización estatal, entonces habría que descentralizar y desconcentrar la organización estatal hacia -- los municipios, abarcando los servicios coordinados de salud, las unidades de atención, para que estén en posibilidades de contar con una organización adecuada y tomen sus decisiones con oportunidad.

Este proceso de desconcentración crea problemas humanos, administrativos, y políticos, habrá casos en que haya que suprimir algunas Direcciones Generales de las oficinas centrales, por lo que tiene que ser llevado a cabo de manera gradual ya que desconcentrar todas las actividades simultáneamente representaría un descontrol para el Estado. Con la finalidad de adecuar el tamaño de esta Secretaría, así como de llevar los servicios de salud a toda la República, se ha efectuado la descentralización en catorce entidades federativas (10), constituyéndose así los servicios Estatales de Salud. En las restantes 17 entidades se han ido estableciendo organismos desconcentrados como hospitales, centros de vacunación, etc. (11), lo que se traduce en un avance, pa-

(10) Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

(11) Panorama Laboral, Secretaría de Salud, Mayo-Junio 1989, NO. 1.

ra reducir al tamaño óptimo de desarrollo a esta entidad debiéndose dirigir a su vez estos programas hacia los municipios, para que todos los habitantes estén en posibilidades de gozar de los servicios de salud.

Para concluir diremos que tanto la Descentralización como la Desconcentración, bien planeadas y estudiadas, son la solución para resolver los efectos del centralismo tan profundo en que vivimos, el cual ya dejó de ser un instrumento que impulse el crecimiento económico contra una mejor distribución de la riqueza y de la calidad de vida de los ciudadanos.

Buscándose a través de estas dos figuras analizadas acercar los centros de decisión a toda la población, lo que repercutirá a su vez, en la creación de centros de desarrollo económico, cultural y político, lográndose de esta manera una mejor calidad de vida en la población, al establecerse mejores expectativas de desenvolvimiento en sus lugares de origen, sin tener que emigrar a la capital de la República.

#### - LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION EN EL PLAN NACIONAL GLOBAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo viene a fijar los objetivos nacionales y las prioridades que permiten enfrentar los problemas actuales de la nación, contiene diagnósticos, estrategias de política e incorpora las orientaciones de consulta popular.

Este instrumento tiene la finalidad de hacer coherentes las acciones del sector público, crear el marco que induzca y concerte la acción gubernamental.

En concreto el plan señala el compromiso que el Estado asume ante la sociedad civil frente a la situación económica, social y política actual.

El Plan Nacional Global de Desarrollo para el período 1988 - 1994 fue presentado ante la opinión pública el 31 de mayo del año en curso por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, dando así cumplimiento a lo establecido en el art. 21 de la Ley de -- Planeación que señala que el plan deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente. (12)

El plan contiene de manera sistemática los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país que han de desarrollarse durante el sexenio en vigor. (13)

El Plan está integrado por tres acuerdos: Acuerdo para la Ampliación de Nuestra vida Democrática, el Acuerdo para la recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

(12) Ley de Planeación contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ob. cit.

(13) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y - Presupuesto, México, 1989.

Los objetivos de este plan están encaminados a la modernización de México en todas sus actividades económicas, políticas, administrativas, culturales.

Hay que señalar que una de las premisas en que se basa el plan para estar en posibilidad de alcanzar sus objetivos de desarrollo y modernización, consiste en lograr la reducción de la deuda externa de nuestro país, principal obstáculo para la recuperación sostenida.

En base a este planteamiento el 23 de julio del año en curso el Gobierno de México y el comité asesor de Bancos llegaron a un acuerdo, para reestructurar los 53 mil millones de dólares de deuda externa pública bajo tres opciones: reducción del 35% del servicio de este débito, baja en alrededor del 40% a las tasas de interés o canalización de recursos frescos multinacionales para financiar el desarrollo nacional.

El total de la reducción de montos de dinero se utilizará para financiar la inversión pública en las diferentes regiones del país.

El Presidente explicó que el éxito de la renegociación de la deuda permitirá al país reiniciar el crecimiento y cumplir con las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1995, de manera gradual<sup>(14)</sup>.

(14) Periódico Excélsior, 24 de julio de 1989, pp. 9-11.



Tanto la descentralización como desconcentración se presentan en el plan como ejes esenciales de todas las políticas a seguir: población, educación, salud, etcétera.

La descentralización juega un papel importante en la modernización de México y de su Estado. Se aplicará dentro de los niveles de gobierno, estatal y municipal que son las autoridades más mediatas a la comunidad por lo que se les dará una mayor autonomía permitiendo cumplir sus funciones con una mayor agilidad. Asimismo se determina al municipio como eje de desarrollo social y económico.

La organización de la descentralización se hará a través del Convenio Unido de Desarrollo<sup>(15)</sup> que es el documento jurídico-administrativo, programático y financiero, instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones, el cual se fortalecerá y se adecuará gradualmente a las necesidades de cada entidad, elaborándose documentos específicos para cada una de ella.<sup>(16)</sup>

En este inciso daremos una visión general de la manera en que se aplicará estas figuras (descentralización y desconcentración) en este sexenio, así como los beneficios que de ellas se esperan.

(15) En lo sucesivo C.U.D.

(16) La descentralización se fomentará a través de la política de gasto público.

Dentro de la modernización política el plan establece el fortalecimiento del pacto federal a través de la concertación entre el gobierno Federal y los gobiernos locales, respetando sus relaciones internas, es decir, los programas federales que afecten a sus áreas de jurisdicción serán diseñados y efectuados con su participación, avanzando gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y responsabilidades.

Asimismo se reconoce a la concentración del poder y de las actividades como un desperdicio de los recursos nacionales distribuidos en el territorio, por lo que se avanzará hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural para que Estados y Municipios estén en posibilidades de impulsar su desarrollo. La coordinación con las Entidades Federativas se llevará a cabo a través del C.U.D., conjugando los recursos federales, estatales y municipales para la realización de programas prioritarios, logrando gradualmente una mayor autonomía financiera a medida que aumenten su participación en los recursos económicos y en su generación.

En la modernización económica se avanzará a través de la descentralización de decisiones y la desconcentración geográfica de las actividades para propiciar un mejor uso de los recursos naturales, abatir costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio y distribuir más equitativamente, en todo el país los beneficios del progreso.

La modernización del campo implicará la toma de diversas de  
cisiones, como son:

- La descentralización hacia los Estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos; fortaleciendo la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones: se trata de fortalecer aquellas organizaciones que hayan de mostrado su eficacia, se busca que sean los propios campesinos - los que determinen sus programas de producción, sus compromisos y sistemas de trabajo, eliminando gradualmente el tutelaje del Estado, que ha traído como consecuencias la burocratización del campo, ineficiencia, corrupción, bloqueos al proceso productivo y desactivación de las iniciativas y potencialidades de los productores, especialmente de los pequeños productores. El tutelaje que el gobierno ha adoptado en el campo, se ejerce como una - suplantación de los productores y en donde las instituciones se han convertido en protagonistas del desarrollo rural. Actualmente son los mismos productores los que comienzan a plantear la necesidad de dismantelar el paternalismo estatal. (17)

Entre las reformas que en este proceso se llevarán a cabo - está la orientación y reestructuración del Fideicomiso de Riesgo Compartido.

En cuanto a las empresas paraestatales pertenecientes al - sector agropecuario, la estrategia es que la mayoría deben ser

(17) Así lo estableció el Director General de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Guillermo Fuens, durante la VI Asamblea General Ordinaria del Consejo Nacional Agropecuario, efectuada el 23 de junio del año en curso.

desincorporadas total o parcialmente y en este sentido 54 unidades fueron desincorporadas y 11 más se encuentran en dicho proceso, quedando un universo de treinta y seis.<sup>(18)</sup> Se emprenderá un proceso profundo de descentralización a través del traslado paulatino de responsabilidades y recursos federales a los gobiernos estatales y a las organizaciones de productores. Este proceso se sustentará en la elaboración del "Programa Nacional de Modernización del Campo". El cual funcionará con el empleo coordinado de los recursos del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores.<sup>(19)</sup>

Asimismo a través del Programa Nacional de solidaridad establecido como apoyo a los campesinos, donde el gobierno aportará el capital y ayuda técnica en empresas rentables manejadas por los mismos campesinos.<sup>(20)</sup>

- En materia de aguas se pretende que los distritos de riego sean financieramente autónomos y administrativamente independientes.

- En el aprovechamiento y conservación de los bosques, se descentralizará gradualmente los servicios técnicos con la participación de los Estados y los Municipios.

(18) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ob.cít.

(19) Idem.

(20) EXCELSIOR 16 de agosto de 1989, p. 23.

- En la rama turística se apoyará la descentralización de la toma de decisiones, a fin de que se involucre a las localidades y a los agentes y prestadores de servicios en la determinación de las acciones del sector.

- Dentro de la Ciencia y tecnología se reforzarán las acciones conducentes a una eficiente descentralización de las actividades científicas.

- Dentro del acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, en lo referente a la procuración e impartición de justicia se avanzará en la descentralización de justicia a través de la utilización de diversos mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración de la comunidad; en la desconcentración de la justicia con la creación y reubicación de los centros de atención y decisión, para que su procuración e impartición sea más expedita, más sencilla y ágil lo que repercutirá en beneficio de la sociedad.

- Debido al crecimiento centralizado tan absorbente del sector educativo, hoy se hace necesario descentralizarlo para innovar y mejorar los servicios acercando las facultades para decidir, planear, administrar y operar los servicios. Se descentralizará de acuerdo con las características propias de cada Entidad, sin menoscabo de mantener la unidad necesaria del Sistema educativo nacional, es decir, se redistribuirá la función educativa transfiriendo los servicios a los gobiernos estatales, conservando -

el Gobierno Federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios.

- Por otra parte entre las estrategias generales que regirán las acciones del sector salud están: mejorar la calidad del servicio, descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud; se fortalecerán los sistemas locales de salud, buscando aumentar su capacidad de gestión y la toma de decisiones.

- Como impulso al desarrollo regional y urbano de acuerdo con los objetivos de crecimiento económico, se seguirá una estrategia de descentralización de las decisiones, desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones del país.

En la comarca lagunera se ha iniciado los trabajos para la elaboración del programa regional; con la participación de la comunidad y de las autoridades de Durango y Coahuila.

- En la prestación de servicios las acciones que se realicen en materia de descentralización tenderán a la reasignación de responsabilidades, funciones y recursos entre los tres niveles.

les de gobierno, con objeto de lograr una redistribución más eficiente de los mismos.

- En la rama habitacional se fomentará la construcción de vivienda de manera coordinada con los gobiernos estatales y municipales emprendiendo el programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano que incluirá tareas preventivas, orientadas a ampliar la oferta de tierra barata para la población de escasos recursos, lo cual, entre otras cosas, permitirá fomentar la desconcentración y el arraigo en concordancia con la política regional. Para estar en posibilidades de llevar a cabo esta tarea se consolidará el Sistema Nacional de Vivienda fortaleciendo la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales; se fomentará la descentralización de las decisiones en materia habitacional.

Para facilitar las gestiones administrativas se continuará con la instalación y operación de oficinas Únicas municipales de trámites para la vivienda; se concertará con los gobiernos estatales la desconcentración de las facultades necesarias para que los ayuntamientos puedan expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda.

- En materia cultural para extender la red de servicios culturales, se considera a la descentralización como el instrumento idóneo partiendo de las necesidades y aspiraciones de cada grupo y región teniendo como finalidad la protección y difusión del

patrimonio arqueológico, histórico, cultural y artístico.

Se deberá tratar de sostener planteles cuyo modelo autónomo pequeño y barato lleve la investigación capitalina a la periferia nacional a los treinta y dos Estados de la República y de preferencia en sitios distantes de la capital del Estado. De esta manera se evitaría el crecimiento desmesurado de unas pocas instituciones, se ampliaría el estudio de las áreas de conocimiento estratégica para el desarrollo de las regiones de la República, destruyéndose el nocivo monopolio cultural de la metrópoli y de las otras dos urbes mexicanas (Monterrey y Guadalajara), se fortalecerá la producción científica y artística de las provincias. Se promoverá la instalación paulativa de centros estatales y regionales de investigación y documentación y la aplicación de la informática para el manejo y transmisión de datos.

Para concluir este apartado diremos que la descentralización y la desconcentración son piezas fundamentales para avanzar en la democratización y en la modernización de México. Representan un antídoto para el centralismo que por diversas causas ha llegado a extremos que impiden un desarrollo económico, político y social equilibrado en todo el país.

A través de estas figuras también se busca acercar los centros de decisión a toda la población lográndose así una mayor comunicación entre gobierno y sociedad lo que permitirá a su vez



un desarrollo de las diversas actividades (políticas, económicas, sociales, culturales, etcétera.).

#### IV. SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

La simplificación administrativa es una figura que ha introducido nuestro sistema administrativo como un medio para sanear los vicios que padecen los procedimientos administrativos entendiéndose por estos el camino legal que deben de seguir los actos que emiten las autoridades para su validez, no debiendo confundirlos con los procedimientos contencioso-administrativos que tienen como finalidad la resolución de un conflicto previo.

El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo y se encuentran ordenados en las leyes administrativas. (21)

El procedimiento administrativo ha ido evolucionando con el tiempo. En el siglo XIX existía un gran hermetismo sobre los pasos que las autoridades administrativas seguían para dictar sus decisiones, denominándosele procedimiento secreto. Al respecto son pocos los códigos que se emitieron y estos sólo registran

(21) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit. p. 267.

las etapas importantes que pronto concluyen con la resolución o mandato administrativo. (22)

Es partir de este siglo que el legislador ha tratado de implantar un procedimiento administrativo más claro y transparente sobre el que hacer de la administración, una razón ha sido - la necesidad de cumplir con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, el cual señala: "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". (23)

Otra causa o razón que mencionaremos es el hecho de darse cuenta la Administración, que no es posible conseguir la eficacia de sus determinaciones o resoluciones si éstas no se apoyan en la realidad, es decir, el contar con procedimientos más simples le ha permitido estar mejor informada, reunir la documentación necesaria, y recibir directamente la versión de los hechos de la parte afectada. Estando de esta manera en posibilidades de emitir decisiones más acertadas y mejor motivadas.

Podemos decir que los procedimientos administrativos se han

(22) A este respecto podemos señalar los Códigos Sanitarios de 1891 y 1894; la Ley sobre vías generales de comunicación de 1888, ley de minería de 1882, entre otras.

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob.cit.

ido transformando de ser exclusivos de la Administración Pública en donde sólo ella intervenía hasta llegar a participar con juntamente con otras autoridades y con los particulares. Como ejemplos podemos señalar numerosos casos en donde la administración actúa con la colaboración de los mismos particulares interesados, que ejercen los derechos que les conceden las leyes administrativas, así en muchos casos pueden intervenir en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, ya iniciando el procedimiento administrativo, como en una concesión minera o de una patente, autorización o durante el procedimiento administrativo. (24)

En las tres últimas décadas la actividad de la administración se ha encauzado con la de los administrados como un mecanismo que asegure el respeto a la garantía de audiencia, a la vez que le permite estar mejor informada, siendo más eficaz.

En 1984 se pública el Decreto presidencial sobre "Simplificación Administrativa" (25), el cual viene a detener el desarrollo del procedimiento administrativo, ya que se eliminan etapas y requisitos de los procedimientos con la finalidad de hacerlos más ágiles, en el Decreto se señalan las fallas y vicios que padecen los procedimientos administrativos, los daños o molestias que provocan a los particulares y como llegan a retardar la acción administrativa haciéndola más lenta y engorrosa.

(24) SERRA Rojas, Andrés. Pp. 268-270.

(25) Publicado el 8 de agosto de 1984 en el Diario Oficial de la Federación.

Las finalidades de la Simplificación Administrativa son expuestas en el mismo decreto y a continuación mencionaremos:

- Eliminar molestias a los ciudadanos por constantes lecturas, visitas, distribución y pérdida de boletas sobre cobros de derechos por servicios públicos;

- Establecer métodos que permitan informar, reducir y simplificar los trámites y los informes a que están obligados los interesados;

- Adoptar las medidas para reducir y simplificar los trámites, los informes y las instancias y, en los casos en que ello sea posible establecer un sólo canal para el desahogo del procedimiento.

- Eliminar en la secuela de los procedimientos administrativos, la solicitud de documentación y acreditación que ya fueron requeridos en pasos o instancias previas.

Lo que se busca es acabar con las numerosas cadenas de actos y procedimientos que retardan la actividad administrativa. Podemos observar que muchas veces en una sola ley administrativa se contienen varios procedimientos administrativos, pudiendo además sumar a estos los que se encuentran en los reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales, circulares e instructivos que incluyen procedimientos o trámites complementarios, por lo que a veces en una Secretaría nos encontramos que se llegan a tramitar

más de cien procedimientos administrativos, los cuales la mayoría de las veces son desconocidos para los propios funcionarios.

Por lo que creemos que para aliviar este mal sería necesario la creación de un Código federal de Procedimientos Administrativos donde permanezca la idea de la unidad del procedimiento admitiendo excepcionalmente la existencia de algunos procedimientos especiales.

Un sólo procedimiento que sirva de cauce legal para toda la actividad administrativa, aliviaría muchos de los problemas de la Administración Pública Federal.

El contenido de este código debería establecerse bajo las siguientes bases:

- organizar el procedimiento administrativo, reconociendo el principio de audiencia de las partes y derecho de examinar el expediente, por sí o por sus abogados;
- enumerar los medios de prueba que deberán ser utilizados por la administración o las partes en el procedimiento;
- determinar el plazo en el cual debe obrar la administración;
- precisar los actos para los que la autoridad debe tomar

la opinión o consejos de otras autoridades;

- señalar las condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares;

- establecer que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular provocarán la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien la infrinja. (26)

Con el Código de Procedimientos Administrativos se lograría: una unidad y flexibilidad del procedimiento; la racionalización de la actividad administrativa; la reducción del número de disposiciones reglamentarias.

Dentro de los procedimientos administrativos la burocracia juega un papel importante ya que ella es la que se encuentra en contacto directo con los particulares, así mismo de ella depende la dirección y cuidado de los procedimientos administrativos. Por lo que hay que eliminar muchos vicios dentro de este sector, tratando de hacerlo responsable y honesto ya que mientras no se logre será muy difícil implantar cualquier sistema dentro de la Administración Pública. (27)

(26) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., pp. 273-275.

(27) Avances del Derecho Administrativo, Económicos y Social, Ob.cit., pp. 165-175.

A partir del Decreto de Simplificación se han dado grandes avances en diversas materias (fiscal, aduanal, etc.).

En el Plan Nacional de Desarrollo se puede observar una tendencia a seguir simplificando los procedimientos o trámites administrativos en diversas materias. Haremos mención a ellas.

- En materia de gasto público se simplificarán los trámites al interior de la administración para que el ejercicio del mismo, previsto en los presupuestos correspondientes, sea más expedito, así como simplificar y mejorar la presentación de informes trimestrales para la evolución de las finanzas públicas, y los anuales de la cuenta pública.

- Para impulsar al sector social pesquero, entre otras medidas se actualizará, adecuarán y se simplificarán las estructuras y procedimientos de la Administración Pública Central y paraestatal de este sector.

- En materia de comercio exterior se tratará de simplificar sus procedimientos administrativos, incluyendo la agilización de trámites en las aduanas existentes, y la apertura de centros aduaneros en el interior del país en apoyo al comercio exterior.

- En la actividad turística se facilitarán los trámites aduanales y de migración, estableciéndose facilidades para la internacionalización del turismo por carretera.

- En el renglón de las inversiones extranjeras se fomentará la participación extranjera directa, estimulando su presencia - con esquemas normativos claros y simples, que precisen las reglas de la competencia, así como las garantías de inversión. Se simplificarán trámites, definiendo requisitos con precisión, y dando fluidez institucional a los procedimientos.

- Así con la nueva publicación del Reglamento de Inversiones Extranjera en su artículo 5° establece los requisitos que las empresas deben llenar para tener una mayoría de capital extranjero, sin que medie ya la autorización previa de la Comisión Nacional - de Inversiones Extranjeras, es decir llenando estos requisitos la autorización es automática como ejemplo de estos requisitos están el crear empleos, financiar la operación con recursos de exterior, aportación de tecnología, etc.;

- En materia de patentes y marcas se prociará la agilidad y transparencia en los procedimientos de registro y protección de patentes. Con base en la ley se garantizarán los derechos de propiedad inherentes a los avances tecnológicos; asimismo se otorgarán, en el marco de las leyes aplicables, facilidades técnicas y administrativas para que las empresas adquieran eficientemente -- las tecnologías disponibles en los mercados internacionales;

- Con respecto a la procuración e impartición de justicia se tratará de inducir la resolución de controversias por la vía de legalidad, eliminando trámites innecesarios que son origen de corrupción, discrecionalidad y de abuso de poder en la ges



ción administrativa y en la judicial. Se fortalecerán los procesos conciliatorios para orientar a las partes, reducir tiempos y eliminar litigios.

- Se buscará adecuar la estructura del sector educativo a los requerimientos de la modernización, simplificación, programación y evaluación institucionales y regionales.

- Por otro lado la modernización sanitaria y la simplificación administrativa serán orientaciones esenciales en todos los programas de salud, en especial los de regulación sanitaria para asegurar su eficacia y su valor preventivo y asegurar la calidad sanitaria de los productos y servicios que se brinda a la sociedad.

- En política de abastos con referencia a los puertos, se eliminará el exceso de trámites y regulaciones que impida el paso expedito de las mercancías, agilizando su movimiento.

- En materia de suelo urbano, se pretende emprender un programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano, entre las líneas de acción a seguir está el simplificar trámites mediante la descentralización a los gobiernos locales de la integración y gestión de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas.

- En el ramo de la construcción se llevará a cabo una profunda simplificación administrativa sobre las gestiones que im

plica esta actividad lo que facilitará abatir los tiempos y costos para lo que se continuará con la instalación y operación de oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda; se concertará con los gobiernos estatales la desconcentración de facultades necesarias para que los ayuntamientos puedan expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda. (28)

La simplificación administrativa representa un avance dentro de la Administración Pública Federal, ya que viene a hacer más expedita y eficaz la toma de decisiones reduciendo los trámites y el papeleo, lo que se traduce a su vez en beneficios a los particulares como son un ahorro de tiempo. Aunque insistimos en que la solución sería la creación de un Código de procedimientos administrativos que venga a unificar, por una parte la gran cantidad de procedimientos administrativos que encontramos en diversas leyes, y por otra sirva de cauce legal a toda la actividad administrativa.

#### V. LA BUROCRACIA

Este sector representa la manifestación y modo de actuar del Estado ante la sociedad, el cual está compuesto de los funcionarios y empleados públicos a los que se les ha denominado "burocracia".

(28) Plan Nacional de Desarrollo. Ob.cit.

De la capacidad y responsabilidad de este grupo depende en gran parte el buen funcionamiento de la actividad administrativa, ya que son ellos los encargados de ejecutar la ley, y prestar los servicios públicos porque la relación que existe entre el Estado y el empleado público es diferente de la que existe entre el obrero y el capitalista, en el cual media la ganancia de este último y con ello el abatimiento de los costos de la mano de obra. Mientras que el Estado en sus funciones de Administración Pública, organiza los servicios públicos para atender las necesidades de la comunidad, por lo que las relaciones con sus empleados son diferentes a las de la empresa privada. El Estado no pretende obtener ganancias sino satisfacer las necesidades sociales que van surgiendo día a día con el crecimiento de la población. Por lo que la ideología del empleado público es diferente, ya que no puede pretender aumentar su participación en los servicios públicos, sino que pretenderá en cambio, llegar a una posición más favorable que le de un mayor status y reconocimiento.

Aun y cuando la legislación mexicana partió del concepto de igualdad de los empleados públicos y privados, la naturaleza misma de los trabajos llamados a desempeñar por los empleados públicos ha forzado a los legisladores a reconocer ciertas diferencias entre los empleados públicos y los empleados de la iniciativa privada que más adelante analizaremos.

Para comprender la dinámica de este grupo que conforman los servidores públicos creemos necesario partir de su concepto, sus características, clasificación y régimen jurídico, para con estas bases adentrarnos a los problemas que enfrentan, y su posible solución, así como sus nuevos enfoques.

#### CONCEPTO AMPLIO

Es aquella clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. (29)

#### CONCEPTO ESTRICTO

"La burocracia está constituida por todas aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, y todos los que hacen de la actividad administrativa, profesional, técnica o científica, pero relacionada con la Administración Pública, o dependiente de ella su ocupación permanente o fundamental." (30)

#### FUNCION PUBLICA

Comprende las actividades a desarrollar por la burocracia.

(29) SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A. México 1988, p. 361.

(30) MENDIETA y Lucio, Lucio. Citado en Guerrero Omar. Introducción a la Administración Pública, Ed. Harla, México 1987, p. 337.

La Suprema Corte de Justicia ha señalado que por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio. (31)

#### CARACTERISTICAS

Actualmente la burocracia ha llegado a hacer un fuerte grupo de presión que ha ido creciendo como consecuencia del fuerte intervencionismo que el Estado ha llevado a cabo en diversas actividades en los últimos tiempos y que exige condiciones adecuadas para las personas que asumen las tareas públicas, tales como capacitación técnica, disciplina en su actuación y conciencia de su misión.

Actualmente la burocracia se caracteriza por la enorme diversidad de funciones administrativas que realiza y por las distintas circunstancias económicas y culturales de sus individuos. Dentro de la clase media se distinguen con mayor facilidad, pero a la vez se diferencia de ésta y de las demás clases sociales -- por vivir tan estrechamente ligados a la función estatal. Los burócratas no sólo son el medio de relación entre el Estado con el resto de la sociedad, sino que son la expresión objetiva de éste, ya que éste se encuentra en sus manos y a través de ellos se manifiesta.

(31) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., p.360. (1959, 1a. Sala).

Los burócratas no desarrollan un trabajo anual sino intelectual ya sea técnico o científico.

#### CLASIFICACION

#### FUNCIONARIOS, EMPLEADOS PUBLICOS:

Es común que se confundan los términos funcionario y empleado público. Esos términos que trataremos de diferenciar a continuación.

Funcionario es aquel que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su finalidad, es decir, es el brazo ejecutor de la administración, a través de ellos esta organización se hace pensamiento, voluntad y actividad.

La doctrina ha señalado que funcionario es aquel que actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la Administración expresando la voluntad del Estado mientras que los empleados son los que prestan sus servicios en la Administración no son partícipes de dicha delegación y lo hacen exclusivamente en las relaciones internas de la propia Administración. (32)

Al funcionario se le provee de imperio que comprende poderes propios como la facultad de ordenar y decidir, mientras que el empleado aparece como un ejecutor sin facultades determina-

(32) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit., p. 365.

das o que se ejercen por delegación o reglamentación.

En general se denomina a ambos, como servidores públicos.

#### CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Trabajadores sometidos a la ley de Trabajadores al Servicio del Estado y los sometidos a la Ley Federal del trabajo, a saber:

- Trabajadores de base y de confianza;
- Trabajadores definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo;
- Trabajadores con nombramiento, a lista de raya y trabajadores por contrato.

#### REGIMEN JURIDICO

Los servidores públicos van a ser regulados por el Art. 123 apartados A y B de la Constitución, así como por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y la Ley Federal del Trabajo, y por leyes complementarias a estas últimas como la Ley del Seguro Social, Ley del ISSSTE, del ISFAM, etc.

El régimen jurídico aplicable va a depender del órgano en que presten sus servicios, si es el Gobierno Federal con cargo al presupuesto de egresos de la federación estarán sometidos al Art. 123 Apartado B y a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, mientras los que presten sus servicios en organismos paraestatales estarán sujetos al Art. 123 Apartado A de

la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo. Los organismos descentralizados además se rigen por estatutos, leyes orgánicas, contratos colectivos de trabajo o reglamentos generales como es el caso de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles, Seguro Social, etc.

Como un último grupo podemos señalar a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, el personal del servicio exterior, los cuales se encuentran contenidos en la fracción XIII del Apartado B del Art. 123, y se regirán por sus propias leyes.

Una vez establecida una visión general del régimen legal para el personal que labora para el Estado, plantearemos los problemas que consideramos más importantes, así como su posible solución y los nuevos enfoques sobre este sector.

#### LA BUROCRACIA GOBERNANTE

Consideramos que este grupo está compuesto por los "trabajadores de confianza".

Uno de los propósitos principales que se persiguieron al introducir el concepto de "trabajadores de confianza" dentro de la legislación fue el de negarles los derechos sindicales y de huelga que fueron concedidos a los trabajadores de base. Se pensó que se podría desestabilizar la autoridad pública si los al



tos funcionarios del gobierno o los miembros de la fuerza armada pudieran unirse con objeto de hacer huelgas, oponiéndose o forzando de este modo a los gobiernos mismos, en las cuales ellos fueran instrumentos. (33)

El artículo 5 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece que son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República ya aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las Entidades comprendidas bajo el régimen del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

- a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel jefaturas y subjefaturas cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trata así como el personal técnico que en forma exclu

(33) SERRA Rojas, Andrés. *Ob.cit.*, p. 384.

siva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando - puestos que a la fecha son de confianza.

El término de "confianza" es muy significativo. En primer lugar indica que quienes merecen esa designación poseen responsabilidad personal para el cumplimiento de la política gubernamental o que están muy cerca de poseerla.

El empleado de confianza puede disfrutar de un más alto status así como aprovechar las oportunidades para progresar rápidamente. Pero tiene también que afrontar los peligros y riesgos inherentes a una posición que carece de toda seguridad de permanencia y que está sujeta a las incertidumbres provocadas por las intrigas personales y políticas.

Desde un punto de vista práctico, caen dentro de esta clasificación los puestos principales de cada dependencia administrativa, desde el Secretario de Estado hasta el jefe de un Departamento. También se incluyen dentro de este grupo, los ayudantes personales y los secretarios particulares de esos funcionarios, así como el personal especializado, por tanto es perfectamente justificado indentificar a los empleados de confianza con la burocracia gobernante de México. Dicho grupo ocupa todos los puestos administrativos en donde se hace y dirige la política, posee una capacitación especial y supuestamente está dotado de habilidad y experiencia para mandar y dirigir, finalmente, es el depositario de la confianza política y el favor personal del Presidente y de los dirigentes políticos del país.

Es difícil hacer generalizaciones respecto a la manera como se seleccionan los empleados de confianza, las relaciones políticas y personales tienen una gran importancia. Con frecuencia, las ligas de parentesco son más importantes, la contribución al partido, etc.

En nuestro país no existen facilidades adecuadas para la formación de las personas que desean dedicarse al servicio público. Aun y cuando el Art. 123 en su fracción VII de la Constitución establece que "la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública". Este precepto no ha sido tomado muy en serio ya que la base de selección del personal continua siendo personalista.

La carrera administrativa constituye una esperanza para mejorar la actividad dentro de la Administración Pública, que cada día tiene que enfrentarse a problemas más complejos.<sup>(34)</sup>

Por otra parte, la permanencia del empleado de confianza no es segura y pueden ocurrir cambios rápidos. Sin embargo, la organización del partido ha hecho posible que se conserven los puestos más altos, con lo cual se mantiene cierta continuidad que de otra manera sería imposible. sino fuera por eso el proceso administrati

(34) MENDIETA y Núñez, Lucio. "La Administración Pública en México", Ed. Imprenta Universitaria, p. 170.

vo se vería interrumpido porque no habría elementos de reserva preparados para sustituir en el cambio político a los que están en posesión de los empleos.

En los últimos veinte años se ha logrado una notable estabilidad. Es posible encontrar muchos jefes de departamento que -- han servido durante dos, tres o más administraciones lo cual indica que la sucesión presidencial no va seguida de un cambio total del personal.

Es costumbre que todos los empleados de confianza subordinados renuncien en cuanto cambia el superior, (que las renunciaciones se acepten o no depende por completo de la política que siga el nuevo funcionario público), frecuentemente cuando se gestan este tipo de remociones, un número considerable de empleados se trasladan a otra dependencia donde tienen amigos o donde se requieren sus servicios especializados, otros tienen que salir definitivamente del servicio público.

Todo cambio de jefes superiores causa siempre un período de interrupción y caos en la entidad afectada, lo cual va en detrimento de la eficacia y el público es el que sufre las consecuencias.

A pesar de la inseguridad de los puestos administrativos y el crecido número de altas y bajas y promociones dentro de la burocracia, se advierte la permanencia de un núcleo, el cual domina y dirige la administración años tras año. Desde el punto de

vista sociológico, Mendieta y Núñez advierte que la burocracia ha llegado a ser ya lo suficientemente estable para permitir algunas generalizaciones respecto a su composición y fisionomía. Entre las muchas características que atribuyo a este grupo se cuenta la adhesión a la empresa comercial o industrial y al trabajo Manual. (35) La burocracia como grupo no es sino el reflejo fiel del desarrollo social en México.

A continuación señalaremos diversos problemas que a nuestra consideración presenta la administración de recursos humanos:

- Heterogeneidad de criterios respecto a las condiciones generales de Trabajo.

- No se encuentran definidos en forma clara y precisa los objetivos de la administración de recursos humanos y, por ello, no se cuenta con una política que abarque desde el ingreso de un --trabajador hasta su separación del servicio.

- Garencia de uniformidad en las políticas de personal como de lineamientos básicos en la materia, por falta de un órgano normativo central.

- Fundamentalmente, las unidades de administración de personal

(35) Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal. Ob.cit., p. 275.

se dedican a actividades de trámite, sin posibilidades objetivas para implantar políticas globales en este campo.

- Esta encerrada en un círculo vicioso de baja productividad, insatisfacción y frustración. cuyo círculo vicioso resaltan la indefinición de requerimientos para el ingreso al servicio y sistemas escalafonarios en los que la antigüedad resulta, en vez de la capacidad, el factor más importante para el ascenso.

- Falta de estímulos y motivación para los que no forman parte de un equipo de trabajo, lo que provoca la mediatización y la no superación.

Creemos que sería propicio establecer un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, cuyo objetivo sería que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, así como coordinaciones, direcciones de recursos humanos; lo que permitiría poner cierta coherencia y orden en el fenómeno burocrático.

POR QUE NO SE HA ESTABLECIDO UN SISTEMA RACIONAL DE SELECCION DE PERSONAL

Mientras un considerable número de países han instituido sistemas de selección personal de acuerdo con lineamientos científicos, México ha permanecido rezagado, lo cual se explica en parte porque el país no ha podido desarrollarse rápidamente en otros

sentidos. Sin embargo, advertimos en la Constitución una política y filosofía social basadas en la igualdad individual, y como consecuencia se descartan los privilegios y las buenas posiciones que no sean el resultado de méritos demostrados, como hemos ya citado el Art. 123 Apartado B de la Constitución, fracción -VII, establece la selección del personal acorde con sus capacidades y aptitudes, ya que no puede señalarse un gran progreso en este sentido.

Analizaremos algunos factores que consideramos pueden explicar el estancamiento de los sistemas racionales de selección de personal.

a) El primer factor podemos llamarlo "El obstáculo de la ideología obrera". El sindicalismo por su propia naturaleza presupone un conflicto de intereses entre quienes detentan los medios de la producción y quienes ejecutan los actos físicos necesarios para utilizarlos. El sindicalismo se justifica en que tiende a igualar el poder de los grupos en lucha por la defensa de los respectivos intereses. Cuando la ideología sindicalista se aplica a la Administración Pública es diferente ya que cuando se trata de una empresa privada, es ya sabido que el interés del patrón estriba en obtener mayores ganancias, y del trabajador en lograr una mayor participación en los bienes y servicios producidos. Por otro lado, el gobierno tradicionalmente tiene a su cargo la producción de servicios públicos que beneficien y sean asequibles a todos los ciudadanos, por tal razón el trabajador público no puede pretender mediante su ingreso a un sindicato aumen

tar su participación en los servicios gubernamentales. Por la naturaleza misma del trabajo que desarrollan que consiste primordialmente en realizar aquellas actividades encaminadas a cumplir los fines de Estado.

Los líderes sindicales del sector público luchan por someter a los trabajadores a una rígida disciplina de manera que pueda presentarse a los altos funcionarios un frente unido cuando se celebren negociaciones (aumento de salarios, otorgamiento de plazas, etc.). El poder, no el mérito ni la competencia, decide la mayoría de las veces a quien corresponde determinando puesto y por cuanto tiempo, quién debe ser ascendido y cuando, los exámenes, los informes de eficacia, las escalas de clasificaciones y todos los méritos que pueden emplearse para medir la aptitud y rendimiento, no servirán mientras existan grupos de poder (sindicatos) y quieran imponer una posición monopolística por arriba - de los fines de la Administración Pública.

"La Administración Pública mexicana se haya hoy día presa entre el inflexible sistema sindical por abajo y, los peligros del favoritismo político por arriba". (36)

El favoritismo es un mal que requiere de un gran esfuerzo para ser superado. Sin embargo, el sindicalismo es de origen reciente y constituye un impedimento más para el desarrollo de sistemas administrativos racionales. Los sindicatos de burócratas son ahora un interés sancionado por la ley que los políticos del sector trabajo defenderan.

(36) MENDIENTA y Núñez. Ob.cit., pp. 278-279.



Sin embargo hay que mencionar el avance que en este sexenio se ha dado en este terreno. La detención de diversos líderes sindicales que detentaban el poder en forma monopolítica y absurda, ha traído como consecuencia una mayor democratización dentro de ciertos sindicatos como PEMEX.

b) El segundo factor que impide el desarrollo de un sistema racional de personal es simplemente la inercia, la causa es la falta de interés por el trabajo. Mendieta y Núñez crítica el poco interés que el burócrata mexicano muestra por su trabajo<sup>(37)</sup> aunque muchas causas contribuyen a la falta de interés, una de las principales es la carencia de programas que estimulen el sentido de cooperación, el cual debe ser mayor que cuando se trata de un trabajo de realización inmediata, donde hay poco interés y todo procedimiento se halla rígidamente limitado por la rutina, la iniciativa se ahoga de inmediato. Si la ignorancia no fuera tan común y la rutina tan inflexible, se produciría un progreso espontáneo.

Otra causa de la inercia proviene de la falta de un sistema regular de transferencias debido a la ineficaz organización y a la magnitud del papeleo, con frecuencia pasan semanas y meses para que se permita la transferencia de una oficina a otra (este procedimiento implica el traspaso o cambio de trabajadores de un organismo a otro ya sea dentro de la dependencia o fuera de ella). Cuando un empleado muda de Secretaría o Departamento los trámites duran mucho más; simplemente muchas veces se les comisiona por tiempo indefinido.

(37) MENDIETA y Núñez. Ob.cit.

En la actualidad casi todas las oficinas gubernamentales tienen empleados que están incluidos en el presupuesto y en la nómina de otra dependencia, con tal sistema es imposible determinar quien es responsable ante quién. Las dependencias no sólo quedan incapaces para decidir si un empleado comisionado merece o no tener un ascenso, sino que ni siquiera pueden comprobar si el empleado está trabajado efectivamente (éste en realidad, bien pudo haber conseguido un puesto fuera del gobierno y presentarse sólo a cobrar).

El sistema de transferencia ha llegado a enredarse de tal manera, y es tal la confusión de comisionados y vueltos a comisionar, que se necesita una limpieza total para restaurar el orden.

Finalmente los sueldos burocráticos son un factor limitativo. Como el 85% de los empleados reciben entre trescientos cincuenta mil y seiscientos mil al mes, el 15% restantes gana hasta tres millones y muy pocos como los subsecretarios y secretarios de Estado perciben más. Algunos puestos elevados se remuneran con sobresueldos complementarios (bonos), aparte del sueldo regular. Para los empleados ordinarios, los salarios son bastantes bajos, el burócrata apenas puede ingeniarse el rendimiento de su salario para los gastos de alimentos, renta, vestir decentemente y mantener cierto nivel social, urgido por unos ingresos tan raquíticos lo lleva a aceptar alguna propina que gracias a su puesto oficial, se le ofrezca. Sin embargo en muchos puestos no se presentan estas oportunidades y los empleados se ven obligados a complementar sus salarios con ingresos extras que obtienen en otro

trabajo. En cualquier caso el servicio público es el que sufre el menos cabo, ya que se genera la corrupción y con esto el desprestigio de la actividad administrativa por la otra parte los deberes oficiales se descuidan porque los trabajadores dedican - sus energías a obtener ingresos suficientes fuera del servicio - público para el sostenimiento de ellos y de sus familiares.

También hay que mencionar la corrupción que se da en algunos altos puestos, ya que muchos ven en ellos la posibilidad de hacer fortuna rápidamente. La corrupción no conduce a ningún sistema de eficiencia y equidad.

Un camino para yudar a resolver este problema sería aumentar los sueldos de los servidores públicos. Mientras que los sueldos y salarios de los trabajadores de las empresas privadas han sido ajustados en los últimos quince años, de acuerdo con el alza en el costo de la vida, los sueldos de los empleados públicos se han aumentado si acaso solamente en cantidades insignificantes.

Como una solución a este problema el gobierno federal en marzo del año en curso formuló un programa denominado "Retiro Voluntario)", el cual consistió en la posibilidad para todos los - empleados públicos sin importar el tiempo computado de antigüedad de retirarse de manera voluntaria del trabajo mediante una indemnización , que abarcó, los años de servicio, las vacaciones y la antigüedad. A partir de este programa se logró una reducción de la población burócrata hasta del 20 o 25%, quedando - vacías una cantidad considerable de plazas, las cuales se puen-

san unir, dos en una, lográndose de esta manera un aumento significativo en el sueldo del personal burocrático.

c) Como un último factor podemos señalar que los grupos laborantes quienes practican el cohecho en grande y en pequeña escala y los empleados que obtienen beneficio con el sistema, la mayoría parecen estar satisfechos con la corrupción existente, sin embargo, hay que aclarar que dentro del gobierno mismo hay quienes tienen miras de mayor alcance y piensan que el interés real de la nación supone la creación inmediata de una burocracia honesta, bien preparada y eficaz<sup>(38)</sup>; pero éstas constituyen una pequeña minoría que no tiene la fuerza de un grupo poderoso, para producir un cambio en la mentalidad de todos los empleados públicos.

Existen diversos obstáculos a vencer pero el mayor es la ignorancia, aunque hay otro por superar, habrá que hacer frente y vencerlos. Habrá también que eliminar el concepto de lucha de clases dentro de los sindicatos porque éste no tiene cabida en las relaciones burocráticas.<sup>(39)</sup>

El Plan Nacional en esta materia prevé un fortalecimiento en la capacitación de los servidores públicos, el consolidar una política tributaria que propicia una mejor distribución del in-

(38) El presidente encuentra limitada su autoridad por la necesidad de mantener un equilibrio entre los poderosos grupos que lo rodean: los dirigentes obreros y campesinos e importantes secciones de la burocracia.

(39) SILVA Herzog, Jesús. "La Revolución Mexicana en Crisis", México, Cuadernos Americanos, 1944, p. 38.

greso, alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo, con lo que busca incrementar el salario real de los servidores públicos, asegurar la vigencia de una política laboral que atienda la satisfacción de los derechos de los trabajadores.

#### LA INFLUENCIA TECNOLOGICA

Es un hecho incontrovertible la gran influencia que ha tenido el avance tecnológico sobre los sistemas administrativos. El desarrollo tecnológico ha hecho aparecer un nuevo personaje en la Administración Pública: el técnico, especialista, experto cuya multiplicación ha traído consigo la tecnocracia y la tecnoburocracia que pasaremos a explicarlas brevemente.

#### LA TENOCRACIA

Este término al igual que a tenoburocracia es originado por la influencia del avance tecnológico en el quehacer administrativo - que inciden en la burocracia.

Hay que aclarar que el técnico no equivale en rigor al tecnócrata, ya que el primero representa un ejecutivo destinado a una creciente especialización y el tecnócrata por su parte, es un técnico cuya peculiaridad estriba en su propósito de dirigir y en su autocalificación de poder controlar y dominar situaciones. La definición del tecnócrata no depende del cargo que ocupe; es decir, el tecnócrata no lo es por ocupar un puesto específico, sino por sus características personales puestas de manifiesto en -

el desempeño de las funciones propias de dicho cargo, el cual puede ser ocupado por un burócrata, sin que por ello este último se convierta en tecnócrata.

Manuel García Pelayo define a la tecnocracia como "un sistema de dirección y gestión política sustentado total o parcialmente sobre supuestas técnicas derivadas de una concepción técnica de las cosas. También la considera como una estructura de poder "en la cual los técnicos condicionan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político en la fijación de las políticas y a los burócratas tradicionales en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma".

Como sistema de gestión la tecnocracia se caracteriza por la funcionalidad que pretende tener.

Manuel García Pelayo da ciertas diferencias entre Burocracia y Tecnocracia, que a continuación describimos:

#### BUROCRACIA

- Prescribe actividades y decisiones por medio de la valoración personal.
- Juzga la acción por su licitud.

#### TECNOCRACIA

- Prescribe conductas que obedecen a un método para obtener un resultado.
- Crítica la acción por su funcionalidad o eficacia.

- A la violación de las normas sigue la sanción.

Al error en la elección o aplicación de la regla si gue el fracaso.

- El orden normativo es rígida mente monocéntrico y jerárqui co.

El sistema de reglas es plu ral y la jerarquía de sus - componentes depende del pro blema a resolver o del obje- to a conseguir. (40)

#### TENOBUROCRACIA

Podríamos decir que la tecnoburocracia es un segmento eli- tista de la burocracia integrado con altos funcionarios civiles, militares y empresariales, quienes con apoyo de la técnica y de la tecnología pretenden llegar al control de la toma de decisio- nes, en la economía y en la gestión administrativa.

Actualmente existe una fuerte tendencia dentro de nuestro - sistema administrativo a la tecnocracia por la gran influencia - tecnológica que vivimos, la cual va acaparando los altos puestos existiendo un desplazamiento gradual de los burócratas tradicio- nales.

(40) MENDIETA y NÚÑEZ. Ob. cit., pp.278-279.

La capacidad administrativa y política de los funcionarios públicos mexicanos tiene limitaciones derivadas de nuestro débil desarrollo económico. Hay problemas de bajo rendimiento -- personal (originado por el clientilismo político, la protección sindical, etc.) duplicación de puestos y nepotismo, que a su vez genera corrupción. Un remedio posible pero que conlleva dificultades políticas es que el Estado impulse la participación de cuadros especializados en la Administración Pública, quienes tal vez desempeñarían su trabajo en base a cálculos racionales y sin dar importancia al costo social de sus decisiones. Esto nos remite a la polémica sobre si es conveniente que los tecnócratas desplacen a la clase política tradicional. Un cálculo perfecto de los recursos, medios y fines para adoptar medidas eficaces, supone contar con un acervo de datos muy amplio que México todavía no lo tiene. Además, en nuestro país se observa una desproporción entre las normas jurídicas y las prácticas, - existen leyes que no se cumplen en su totalidad y hay también importantes vacíos jurídicos. Ambas circunstancias obstaculizan la toma de decisiones racionales.

Creemos que lo más adecuado será fortalecer el sector burocrático a través de una mayor capacitación del personal, mayores incentivos para aquellos trabajadores que desarrollan sus actividades dentro de un marco de responsabilidad y eficacia; tratar de adecuar los sueldos al nivel de vida existente para que el -- trabajador dedique todo su esfuerzo en la satisfacción de los fines de la Administración; crear conciencia en todos los niveles de la naturaleza del trabajo que desempeñan y de lo importante -



que es para el progreso de México.

Hay muchos vicios por eliminar y otros por vencer pero en programas adecuados se podrán ir superando.

Existen buenos planes e incentivos, y es obligación de to dos ayudar a que se forme un sector público eficiente y respon ble lo que redundarán en beneficio de nuestras instituciones y de nuestro país.

#### VI. NUEVOS ENFOQUES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DENTRO DEL PLAN NACIONAL GLOBAL DE DESARROLLO 1989-1994.

Ahora abordaremos los nuevos enfoques de la Administración Pública Federal que se encuentran básicamente en el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática del Plan Nacional de Desarrollo, a través del cual se busca adecuar las insti tuciones políticas fundamentales, las prácticas que de ellas se derivan a un México Moderno. Asimismo, se busca preservar el - Estado de Derecho perfeccionando los procesos electorales, ampliando la participación política, modernizando el ejercicio de la autoridad entre los poderes, entre los ámbitos de gobierno. - en el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos así co mo dar un nuevo impulso a la concertación entre las organizacio nes sociales y el Estado en la conducción del desarrollo.

Para lograr la modernización en el aspecto económico se re quiere de un sector público más eficiente para atender sus obli

gaciones legales y satisfacer las necesidades sociales; para lo que será necesario la modernización de la empresa pública en su aspecto estructural, las empresas deberán de reunir las características de estratégicas, prioritarias (o ambas) para no ser -- desincorporadas de este sector bajo los siguientes criterios.

- Se liquidarán o extinguirán las entidades que ya cumplen sus objetivos, que carecen de viabilidad económica o cuyas actividades conviene realizar por eficiencia en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno Federal;
- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos de comercialización y de gestión administrativa;
- Se transferirán a los gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo;
- Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Podemos decir que este proceso de desincorporación empezó a tomar fuerza en el sexenio pasado, a fines de 1982, el sector paraestatal estaba integrado por mil ciento cincuenta y cinco -

entidades, aunado a las que se crearon en el curso de la administración, forman un total de mil doscientos dieciseis entidades. De este conjunto setecientas veinticuatro entidades se sometieron a proceso de desincorporación y cuarenta y ocho más dejaron de serlo legalmente, debido a que la participación estatal en ellos era minoritaria, por lo que al 30 de septiembre de 1988 quedaron cuatrocientas cuarenta y cuatro entidades. (41)

Siguiendo estos criterios en este sexenio seguido se han desincorporando diversas empresas paraestatales de algunos sectores, así en el sector agropecuario, la estrategia es que la mayoría - deben ser desincorporadas total o parcialmente y, en ese sentido, cincuenta y cuatro entidades ya fueron desincorporadas y once más se encuentran en dicho proceso, quedando un total de treinta y seis entidades. (42)

De total de los procesos autorizados sólo el 30% son procesos en venta, el resto son reajustes en el caso de liquidaciones y extinciones.

Prácticamente las dos terceras partes de las ventas que el sector público ha hecho a los sectores social y privado, fueron en sus inicios empresas privadas que quebraron y el Estado sostuvo y desarrolló para sanearlas y expandirlas hacia el camino inverso.

(41) GARCIA Pelayo, Manuel. "Burocracia y Tecnocracia", pp. 32-33. Citado por Jorge Fernández Rufz en el Estado empresario. UNAM. México 1982, p. 71.

(42) Tamaño de la Administración Pública. Ob. cit., p. 59.

Podemos señalar que la desincorporación de las entidades paraestatales no es un hecho aislado, sino que se inscribe dentro de una estrategia más general de cambio estructural en la empresa pública. Uno de los aspectos centrales de dicho cambio es la reestructuración financiera impulsada en aquellas entidades estratégicas o prioritarias que tenían serios problemas financieros, mediante la firma de convenios en los que se establecen un conjunto de objetivos y acciones, en función de los cuales la empresa asume compromisos programáticos, cualitativos y cuantitativos, en aspectos vinculados con la producción, penetración de merdo, exportaciones, productividad, inversión y resultados financieros como contraparte el gobierno federal asume los pasivos que superan las posibilidades de pago de la entidad y se compromete a aportar recursos para llevar a cabo nuevas inversiones. (43)

Todas estas medidas están encaminadas a fortalecer el sector paraestatal para que las empresas públicas sean eficientes y estén en posibilidades de cumplir los objetivos para los que fueron creadas. Con lo que se busca colocar a la empresa pública a la vanguardia de los procesos económicos, tecnológicos e industriales.

Por otra parte la realidad mexicana exige un proceso de des

(43). Tamaño de la Administración Pública. Ob.cit., p. 66.

regularización del sector público tendiente a incrementar la efi cacia y la eficiencia del mismo. Existe el conceso que el exce sivo número de trámites, de recursos humanos y de infraestructu- ra utilizados en el quehacer público, no constituyen, una garan- tía para la mejor prestación de servicios a la comunidad.

Entendemos por desregularización quitar impuestos y gravá- menes de algunas materias económicas. La regulación excesiva im pone costos elevados, limita la competencia impulsando los precios a la alza, desalienta la productividad y propicia una asignación ineficiente de los recursos afectando principalmente a la peque- ña y mediana industria, para lo que se promoverán reglas claras y estables que beneficien a estas empresas.

Habrà una desregularización dentro del sector público tenien do como finalidad elevar la productividad y mejorar los incenti- vos de la empresa pública, así como profundizar en la descentra- lización. Se eliminarán los obstáculos y prácticas obsoletas - que impidan un mayor dinamismo de la empresa pública. Se defini rán claramente las líneas de autoridad de la misma al interior y al exterior del país. Se eliminará la reglamentación excesiva a que están sujetas para que no sean instancias centrales las que pretendan administrarlas, para lo que se les dotará de una verda dera autonomía de gestión, fortaleciendo sus órganos de gobier- no.

Como otro enfoque dentro del Plan podemos señalar la tenden

cia de ir eliminando la facultad discrecional establecida en diversas leyes y reglamentos administrativos.

Esta facultad implica que la ley, la que fija y fundamenta los actos de los funcionarios, en ciertos casos le permite al funcionario decidir con un amplio margen sobre el alcance de -- aplicación de una norma, es decir, queda a la libre apreciación del funcionario competente si debe o no obrar, en que momento, - como va a obrar, así como el contenido de su actuación, siendo su única limitación la obligación de fundamentar sus actos<sup>(44)</sup> que emita conforme el Art. 16 Constitucional. Esta facultad ocasiona inseguridad entre los particulares al no saber estos cuál será la actuación de las autoridades y los alcances de sus actos, por lo que se eliminará gradualmente la aplicación discrecional e injustificada de las normas que regulan la actividad económica, estableciéndose normas claras y estables.

Respecto a las inversiones extranjeras con la publicación del Reglamento se elimina la facultad discrecional de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, estableciéndose criterios claros en base a los cuales tendrá que actuar la Comisión en cita.

Por otra parte se prevé la reestructuración de algunos ordenamientos con el fin de evitar la duplicidad de funciones, así -

(44) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit.

Como ejemplo en materia de aguas el marco jurídico que regula la explotación, uso y aprovechamiento del agua está a cargo de un conjunto de organismos y dependencias con diferentes ámbitos de competencia, lo que ocasiona grandes problemas por la duplicidad de funciones y responsabilidades, así como conflictos en relación a la -- competencia administrativa.

En materia ecológica junto a la ley general del Equilibrio - Ecológico y la Protección al Ambiente y las normas que de ella de riven, han ido conformando un marco legal integral de esta materia. Sin embargo, existen otras disposiciones relacionadas a la explotación de recursos naturales que conciben de distinta manera los sistemas ecológicos propiciando una disparidad de criterios por lo - que el objetivo a alcanzar es contar con un marco reglamentario y - normar técnicas adecuadas y congruentes con las condiciones económi cas del país. Asimismo, se fortalecerá los mecanismos de coordina ción con las autoridades federales, estatales y municipales para di vulgar aspectos ecológicos así como difundir las disposiciones jurf idicas fundamentales con un lenguaje adecuado al sector de población dirigido. Se promoverá la creación de consejos ciudadanos estata les que permitan incorporar grupos cada vez más amplios de la socie dad en la realización de actividades ecológicos.

En el reglón de planeación<sup>(45)</sup> la Administración Pública juega

(45) SERRA Rojas, Andrés. Ob.cit.

un papel importante y dinámico, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática el cual tiene como finalidad encauzar la actividad de todos los objetivos nacionales. Este sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones de individuos de la sociedad. Así con base en este plan se fortalecerá el municipio para revertir el centralismo.

Dentro de este plan se encuentran a la vez una serie de programas sectoriales para modernizar diversas actividades económicas, sociales, culturales, etc., y además de estos programas el Ejecutivo diseñará y ejecutará los programas especiales que considere pertinente como ejemplo tenemos el Programa Nacional de Solidaridad; estos programas tendrán una comisión intersecretarial en la que participarán las diversas instancias de la Administración Pública Federal, actuando directamente sobre los objetivos del programa.

La coordinación del programa por la Comisión recaerá sobre la entidad designada por el Presidente. Asimismo, en estos programas podrán participar los grupos de la sociedad más interesados, agrupados en consejos consultivos y de concertación o bien a través del Consejo Nacional de Concertación Económica.



## PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En general se busca una redefinición de las funciones del Estado a través por una parte de la desincorporación de empresas paraestatales no rentables o prioritarias. La estatificación de las empresas no es ya la solución para reactivar el -- proceso de crecimiento económico de nuestro país, por lo que se busca fortalecer el sistema de economía mixta y la rectoría del Estado ampliando la posibilidad de acción de los sectores social (al que le dará una mayor participación dentro de las -- empresas del campo con lo que se piensa acabar con el paternalismo del Estado, que ha traído una serie de problemas como corrupción, recursos escasos, insuficiencias funcionales, se busca transformar el tutelaje del Estado en responsabilidad compartida, que representa una nueva distribución de funciones entre productores e instituciones de fomento) y privado mediante la desregularización de diversas materias económicas que permitan una libre competencia sin tantas trabas ni gravámenes, elevando la productividad de la empresa pública, eliminando los -obstáculos y prácticas obsoletas que impidan un mayor dinamismo.

Podemos concluir que la Administración Pública se presenta como una administración de programación, de participación, de liberación y de promoción.

## CONCLUSIONES

1. La Administración Pública en el Imperio Azteca se encontraba jerárquicamente organizada, sin ser uniforme ni unitaria contaba con órganos definidos encargados de llevar a cabo -- las actividades político-administrativas del Imperio.
2. En la Colonia la autoridad administrativa aparece subdividida entre el Virrey y la Audiencia, como medio de control por parte de la Corona para evitar una concentración del poder -- que le hiciera perder el dominio sobre las tierras conquistadas. Las consecuencias fueron una Administración Pública lenta y difícil de separar de las funciones judiciales, con una fuerte reglamentación administrativa y una deliberada burocratización.
3. Con la Independencia las nuevas formas políticas presuponían un cambio completo de la estructura administrativa, convirtiéndose en una función separada bajo el dominio del Ejecutivo, por primera vez los ministerios se responsabilizaron ante él convirtiéndose en depositarios del poder administrativo, se otorga al Congreso la facultad de legislar sobre todos los ramos de la Administración Pública; se confirió a los Estados autoridad administrativa local. Principios que quedaron plasmados en la Constitución de 1824, de 1857, así como en el Decreto de Regencia del Imperio Mexicano, la Ley de Secretarías de 1822, que vienen a unificar la acción del gobierno.

4. A partir de la Revolución Mexicana el esfuerzo por devolver a la nación el dominio de sus recursos y recuperar el desarrollo económico dio lugar a la nacionalización de diversas empresas, al crecimiento del aparato burocrático y a diversas formas de intervención del Estado en la actividad económica y social, premisas que quedan establecidas en la Constitución de 1917, donde se incorporan nuevos preceptos que han de servir de base a los futuros gobiernos para iniciar con impulso la política agraria, obrera, económica y educativa. Se fortalece el Poder Ejecutivo, se asignan funciones y se señalan responsabilidades de la Administración Pública - que se presenta como una organización centralizada partiendo del Presidente como jefe supremo quien tiene amplios poderes para nombrar y destituir a los miembros de su gabinete.

5. La Administración Pública empieza a tener un desarrollo más o menos estable y sistemático. Aparecen los organismos paraestatales, ampliando la gestión de la Administración Pública, se desarrollan rápidamente sin control por parte del poder central, el cual presentaba ciertas disfuncionalidades en su organización.

Por lo que en los últimos tres sexenios se ha tratado de racionalizar el funcionamiento del sector paraestatal y coordinar sus actividades con las del sector central. Por lo que respecta a este último sector se ha buscado reorganizarlo, realizar los ajustes necesarios para evitar la duplici-

dad de funciones, precisar responsabilidades, simplificar es estructuras, descentralizar actividades, fortalecer la estructura administrativa de los Estados y Municipios. Para llevar a cabo esta reestructuración se modificó los artículos 90 y 93 de la Constitución, se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Para estatales entre otras.

6. El Estado para llevar a cabo sus actividades de reglamentación, vigilancia y control de la actividad privada así como la creación y gestión de servicios públicos cuenta con una organización denominada Administración Pública Federal que depende directamente del Poder Ejecutivo y concretamente del Presidente. Esta organización se encuentra conformada por una serie de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales.
  
7. La organización centralizada implica la subordinación jerárquica de un conjunto de órganos alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad administrativa que tiene a su cargo el Presidente, quien la desarrolla con la colaboración de un conjunto de órganos y dependencias; denominados: Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y órganos desconcentrados. Carecen de personalidad jurídica propia siendo la misma que el Estado.

Esta organización mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos, pero tiene el inconveniente -- que cuando no está bien organizada o concentra demasiadas actividades como es el caso de nuestro país, llega a debilitar, retardar y entorpecer la acción administrativa haciéndose necesario un cierto desplazamiento de facultades hacia órganos desconcentrados que sin desligarse de la relación jerárquica posean cierta libertad técnica y responsabilidad ya que la transferencia de parte del poder decisorio y de la competencia a un órgano inferior, descongestiona al órgano cedente pudiendo desempeñar con mayor efectividad las -- funciones que conserva. La desconcentración constituye un avance en los sistemas administrativos que buscan alcanzar un buen funcionamiento de la Administración Pública. Esta figura constituye la preparación hacia la descentralización.

8. La Organización Paraestatal es la forma de organización que conforme la ley, se establece en forma paralela a la organización centralizada manteniendo esta últimos vínculos de control y vigilancia sobre ella, estando conformada por organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades de interés público, con una estructura, funcionamiento, recursos y personalidad jurídica propia diferente al del Estado.

9. La descentralización de un mayor número de instituciones y actividades hacia los estados y municipios es el instrumento adecuado para acabar con la excesiva concentración de atribuciones y funciones en las diferentes entidades y organismos que componen la Administración Pública Federal, que ha traído como consecuencia un sinnúmero de vicios como son una lentitud, ineficiencia, burocratización y congestión en el desarrollo de la actividad administrativa, por lo que consideramos que este sistema de organización es el medio adecuado para sanear y descongestionar la actividad administrativa, acabando con los vicios antes mencionados y logrando así por una parte una administración más capaz y eficaz en el cumplimiento de sus fines y por otra parte se lograría redistribuir equitativamente la Administración Pública Federal en toda la República, lo que implica la renovación y fortalecimiento de la Administración en General.
10. Tanto la descentralización como desconcentración pueden considerarse como variantes de un mismo proceso genérico que es la dispersión de funciones del centro a la periferia. Ambos procesos deben ser llevados a cabo a través de la transferencia paulatina y decidida de funciones, recursos humanos, financieros y materiales, de lo contrario, lo único que se logrará será duplicar funciones y órganos, realizar erogaciones innecesarias, dilatar más la resolución final de los asuntos.

11. A través de la simplificación de trámites, informes e instancias, se ha buscado lograr una mayor agilidad dentro de los procedimientos administrativos, pero no ha sido suficiente para acabar con la gran cantidad de procedimientos que existen en diversas leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares, que al ser tantos hacen lenta y engorrosa la actividad administrativa, por lo que creemos que para resolver este problema sería conveniente la creación de un Código de Procedimientos Administrativos, que venga a organizar el procedimiento administrativo reconociendo el principio de audiencia, enumere los medios de prueba de las partes; determine el plazo en el cual debe obrar la administración; señale la sanción al quebrantamiento de las normas que fijen las garantías o procedimientos. Con este Código se lograría que la mayor parte de la actividad administrativa sea canalizada a través de un procedimiento, además que se lograría la unidad y flexibilidad del procedimiento lo que repercutiría directamente en la racionalización de la actividad administrativa y la reducción del número de disposiciones reglamentarias.

12. La burocracia constituye el elemento humano, a través del cual la Administración Pública se manifiesta y vincula con la sociedad. De la responsabilidad y eficacia de este grupo depende en gran parte el buen desarrollo de la actividad administrativa, por lo que consideramos deben implementarse programas encaminados a lograr una mayor capacitación y honestidad dentro de este sector.
  
13. La Administración Pública en base al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, ha sido sujeta a un amplio programa de desincorporación de aquellas empresas paraestatales que no sean estratégicas o rentables para el Estado, con lo que se busca ampliar la posibilidad de acción de los sectores social y privado en el manejo de estas empresas, a través de la desregularización de diversas materias económicas que -- tiene por finalidad elevar la productividad y mejorar los incentivos de la empresa pública, a través de la eliminación gradual de la facultad discrecional se otorga una mayor certeza al particular sobre la actuación de la administración.
  
14. La Administración Pública Federal se encuentra ante una redefinición de sus funciones. Por una parte la estatificación de empresas privadas no es ya la solución para reactivar la economía nacional, por lo que el tamaño y cobertura del sector paraestatal se está revisando, desincorporando y extinguiendo aquellas empresas que no resulten rentables o prio-



ritarias para el desarrollo del país, dándose una mayor apertura al sector privado y social, así como a la inversión extranjera lo que permitirá aliarse con el proyecto global de modernización hacia una apertura económica y competencia externa.

Por otra parte, acabar con el paternalismo que el Estado ha -- ejercido sobre todo en el sector agropecuario, permitiendo que sean los campesinos quienes determinen sus programas, sus compromisos y sus sistemas de trabajo sin el tutelaje de las instituciones administrativas, es una finalidad a realizar, asimismo se establece a la descentralización como eje fundamental de todas las políticas destinadas a alcanzar una mayor democratización y modernización del país.

Por lo antes expuesto, podemos vislumbrar que la Administración Pública Federal ha venido sufriendo cambios evolutivos presentándose como una administración de programación y planeación de aquellas actividades (políticas, económicas, culturales y sociales) necesarias para alcanzar un desarrollo integral; de una mayor participación de todos los sectores de la sociedad, para lograr una mayor apertura económica; de liberación de aquellas materias sujetas a fuerte reglamentación que impide un libre desenvolvimiento de sus actividades y de promoción social, destinados a aquellos sectores más necesitados económicamente a través de la implementación de programas de vivienda, asistencia, educación, salud, etcétera.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1979.

————— Evolución de la Administración Pública Federal desde la Independencia hasta nuestros días. Obra Jurídica Mexicana, Tomo I, Procuraduría General de la República. México 1985.

ALMADA F. CARLOS. La Administración Estatal en México. Serie II, No. 2 INAP, México 1982.

ALDERFER F. HAROLD. La Administración Pública en las Naciones Nuevas, Editorial Paidós.

ALEGRIA, ROSA LUZ; CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO Y OTROS. Empresas Públicas. Colección Seminarios, Número 7, Presidencia de la República, México 1978.

ASTUDILLO URSUA, PEDRO. El Crecimiento de los Partidos Políticos en México, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, México 1985, Tomo IV.

BARQUIN, BARRAGAN, BECERRA, CARPIZO Y OTROS. El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1977.

BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1977.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO; DE LA MADRID, MIGUEL; OTEIZA, ANDRES Y OTROS. Boletín de Estudios Administrativos. No. 15, Presidencia de la República, México 1979.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de país al que Aspiramos, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 1977.

————— La Reforma Administrativa en México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2a. Edición, México 1980.

CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Evolución en el Régimen Jurídico de la Administración Pública Mexicana, Tomo I, Obra Jurídica Mexicana, PGR., México 1985.

CHAVEZ PADRON, MARTHA. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición, México 1985.

COSIO Y VILLEGAS, DANIEL; GARCIA MARTINEZ, BERNARDO; LORENZO, JOSE LUIS Y OTROS. Historia General de México, Tomos 1 y 2, El Colegio de México, 1981.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Estudios de Derecho Constitucional Instituto de Capacitación Política (ICAP), México 1981.

DE PINA, RAFAEL; DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., 13a. Edición, México, 1985.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Tomos IX, X, XI, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 1985.

DESARROLLO ECONOMICO. México 75 años de Revolución, Tomos I y II, Fondo de Cultura Económico, México 1988.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo, 1a. Edición, Editorial Limusa, México 1986.

DIEZ, MANUEL. Manual de Derecho Administrativo, Tomos I y II, Editorial Plus-Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1983.

EXPERIENCIAS NACIONALES EN REFORMA ADMINISTRATIVA. Primer coloquio, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), México 1979.

FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE. Política y Administración Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México 1980.

FERNANDEZ RUIZ, JORGE. El Estado Empresario, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982.

GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A., 25a. Edición, México 1976.

GUERRERO OROZCO, OMAR. Introducción a la Administración Pública, Editorial Harla, México 1985.

GUERRERO OROZCO, OMAR. La Administración Pública del Estado Capitalista, INAP, México 1986.

LOPEZ PORTILLO, JOSE; CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO; DE LA MADRID, MIGUEL Y OTROS. Boletín de Estudios Administrativos No. 15, - Presidencia de la República, México 1980.

MADRAZO, JORGE; OROZCO HENRIQUEZ, JESUS Y OTROS. El Sistema - Presidencial Mexicano, Algunas Reflexiones, UNAM, México 1988.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. La Administración Pública en México. Editorial Imprenta Universitaria, México.

MUÑOZ GARDUÑO, JAIME. Introducción a la Administración, Enfoque Histórico, Editorial Diana-Técnico, México 1986.

MORENO RODRIGUEZ. La Administración Pública Federal en México, UNAM, México.

OLIVERA TORO. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1972.

OLLOQUI DE, JOSE JUAN. La Descentralización del Gobierno Federal, Un Punto de Vista, Volumen L Número 197, México 1983.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. Introducción a la Administración Pública en México, Tomos I y II, INAP., México 1986.

RANGEL COUTO, HUGO. El Derecho Económico, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1984.

REGULACION JURIDICA DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN MEXICO. Editorial, Fondo de Cultura Económico, 1a. Edición, México 1988.

RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Limusa, México -- 1981.

RUIZ MASSIEU, MARIO. La Administración de la Crisis: Sus Instrumentos Jurídicos, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Nueva Epoca, México 1988.

SHARKANSKY, IRA. Administración Pública, Editorial Edamexex, Edición compendiada.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 14a. Edición, México 1988.

\_\_\_\_\_ Derecho Económico, 1a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1981.

SERRA ROJAS, ANDRES. Problemas Políticos del Mundo Moderno, UNAM, 2a. Edición, México 1985.

SERRA ROJAS, ANDRES; CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO; RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO Y OTROS. Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social, Editorial IANP-PRAXIS, No. 68, 1a. Edición, México 1984.

SERRA ROJAS, ANDRES. El Futuro de la Organización Administrativa Mexicana, Editorial Instituciones Políticas Mexicanas, No. 68 México 1966.

\_\_\_\_\_ La Función Constitucional del Presidente de la República, Editorial Instituciones Políticas Mexicanas, México 1962.

\_\_\_\_\_ OBRA JURIDICA MEXICANA. Procuraduría General de la República, México 1986.

SERRA ROJAS, ANDRES. El futuro de la Organización Administrativa Mexicana, Instituciones Políticas Mexicanas, No. 68, México 1966.

\_\_\_\_\_ Teoría General del Estado, Editorial Porrúa, S.A., México 1986.

\_\_\_\_\_ México en los Umbrales del Siglo XXI, La Reforma Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México 1989.

SILVA HERZOG, JESUS. La Revolución Mexicana en Crisis, Editorial Cuadernos Americanos, México 1944.

SPENCER GODSPEED, STEPHEN; KALL GORDON, WENDELL Y OTROS. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Presidencia de la República, México 1976.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 20a. Edición, México, 1984.

ZORRILLA MARTINEZ, PEDRO. Democratización y Descentralización en el Departamento del Distrito Federal, Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, México 1983.

#### REVISTAS:

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Octubre-Marzo, Nos. 12-13, Ediciones INAP., México 1984.

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Abril-Septiembre, Nos. 10-11, Ediciones INAP, México 1984.

FORO INTERNACIONAL. Volumen XXV, Octubre-Diciembre, El Colegio de México, México 1984.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Antología I, Febrero, Ediciones INAP, México 1983.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Tamaño de la Administración Pública, No. 73, Ediciones INAP, México 1989.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO. Agosto-Octubre, Año IV, No. 17 Universidad Autónoma del Estado de México, México 1983.

REVISTA PANORAMA LABORAL. Mayo-Junio, No. I, Secretaría de Salud, México 1989.

TRIMESTRE FISCAL. Año. 3, No. 13, INDETEC, Abril-Junio, Guadalajara Jalisco 1982.

PERIODICOS:

Excélsior los días: 30 de junio de 1989,  
18, 21 y 24 de julio de 1989.  
6, 16, 26, 27, 28, 29 y 30 de agosto de 1989.  
y 4 de septiembre de 1989.

Ovaciones 2a. Edición del 24 de junio de 1989.

El Universal los días: 20 y 26 de julio de 1989.  
7, 26 y 30 de agosto de 1989.

## LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

5 de febrero de 1917.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

29 de diciembre de 1976.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

14 de mayo de 1986.

LEY DE PLANEACION

5 de enero de 1983.

LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

31 de diciembre de 1976.

LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

16 de enero de 1978.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

31 de diciembre de 1982.

LEY ORGANICA DE LA REPUBLICA GENERAL DE LA REPUBLICA

9 de enero de 1954.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

8 de marzo de 1984.

CODIGO FEDERAL ELECTORAL.

12 de febrero de 1987.