



216
28

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

**EL ESTADO MEXICANO
COMO EMPRESA DE GOBIERNO**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

**FERNANDO JAVIER
LOPEZ JUAREZ**

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION.	I
CAPITULO PRIMERO. NOCION CONCEPTUAL DE ESTADO.	
1. Elementos constitutivos del Estado.	2
2. La personalidad jurídica del Estado.	18
3. La actuación estatal.	23
4. El gobierno como dinámica del Estado.	28
CAPITULO SEGUNDO. LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
1. Concepto de empresa.	33
2. La actuación dinámica de la administración.	36
3. La administración pública como rectora de la dinámica del Estado empresa.	43
4. Administración y gobierno.	49
CAPITULO TERCERO. LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.	
1. Fundamentos constitucionales.	55
2. El monopolio de la administración pública por el Poder Ejecutivo.	56
3. El desarrollo del Estado empresa y el Plan Nacional.	65
4. Limitantes del Plan Nacional de Desarrollo.	76

CAPITULO CUARTO.	EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA DINAMICA DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.	
1. El Estado tradicional y la noción moderna de Estado.		80
2. Modernización lineal y vertical de la administración pública.		88
3. La adecuación legislativa en el Estado moderno.		95
4. Ventajas y desventajas de la modernización del Estado.		101
CAPITULO QUINTO.	EL ESTADO MEXICANO ANTE EL ORDEN MUNDIAL.	
1. La planeación interna del Estado empresa.		106
2. La planeación en la globalización internacional.		120
3. Las unidades económicas internacionales.		126
4. El caso especial de México.		130
CONCLUSIONES.		136
BIBLIOGRAFIA.		139
LEGISLACION.		149

INTRODUCCION

El interés en el desarrollo del presente trabajo, "El Estado Mexicano como Empresa de Gobierno", surgió por la observación práctica que, unida a la teoría, hizo ver que el Estado es como si fuese una empresa y como tal, habría que analizarlo y estudiarlo desde el punto de vista teórico- jurídico.

El enorme desarrollo que ha venido mostrando nuestro Estado Mexicano, aunado a los cambios tan vertiginosos generados en el mundo, son signo de que la modernización estatal debe caber en todos los ordenes de su existencia. Es preciso ir adecuando los cambios para generar un aparato estatal eficiente y acorde con su realidad, y con ello, lograr una mejor satisfacción del interés general.

Nuestro Estado no puede permanecer al márgen de la evolución y el desarrollo económico, político, social y cultural que se ha venido generando en el plano internacional, ya que no podemos vivir separados del resto del mundo y desatender las oportunidades de interrelación, para imprimirle más dinamismo al ente estatal.

México se ha distinguido por ser una nación interactuante con la comunidad internacional, firme en sus acciones y emprendedor hacia un mejor bienestar, pero conociendo sus carencias y limitaciones, y por ello, comprometido en afrontar los retos con el nacionalismo y el patriotismo bien fundado, que inyecte vigor a su desarrollo.

A pesar de las adversidades, nuestra patria siempre ha sabido salir adelante, y toca a cada mexicano contribuir, aún más, a que México supere su crisis y se convierta en un país con el grado de desarrollo equiparable a los países industrializados.

Por lo anterior, en el presente estudio, en el primer capítulo nos introducimos al análisis conceptual del Estado; su personalidad jurídica, su actuación y por supuesto, nos referimos al gobierno como dinámica del Estado.

En el segundo capítulo, analizamos la maquinaria administrativa, que es el nervio dirigente del Estado, es decir, se analiza la administración pública, haciendo referencia a su dinamismo y su papel como rectora de la dinámica del Estado empresa.

En el capítulo tercero, ya inmersos en nuestro campo jurídico se habla de la regulación jurídica de la administración pública mexicana, y con ello, se le imprime solidez a nuestros argumentos con base en la ley.

En los dos últimos capítulos, el cuarto y el quinto, tomamos como eje central la planificación y la dinámica de la modernización de la administración pública mexicana; lo que se hace necesario en cuanto que toda empresa para cumplir con sus fines constitutivos, tiene que planear sus decisiones políticas para cumplir con sus fines. Además, en el capítulo quinto se trata de presentar al Estado Mexicano en su papel dentro del orden mundial, es decir, en el concierto de los Estados libres y soberanos, adecuando su actuación a los cambios generados en el orbe, que le impriman solidez y dinamismo a sus acciones y tareas planteadas como los grandes objetivos nacionales.

En ese orden, se quiere demostrar que al Estado hay que estudiarlo "como si fuera una empresa", ya que cuenta con todos los atributos necesarios para darle este tratamiento; y esto no es algo que haya surgido de la noche a la mañana, sino que se pretende ampliar las tesis de Jellinek y de algunos autores anglosajones, que hablan del Estado como el ente que necesariamente existe en una economía de mercado, cada día más globalizadora, pero que tratamos, en lo particular, aplicarlo a nuestro Estado Mexicano, y con ello conseguir una mejor proyección de desarrollo y modernización para llegar a satisfacer en una mejor manera el bien común de todos los mexicanos.

CAPITULO PRIMERO

NOCIÓN CONCEPTUAL DE ESTADO

La evolución del Estado como realidad social ha tenido diversas características, ya que el actual no es una creación reciente ni estática, sino que ha sido una realidad dinámica.

Desde la antigüedad el hombre ha vivido agrupado, actuando frente a la naturaleza con cierta organización y principios de orden. "La historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes en Egipto, cerca del año 6,000 A. C.; y es a partir de entonces, cuando se conoce como polis, ciudad, imperio, república, a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determinada actividad y fines"⁽¹⁾

Algunos teóricos han afirmado que no hay un Estado que se haya organizado conforme a la teoría, pero que para estudiar este fenómeno no es tan esencial acudir a la teoría, puesto que el Estado griego y romano no fueron lo que pensaba Platón ni Aristóteles; el de la Edad Media no fué el que describieron Maquiavelo y Hobbes; y el Estado moderno no es el que señalaban algunos teóricos contemporáneos, ya que su contenido y realidad desbordan toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado.

(1) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Pág. 57.

1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.

Para comprender mejor al Estado, es necesario establecer algunas definiciones doctrinales y de ahí converger en los elementos esenciales que lo conforman.

Algunos autores de teoría política conciben al Estado desde diversos puntos de vista:

Para Jellinek: "El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".⁽²⁾

Para Hermann Heller: "El Estado es una conexión social de quehaceres".⁽³⁾

Posada nos indica: "atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, para que como política se le considere, se observará que son las siguientes:

"1.- Agrupación de seres racionales.

"2.- Un territorio determinado, variable o fijo, dentro del cuál la agrupación se contiene.

"3.- Cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el territorio.

(2) JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Pág. 145.

(3) HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Pág. 259.

"4.- Independencia de la agrupación frente a entes o frente a la naturaleza misma.

"5.- Organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias, y

"6.- Autonomía para dirigir su vida interior y exterior".⁽⁴⁾

Para Acosta Romero, el Estado "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas"⁽⁵⁾.

Porrúa Pérez explica "...el Estado se compone de una organización de hombres que viven en un territorio determinado, sujetos a una autoridad, para obtener una finalidad de común bienestar y convivencia pacífica dentro de las directrices de un orden jurídico".⁽⁶⁾

De lo antes establecido, podemos desprender una definición de Estado: El Estado es aquella realidad social estructurado en forma de corporación, compuesto de un conglomerado humano, asentado en un territorio determinado y dirigido por un poder soberano, cuya actividad se realiza en forma dinámica en interés de la colectividad que lo integra.

(4) POSADA, Adolfo. Tratado de Derecho Político. Tomo I.

Pág. 89.

(5) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ob. Cit.* Pág. 60.

(6) PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Pág. 128.

El Estado es propiamente una empresa ya que realiza una serie de actos, convirtiéndose en una realidad dinámica que tiende a procurar el bienestar común de la colectividad. "Desde el momento en que tales actos estatales dejan de tener lugar, el Estado deja de ser una realidad presente para convertirse en un pasado histórico".⁽⁷⁾

No obstante que al Estado lo han definido diversos tratadistas de muy variadas corrientes de pensamiento, siempre se converge en un punto común: el Estado se encuentra constituido por tres elementos esenciales, que son: LA POBLACION, EL TERRITORIO Y EL PODER SOBERANO. En razón de lo anterior, haremos un análisis de los citados elementos.

POBLACION. El Estado, como ya se mencionó, es una comunidad humana, la cuál engloba a todos los individuos que pueblan un territorio determinado, formando una corporación única, fundada sobre el interés general que los une, a pesar de todas las diferencias que cada individuo presenta.

Acosta Romero expone: "un conjunto de individuos que forma la sociedad humana que es la que se organiza políticamente, constituye el elemento poblacional del Estado...".⁽⁸⁾

(7) DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 9.

(8) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. Pág. 61.

Por tanto la población del Estado es aquel conjunto humano que es dinámico dentro de un orden, una unidad, y el cuál asentado en un territorio determinado, forma una comunidad que se exterioriza e integra en un proceso político.

Así tenemos, que el orden jurídico necesita del elemento humano sobre el cuál ejercerá su acción y regulará la conducta humana, aplicando sus normas, muchas veces, en forma coercitiva.

Desde el punto de vista jurídico, el individuo y la colectividad pueden considerarse bajo dos aspectos:

I.- En su aspecto activo, como elemento subjetivo de la organización estatal; es decir, como creador del orden jurídico; y

II.- En su aspecto pasivo, como objeto del propio orden jurídico estatal.

De lo anterior, se desprende que el vínculo más eficaz entre los hombres que conforman un pueblo, una nación o un Estado, es el orden jurídico, y por tanto, el pueblo se identifica como una asociación de individuos regida por normas jurídicas, las cuales aseguran una convivencia pacífica e igualitaria entre sus miembros.

La concepción del Estado es inseparable de la concepción del hombre. La causa material del Estado está dada por los hombres que la componen y ese conjunto de hombres constituye la población.

El connotado jurista Miguel de la Madrid Hurtado expone en su obra "Elementos de Derecho Constitucional", puntos relevantes respecto al pueblo del Estado:

"Sabemos que el pueblo es un elemento de existencia del Estado, titular del poder político. Decimos que el pueblo es sujeto del poder político, porque forma parte de este poder político, es parte integrante de él; porque sin el pueblo, el poder político no tendría vida, no sería más que un ideal.

"Es precisamente el elemento humano el que da vida a ese poder, es la fuerza que lo empuja a actuar y, siendo elemento integrante del mismo y para el mejor funcionamiento de ese poder constituyente, asume la forma de un sistema de organismos de mando y ejecución .

"Pero cómo sería posible que el pueblo, en su concepto llano de comunidad política, ejerciera ese poder originario porque degeneraría en el caos; entonces, surge el fenómeno de la representación, por medio del cuál el pueblo manifiesta su voluntad - en nuestro medio por el sufragio universal directo - para designar a quienes lo representen, y así los representantes ejercen las facultades que el mismo pueblo les confirió al elegirlos. La voluntad popular, que es la suma de todas las voluntades individuales, ejerce el poder político. Asimismo, tenemos que el pueblo como sujeto y como elemento activo, es un conglomerado que permanezca vivo dentro del fenómeno del Estado.

"Pueblo es el conjunto de individuos, de personas, que forma una comunidad estatal, a los cuales se les impone cargas y deberes, y a quienes se les reconocen y garantizan derechos.

"Es destinatario de ese mismo poder público que él creó y por medio del cuál, a través de sus representantes, organiza y dirige.

"Desde este punto de vista, los habitantes de una comunidad política son genéricamente y en sentido vulgar, "súbditos" del Estado; pero pueden tener alternativamente diversa naturaleza jurídico-administrativa, según sea el cometido del poder público del que sean destinatarios. Así, un habitante será súbdito ante el cumplimiento de un cometido esencial (v.gr., defensa, moneda); el mismo habitante será usuario ante la ejecución de un cometido o servicio "público en sentido estricto" (v.gr., agua, transporte colectivo, educación primaria); será beneficiario ante la realización de un cometido social (v.gr., salubridad, educación superior, vivienda); y será cliente ante las prestaciones de un cometido industrial o comercial (v.gr., subsistencias populares, ediciones económicas, turismo de colectividades)".⁽⁹⁾

Cuando los vínculos jurídicos y económicos se definen con precisión, el pueblo adquiere las características de una NACION. Por tanto, nación es un pueblo o conjunto de pueblos que viven en un territorio determinado y cuyos vínculos, producto de un largo período de convivencia, son jurídicos, económicos, culturales y políticos; o como dice Fischbach, "...es el núcleo constituido por un pueblo, unido por la estirpe, el idioma, la cultura, la religión y especialmente la comunidad del pasado histórico".⁽¹⁰⁾

(9) MADRID HURTADO, Miguel de la. Elementos de Derecho Constitucional. Págs. 505-506.

(10) FISCHBACH, Oskar George. Teoría General del Estado. Pág. 113.

El licenciado De la Madrid expone: "Por nación se entiende la configuración sociológica del alma del Estado, es decir, la comunidad cultural e histórica de quienes se sienten identificados por una tradición secular. Puede subsistir una nación sin Estado, pero no podría subsistir indefinidamente el Estado sin la nación, o sea, un Estado sin alma, sin identidad".⁽¹¹⁾

Dos elementos principales definen a la nación: una agrupación humana unida por vínculos raciales y culturales, que le imprimen un carácter peculiar frente a los demás pueblos, y la identificación histórica, que refuerza la voluntad de mantener unida a esa comunidad (conciencia nacional).

Resumiendo las ideas anteriores, podríamos afirmar que la nación es el pueblo organizado políticamente, con conciencia nacional, producto de un pasado histórico.

Es importante observar que en la práctica, principalmente en documentos oficiales, comúnmente se utilizan como sinónimos los términos Estado y nación: el Estado mexicano o la nación mexicana; pero basta con recordar el objeto mismo de cada término para determinar su diferenciación; el Estado, hemos dicho, es la reunión de tres elementos entre los cuales está el pueblo o la nación, es decir, el elemento humano. El todo no puede confundirse con una de sus partes; sin embargo, como entre los vínculos que yacen en el fondo del concepto de nación se encuentra el político, muchos piensan que la existencia de un poder, lo mismo que de un territorio, son necesarias en la idea de nación.

(11) MADRID HURTADO, Miguel de la. *Ob. Cit.* Pág. 507.

Más cabe recordar, que la nación puede subsistir sin el Estado, lo que no ocurre es que pueda subsistir un Estado sin la nación.

TERRITORIO. Otro de los elementos esenciales que conforman al Estado es el territorio; elemento indispensable que sin él faltaría el asiento al pueblo o nación, y por tanto, faltaría el espacio geográfico donde el Estado ejerza su poder soberano. También sin territorio, no se podría aplicar el orden jurídico que regula al Estado y, por tanto, se carecería del ámbito de validez espacial de las normas jurídicas.

"El territorio es, pues, uno de los elementos que permiten que la nación realice su unidad. Pero, además, una comunidad no es apta para formar un Estado mientras no posea un suelo, una superficie de tierra sobre la cuál pueda afirmarse como dueña de sí misma e independiente, es decir, sobre la cuál pueda, al mismo tiempo, imponer su propia potestad, rechazar la intervención de toda potestad ajena".⁽¹²⁾

"El territorio constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cuál el Estado ejerce su soberanía..."⁽¹³⁾

(12) CARRE DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*.

Pág. 22-23.

(13) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ob. Cit.* Pág. 61.

"Todo Estado, por antonomasia, al hacer uso de su imperio sobre su territorio, excluye en la órbita internacional a todo poder extraño. Con Kelsen se afirma que el territorio no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.

"Al hablarse de territorio se hace mención a la superficie terrestre, al espacio tridimensional que comprende el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre; hacia abajo se supone que el espacio estatal adopta la forma de un cono cuyo vértice se encuentra en el centro de la tierra; hacia arriba se reconoce el espacio aéreo, de acuerdo con la superficie terrestre...".^[14]

Coincidiendo con las ideas anteriores, podemos afirmar que, el territorio es el ámbito geográfico sobre el cuál ejerce el Estado válidamente su poder jurídico, y teniendo sobre el mismo un verdadero derecho de propiedad.

En nuestro régimen legal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 27, la propiedad originaria que tiene la nación sobre el territorio nacional, y regula en sus diversos párrafos la propiedad de las tierras y aguas nacionales, comprendiendo no sólo la propiedad territorial y de las aguas, sino también del subsuelo y diversas materias a las que alude el propio artículo, como son la explotación racional de los recursos naturales. El artículo 27 habla reiteradamente de la nación, ya sea como propietaria originaria de las tierras y aguas, o bien, como titular del dominio directo en los casos que enumera o, por último, para imponer modalidades a la propiedad privada.

[14] MADRID HURTADO, Miguel de la. *Ob. Cit. Pág. 489.*

Al dominio o propiedad originaria se le denomina también dominio eminente o radical, y al respecto del cuál Mario de la Cueva afirma que "...es la potestad soberana de una nación para decidir con exclusión de cualquier otro poder, la manera de utilizar su territorio".⁽¹⁵⁾

El artículo 42 constitucional, desglosa las partes integrantes del territorio nacional, y sobre el particular señala:

"Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

"I. El de las partes integrantes de la Federación;

"II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

"III. El de las islas de Guadalupe y de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

"IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

"V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y

"VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".

El artículo 43 constitucional marca como partes integrantes de la Federación, a los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León,

(15) CUEVA, Mario de la. La Idea de Estado. Pág. 78.

Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

PODER SOBERANO. Es común que la expresión "poder" sea empleada como sinónimo de dominio, es decir, como poder coercitivo; términos que recuerdan situaciones despóticas. Pero es preciso aclarar que se debe entender por poder del Estado, ordenar y administrar, ya que lo esencial para el Estado no es la fuerza, sino la ordenación (organización) de la colectividad. La coerción es sólo el último medio para el mantenimiento de este orden, o sea, que no es objeto principal sino sólo un medio para lograr un fin.

En otras palabras, "...todo poder es un principio de movimiento, una dirección y coordinación activa que proyecta su impulso hacia la realización de un fin..."⁽¹⁶⁾

Asimismo, se puede afirmar que el poder del Estado es originariamente imperante, en el sentido de que puede imponer su voluntad sobre la base de un derecho propio, no delegado. Por tanto, es conveniente establecer, desde este momento, que el poder del Estado es poder de derecho, basado en el orden jurídico que rige su actuación. La coacción que en determinado momento se debe ejercer constituye uno de los deberes jurídicos del Estado.

(16) *BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado*

Jellinek afirma que: "...toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por ésto, toda asociación, por escasa fuerza que posea, tiene un poder peculiar, que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros".(17)

Podemos concluir que poder político o poder público es aquella voluntad dominante e investida de autoridad, capaz de hacerse obedecer coactivamente, para dirigir la actividad social y coordinar los esfuerzos individuales con miras a alcanzar el bien común.

Por lo anterior, se puede sostener que el Estado no podría existir, y mucho menos alcanzar sus fines, sin la presencia de un poder basado en un orden jurídico que le imprima la normatividad esencial. La sustancia jurídica es la que le dá el verdadero sentido institucional al poder estatal, en virtud del cuál, unos hombres tienen derecho de mandar y otros el deber de obedecer.

Según Santamaría de Paredes, el poder tiene dos elementos: autoridad y fuerza: "La autoridad equivale a la fuerza en el orden moral; es la presión que ejerce sobre nuestro espíritu la verdad, imponiéndose al error, el talento a la ignorancia, la virtud al vicio, la justicia a la injusticia; esta presión no domina la voluntad con el fatalismo de la materia, sino que por el contrario, busca el convencimiento y procura la espontaneidad en la adhesión. La autoridad es algo que reconocemos como superior, y a que prestamos voluntario y respetuoso

(17) JELLINEK. George. *Ob. Cit. Pág. 161.*

acatamiento. Este algo superior es el orden jurídico, la santidad de la idea de justicia y la necesidad de una regla de derecho que sea su expresión en la vida social. El principio de autoridad no basta por sí solo para que el Estado tenga un poder digno de tal nombre. La autoridad en el Estado ha de ir acompañada de la fuerza, y en esto precisamente se diferencia de la autoridad en el orden religioso, científico, artístico o moral... La autoridad del Estado va más lejos, pues fuerza a la obediencia; ella conciente que se discuta teóricamente, pero no tolera en la práctica resistencias ni rebeliones de cualquier género que sean".⁽¹⁸⁾

En otros términos, si las ordenes y mandamientos expedidos por el poder público, dentro de los límites jurídicos que circunscriben su competencia, resultan ineficaces para obligar moralmente la voluntad de los gobernados; puede aquél recurrir al uso de la fuerza para imponer por este medio su cumplimiento. Siempre estará la coacción física respaldando las ordenes del poder político y garantizando su cabal acatamiento. Juridicidad y fuerza forman de este modo, la sustancia del poder del Estado.

Como nota característica del poder estatal tenemos a la soberanía, que significa, en un primer término, supremacía sobre cualquier otro poder o fuerza social que exista en el interior del Estado o igualdad con relación a los poderes de los demás Estados. La soberanía como atributo esencial del poder político, convierte al poder soberano como el más alto o supremo dentro del propio Estado. El poder soberano es un poder independiente, el cuál se revela, sobre todo, en las relaciones con otros Estados; la nota de supremacía aparece más

⁽¹⁸⁾ SANTAMARIA DE PAREDES. Vicente. Curso de Derecho Político.

clara en los vínculos internos del poder en el conglomerado humano que forma el Estado.

Acosta Romero nos dice acerca de la soberanía: "Este concepto filosófico, político y jurídico que ha sido muy discutido, existe a partir de la obra de Bodino y su realidad es efectiva desde la paz de Westfalia de 1648 y aunque ha sido definida de las formas más diversas, puede considerarse como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite al poder estatal; asimismo la soberanía implica la igualdad de todos los estados que tienen esa característica y que son independientes".⁽¹⁹⁾

El poder soberano del Estado es único, aunque para su ejercicio exista una división de competencias, pero ello sin que el poder resulte repartido. Así, encontramos en el artículo 39 constitucional de nuestra Carta Magna que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno".

Bien claro está que el pueblo, no obstante ser soberano y, como tal, estar investido de la facultad de decidir en última y definitiva instancia sobre sus propios destinos, no puede en la práctica efectuar actos concretos de gobierno y de administración, ya que es un ente multitudinario y heterogéneo, y por lo

(19) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. Pág. 62-63.

mismo incapaz para la actividad gubernamental. Puede adoptar decisiones generales por vía plebiscitaria, electoral o de referéndum, pero le es imposible realizar actos concretos de gobierno o de administración pública.

Por eso el pueblo, como sujeto de la soberanía estatal, se ha visto en la necesidad de encargar la gestión de sus negocios a un grupo reducido de personas, dotándolas de poder e invistiéndolas de la autoridad pública bastante, para que sus decisiones posean obligatoriedad y sean cumplidas eventualmente por medios coactivos. A este conjunto de órganos que ejercen el poder político se le denomina gobierno.

Pero cabe aclarar, que el poder que el grupo social confiere a sus gobernantes no implica enajenación de la soberanía, ya que ésta es inalienable y permanece invariable en el pueblo; y al respecto, retomemos lo que dice Rousseau: "...no siendo la soberanía mas que el ejercicio de la voluntad general, nunca se puede enajenar, y que el soberano que es un ente colectivo, sólo puede estar representado por sí mismo; el poder bien puede transmitirse pero la voluntad no".⁽²⁰⁾

En otros términos, el pueblo otorga a sus gobernantes una mera autorización temporal y limitada, para que puedan ellos gestionar los negocios públicos, pero no les entrega la soberanía, que es atributo originario e inalienable del pueblo.

(20) Cfr. en BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional

El artículo 41 constitucional expone: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

También el artículo 49 constitucional nos dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Con lo anterior, se reafirma que el poder soberano estatal es uno sólo, el cuál puede dividirse para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero que el conjunto de sus competencias constituyen el llamado "Supremo Poder de la Federación".

ELEMENTO POLITICO. No obstante que la mayoría de los autores de teoría del Estado nos hablan de los elementos que conforman a éste, y a los que antes hemos aludido, es importante señalar un elemento que, a nuestro juicio, es de suma importancia para entender el ente Estado como si fuera una empresa, y que es el elemento político; entendiéndolo éste como el conjunto de decisiones que toma el Estado para cumplir con sus fines para los que fué creado, y es, como dice Manuel M. Díaz, el elemento dinámico que hace del Estado un ente en movimiento, capaz de tener vida en tanto existe ese dinamismo, porque de otra manera sería un concepto histórico y no real.

2. LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO.

Todo ser susceptible de derechos y de obligaciones es persona para el orden jurídico. Nuestra legislación acepta la clasificación de las personas en físicas y morales (artículos 22 y 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal). De dicha clasificación la que nos interesa es la persona moral, ya que como tal se le considera al Estado.

La persona moral o persona jurídica colectiva, como le llama el maestro Acosta Romero, se caracteriza por estar constituida por un grupo de personas físicas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiendo la personalidad de cada uno de sus miembros con la de la persona moral. Los autores reconocen que existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad; ellas son: el Estado y el Municipio. El primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo cuenta con las mismas características pero con diferencias específicas.

Veamos algunas de las teorías que tratan de explicar la personalidad jurídica del Estado:

1. La teoría de la ficción.- A partir de los posglosadores se difundió la opinión de que, por su naturaleza, sólo eran jurídicamente capaces los hombres. Savigny remitía esta opinión a la idea de la autonomía, en cuanto la capacidad jurídica sería la expresión de la autodeterminación y la libertad individuales:

"Todo derecho es la sanción de la libertad moral inherente al ser nacional, y por ésto la idea de persona o sujeto de derecho se confunde con la idea de hombre, pudiéndose formular la identidad primitiva de ambas ideas en estos términos: todo individuo y sólo el individuo tiene capacidad de derecho".⁽²¹⁾

De acuerdo con lo anterior, el individuo capaz de determinarse es sujeto de derecho por naturaleza. Por lo que, para atribuir capacidad jurídica a otras formaciones como una asociación, se recurrió a la ficción de que semejante persona existía; se le imaginó como una persona, de modo que el derecho positivo podría desprender dicha capacidad del individuo, creando artificialmente una personalidad jurídica para dichos seres ficticios, que sólo existen para fines jurídicos.

II. La doctrina de la persona colectiva real. Tiempo después se refutó la teoría de la ficción, argumentando que no existen personas morales ni ficticias ni jurídicas, sino sólo seres humanos. Gierke, quien respondió afirmativamente a esta cuestión, compartía, en principio, el punto de vista de Savigny, al afirmar que sólo los portadores de la voluntad humana son sujetos de derecho; pero contrariamente a Savigny, creía que las asociaciones eran organismos vivos supraindividuales con capacidad para producir una voluntad real. Si ésto era cierto, no se requería de ficción alguna para atribuirles capacidad jurídica. Así, era titular de derechos y deberes la unidad vital supraindividual, verdaderamente existente: la corporación, el municipio como sujeto de derecho, el Estado como

(21) Cfr. en ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado.

persona jurídica. En otras palabras, es sujeto de derecho la asociación real, organizada y que actúa a través de sus órganos.

La idea de que la asociación es un organismo real, está íntimamente ligada con la teoría de la acción corporativa, en cuanto la unidad de voluntad y acción de la persona colectiva se manifiesta jurídicamente a través de sus órganos. Es la persona colectiva, misma que quiere y obra a través de sus órganos, a semejanza del individuo. Según otra imagen, el órgano es como un representante, en el entendido de que actúa por cuenta de otro. Esta imagen puede relacionarse con el concepto de la representación.

Dichas teorías no son admisibles en nuestra época, ya que no se puede hablar ni de una ficción ni de una unidad supraindividual con voluntad de obrar.

En nuestro concepto, la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado soberano e independiente y al autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones y, por tanto, tiene desde ese momento una personalidad jurídica, que no es ni una ficción ni una creación abstracta del derecho.

El Estado mexicano nació a la vida política y jurídica el 27 de Septiembre de 1821 y ha permanecido como tal hasta nuestros días, y por tanto:

1.- El Estado es una realidad social a la que corresponde una personalidad jurídica de derecho público, y puede ser sujeto de derechos y de obligaciones.

2.- Su personalidad jurídica nace desde que el Estado es soberano e independiente.

3.- Su personalidad jurídica es de derecho público, al estar consagrada en la ley, y además, sus órganos de gobierno o poderes, su territorio y el orden jurídico se consagran en la Constitución Política.

4.- La personalidad del Estado es única y es de derecho público, ya que aún cuando actúa en el campo del derecho privado, no pierde su carácter de ente público. En estos casos el Estado considera necesario, para su actividad y cumplimiento de sus fines, celebrar actos de derecho privado, autolimitándose en el ejercicio de su autoridad frente al particular, sin que su voluntad ni su personalidad se transformen.

Por último, las personas jurídicas colectivas o personas morales tienen como atributos:

- a) La existencia de un grupo de individuos con fines unitarios y permanentes.
- b) Personalidad jurídica, distinta de la de sus miembros.
- c) Denominación o razón social.
- d) Ambito geográfico y domicilio.
- e) Elemento patrimonial.
- f.) Régimen jurídico propio.
- g) Objeto y fines.
- h) Organos de representación y administración

En conclusión, la persona jurídica denominada Estado, ha surgido gracias al estatuto fundamental o Constitución Política. En él se afirma que el conjunto de individuos, llámese pueblo o nación, han tenido a bien constituir una corporación en la forma de república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos.

El propio estatuto fundamental señala los atributos indispensables de esa corporación, como son: su patrimonio, su régimen jurídico, sus órganos de representación y administración y un conjunto de fines tendientes a cumplir el bien común. De aquí, la calificación del Estado como empresa.

3. LA ACTUACION ESTATAL.

La actuación del Estado se define: como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas, realizadas en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Se otorgan dichas atribuciones con el propósito de que el Estado alcance sus fines. Tenemos así el elemento político.

Dichas atribuciones del Estado le van imponiendo regulaciones a la actividad privada, para armonizarla con el interés general, y a su vez, crea servicios públicos, con el fin de satisfacer el bien común. Gabino Fraga llama al Estado que cuenta con estas características: "Estado Social de Derecho".

Se pueden agrupar dichas atribuciones en las siguientes categorías:

a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción, las cuales agrupan todos aquellos actos esenciales para la protección y mantenimiento del Estado; así como la seguridad, salubridad y orden públicos. Son éstas, propiamente dichas, funciones públicas.

b) Atribuciones para regular la actividad de los particulares.

c) Atribuciones para crear servicios públicos.

d) Atribuciones para intervenir directamente en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Tenemos que considerar el tema de las funciones del Estado, que constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Dichas funciones son las

que ejercen cada uno de los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La división de poderes, expuesta como teoría que combate el absolutismo y establece un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización y funcionamiento de los Estados constitucionales modernos.

Esta teoría parte de dos puntos de vista:

1.- Respecto a las modalidades que impone el ordenamiento jurídico a los órganos del Estado.

2.- Respecto a la distribución de funciones entre dichos órganos.

Desde la primera perspectiva, la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en sus tres poderes tradicionales, independientes cada uno y constituidos en forma que, sus diversos elementos guarden entre sí la unidad de su carácter. Cumpliendo con esto, las Constituciones modernas establecen entre los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíprocos.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno, de tal forma que el Poder Legislativo tenga exclusivamente atribuida la función legislativa; el Poder Judicial la función jurisdiccional y, el Poder Ejecutivo la función administrativa.

La doctrina ha clasificado las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, cada actividad del Estado dependerá del órgano o poder que realiza la función encomendada.

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función; es decir, no se parte del órgano que la realiza, sino que cada función tiene el carácter que el orden jurídico le ha llegado a atribuir a cada poder; es el contenido mismo de la función.

Por regla general, coinciden estos dos puntos de vista, tanto en su carácter formal como material, en la actuación estatal. Como ya se trató, el Estado tiene personalidad jurídica propia y puede actuar, tanto en el campo del derecho público, como en el del derecho privado. Pero hay que establecer cómo puede expresar su voluntad, y por tanto, actuar válidamente. Al respecto existen tres teorías:

1.- Teoría del mandato.- Parte de la base de que la persona jurídica puede manifestar su voluntad, otorgando un mandato a una persona física que ejecute en su nombre y representación actos jurídicos.

El error de esta teoría, es que deja de aclarar cómo actúa la persona jurídica llamada Estado para otorgar tal mandato.

2.- Teoría de la representación.- Sostiene que los seres humanos, cuyos actos se imputan a la persona jurídica, son sus representantes; actúan en su

nombre, ejerciendo una representación legal, en forma análoga, a la del tutor con respecto al menor.

Esta doctrina es un poco más aceptable que la del mandato, aunque no es aplicable para el Estado, ya que para ello habría que dotarlo de voluntad para que pudiese nombrar un representante.

3.- Teoría del Órgano.- Esta doctrina afirma que las personas jurídicas expresan su voluntad por medio del órgano. El objeto esencial de toda Constitución es dar a la comunidad nacional una organización, que le permita tener y expresar una voluntad unificada, que no puede ser sino la de los individuos que conforman al Estado; razón por la cuál, la misma Constitución determinará la persona que tendrá el encargo de querer o actuar por cuenta del ser colectivo. Dichas personas serían los órganos de voluntad de la persona jurídica colectiva, mediante los cuales ésta puede actuar jurídicamente.

Los órganos, por virtud de una habilitación estatutaria, expresan su voluntad que es válida como voluntad legal de la colectividad. El órgano nace conjuntamente con la persona jurídica y éste no posee una personalidad distinta de aquella persona jurídica de la que es parte. Como se vió, el Estado posee una sola personalidad jurídica de derecho público, y por tanto, Estado y órganos son una unidad. El individuo encargado de querer, se convierte, desde el punto de vista jurídico, en órgano de voluntad de la comunidad. Habrá que entender por órganos, a los hombres que individual o colectivamente, queden habilitados por la Constitución para actuar por la colectividad, y cuya acción vale como voluntad legal del Estado.

En resumen, la actuación estatal se encuentra dentro de la división de poderes, que le permite realizar todos aquellos actos materiales y jurídicos, y emprender todas las tareas y proyectos que satisfagan el interés general. Dentro de su dinámica, la corporación estatal transforma a la multiplicidad de sus miembros en una unidad corporativa de personas, que constituyen al sujeto de derecho, que es el Estado empresa.

4. EL GOBIERNO COMO DINAMICA DEL ESTADO.

Como ya se trató, el poder del Estado requiere el medio para canalizar su acción y cumplir con los fines que le son encomendados a la entidad estatal. La forma efectiva de cristalizar dicho poder es por medio del gobierno.

Gobierno, en el lenguaje usual, es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc.; es el agrupamiento de personas que ejercen el poder; es la dirección o el manejo de todos los asuntos concernientes al Estado.

El gobierno se relaciona con el antiguo arte de la dirección y autodirección. La palabra gobierno proviene del Francés antiguo *governer*, que a su vez deriva del latín *gubernare* (dirigir, pilotear, gobernar), y ésta del griego *Kibernan*. Los griegos empleaban la palabra *kibernetes*, para designar al conductor o timonel de un barco; las palabras "Gobierno" y "Gobernador" derivan de este término.

Manuel María Díez nos dice: "...el gobierno debemos entenderlo como el cúmulo de órganos estatales que tienen a su cargo todas las funciones del poder estatal; por ello, integra al gobierno, tanto el órgano ejecutivo como el legislativo y el judicial".(22)

En una primera aproximación, se puede definir al gobierno como el conjunto de personas que ejercen el poder político y determinan la orientación del Estado. Pero, una definición más acorde a la realidad del Estado Moderno es: El gobierno es el conjunto de órganos, a los que institucionalmente les está

(22) DIEZ, Manuel María. *Ob. Cit. Pág. 39.*

confiado el ejercicio del poder estatal y cuya finalidad es alcanzar la satisfacción de los fines que tiene el Estado.

En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad, y que en su conjunto, constituyen lo que se define como régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado son los llamados órganos de gobierno.

Debido a que en ninguna sociedad, se produce una adaptación espontánea y automática a las normas en que se funda el desenvolvimiento regular y ordenado de las relaciones sociales, en toda agrupación debe existir un órgano que tenga como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. Este órgano es el gobierno.

En el Estado, el gobierno es elemento esencial para dirigir sus esfuerzos a la satisfacción del interés general y, con ello, es el órgano en el que se manifiesta el poder estatal en toda su plenitud. El Estado de Derecho, significa empresa de gobierno, sujeta a normas expresas que distribuyen las funciones públicas, creando esferas de competencia para los órganos legitimados como autoridades.

Pero no cabe duda de que, aún involucrando en el concepto de gobierno las tres clásicas funciones del poder: legislativa, ejecutiva y judicial, el núcleo gubernativo se haya en la segunda, o sea, en el órgano ejecutivo, el cuál, unipersonal, asume la conducción del Estado, su gobernación y administración.

Baste con señalar que en nuestro sistema presidencialista, el Presidente de la República tiene las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Cabe aclarar que ningún Estado puede mantenerse sin un órgano ejecutivo, pero sí podría subsistir sin un órgano legislativo o judicial; por ello se dice que, la única función que imprescindiblemente exige un órgano propio que la asuma, es la ejecutiva. La función ejecutiva la cumple el órgano del Estado, que en sentido restringido, se llama gobierno, o sea, el Poder Ejecutivo.

Toda actividad del gobierno debe circunscribirse en un orden jurídico, el cual regula la dinámica del Estado empresa. Al gobierno se le puede estudiar desde dos puntos de vista:

a) Desde el punto de vista objetivo, gobierno sería la actividad política, es decir, aquella actividad de orden superior que concierne a la dirección general del Estado. La función gubernativa consiste en velar por la unidad política y por los grandes intereses nacionales. La función gubernamental trata de fijar las grandes directrices en la orientación política de la nación, y al ponerlas en ejecución, satisfacer las necesidades generales.

b) Desde el punto de vista subjetivo, el gobierno corresponde al Poder Ejecutivo. La función del Poder Ejecutivo no se limita sólo a la administración, sino que también tiene a su cargo la función de gobierno.

Como en la realidad vemos, el gobierno se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo; podemos entender como tal, a la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo que tienen por objeto la dirección suprema del Estado, encontrando en

él su fundamento y su causa jurídica. El gobierno es función de iniciativa, dá impulso y dirección a la administración. El gobierno es la cabeza y la administración el brazo.

La semejanza existente entre las tareas de dirigir y gobernar, se ha establecido firmemente en el pensamiento político. Cualquiera que dirija los asuntos de un país - o de cualquier organización o comunidad grande - debe saber como permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está dirigiendo; cuales son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuales los resultados que desea obtener. Combinando estas clases de conocimientos y actuando con ellas, se tiene la esencia del arte de gobernar.

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION PUBLICA

En todas partes hay gente administrando y gente siendo administrada. Esto supone intervenir en organizaciones, grandes o pequeñas, y para toda clase de finalidades. Administración es el esfuerzo total para dirigir, guiar e integrar los esfuerzos humanos asociados y orientados hacia fines específicos.

"La administración se concibe como el conjunto de las actividades necesarias de aquellos individuos (jefes) en una organización, encargados de ordenar, impulsar y facilitar los esfuerzos asociados de un grupo de individuos reunidos para lograr determinados objetivos" (23)

La administración es, en fin, una de las bellas artes porque exige un imponente conjunto de talentos especiales para conseguir una colaboración creadora que dirija y oriente la vida de la colectividad. Esta creación está comprendida con el funcionamiento de numerosas organizaciones, a través de las cuales, pueden los individuos lograr satisfacer sus justas necesidades.

El Estado, para hacer frente a sus múltiples actividades y satisfacer las necesidades de la colectividad, tiene que auxiliarse de su parte más dinámica, que es la administración pública, como estructura estatal que actúa permanentemente para lograr alcanzar la realización de los grandes objetivos nacionales. Más adelante, veremos con detalle lo que es la administración pública y sus implicaciones.

(23) DWIGHT, Waldo. *Administración Pública*. Pág. 40

1. CONCEPTO DE EMPRESA

Para comprender el tema que nos ocupa, es necesario comenzar con el significado de la palabra empresa, y asimismo, lograr encauzar la idea que servirá de base para dar un mejor panorama de lo que es el Estado empresa.

Comúnmente encontramos que la palabra empresa significa organización de personal, capital y trabajo, con una finalidad lucrativa, ya sea de carácter privado, en que se persigue la obtención de beneficios para los socios o accionistas, o bien podrá ser de carácter público, y la cuál se propone realizar un servicio público o cumplir otra finalidad con beneficio para el interés general.

El maestro Felipé Tena Ramírez expone que la empresa "es la organización de los factores de la producción (naturaleza, capital y trabajo) ...como es cierto también, en sentido económico, que la empresa, siendo una organización para producir, implica reunión y coordinación de los varios factores productivos, entre los que se cuenta el trabajo...". (24)

"...empresa es una organización de medios personales y reales destinada a la producción o mediación de bienes y servicios para el mercado...". (25)

En nuestra legislación, encontramos en la Ley Federal del Trabajo, específicamente en su artículo 16, lo que se entiende por empresa:

(24) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Mercantil Mexicano. Pág. 80

(25) SOSA WAGNER, F. Derecho Administrativo Económico. Pág. 115

"Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios...".

"Por empresa entendemos -dice Barrera Graf- la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado; organización realizada por el titular, o sea, el empresario, sobre el personal de la negociación y sobre el conjunto de bienes, derechos y relaciones atribuidos a ésta, o sea, sobre la hacienda comercial o fondo de comercio". (26)

Dicho jurista, al igual que el maestro Pina Vara, señala como elementos de la empresa los siguientes:

1. El empresario, a quien corresponde la organización de los factores que integran la empresa.
2. El personal que, por estar subordinado al titular, existe en la empresa y presta su trabajo para el desarrollo de las actividades de la misma.
3. La hacienda o patrimonio de la empresa, que es el conjunto de los elementos patrimoniales que le pertenecen: bienes y medios de carácter económico, con los cuales desenvuelve su actividad y consigue lograr los fines que tiene marcados como empresa.

(26) BARRERA GRAF. *Tratado de Derecho Mercantil*. Vol. I.

Para Mario de la Cueva, empresa "es la encarnación de la idea general, es la unidad que lo comprende todo, la reunión del trabajo de elementos de orden material, humano y espiritual, esto es, el capital, el trabajo y la voluntad y el genio del empresario..."⁽²⁷⁾

Con base en lo anterior, podemos aplicar dicho concepto de empresa al Estado, ya que éste, al igual que aquélla, cuenta con tres elementos que son la esencia de su formación: un conglomerado humano, un patrimonio o asentamiento de bienes que le son inherentes, y un poder o cuerpo administrativo que le dirige en todas sus actividades.

En un primer plano, podemos afirmar que la esencia misma del Estado empresa, la constituye la forma dinámica de cómo el ente estatal, a través de sus órganos de dirección y conjugando el trabajo ordenado de la comunidad que lo compone, aprovechando tanto su territorio como los recursos con que cuenta, realiza la plena satisfacción de los intereses generales y con ello, se confirma la efectividad que debe tener, en primer lugar, sus órganos de administración pública mediante la profesionalización de las personas que la componen.

(27) CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.

2. LA ACTUACION DINAMICA DE LA ADMINISTRACION

Como se mencionó, la administración pública es el conjunto de órganos encargados de llevar a cabo la actividad administrativa del ente estatal, de la forma más dinámica posible, para el fortalecimiento y realización de los fines que le son encomendados al ente.

Los conceptos de centralización y descentralización aluden a la distribución de funciones y competencias entre los distintos órganos gubernativos que, en su conjunto, realizan actividades tendientes a la conservación del Estado y realización de los fines públicos. En un primer momento, lo anterior denotaba la tendencia de un Estado a concentrar las competencias en un sólo organismo, o bien, a distribuirlas entre una pluralidad de órganos estatales o sujetos administrativos autónomos.

Hoy día, el concepto de centralización se emplea, generalmente, para resaltar el principio del ejercicio de las funciones administrativas por la administración directa del Estado, llamada administración pública centralizada.

Descentralización significa en cambio, el principio de cesión de tareas administrativas, en lo posible, a organismos administrativos independientes, como por ejemplo, a los municipios o distritos, a los institutos o fundaciones de derecho público, que son organizaciones con personalidad jurídica propia. Pero, ya que desempeñan tareas públicas como órganos mediatos del Estado, su actividad se encuentra sujeta a la vigilancia estatal, en el aspecto de la oportunidad de su actuación.

También, dentro de la actuación de la administración pública, encontramos la figura de la concentración, lo cuál significa que dentro de la misma entidad administrativa, se reúnen ciertas funciones administrativas en una sola autoridad.

Concentración y desconcentración pueden actuar horizontal o verticalmente. Existe la desconcentración vertical, cuando en el Estado se confían funciones administrativas a las autoridades estatales subordinadas (y no a unidades organizadas jurídicamente autónomas). La desconcentración horizontal se presenta, cuando en un mismo plano de la administración, se crean autoridades específicas para los diversos sectores en particular. En cambio, la concentración vertical es el desglose de funciones a unidades administrativas del mismo orden jerárquico dentro del organismo centralizado; y habrá concentración horizontal cuando se agrupen en una sola autoridad tantas atribuciones como sea posible.

Por otro lado, una administración excesivamente centralizada corre el peligro de distanciarse de la ciudadanía. Pero también, una centralización muy amplia, entorpece la funcionalidad de la organización, ya que provoca la inundación de las instancias centrales con información, lo que trae como resultado decisiones poco eficientes; la decreciente eficacia, repercute en las autoridades en una administración absorbentemente centralizadora: cuantas más dependencias se acumulen en una autoridad, será mayor la fricción interna, y en tanto más se multipliquen las interferencias internas de las competencias, en igual medida se entorpece el proceso de decisión.

En cambio, la descentralización permite la división de las funciones en esferas de administración abarcables y facilita su tramitación, ya que toma en cuenta las necesidades y peculiaridades de cada caso. Por medio de la descentralización, se logra liberar a las instancias centrales de una inundación de información y de la necesidad de tomar demasiadas decisiones. La descentralización es un medio para crear unidades organizativas, dentro de las cuales, sea posible la autonomía y la participación democrática de los ciudadanos en relación a sus ámbitos de competencia.

Se afirma que el Poder Ejecutivo, y por tanto, la administración, tiene una función reglamentaria, materialmente semejante a la legislativa, pero formalmente separada de ella por el órgano de quien proviene. Esta facultad se encuentra contenida en el artículo 92 de nuestra Carta Magna. En el Estado de derecho, la administración pública queda sujeta al ordenamiento jurídico, vinculada por normas jurídicas que la condicionan; en base a lo anterior, se asegura que su actuación sea conforme a la satisfacción del interés general. La actividad administrativa encuentra un límite insuperable en la ley, la que impone limitaciones a determinadas actividades, ya sea en lo concerniente a la finalidad a cumplir, a los medios o a la forma para lograr tal finalidad.

La conexión necesaria entre el derecho y la administración puede ser designada como principio de juridicidad de la misma administración. El principio de la juridicidad, significa no sólo que la administración está condicionada por la existencia de un derecho administrativo, sino también que cada acción administrativa está condicionada por la existencia de un precepto jurídico que la admita.

El principio de legalidad de la administración, significa que toda la administración deberá realizarse basando sus acciones en las leyes vigentes, moviéndose dentro de esos límites. Este principio convierte a la ley en condición de cada una de las acciones administrativas. El primer límite que tiene la actividad administrativa lo encontramos en la Constitución, ya que no puede actuar más allá de lo que permite nuestra Carta Magna.

En cuanto a la sujeción de la actividad del Poder Ejecutivo al ordenamiento jurídico, la ley deberá establecer cuales serán los fines que, en determinado momento histórico, el Estado asumirá como propios para asegurar su realización, determinando la esfera de acción reservada a la autoridad administrativa. La ley deberá disciplinar la actividad administrativa desde su formación, con el objeto de asegurar, de la manera más perfecta posible, su congruencia con el interés público a satisfacer.

El poder discrecional de la administración implica la existencia de un margen de libertad de decisión, sea en lo concerniente a la oportunidad o conveniencia de la acción, sea en cuanto al contenido, sea en cuanto a la elección del destinatario. El fenómeno de la discrecionalidad aparece con todos sus efectos en la actividad administrativa. En primer lugar, por ser ella una actividad organizada; en segundo término, por el hecho de que ella encuentra en las leyes la indicación del fin a seguir, actuando siempre inspirada en la satisfacción del interés general; y en tercer lugar, porque existe un sistema de control administrativo y jurisdiccional, o un sistema de responsabilidad, a través del cuál, se tiende a obtener la conformidad de la acción administrativa con los resultados que ésta deba alcanzar.

El otorgamiento de este poder discrecional parte de la base de la existencia de un buen administrador, al que corresponderá la elección del momento de la acción, el contenido del acto y de sus destinatarios; en suma, le corresponderá el ejercicio de la facultad discrecional. Las facultades discrecionales son otorgadas por la ley a los órgano administrativos, para aplicarlas a situaciones, que, por su complejidad, variabilidad y particularidad, no son susceptibles de una previsión que permita someterlas a un ordenamiento general, y para que se ejerciten conforme a los fines que la misma ley establece. El Poder Ejecutivo, en ejercicio de su poder discrecional, debe obrar con arreglo a la Constitución, la ley y los ordenamientos jurídicos vigentes.

La actividad de la administración pública actual, se encuentra en expansión, y es difícil precisar sus límites, pero puede jerarquizarse en diversos sectores:

1. La actividad encaminada al cumplimiento de los fines propios del Estado.
2. La relativa a la conservación del Estado y su soberanía.
3. La acción del poder público en sus relaciones con otras entidades públicas.
4. La actividad encaminada a mantener el orden jurídico y la seguridad nacional.
5. La función de orientación política de la administración.

6. La gestión económica relativa a promover en todas las esferas de la economía, su crecimiento a un ritmo adecuado, incluyendo la planeación.

7. Proveer de los servicios necesarios para la ejecución de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

8. La relativa a la recaudación, concentración y distribución posterior de los ingresos públicos; incluyendo la gestión tributaria y financiera.

9. La disposición, manejo y destino de los bienes que integran el patrimonio estatal.

10. Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores, desde su selección, entrenamiento, nombramiento, hasta la terminación de sus relaciones.

11. La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos de la vida nacional.

Lo anterior no puede considerarse limitativo ni exhaustivo, ya que la actividad de la administración pública es cambiante y puede entrañar un mayor contenido en algunos casos, o restringirlo en otros.

"La administración pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según

Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre" ,(28)

La administración pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, elementos materiales, un conjunto de bienes y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

Siguiendo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una limitante a la actividad discrecional, que es la ley; ya que, de conformidad con este criterio, la autoridad administrativa sólo puede hacer lo que la ley le permite.

(28) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ob. Cit. Pág. 94.*

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO RECTORA DE LA DINAMICA DEL ESTADO EMPRESA.

El Estado, para hacer frente a sus múltiples actividades, tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con esos cometidos; y vemos que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, desconocidas anteriormente, como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público.

Es así como la administración pública moderna, tiene que afrontar una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes a la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, y los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

Según Miguel Acosta Romero, la administración pública, "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos".⁽²⁹⁾

(29) *Ibidem.* Pág. 96.

La administración pública puede estudiarse desde dos puntos de vista:
1.- Orgánico y 2.- Dinámico o funcional:

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica a la administración pública con el Poder Ejecutivo y todas sus dependencias. Orgánicamente, la administración pública federal está conformada por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

Desde el punto de vista dinámico o funcional, la administración pública se comprende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que la forman. Por tanto, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada, es decir, en el caso de la administración pública, es asegurar la satisfacción del bien común.

La administración pública del Estado empresa, necesita ordenarse adecuada y técnicamente para realizar en forma dinámica su actividad de una manera rápida, eficaz y convenientemente. Por ello, como rectora de la dinámica del Estado empresa, ha evolucionado de determinada forma, que su sistema organizacional responda lo mejor posible a las necesidades colectivas del país, en el momento y época determinada.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa en la función pública:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades Mercantiles y empresas de Estado.

La realidad administrativa impone, muchas veces, variantes a estas formas, y aún más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a variadas formas de administración, por lo que en este caso, corresponde al derecho proporcionar el marco jurídico correspondiente.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cuál, las unidades u órganos de la administración pública se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La desconcentración implica una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores. "Consiste en una forma de organización administrativa en la cuál se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permita actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior".⁽³⁰⁾

⁽³⁰⁾ *Ibidem.* Pág. 327.

La descentralización administrativa existe, cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

Las empresas públicas son aquellas cuya participación del Estado es primordial y su finalidad es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se pueda obtener de la actividad de ellas.

Retomando las ideas del maestro Manuel María Díez, en su obra Derecho Administrativo, se explica que dentro de la misma administración pública, atendiendo a su dinámica, funciones, estructura y campo de acción, tenemos que:

Desde el punto de vista de la naturaleza de las funciones tenemos una administración activa; otra consultiva y otra con calidad de contralor.

La administración activa es la que decide y ejecuta, es la parte viva de la administración, ya que los actos y operaciones más importantes emanados de la administración son de la competencia de esta administración activa, y que toda la labor cotidiana se origina de la misma. La administración activa actúa en forma deliberada en aquellos casos en los cuales determina o contribuye a determinar la voluntad de la administración en general, y es meramente ejecutiva, en los casos consistentes en una simple actuación práctica de tal voluntad.

La administración consultiva se define como aquella cuya actividad se dirige a ilustrar, con sus puntos de vista, a los órganos de la administración activa, sobre actos o resoluciones que deben adoptar en el cumplimiento de sus funciones. Dicha actividad consultiva debe ser previa, debido a su función de ayudar al órgano de la administración activa en el ejercicio de sus funciones. Por ello, un parecer dictado con posterioridad a una resolución tomada por la administración activa, sería completamente inútil.

En cuanto a la administración con carácter de contralor, ésta realiza un examen de los actos administrativos, con el objeto de establecer la conformidad de los mismos, con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines. El objeto práctico de este control, radica en influir sobre la formación o sobre la eficacia del acto que es objeto de control, de tal forma que impida que éste se realice si resulta irregular o inoportuno, o de juzgar, por la misma irregularidad del acto, la conducta de la persona que ha contribuido a su nacimiento y, por lo tanto, decidir su responsabilidad.

La actividad interna de la administración se encuentra constituida por aquellos actos que agotan su eficacia en el interior de la misma; esa actividad no se dirige hacia el exterior y no incide, por tanto, en la esfera jurídica de terceros. En base a lo anterior, la administración pública trata de obtener un mejor funcionamiento; es una actividad que viene realizada por una exigencia de auto-organización interna, es decir, la necesidad de colocar al ente en grado de desenvolver, de la mejor manera, su actividad.

Una característica distintiva entre los tipos de actividad administrativa, es la realización de los fines de interés público cuya gestión asume el Estado, y los cuales son realizados a través de la actividad administrativa. Es un deber de la administración pública impuesto por el ordenamiento general.

En cuanto al fundamento de la organización administrativa, tanto interna como externa, siempre se parte de la base de un ordenamiento jurídico, ya que, en su actividad interna se aplica el ejercicio de poder de auto-organización, propio de todas las instituciones. Todos los entes públicos, pueden dictar normas internas en base a las cuales se organizan para el ejercicio de su actividad, siempre dentro de los límites fijados por la norma jurídica.

4. ADMINISTRACION Y GOBIERNO.

No toda la actividad del Poder Ejecutivo es administración, ya que aquél también desempeña una de carácter político que se llama gobierno. La actividad gubernamental debe estar siempre enmarcada en el orden jurídico. Tal como se hizo con la administración, podemos estudiar al gobierno desde dos puntos de vista:

1. Desde un punto de vista objetivo, gobierno sería la actividad política, es decir, aquella actividad de orden superior, que concierne a la dirección suprema y general del Estado en su conjunto y en su unidad. La administración, en cambio, tiene por objeto tareas públicas singulares, para las que le faculta la ley.

La función gubernamental trata de fijar las grandes directrices en la orientación política, es decir, orienta a la nación por un camino determinado. Trazadas esas grandes líneas, debe ponerlas en ejecución para satisfacer las necesidades generales.

2. Desde un punto de vista subjetivo, el gobierno corresponde al Presidente de la República. El titular del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la función administrativa, pero su actividad no se agota con ésta, sino que también lleva a cabo la función de gobierno.

"...la actividad administrativa y la actividad política serán dos especies de una única función, que es la función ejecutiva..."^[31]

[31] DIEZ, Manuel María. Ob. Cit. Pág. 112

El jurista Manuel María Díez nos dice en relación al gobierno: "...debe entenderse por tal la actividad de los órganos supremos del Poder Ejecutivo, es decir, órganos independientes, no sujetos a los otros órganos administrativos, que tienen por objeto la dirección suprema del Estado encontrando en él su fundamento y su causa jurídica". (32)

De lo anterior se desprende, que el Poder Ejecutivo depositado en la persona del Presidente de la República ejerce, junto con sus Secretarios de Estado, la función política de gobierno y la función administrativa; es por ello que en México, el Presidente de la República reúne las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

La administración es aquella actividad que se realiza para satisfacer las necesidades del Estado, de acuerdo con las leyes y las directrices del gobierno. El gobierno es quien dá impulso y dirección a la administración pública.

El gobierno viene a configurar una actividad estatal que es de orden superior, concerniente a la conducción suprema y general del Estado en su conjunto y unidad. La función de gobernar, consiste en solucionar los asuntos nacionales que interesen a la unidad política, y velar por los grandes intereses nacionales.

Relacionando la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, con su actividad de gobierno, encontramos que aquélla tiene como finalidad intereses públicos singulares, es decir, intereses particularmente determinados y circunscritos en una esfera determinada que es la del poder público; lo que

(32) *Ibidem.*

significa, que la función administrativa es una actividad concomitante con la función de gobierno, ya que esta última tiende a obtener el supremo interés del Estado, tanto en el aspecto interno como en el externo, en la relación con los poderes de la unión entre sí, como en la relación del Estado mexicano con los demás miembros de la comunidad internacional.

No debe confundirse la acción de gobierno, o sea, la función de dirigir con autoridad la marcha de un país, con la operativa u operativos de apoyo que se requieren de la maquinaria administrativa. Lo primero es de orden político, lo segundo meramente técnico.

"...utilizamos el concepto de gobierno en sentido amplio comprendiendo todo el quehacer directivo o de jefatura".⁽³³⁾

La bondad de un gobierno depende de los méritos y capacidad de sus administradores, así como de sus colaboradores inmediatos. Dicho personal deberá contar con una visión política y una preparación específica para el ejercicio de la función pública. En realidad, la función de gobierno supone la realización de dos tareas principales: 1) determinar las políticas, orientaciones, métodos y alcances de la acción más oportuna y conveniente; y 2) poner en marcha la maquinaria administrativa para ejecutar dichas políticas y programas, controlar su correcto funcionamiento y verificar que se cumplan del mejor modo los objetivos propuestos.

(33) RODRIGUEZ ARIAS, Julio. Cómo Administrar un País. Pág. 5

En nuestro país, existe un sistema de gobierno presidencialista, lo que quiere decir, que se dá la preeminencia del Poder Ejecutivo en relación con los otros dos poderes; ésto a su vez, implica que el Presidente de la República tenga amplias facultades para encauzar al país, programando todas aquellas actividades tendientes a la consecución del desarrollo político, económico, cultural y social de la nación. Ese conjunto de actos y tareas que ejecuta el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de alcanzar los más altos fines del Estado, es lo que configura los actos de gobierno.

Con base en lo anterior, podemos decir que, gobierno y administración, son un binomio inseparable que dá al ente estatal la configuración dinámica que requiere, y con ello, lograr la plena satisfacción de los fines que le son encomendados.

Para lograr un gobierno eficiente y suficiente, se requiere del celoso cumplimiento, por parte de los Poderes Legislativo y Judicial, de sus funciones de guía y control respectivamente, del Poder Ejecutivo; en cuanto a la extensión de su esfera de actividad y al correcto cumplimiento de su mandato, conforme a las directrices indicadas por la Constitución General; además, se requiere de un cuadro de funcionarios capaces de formular un adecuado programa administrativo para hacer efectivos los objetivos planteados, y lograr el desarrollo del Estado sin exceder su acción más allá de los fines indicados por la ley.

Una buena y sana administración cumple fielmente y con apego a la realidad, su cometido y con ello, logra que la función gubernamental sea realizable en concordancia con los grandes intereses nacionales. El Estado

cuenta con un aparato administrativo de gobierno, concebido como el sistema de instituciones creado para cumplir con ciertas actividades y prestar servicios de interés general, que la sociedad no puede realizar adecuadamente de otro modo.

Tratándose de la conducción de un país y para obtener efectivos resultados de buen gobierno, el administrador debe pensar ante todo, en el país que administra, y debe estar profundamente motivado por su problemática. El Estado debe ser conducido con clara y segura percepción de lo que es requerido e indispensable del poder público, porque, gobierno y administración, son partes vitales que enrolan al ente estatal en su concepción dinámica, y con ello logran que el Estado avance hacia su modernización constante, para que pueda seguir cumpliendo con sus fines esenciales.

CAPITULO TERCERO
LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN MEXICO

Como se ha visto, toda estructura administrativa necesita de una regulación jurídica, que sea la base de la cuál partan sus acciones y actividades. La administración pública necesita de todo un cuerpo de normas jurídicas que le den sustancia a su actuación, y con ello, cumpla de la mejor manera con los fines que le son encomendados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento jurídico que le permite a la administración pública mexicana tener la coherencia de sus acciones, las cuales en forma dinámica, hacen que el aparato de administración cumpla con sus objetivos, y al mismo tiempo, sea el motor que impulse la actividad estatal gubernativa. La función administrativa tiene repercusiones en casi todos los aspectos de nuestras vidas, ya que nada está al margen de una regulación en donde se encuentre una autoridad administrativa que la controle.

Siendo el Poder Ejecutivo el encargado de llevar a cabo la actividad administrativa del ente estatal, aquél debe apoyarse por una serie de órganos que le auxilien en el desarrollo de la función administrativa. La citada Ley Orgánica regula tanto la estructura orgánica de la administración pública, como en lo particular, a cada uno de sus componentes mediante la determinación de sus funciones.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

El fundamento constitucional del que se deriva la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en México, es el artículo 90 constitucional, el cuál a la letra dice:

"Art.90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide 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 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".

También encontramos, en el artículo 89 constitucional, en las facultades del Presidente de la República, principalmente en su fracción primera, el fundamento constitucional de la actividad administrativa, y el cuál a la letra dice:

"Art. 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;"

2. EL MONOPOLIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA POR EL PODER EJECUTIVO.

El Poder Ejecutivo, como ya se mencionó, es el encargado de llevar a cabo la actividad administrativa, y por tanto, tiene el monopolio de la administración pública en México. El Poder Ejecutivo es auxiliado por una serie de órganos a los que, en conjunto, se les ha encomendado la función administrativa; en la realización de la misma, los citados órganos ejecutan una serie de actos administrativos que tendrán efectos jurídicos muy variados, y que se encaminarán a la satisfacción de las necesidades colectivas de interés público.

El ejercicio de la función administrativa origina el acto administrativo, emanado de la administración pública; así como la función legislativa se manifiesta en la ley y la función jurisdiccional en la sentencia, así, la decisión administrativa configura el acto administrativo como el más significativo de la administración pública.

La actividad administrativa o actividad de la administración pública, como toda actividad humana, utiliza dos vías: la de decisión y la de operación. Toda decisión administrativa es antecedida por una serie de operaciones y procedimientos administrativos, que tienen por objeto prepararla, porque constituya la satisfacción del interés general. Para lograr tal fin, la administración pública utiliza medios jurídicos, técnicos y materiales que procuren dicha satisfacción del interés general.

La función administrativa implica ejecución de las leyes y se diferencia de la función jurisdiccional, ya que tratándose de la administrativa, no requiere como supuesto previo o fundamental la preexistencia de algún conflicto que deba ser dirimido, lo que equivale a decir que, en la función administrativa el Estado no interviene con la finalidad esencial de resolver una controversia para lograr así la estabilidad del orden jurídico, como sucede en el desempeño de la función jurisdiccional.

Por otra parte, el Estado, al desarrollar la función administrativa, va a proveer al mantenimiento de los fines públicos, llevando sus decisiones a los casos particulares, con lo cuál, administrar no sólo implica aplicación de la ley, sino, además, el logro del servicio público, el cuál constituye la esencia misma de la actividad estatal como corporación.

Como se mencionó, el Poder Ejecutivo, aparte de tener el monopolio de la administración pública, también tiene a su cargo la función de gobierno; por tanto, el Poder Ejecutivo realiza una doble actividad de carácter jurídico: la administrativa y la de gobierno; esto significa que dentro de la administración pública, no toda la actividad del Ejecutivo se refiere a la función administrativa, ya que las tareas del Ejecutivo no se agotan con el ejercicio de dicha función, sino que, tiene que desarrollar una categoría específica de actos, a los cuales se les conoce como "actos de gobierno".

La situación de preeminencia que tiene el Ejecutivo Federal, se traduce, principalmente, en el hecho de que el Presidente de la República ejerce la facultad de nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos, como son los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Debe existir una correspondencia entre la política y la administración, para que las directrices generales pasen de la intención al campo de las realizaciones. Es menester que el organismo político comprenda y conozca perfectamente a la administración, porque si no se toma en cuenta la capacidad de realización de esta última, la efectividad de sus acciones se debilitará, en tal medida que dejará de realizar efectivamente las aspiraciones nacionales.

Por otra parte, el buen resultado que obtenga la administración al ejecutar sus acciones, dependerá de la asimilación que adquiera acerca de la problemática nacional, ya que no debe olvidarse, que la correspondencia que se tenga entre ambas dará paso a una mejor satisfacción de los intereses colectivos.

Dentro de los niveles más altos de la administración pública, los sujetos colocados en tales posiciones, para poder llevar a cabo la realización de las directrices generales que se les señalan, recurren en forma usual al fenómeno conocido como "delegación", por medio del cual transmiten a otras personas parte de las funciones que jurídicamente les competen.

A "grosso modo", en la administración pública, la delegación generalmente se presenta de la siguiente forma:

Primero, del Jefe del Ejecutivo a los titulares de las Secretarías de Estado, y de los Departamentos Administrativos; de éstas a las Subsecretarías y Oficinas Mayores, para seguir a las Direcciones, Subdirecciones y, finalmente, acabar con los ejecutantes individuales.

En cada una de las etapas del proceso de delegación, la directriz general se va disgregando de la administración, llegando a suceder que el individuo que delega, o sea el delegante, asuma la función política y que el sujeto que recibe la delegación, o sea el delegado, se quede con la función administrativa.

En relación con la administración pública mexicana, tenemos que lo antes expuesto tiene plena vigencia en nuestro Estado, en donde, de conformidad con el régimen jurídico imperante, el Presidente de la República es a quien compete desarrollar actividades tanto de órgano político como administrativo. Su primer carácter queda de relieve en la relación directa que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo, lo que origina que su voluntad sea interpretada como la del Estado Mexicano.

Por cuanto hace a la naturaleza del Ejecutivo como órgano administrativo, tal carácter se manifiesta en el ejercicio de la función correspondiente, con base en el orden jurídico que proporciona el Poder Legislativo. Como autoridad administrativa, el Presidente de la República es el jefe máximo de la administración pública, lo que significa que se encuentra colocado en la cima de la jerarquía administrativa y, por ello, concentra en su persona los poderes de decisión y mando jerárquico, con el objeto de mantener unida y operante a la administración.

Es incuestionable que para realizar eficazmente la función administrativa, el titular del Ejecutivo necesita apoyarse en un grupo de colaboradores o auxiliares, en cada una de las diversas materias que comprende la administración pública, los cuales hacen posible su funcionamiento. Sabido es, que tales

colaboradores son los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos.

Dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 10, que tanto los Secretarios de Estado como los Jefes de Departamentos Administrativos tienen la misma jerarquía, sin que exista situación alguna de preeminencia entre tales funcionarios. Sin embargo, entre dichos funcionarios existe en la realidad una gran diferencia, que estriba en el hecho de que, mientras que a los Secretarios de Estado les son encomendadas atribuciones tanto de índole política como administrativa, a los Jefes de Departamento solo se les confiere tareas de naturaleza administrativa.

Esta distinción fundamental, quedó explicada por la Comisión Dictaminadora que propuso al Constituyente de Querétaro de 1917 la creación de los citados Departamentos, de la siguiente forma:

"El Ejecutivo tiene unas atribuciones que son políticas y otras que son meramente administrativas; corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán Departamentos Administrativos, cuyas funciones, en ningún caso estarán ligadas a la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen la obligación ni facultad de concurrir a las Camaras a informar, ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico".⁽³⁴⁾

Es relevante hacer notar que, en la actualidad, el artículo 92 constitucional establece : "Todos los reglamentos, decretos acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento

⁽³⁴⁾ MORENO PESQUEIRA, Luis. *De Benito Juárez a Miguel de la Madrid*. Pág. 37-38

Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serían obedecidos" Disposición semejante encontramos en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

También el artículo 93 constitucional señala, con respecto a rendir cuentas tanto de los Secretarios de Estado como de los Jefes de Departamentos Administrativos: "Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo 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 organismos descentralizados 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".

Dicha obligación también la encontramos en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como se ve, las reformas a la Constitución política modificaron el criterio que el Constituyente tenía respecto a los Departamentos Administrativos.

El Ejecutivo de la Unión, se auxiliará de 17 Secretarías de Estado y de un Departamento Administrativo, como lo señala el artículo 26 de la citada Ley Orgánica:

"Art. 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

"Secretaría de Gobernación.

"Secretaría de Relaciones Exteriores.

"Secretaría de la Defensa Nacional.

"Secretaría de Marina.

"Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"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 Social.

"Secretaría de Educación Pública.

"Secretaría de Salud.

"Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

"Secretaría de la Reforma Agraria.

"Secretaría de Turismo.

"Secretaría de Pesca.

"Departamento del Distrito Federal".

Con respecto a la organización de la administración pública federal, se dispone en la multicitada Ley Orgánica:

"Art. 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

"Los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

"Art. 2 .- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

"I. Secretarías de Estado, y

"II. Departamentos Administrativos.

"Art. 3 .- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

"I. Organismos Descentralizados;

"II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

"III. Fidelcomisos".

"Art. 6.- Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

"Art. 7.- El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo Federal y el secretariado técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República".

Vemos claramente que el monopolio que ejerce el Poder Ejecutivo de la administración pública, constituye una manifestación de su preeminencia, ya que toda la actividad administrativa es la que le imprime la dinámica al Estado Mexicano. La preeminencia de dicho poder se complementa al ejercer efectivamente la función gubernamental y, por ende, dirigir los destinos de la Nación.

3. EL DESARROLLO DEL ESTADO EMPRESA Y EL PLAN NACIONAL.

En el artículo 25 constitucional se establece la rectoría económica del Estado y, a su vez, es el fundamento constitucional que sustenta la dinámica del Estado Empresa:

"Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; cuya seguridad protege esta Constitución.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

"Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

El artículo 26 constitucional es el fundamento que da origen al Plan Nacional de Desarrollo, y es el marco legal del sistema de Planeación Democrática que regirá el Desarrollo Nacional:

"Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad

al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

"En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Durante el inicio de su mandato, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, promueve reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, con lo cuál se manifestaba la preocupación del Ejecutivo Federal por fundamentar, en el orden jurídico, el programa de gobierno de la nueva administración. Ello con la intención, de definir claramente los diferentes

conceptos, las responsabilidades institucionales y la obligatoriedad de algunos principios. Dichas reformas fueron aprobadas por el Constituyente Permanente, contribuyendo así a que la dirección de la estrategia de desarrollo, de la política económica y de la planeación democrática, se enmarcara en el sistema de economía mixta y estableciera claramente los derechos de la sociedad y la seguridad jurídica en la economía.

Con la reforma al artículo 25 constitucional, se reconoció explícitamente la facultad y responsabilidad del Estado para conducir el desarrollo nacional, a fin de garantizar que sea integral y que, mediante el fomento al crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Así, se establecieron y ordenaron las atribuciones del Estado en materia económica, las cuales estarán siempre referidas al interés general y limitadas por la propia constitución y las leyes.

En lo relativo al sistema de economía mixta, se estableció la concurrencia del sector público, el sector social, el sector privado y otras formas de actividad económica, a los propósitos generales del desarrollo nacional.

La reforma al artículo 26 constitucional, por su parte, estableció expresamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, conjuntando el ejercicio de la planeación con las funciones de orientación y de conducción del desarrollo. En este precepto, se define a la planeación como democrática, pues deberá realizarse mediante la participación de los diversos sectores sociales, con el fin de que transmitan sus demandas y aspiraciones para que sean incorporadas al Plan y a los programas de desarrollo.

Como consecuencia de éstas y otras importantes reformas constitucionales realizadas, fueron promovidas ante el H. Congreso de la Unión por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, diversas iniciativas de ley, entre las que destacan, la iniciativa de Ley de Planeación y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, se promovieron las iniciativas para la creación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de otros ordenamientos legales, relativos a la planeación del desarrollo nacional.

Este conjunto de ordenamientos legales ha permitido definir dentro de la Administración Pública Federal, las tareas y procedimientos propios de la planeación democrática del desarrollo, y se ha logrado aumentar la eficacia de la acción gubernamental, mediante un manejo más eficiente de los recursos públicos y una más clara delimitación de las funciones y responsabilidades de los servidores públicos que integran las dependencias y entidades administrativas que dependen del Ejecutivo Federal.

En cumplimiento a lo dispuesto por el nuevo texto del artículo 26 Constitucional, el H. Congreso de la Unión aprobó la creación de la Ley de Planeación, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983. A través de este ordenamiento legal se estableció la obligación gubernamental de hacer consultas permanentes entre los diversos grupos sociales, atendiendo la opinión de las organizaciones civiles y políticas, así como de los particulares, con el fin de canalizar y atender sus demandas y procurar que las soluciones a los problemas nacionales fundamentales, emanen del consenso de las grandes mayorías. Se estableció la planeación como obligatoria para las entidades del sector público y se estableció su funcionamiento como

principio organizativo general. Asimismo, se especificó la coordinación entre los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal, y Municipal.

Además, la ley designó a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, como coordinadora nacional y regional de la planeación y como encargada de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, el cuál deberá ser presentado a la nación en los primeros seis meses de cada nueva administración sexenal, y cuya vigencia será igual al período constitucional del Presidente de la República en turno.

El artículo 3 de la citada Ley de Planeación, define lo que debe entenderse por planeación nacional del desarrollo:

"Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

Por otro lado, la planeación se fundamenta en cuatro etapas: Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación.

Además se especifica que la planeación, dentro de ciertos lineamientos generales, tendrá la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones cambiantes.

La formulación consiste en el conjunto de actividades desarrolladas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

La instrumentación se constituye por las tareas encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y los programas de mediano plazo, en objetivos y metas de corto plazo. Estas actividades se concretan en la elaboración de programas operativos anuales y consisten en precisar metas y acciones, asignar recursos, determinar los responsables de la ejecución y fijar los tiempos de ejecución del plan y los programas.

El control se concibe por las actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige, y a lo establecido en el plan y los programas. El control como mecanismo preventivo y correctivo, ha permitido la oportuna detección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones.

La evaluación se configura como el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del plan, de los programas y del propio funcionamiento del sistema de planeación en un periodo determinado que, generalmente es de un año.

En el capítulo cuarto de la Ley de Planeación, se contienen los lineamientos legales generales que deberá contemplar el Plan Nacional de Desarrollo. Dentro de dicho capítulo, destacan los siguientes preceptos:

"Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

"El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

"La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

"Artículo 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

"Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

"Artículo 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificará los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución".

"Artículo 27.- Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable".

"Artículo 30.- El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación".

"Artículo 32.- Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

"Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley,

proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

"La ejecución del Plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

"Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

"La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados a través de los convenios respectivos".

El 21 de Febrero de 1992 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicho decreto deroga el artículo 32 de la mencionada Ley Orgánica, mismo que regulaba las atribuciones de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto; asimismo, se modificó el artículo 26 de la propia ley, para suprimir a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El nuevo artículo 31 de la ley en cita, define la esfera competencial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien en términos generales, asumió las facultades que otrora correspondieron a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dado lo anterior, es ahora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.

4. LIMITANTES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

La Ley de Planeación contempla, en su articulado relativo al Plan Nacional de Desarrollo, que aquél no excederá del período constitucional que corresponda al Presidente de la República que lo elabore, y que contemplará las acciones de su gobierno y administración. Aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo, pero por ningún motivo, se podrán proponer acciones realizables fuera del período presidencial constitucional al cuál servirá de plataforma.

Uno de los factores que puede ser limitante a las acciones de dicho Plan Nacional, lo constituye la crisis económica por la que atraviesa el país; misma que puede verse agravada por un esquema de relaciones internacionales en proceso de ajuste, donde predomine el signo de la incertidumbre; con dicha crisis interna, se da la más clara evidencia de la vulnerabilidad del sistema económico que, por sus insuficiencias estructurales, y por el impacto de los desajustes externos, producen carencias en los planes y programas y, por tanto, en su realización. Todo ello, impone limitaciones al Plan Nacional de Desarrollo.

Se debe contar con la participación de todos los sectores del país, no solo durante la formulación del Plan, sino también durante el desarrollo del mismo, sobre todo en su ejecución; correspondiéndole al gobierno, coordinar adecuadamente las decisiones y realizarlas con oportunidad y eficiencia. Igualmente se considera necesario que a estas acciones se sumen las de los diferentes sectores sociales, en un esfuerzo solidario que conduzca a vencer la crisis y a establecer, sobre nuevas bases, firmes, el desarrollo económico y social del país. Además de propiciar la participación social en la ejecución, se

propone hacerla efectiva en la etapa de evaluación, de tal manera que, tanto los programas operativos, como los documentos anuales que especifican metas, recursos y responsables, sirvan de base para auspiciar dicha participación y de esta forma retroalimentar las diversas etapas e instrumentos de la planeación del desarrollo.

Otra de las limitantes del Plan, la constituye la escasa aplicación de recursos económicos en las áreas prioritarias donde debe apoyarse, y con ello lograr satisfacer parte de las necesidades públicas de interés colectivo. Se encuentran saturadas de apoyo algunas de las áreas estratégicas de desarrollo, pero al mismo tiempo, se debilitan otras, ya que se les racionan los recursos para llevar a cabo satisfactoriamente sus acciones.

Con el carácter sexenal que presenta el Plan, en cada nueva administración se establecen nuevas políticas, pero quedan a medias algunas que había estado aplicando su antecesora. Se debe hacer un balance y establecer un sistema de coordinación y enlace entre la administración saliente con la entrante, para evaluar y no perder continuidad en muchas de las acciones emprendidas, que buscan el mayor beneficio de la comunidad nacional.

CAPITULO CUARTO

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA DINAMICA DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Toda organización necesita de un núcleo directivo. Desde tiempos muy antiguos es esa una verdad reconocida, y al respecto, se han escrito muchos volúmenes sobre el valor fundamental del factor humano en la determinación de los resultados de un gobierno o de una empresa. Es en los países peor administrados, o menos desarrollados, donde este factor humano casi no se valora, en donde a veces el manejo de la República se hace atendiendo, ante todo, a los intereses y ambiciones de los partidos o grupos en el poder.

En algunos casos, hasta llegan a ofrecerse planes y proyectos maravillosos que se olvidan pronto en discusiones bizantinas, cuando los gobiernos son incapaces de llevarlos a cabo por falta de cuadros directivos de calidad, o por ausencia de políticas de personal que aseguren continuidad en el esfuerzo y el sostenimiento de elevadas miras de orden profesional y moral, en el ejercicio de la función pública.

Esta observación, pone de manifiesto una situación que debe ser calificada como grave, no sólo en cuanto a la cantidad de personal directivo que realmente necesita el país, sino más bien, por los niveles de preparación específica y general exigidos, y por falta de apoyo gubernamental para que dicho personal pueda servir como una auténtica directiva administrativa, reuniendo con ello las condiciones para conducir y manejar con efectividad los negocios del Estado.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El nivel de efectividad de los agentes de la Administración Pública es fundamental, para poder imaginar nuevos rumbos de progreso y para llevar a buen puerto toda esa carga de ideales y aspiraciones, de objetivos y programas de trabajo, que constituyen el contexto y la base indispensables para la existencia, el desarrollo y la prosperidad de la nación.

Si la jerarquización de un grupo directivo, tan poco numeroso como posible, es necesaria, sólo puede serlo para dar contenido sustancial al gobierno en su labor administrativa de todos los días, con definida orientación y vigoroso empuje. Lo que se busca, es que la existencia y organización de ese grupo o cuadro directivo se motive y fundamente en el conocimiento cabal del país y en los consiguientes deberes de sus funcionarios, con capacidad de realizar los planes y políticas más convenientes para el bienestar y prosperidad de la comunidad. Esto es, un grupo directivo que funcione como tal, que tenga estilo, vigor, y las condiciones de trabajo que son menester en la función pública, donde la ecuación "responsabilidad-autoridad" debe darse en todos sus extremos.

El Estado debe ser conducido con clara y segura percepción de lo que es requerido e indispensable del poder público. Ello supone, por parte del funcionario directivo, un conocimiento profundo del potencial real de su país, respetando lo que es esencial y promoviendo lo que es sanamente posible.

1. EL ESTADO TRADICIONAL Y LA NOCIÓN MODERNA DE ESTADO.

En esta época, el tema de la modernización ha vuelto a llamar la atención. Por doquier se utiliza la palabra modernización y se aplica a cualquier cosa; en el ámbito de la política se asigna a los más diversos temas, sobre todo en los campos de la economía y la Administración Pública. Por lo general, las personas la asocian al desarrollo tecnológico, a las máquinas, a las computadoras; otras más la identifican con la industrialización y el consumo de los productos industriales. El tópico de moda es la modernización; su irrupción no es accidental, ya que su introducción acompaña a la política económica de liberalización implantada por los gobiernos. Así, dentro del discurso gubernamental, la modernización ocupa un lugar privilegiado. La versión de la modernización se ha dejado sentir preferentemente en el Estado.

"La modernización es el proceso de dirigir y gobernar concientemente las consecuencias sociales, las crecientes diferenciaciones de roles y el complejo de la organización dentro de la sociedad. Consiste en la habilidad de desarrollar capacidades; la modernización es un caso particular del desarrollo y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer, y aceptar la posibilidad del cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado", (35)

(35) GUERRERO, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*.
Pág. 20

La modernización del Estado se convierte en una concepción que entiende el cambio en términos de evolución, pero sustentado en nuevas bases hipotéticas bien distintas, que explican que dicho cambio es consustancial a la sociedad, que debe ser capaz de enfrentarse a problemas esenciales, para los cuales no puede, ni tiene soluciones prefijadas. Esto significa que una sociedad se mantiene debidamente organizada y en orden, hasta el momento que deja de ser capaz de resolver los conflictos, las tensiones y los problemas que se plantean en su interior. Incluye la disyuntiva de los individuos para optar por una orientación más adecuada al comportamiento grupal, y la discrepancia surgida entre las diferentes esferas sociales, para optar por una meta que genuinamente es definida como de interés colectivo.

La modernización estatal añade un ingrediente que modifica sensiblemente los planteamientos originales del evolucionismo: la capacidad de la sociedad para adaptarse a un entorno cambiante, rompiendo la versión mecánica que planteaban antaño los sacerdotes del evolucionismo; la modernización visualiza la facultad de adaptación y movilidad de la sociedad.

En la esfera económica, la modernización está caracterizada por la diferenciación de las actividades económicas y los papeles ocupacionales, unidades de producción orientadas al mercado y ampliación y complejidad de éstos. En suma, en la economía de libre mercado la esfera social alcanza el desarrollo de urbanización y, como consecuencia, el desenvolvimiento de sus actividades y organizaciones.

La modernización no es una tecnología gubernamental, es un período de tiempo que - por el desarrollo económico y tecnológico, por el progreso de la sabiduría política - puede proveer de políticas útiles, para encarar los problemas que también la propia modernización puede producir.

Hay concepciones que estiman que la modernización es un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y que, encierra ciertos aspectos específicos, tales como la modernización social, la modernización económica y la modernización política. Otras versiones apuntan que la modernización política está caracterizada por la secularización de la cultura política, la diferenciación de la organización política frente a otras instituciones, y el incremento de las capacidades de los Estados nacionales.

Aunque no se hace referencia siempre al momento histórico, en el cuál ocurrieron estos procesos, con la irrupción del absolutismo, se marca el perfil del Estado moderno organizado en un régimen político constitucional, separado de otras instituciones como la iglesia, y nutrido por una diversidad de organizaciones.

No es posible situar conceptualmente a la modernización sin hacer un esfuerzo de ubicuidad histórica y, por el contrario, se destacan los patrones de la modernización, es decir, ciertas secuencias históricas que marcan el paso universal de la modernización. La modernización política, recordemos, comenzó en Italia, cuando Maquiavelo introdujo a la razón de Estado en la literatura política desde los albores del siglo XVI, pero en el entendimiento de que, como práctica gubernativa, habla sido inaugurada por Fernando de Aragón, modelo de príncipe del politólogo florentino.

Existen versiones que definen a la modernización como un proceso relativo, como un continuo en el cuál uno de los extremos muestra a sociedades relativamente no modernizadas y en el otro las sociedades relativamente modernizadas. La diferencia entre uno y otro tipo yace en el uso del poder humano y el desarrollo tecnológico como sustituto del esfuerzo físico. Una sociedad es más moderna por el grado que alcanza su potencial tecnológico; otra es menos moderna por la carencia de este potencial. No es difícil encontrar aquí mucha verdad, pues Marx había advertido que el paso hacia el progreso consiste en el tránsito de la economía natural a la economía social y la transformación de las relaciones naturales en relaciones sociales; tampoco hay que olvidar, que no existen sociedades totalmente modernas, ni sociedades totalmente no modernas. Los Estados Unidos, cima de la modernización contemporánea, todavía en el siglo pasado, alimentaba la esclavitud en el medio rural y hoy en día subsiste el racismo y la discriminación de las minorías étnicas.

La modernización, como ya se mencionó, no es una tecnología gubernamental, ni tampoco provee de consejos a los gobernantes, como los Espejos de Príncipes. La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o estancamiento; y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los Estados para progresar o evitar el colapso. No señala caminos para alcanzar lo primero o evitar lo segundo, pero muestra con casos históricos lo que se debe o no se debe hacer; al igual lo que se puede o no se puede hacer; puede dar mucha luz sobre el arte del gobierno pero no es tabú político.

Debemos entender la modernización del Estado como el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social, que devienen a través de la historia; es un proceso abierto y continuo de interacción entre las instituciones, las culturas y las técnicas, que se encuentran en la dinámica del ser estatal.

Con respecto al Estado moderno, el maestro Mario de la Cueva afirma: "Este nuevo aparato de poder se vistió con un cierto número de caracteres, que lo diferenciaron claramente de las organizaciones políticas del pasado, la mayor parte de las cuales subsisten hasta nuestros días: el Estado moderno, es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano en la doble dimensión externa e interna:

"1.- El Estado moderno es territorial; ... Este dato, que podría llevar a la creencia en un retardo en la fijación de las ideas, es una consecuencia más de la influencia del mundo antiguo, pues los hombres modernos continuaron contemplando a las organizaciones políticas como comunidades humanas con un gobierno cuyo fundamento se encontraba en la tradición, en la supuesta representación de la divinidad o en el pueblo.

"Esta condición de la doctrina no significa que no se hubiese reconocido en todas las épocas la importancia de la necesidad del territorio: Marcel de la Bigne de Villeneuve hace notar que la idea de autarquía, nota esencial para la existencia de la polis, presupone un territorio, el cuál, según la explicación aristotélica, debía ser suficientemente grande para proveer a la subsistencia de la población, de fácil defensa militar y con buenos puertos. Conviene recordar que en la Edad Media, las prerrogativas públicas de los señores feudales tenían como base y como límite la extensión de su feudo, de donde emergió la llamada teoría

patrimonial del Estado. Y como última referencia diremos que Juan Bodino escribió que "necesidades imperiosas obligan al fundador de un Estado a buscar un territorio suficiente para alojar a los habitantes de su república".

"2.- El Estado moderno es nacional; la conciencia de constituir una nación surgió en España, en Francia y en Inglaterra en el tránsito del siglo XV al XVI, años en los que aquellos tres pueblos habían alcanzado su unidad territorial humana; la reconquista de España por los reyes católicos, los triunfos de Francia sobre el imperio y la iglesia y la unidad auspiciada por el aislamiento de las Islas Británicas, provocaron en cada pueblo la conciencia de que poseía un pasado y un destino histórico común.

"3.- El Estado moderno nació en forma monárquica; Jorge Jellinek escribió un día que la lucha contra las super potencias internacionales y contra las fuerzas internas que se oponían a la unidad de los reinos, "tuvo que ser dirigida por alguien, y que ese alguien fue la monarquía", de donde se deduce que los pueblos caminaron su unidad al mismo ritmo de las generaciones reales. Fué así que en los años del Renacimiento, con la salvedad de las repúblicas italianas, los pueblos se encontraron con monarquías hacedoras de su unidad y de su historia, y se sintieron satisfechos con ellas.

"4.- El Estado moderno es una centralización de todos los poderes públicos; la territorialidad, la unidad de un pueblo y su transformación en nación y la presencia de la monarquía, son circunstancias que ya se habían presentado en la Antigüedad y en la Edad Media; en cambio, uno de los rasgos que individualiza al Estado moderno y le separa de su pasado inmediato, es la centralización del poder público, lo que implica, como dato fundamental, la

potestad exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho; por tanto los hombres ya no estarían sujetos a potestades distintas, o para usar una fórmula clásica, el Estado devino en la jurisdicción única para la regulación de la vida social.

"5.- El Estado moderno es soberano; Bodino concibe a la soberanía como el poder absoluto que no puede dividirse, porque perdería su naturaleza, y que es perpetuo, porque si se concediera temporalmente la potestad absoluta de mando, el soberano, perdería la continuidad y el control de sus decisiones vitales". (36)

En los países modernos, sobre todo en Europa Occidental, un signo de modernidad evidente es la intervención económica racional del Estado, el gasto social y el número proporcional de funcionarios públicos dedicados a estas actividades. Su grado de gobierno es manifiesto, no únicamente en la solvencia de la Administración Pública, sino en el nivel de su organización y la variedad cualitativa del radio de acción de sus dependencias.

Los Estados modernos se diferencian de los tradicionales, en la proporción de poder que contienen, no en su distribución. Tanto en unos como en otros, el poder puede encontrarse concentrado o disperso. Pero en los modernos hay una mayor parte de la sociedad que participa en mayores relaciones de poder, en comparación con lo que ocurre en los sistemas tradicionales.

(36) CUEVA, Mario de la. La Idea de Estado. Págs. 116-118.

En base a lo anterior, la clave del Estado moderno consiste en su aptitud para su desarrollo político, que no es otra cosa, que su capacidad constante para absorber tipos variados y cambiantes, no solamente de exigencias, sino también de nuevas organizaciones políticas. La modernización política se caracteriza, hay que recordarlo, por la capacidad de los Estados para absorber cambios continuos y a su vez, generar la transformación en su interior, y alcanzar con ello un desarrollo autosustentado.

La modernidad que caracteriza al Estado empresa radica en que al final, el Estado moderno controla todos los medios de organización política, que se reúnen bajo la misma cabeza. Junto a los políticos profesionales, la racionalizada organización administrativa es nutrida con nuevos elementos que conforman a la burocracia profesional que administra al Estado empresa en todos sus campos de actividad. Estatalidad y modernidad van de la mano y tienen, como presupuesto histórico, la separación entre el administrador y el medio de administración.

2. MODERNIZACION LINEAL Y VERTICAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La modernización lineal de la administración se refiere a sus órganos, que en un mismo nivel de jerarquización, deben introducir cambios internos para un mejor funcionamiento y realización de sus fines (Vgr. Secretarías de Estado).

La modernización vertical de la administración se presenta en cada órgano subordinado, conforme a la estructura orgánica de la administración, que debe adecuarse a los cambios que requiere su estructura interna (Vgr. Subsecretarías, Oficialías Mayores, Direcciones, etc.).

El desarrollo político expande las responsabilidades de la Administración Pública, la cuál tiene que desenvolverse y perfeccionarse para contar con mecanismos de solución de problemas. El uso intenso de estadísticas, informes, diagnósticos y demás instrumentos modernos de gobierno, para conseguir cierto grado de búsqueda y solución de problemas, estimula un mayor rendimiento de la Administración Pública.

Pero este incremento, en el Estado moderno, sólo es posible con abundante y decidido apoyo político, de modo que la administración gubernamental debe estar permeada no únicamente al mérito, sino también a la democratización. El desarrollo de instituciones gubernamentales dedicadas a la atención de las exigencias ciudadanas, se convierte en un imperativo de gobernabilidad. La estrategia administrativa consiste en el incremento de la participación estatal en la problemática social y, en el aumento de la capacidad organizativa de la Administración Pública, para alcanzar una mejoría sustancial

en los mecanismos de anticipación de problemas, por medio de una planeación eficaz.

Que los intereses de la comunidad estén a cargo de sus mejores hombres, y que su gobierno sea eficiente y suficiente, es una aspiración universal y permanente de los pueblos. Una necesidad tan obvia, que el mérito personal de los funcionarios se considera tan importante, o de mayor significación, que la estructura misma de los mecanismos administrativos dispuestos para facilitar el manejo de tales intereses.

Como se dijo anteriormente, la bondad de un gobierno depende de los méritos y capacidad de su administrador principal, así como de sus colaboradores inmediatos. No se trata solamente de una aptitud excepcional de orden moral e intelectual, de coraje o de vigor, sino, además, de una visión política y una preparación específica para el ejercicio de la función pública; de un compuesto de virtudes de liderazgo y organización de esfuerzos colectivos, donde el resultado de la acción es lo fundamental.

Los administradores a este nivel de gobierno deben constituir, una categoría de funcionarios directivos de plana mayor, con capacidad de servir como viga de sostén de la estructura político-institucional del Estado, y capaces de producir o hacer producir, al propio tiempo, los bienes o servicios que los administrados requieren, individual o colectivamente, para su seguridad y bienestar.

El análisis histórico de la formación de las denominadas "clases dirigentes", pone de manifiesto las características y condiciones más favorables

para producir un liderazgo y administración favorables. Por experiencia universal, no cabe duda de la importancia que en ello tiene la aptitud vocacional del dirigente, resultado no sólo de sus conocimientos profesionales como administrador, como hombre de Estado, sino, ante todo, de su amor por el país y por la misión asumida.

El cómo organizar un buen gobierno y equipar su maquinaria de trabajo para el efectivo cuidado y manejo de los negocios e intereses de un país, es un asunto complejísimo, aún en el caso de que se den por solucionadas las cuestiones previas de índole político-institucional, relativas al establecimiento de dicho gobierno en el poder. Su eficiencia o efectividad sólo puede ser, en este caso, el resultado de un conjunto de factores positivos, de sana administración, incluida en dicha noción el normal funcionamiento de todos los resortes, controles y recursos previstos en nuestro sistema jurídico político; el uso de técnicas de gerencia adecuadas para asegurar la simplificación del trámite, así como la rapidez y economía de los procedimientos; la racionalización de la organización estatal, etc.

De lo anterior, podemos desprender dos postulados que nos ayuden a comprender la modernización de la Administración Pública:

1.- Los requerimientos de una adecuada formación del funcionario de plana mayor para asegurar la protección del interés público y el mejor aprovechamiento y desarrollo de los recursos del país.

2.- La necesidad de adaptar, para el propósito anterior, los contenidos de la ciencia administrativa del Estado y los métodos de su enseñanza y aplicación.

Un aspecto importante de la problemática sobre la eficiencia del gobierno suele tener su origen en la bondad o ruindad de los sistemas de acceso a la administración del Estado por parte del personal directivo. La exigencia de título universitario o experiencia en funciones anteriores es correcta, más no suficiente. El acceso a los altos cargos directivos de la Administración Pública, requiere capacidad de juicio prudente y visión política para la acción inmediata.

No se debe acceder a este nivel de cargos por el simple hecho de pertenecer a partidos o grupos gobernantes, ni para aprender, ni menos aún para cumplir con un contrato remunerativo, sino para servir con efectividad y cabal conocimiento de lo que debe hacerse en interés de la comunidad. Este aspecto se vincula con otro no menos importante y de la misma índole, el de la ética profesional, que se traduce en la convicción del administrador público de que la función que cumple por medio del puesto que le es asignado, no es un privilegio personal adquirido en propiedad o del cuál goza por derecho propio, sino una obligación de servicio. Del mismo modo, debe reconocerse que la remuneración que recibe por el desempeño de su trabajo es dinero del pueblo, su empleador, y que su carácter de representante o de autoridad pública, con poderes para decidir una acción, imponer cargas, o aún juzgar y condenar, no cambia su condición de servidor de la República ante sus propios mandantes.

En general, hay tres componentes que deben conjugarse para producir la adecuada formación intelectual y moral que se espera de un directivo en la función pública: 1) el conocimiento cabal del país - o territorio de la respectiva jurisdicción - y de sus problemas fundamentales; 2) la formación ética y jurídico-política, propia de un funcionario del Estado; y 3) nociones básicas sobre las

tecnicas referidas a la función gerencial, así como los instrumentos y procedimientos operativos de máxima utilidad en el respectivo sector.

Estos componentes deben ser comprendidos en un buen programa de enseñanza de la ciencia administrativa del Estado; en cursos de estudio tanto de pregrado y posgrado, que debieran ser requisito indispensable para la formación de los candidatos a integrar los cuadros superiores de la Administración Pública. La formación del funcionario directivo debe hacerse con el propósito concreto de utilidad pública, y estar orientada mediante el desarrollo y la crítica de programas y proyectos de aplicación posible y conveniente para el país.

Funcionarios de buena base jurídica, en derecho público particularmente, son al menos una garantía de gestión prudente, para los administrados y para el Estado mismo. Si a ese conocimiento y capacidad, se agrega una formación político institucional, así como convicciones democráticas, acordes con nuestras tradiciones, dicha garantía se verá todavía acrecentada, y el funcionario será seguramente un factor de conservación y defensa del Estado; con todo ello, es inequívoco que cumplirá en forma destacada su misión gubernamental.

Es conveniente sistematizar la estructura, tanto vertical como horizontalmente, de la Administración Pública; sus relaciones entre sí y con los otros órganos estatales y, sobre todo, definir con mayor precisión lo que es el sector descentralizado, constituido por una diversidad de organismos públicos, algunos de los cuales carecen de una estructura perfectamente definida.

La evolución de la Administración Pública en México, tiene que pasar por la profesionalización del servidor público; meta a la que se debe llegar

arrancando de la mejor adaptación de los cauces de acceso a la función Pública. Lo esencial, por tanto, para el futuro, es que la Administración Pública esté abierta a todos los ciudadanos, mostrándose accesible para los que reúnan las mejores cualidades y presenten los más decisivos méritos. La democratización futura de la función pública mexicana, ha de basarse, por tanto, en dos principios fundamentales: la igualdad y el mérito.

El camino evolutivo de la Administración Pública mexicana, ha de pasar también por el impulso de una adecuada promoción, que permita el ascenso y el éxito profesional a los funcionarios más capacitados y mejor preparados. De igual modo, en la Administración Pública del futuro, debe estar presente la idea de la movilidad intersecretarial de todos los funcionarios, entendiéndose con ello el fácil tránsito de los servidores públicos de una Secretaría a otra. No hay que olvidar, por supuesto, la idea de la movilidad interadministrativa de los mismos, que permita, en determinadas condiciones, que los funcionarios puedan pasar no sólo de una Secretaría a otra, sino también de un sector a otro de la Administración .

Por todo lo anterior, es urgente la creación de una verdadera carrera administrativa, de la que, en la actualidad, carecen la gran mayoría de los funcionarios mexicanos, y que resultaría, además, una forma de llevar a cabo sus principales reivindicaciones, consiguiendo con ello que se establezcan cauces adecuados de promoción y ascenso. En tanto no se implante la carrera administrativa, con carácter general en nuestra Administración Pública, el funcionario seguirá privado de un legítimo derecho que le corresponde, y en virtud del cuál, con arreglo a sus propios méritos y capacidades, puede aspirar a ocupar mejores puestos de trabajo en la organización administrativa.

Uno de los grandes problemas, como consecuencia, es el relativo a la falta de carrera administrativa como ya se ha venido diciendo, y actualmente en la propia Administración Pública mexicana, asciende a los puestos públicos el que tiene mayor confianza o intimidad personal con el superior jerárquico. Desde el Secretario de Estado hasta el Jefe o Subjefe del Departamento, en su caso, toda la pirámide burocrática está sometida al arbitrio de sus superiores; es posible que se ascienda por méritos propios, pero desafortunadamente en nuestra práctica administrativa, muchas veces sucede lo contrario y ello es sumamente grave, por las consecuencias que puede traer en detrimento de la prestación de los servicios públicos y la satisfacción del interés general.

Al respecto, Guillermo Haro Belchez dice: "...un gran vacío que cada vez se deja sentir con mayor intensidad, lo que a su vez ha provocado distorsiones y falseamientos en el funcionamiento de nuestra función pública, una de las más importantes es el grado de inseguridad que rodea al funcionario en su realización tanto humana como profesionalmente".⁽³⁷⁾

(37) HARO BELCHEZ, Guillermo. La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional. Pág. 69.

3. LA ADECUACION LEGISLATIVA EN EL ESTADO MODERNO.

Dentro del desarrollo del Estado moderno, y para lograr un mejor funcionamiento de la Administración Pública, es necesario diseñar una política nacional para la función pública y, por ende, actualizar el régimen legal al que deberán someterse los funcionarios públicos.

Es de reconocerse, no obstante, que durante la segunda mitad de la década de los sesentas se canalizaron importantes esfuerzos tendientes a garantizar, por un lado, los derechos de los servidores públicos, y por otro, tratar de que tuvieran un desempeño honesto y eficiente, como sujetos y objetos de la actividad gubernamental.

"En esta línea, fué creada el 9 de abril de 1965 en la hoy extinta Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública (CAP) que tuvo como primer objetivo iniciar el proceso sistemático de estudios y revisión de la organización y funcionamiento de la Administración Pública federal. Dos años después en 1971 la "CAP" elaboró un informe en el que se reconocía textualmente: "...la carencia absoluta de una política general sobre la materia". Posteriormente, como resultado de las recomendaciones formuladas en el aludido informe, se formularon las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo 1971-1976", que dieron la pauta a la convocatoria del entonces presidente Luis Echeverría Álvarez, de una reunión a nivel de Secretarías de Estado sobre reforma administrativa, cuyo resultado inmediato lo significó la promulgación de los Acuerdos Presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que vinieron a fijar las bases operativas del programa de reforma administrativa. Una de las acciones contenidas en las citadas bases operativas fué la creación, dentro de la Secretaría de la Presidencia, de la Dirección General de Estudios Administrativos, que sustituyó en funciones a la "CAP" avocándose a la elaboración de un marco global de referencia, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta entonces:...

"Como resultado de ello, se convino agrupar las acciones en once programas de tipo macro-administrativo, correspondiente el séptimo a la "Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público". Con la instrumentación de este programa se intentó resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación, empleo, capacitación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones".^[38]

[38] *Ibidem*. Págs. 60-61.

Debemos entender por "Función Pública", el ejercicio de una atribución (un poder con responsabilidad) que llevada a la práctica, ha de traducirse en resultado útil para la comunidad. Es por ello que las atribuciones de las organizaciones públicas y de sus administradores o agentes no constituyen sólo una prerrogativa para hacer o para mandar, sino fundamentalmente y ante todo, un deber en relación con la competencia y el mandato asignado. Se trata de una responsabilidad de la cuál, dichos agentes, no pueden descargarse ni moral ni formalmente, salvo mediante la realización cabal de los objetivos de interés general puestos a su cuidado.

La función pública es, esencialmente, una actividad del Estado que el gobierno ejecuta mediante el trabajo de las instituciones públicas establecidas con el propósito de servicio público; es decir, se trata de una actividad propia del Estado, de sus autoridades y agentes legítimos.

En su acepción restringida, función pública significa empleo público, es decir, el campo de actividad profesional que los agentes de la administración estatal desarrollan en el ejercicio de sus atribuciones; es una calidad o condición correspondiente al orden jurídico-moral que dicha administración sustenta como aparato de gobierno. Si la función pública, y por consiguiente el trabajo de los servidores públicos, es la forma de cómo el quehacer del Estado se manifiesta en cualquier campo y nivel de actividad, vale decir que dicho trabajo debe cumplirse de manera que asegure resultados de utilidad pública.

El fundamento para una verdadera democratización de la función pública en México, debe ser una adecuada legislación, que permita el ascenso y el ejercicio profesional de los funcionarios mas capacitados y mejor preparados.

Este sistema de méritos permitirá a los funcionarios gozar de cierta estabilidad en sus cargos, así como la posibilidad de desarrollar una auténtica carrera administrativa.

La función pública moderna deberá ser: institucionalizada, sincronizada, laboralizada, democratizada, profesionalizada y planificada.⁽³⁹⁾

a) Institucionalizada.- Esto se refiere a que exista una vinculación más directa al Presidente de la República de todo lo que afecta a la función pública, mediante la creación de un órgano adecuado que asuma, por delegación del propio Presidente, este tipo de cometido y atribuciones; para lo cual, sería propicia la creación de una comisión que regule la función pública, en la que estén representados los sectores que conforman a la Administración Pública, es decir, un esquema organizativo que evite que no se dupliquen las funciones y, a su vez, que los órganos administrativos cumplan eficazmente con sus fines.

b) Sincronizada.- Debe ser un conjunto cohesionado, compacto y permeable que permita que dicha sincronización tenga lugar dentro de cada uno de los contingentes públicos directivos que forman nuestra función pública.

c) Laboralizada.- Es de interés contemplar el régimen jurídico del funcionario público, que debe marchar hacia una igualdad social y laboral del personal en el sector público, ya que nuestra función pública deberá renunciar a singularidades, privilegios y predomios, sobre todo de tipo político.

(39) Véase HARO BELCHEZ, Guillermo. *Ob. Cit. Págs. 78-86.*

d) Democratizada.- La democratización de la burocracia, debe partir de la mejor adaptación de los cauces de acceso a la función pública, así como de una instrumentación actualizada sobre el reclutamiento de sus aspirantes. El nivel democratizador de una burocracia está en función del sistema educativo correspondiente. La insuficiente democratización de la enseñanza ha sido siempre el principal obstáculo de una democratización más profunda de la función pública. Con la conjugación de la igualdad y el mérito, se permitirá el ingreso a la función pública de los más aptos, con lo cual, la Administración Pública no podrá ser tachada ni de parcial ni de restrictiva, en la conformación de sus cuadros directivos. También, la democratización interna será necesaria para contar con una función pública que impulse, dentro de sus estructuras, la promoción, el ascenso y el ejercicio profesional entre sus mejores funcionarios.

e) Profesionalizada.- La profesionalización de la función pública debe entenderse como la exigencia para sus miembros de la capacidad, la dedicación y la responsabilidad necesarias, para el mejor cumplimiento de los fines que le corresponde cumplir a cada servidor público, en el seno de su organización. La profesionalidad representa la garantía de que en todo el aparato estatal, se cuenta con la presencia de servidores públicos preparados, que conocen el manejo de las técnicas de administración y dirección, y a los que no se puede cesar en sus funciones, en base a razones ideológicas o políticas, ya que son profesionales al servicio de la Administración Pública.

De lo anterior se desprende la necesidad de implantar sistemas objetivos de selección y procesos de formación permanente de los funcionarios públicos; y también, la afirmación legal de neutralidad política en la función pública, de tal

manera, que los cuadros gubernamentales no se vean afectados por decisiones o voluntades políticas.

f) Planificada.- La función pública deberá planificar su expansión y su crecimiento tanto cualitativa como cuantitativamente, para una utilización racional y óptima de todos sus afectivos. Para ello se requiere de la implantación de cauces que permitan el tránsito de un funcionario, desde los niveles inferiores hasta los superiores, dentro de su grupo de clasificación, escalonamiento de los puestos de trabajo que integran la organización administrativa, con el fin de que el funcionario conozca el horizonte que tiene delante de sí; y determinación del sistema de provisión de puestos, de tal modo, de que cada uno responda a la finalidad para la que se ha creado, procurando que el sistema de libre designación se aplique en la excepcionalidad de los casos. Así, la libre designación, hasta ahora utilizada expansiva y arbitrariamente, con perjuicios graves para la Administración Pública, deberá quedar reservada para puestos muy reducidos y específicos.

El sistema de provisión de puestos es elemento esencial para garantizar la carrera del servidor público, ya que se debe de realizar en base a la evaluación del comportamiento laboral, la capacidad técnica y los resultados obtenidos en los objetivos propuestos.

El diseño de dicho sistema, y la convicción de que cada puesto es ocupado por el más capaz, debe ser un objetivo básico de una política de recursos humanos dentro de la Administración Pública. Es una necesidad latente una política de profesionalización administrativa.

Es necesario adaptar la Administración Pública a las transformaciones políticas, económicas y sociales ocurridas en el país en los últimos años. Es difícil comprender y aceptar que la maquinaria estatal funcione con regularidad y eficacia, si el elemento humano con que cuenta no está debidamente preparado en el orden profesional; no se concibe una administración de corte moderno y actualizado sin una política efectiva para la selección de sus funcionarios.

La calidad de una administración depende, ante todo, de la calidad profesional de sus hombres. En definitiva, lo que queremos para México, es una burocracia calificada, teniendo como característica la de contar con una carrera administrativa, que anteponga la convicción de servicio público del funcionario, a sus pretensiones y aspiraciones personalistas, ya que con ello, alcanzará nuestra Administración Pública el grado de profesionalización y eficacia que se requiere para atender los asuntos nacionales.

4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO.

A mayor desenvolvimiento de la modernización política, más activo es el movimiento de la Administración Pública y más variado el abanico de los servicios a la sociedad. La clave de la modernización política consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias sociales y organizaciones políticas, no en suprimirlas; y su problema fundamental es mantener un crecimiento auto-sustentado. En este sentido, el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del Estado, para incrementar su nivel o grado de gobierno, no para disminuirlo, y efectivamente corre aparejado al desarrollo administrativo porque las dependencias públicas son las responsables de solucionar positivamente las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad modernizada.

La modernización se ha asociado a la pugna contra el tamaño del Estado, al que se ha juzgado de tener dimensiones colosales. Se dá por hecho que el Estado no es sólo organizativamente titánico, sino congénitamente ineficiente, es decir, que sus incapacidades obedecen a enfermedades que le son inherentes y estas incapacidades, se han reproducido e incrementado en la medida en que el Estado ha crecido.

Además la abundante legislación y disposiciones legales emanadas de los poderes públicos asfixian la libre producción, la reproducción económica y enervan el espíritu de empresa. Por consiguiente, se hace imperativo un programa gubernamental de "desregulación" que rompa las ataduras de la iniciativa privada y abra el paso al libre juego de las fuerzas de mercado.

"El Estado moderno, por consiguiente, consiste en un proyecto político caracterizado por la brevedad de su organismo, la agilidad de su movimiento y su extrañación de la economía. El Estado "mínimo" es signo de modernidad, el Estado colosal, de antigüedad". (39)

En otro planteamiento, se habla de la incapacidad del Estado para gobernar, es decir, que existe una deficiencia congénita para realizar su misión histórica: regir a la sociedad. Esta interpretación de ingobernabilidad o incapacidad de gobierno ha sido formulada en sociedades con un elevado desarrollo político, precisamente para refutar las bondades de este desarrollo en términos de democratización, restringir la presencia del Estado en la economía e impugnar sus deberes sociales.

El argumento central es la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas en un espacio político extenso y diferenciado, demandas provenientes de partidos, grupos de presión y medios de comunicación. Es entonces cuando ocurre una sobrecarga de exigencias, ante las cuáles, el Estado no tiene capacidad de respuesta; es decir, la modernización ha expandido el espacio público, acrecentando el poder, difundiéndolo por toda la sociedad y por todo el territorio. Por su parte, el desarrollo político ha creado capacidades estatales para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas, pero todos estos factores de desarrollo político son definidos como fuentes primarias de sus males.

(39) GUERRERO, Omar, Ob. Cit. Pág. 78.

El resultado es, como consecuencia, una sobrecarga de exigencias continuas y crecientes, que incrementa las obligaciones y los deberes que el Estado tiene que atender, ineludiblemente, por medio de una capacidad corta de respuesta positiva. El Estado es la primera víctima de su modernización y su desarrollo político, pues ni sus capacidades ni sus instituciones son suficientemente aptas para atender a estas demandas; vale decir que, el Estado se encuentra atrapado en su propia modernidad.

" ... Debemos recordar que la modernización política es un proceso histórico caracterizado por el desarrollo del Estado y por tanto el desenvolvimiento de sus potencialidades. Sus rasgos básicos que reflejan ese desarrollo estatal, son los siguientes: la diferenciación estructural, que se expresa en la multiplicación de las organizaciones políticas y la especialización de los papeles políticos y en lo particular, un plan político, centralizado y unificado; en suma, la configuración de un espacio público especializado..."⁽⁴⁰⁾

Los intentos por modernizar nuestra función pública se han encontrado con obstáculos de diversa naturaleza; dichos obstáculos se han reflejado en dos tipos de problemas, los de carácter estructural y los derivados de resistencias o aptitudes humanas inadecuadas.

Dentro de los primeros, podemos destacar: la falta de un programa de desarrollo nacional; la carencia de un mecanismo de coordinación entre las reformas individuales; la notoria desigualdad preexistente entre las dependencias; el aumento creciente de órganos y la duplicidad de

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem*. Pág. 80.

responsabilidades, la insuficiencia de recursos financieros que requieren las tareas de reforma y la excesiva centralización en los mecanismos de decisión.

Entre las resistencias humanas se pueden citar: la incertidumbre y la desinformación respecto a los objetivos, los medios, la metodología y la estrategia de las reformas; la subsistencia de un estilo de dirección predominantemente paternalista o personalista; y el excesivo congestionamiento en los altos niveles de la administración.

Un último aspecto lo ha sido la existencia de intereses creados que siempre se oponen a las reformas o a los cambios, ya que éstos afectan los privilegios e intereses de determinadas personas o grupos.

CAPITULO QUINTO

EL ESTADO MEXICANO ANTE EL ORDEN MUNDIAL

El Estado Mexicano, como toda empresa, no puede vivir al margen de la Interacción Internacional ya que, no es una comunidad autárquica, y por ende, no puede desarrollarse unitariamente haciendo caso omiso de los grandes cambios que se gestan continuamente en el plano mundial.

Tanto su planeación, su economía, su modernización y muchos otros aspectos importantes en la vida del Estado, tienen que contar como antecedente en el concierto de las naciones, y de este modo, poder equiparar su desarrollo y fomentar soluciones más viables que tengan como finalidad la realización de los grandes objetivos nacionales.

México se ha distinguido por ser un país que busca participar con las demás naciones del orbe, para con ello, incentivar su actividad que redunde en un mejor futuro para todos los mexicanos. Como país productor de materias primas y energéticos, nuestra nación se encuentra siempre inmersa en la dinámica económica internacional, por lo cuál, deben buscarse mejores cauces que propicien su desarrollo en un nivel sostenido, redefiniendo sus políticas de acuerdo al momento histórico en que actúa.

1. LA PLANEACION INTERNA DEL ESTADO EMPRESA.

Dado nuestro sistema de economía mixta, la planeación mexicana es inducida; esto es, a través de los diferentes instrumentos de política del desarrollo, tanto económico como social, el Estado puede inducir conductas que apoyen los objetivos nacionales y así, el gobierno ejerce de manera importante la función estatal de rectoría del desarrollo nacional.

La práctica de la planeación en México, se introduce en 1934 con el primero y segundo plan sexenales. Este último no se llevo a cabo, debido a que la Segunda Guerra Mundial modificó sustancialmente los presupuestos económicos del desarrollo.

Después de estos dos intentos, no se volvió a continuar con la práctica de la planeación de manera formal, sino hasta el proceso de sucesión de 1976-1982. Bajo esta administración, se realizó un importante esfuerzo para iniciar la planeación, la cuál tuvo su cristalización tanto en el instrumento llamado Plan Global de Desarrollo 1980-1982, como en una serie de planes y programas sectoriales.

En realidad, el mejor esfuerzo institucional de planeación en México se debe al Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el cuál tuvo su cristalización con la vigencia de la Ley de Planeación y de las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política.

El 29 de Diciembre de 1982 fue aprobada por el Congreso de la Unión la Ley de Planeación, cuya iniciativa fué promovida por el entonces Presidente

Miguel de la Madrid Hurtado. Esta Ley establece las normas y principios básicos, conforme a los cuales, se llevará a cabo la planeación del desarrollo nacional, teniendo por objeto encauzar, las actividades de la Administración Pública Federal.

La planeación, entendida como el medio eficaz para el desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, deberá estar encauzada a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para cumplir con lo anterior, la planeación del Estado empresa deberá estar basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales, en los aspectos político, económico y cultural.

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la propia Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México; impulsando la participación activa de éste en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más justa e igualitaria.

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, así como de las libertades y derechos sociales y políticos.

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

En la planeación nacional se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. La planeación debe ser democrática, ya que los programas de trabajo tienen que salir de la opinión y el consenso del pueblo; ello porque el Plan Nacional de Desarrollo debe ser el resultado de la conciencia nacional sobre los problemas existentes en el país; es decir, debe ser un plan de todos los mexicanos, no de una sola persona o de un grupo de expertos.

La planeación democrática va unida a los conceptos de desarrollo, modernización y a la lucha por mejores condiciones de vida. La planeación que demanda la forma dinámica del Estado empresa es aquella que conduzca una política popular del desarrollo, y no una política populista y demagógica; una política de desarrollo que permita seguir creciendo de manera ordenada y sistemática, para satisfacer el reiterado reclamo del pueblo. Dentro del marco de dicha planeación, se deben señalar claramente las metas a conseguir, que no

pueden ser otras más que los grandes objetivos nacionales que establece la Constitución General de la República, o sea los que pide el pueblo de México.

La planeación debe verse como un esfuerzo de verdad y de solidaridad. El pueblo entero reclama veracidad en planteamientos directos y honestos, consistentes en afrontar la realidad con verdad y en reconocer sus limitantes. La planeación democrática se fortalece con una solidaridad responsable, franca y honesta para abordar los problemas y para tomar las decisiones; de una disciplina nacional y sectorial para cumplir con los compromisos de interés general.

El Estado empresa debe ser concomitante con un trabajo de planeación democrática y participativa, donde la premisa fundamental sea afrontar los retos con realidad y, a su vez, llevar a cabo acciones efectivas, y que los funcionarios que integran el gobierno o la administración pública, actúen en forma responsable y con la capacidad suficiente para que digan al pueblo lo que se puede y lo que no se puede hacer, aceptando tanto aciertos como errores.

No se trata de elaborar una planeación autoritaria que trabaje en beneficio de quien concentre el poder, llámese oligarquía económica o llámese oligarquía burocrática. Nuestro Estado mexicano requiere de una planeación democrática que implante cambios profundos en la calidad de la vida del pueblo; que respete el esquema de libertades, entendiendo a la libertad no como un privilegio de los pocos, sino como el derecho de todos.

Nuestra sociedad se vuelve cada día más compleja conforme se desarrolla. Desarrollo es sinónimo de diversificación, lo que a su vez implica,

complicación y necesidad de abordar estos nuevos retos, con mecanismos que respondan a un análisis completo e integral de los problemas. En consecuencia, el sistema de planeación, consiste en que las decisiones que afecten a la comunidad estatal no se tomen exclusivamente por las autoridades, sino que sean el resultado de un acuerdo con los distintos sectores interesados.

Existen dos formas de ejecutar planes en una sociedad: una es puesta en práctica por los regímenes que se desesperan con los ritmos y los problemas; a saber, la dictadura y el autoritarismo. Estas formas políticas no confían en la razón ni en la libertad del hombre y prefieren manejar las sociedades humanas como rebaños sin dignidad. La otra forma de poner en práctica los planes, es confiar en el ser humano; en su capacidad de discernir y analizar los problemas; en su capacidad de decidir conforme a la razón; y en su actuar con eficacia. Estos sistemas son los democráticos, como el que tiene México.

La planeación democrática consiste precisamente en que el diseño de las grandes tareas nacionales no queden reducidas a un proceso elitista e imperativo. No se puede aceptar que los funcionarios del gobierno sean infalibles y sin tacha de error; ni tampoco, que sean los únicos capaces de resolver problemas, implantando sus fórmulas, ya que la democracia consiste en encontrar la razón y la solución entre todos. En el proceso de planeación, todos tienen derecho de participar en las decisiones gubernamentales, planteando en conjunto los problemas, discutiéndolos con objetividad, para llegar a decisiones de autoridad que estén debidamente ilustradas y calibradas, con la corresponsabilidad entre los distintos sectores de la población.

"El estudio de la planeación implica no solo un método para orientar a los órganos estatales en el alcance de los objetivos que postulan, sino un sistema administrativo y una organización que permita que la administración pública, así como los sectores social y privado, aporten a la planeación sus inquietudes relativas a corto, mediano y largo plazo. La planeación debe proyectarse basándose en un esquema global, considerando los recursos disponibles para programar su destino adecuado".⁽⁴¹⁾

La ejecución del sistema nacional de planeación democrática no obedece a un esquema rígido, sino a un modelo que permite introducir adecuaciones para los cambios que el mismo proceso de planeación va exigiendo. El sistema de planeación democrática constituye un mecanismo complejo y difícil de operar, ya que requiere de apoyos importantes en los sistemas de organización administrativa del Estado, así como de modificaciones en la organización global de la administración pública, redistribuyendo sus recursos y estableciendo una metodología especial de trabajo.

Cada Plan Nacional de Desarrollo, deberá guiar los cambios cualitativos que el Estado necesita, coordinando las acciones entre los sectores público, social y privado a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales.

El sistema nacional de planeación democrática es un sistema ordenado de toma de decisiones; por ello, las mismas son tomadas por los poderes del Estado de acuerdo con nuestras leyes. Se han promovido reformas legales y

(41) OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Pág 13.

administrativas que, respetando el régimen de libertad en nuestro sistema, confirma la rectoría del Estado a través de la planeación democrática.

También, la rectoría del Estado como parte fundamental de la planeación "...es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, es decir, produce, induce, orienta la acción hacia los grandes objetivos de desarrollo; la hace mediante instrumentos que por ley tiene facultad de ejercer".⁽⁴²⁾

Miguel de la Madrid afirma: "Los fines de la rectoría del Estado derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución."⁽⁴³⁾

El Sistema Nacional de Planeación Democrática operante para el Estado empresa, se debe concebir como el conjunto articulado de relaciones funcionales que se establecen entre las dependencias y entidades del sector público, así como con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las entidades Federativas y municipales, con el objeto de realizar acciones de común acuerdo, que contenga mecanismos de participación permanente, mediante los cuales intervengan de manera activa los grupos sociales y la población en general.

(42) SALINAS DE GORTARI, Carlos. La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Pág. 14.

(43) MADRID HURTADO, Miguel de la. Planeación Democrática, Pág. 33

Cabe destacar que la planeación, los planes y programas deben ejecutarse de manera real y deben incidir directamente en la toma de decisiones. La estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática está compuesto por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios, y por la representación de los grupos sociales; esta representación se realiza a través de las unidades de planeación, los gabinetes especializados, las comisiones intersectoriales, los convenios entre la federación y los estados, la participación social y otros medios de comunicación.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática existen tres niveles: global, sectorial e institucional.⁽⁴⁴⁾

Nivel global.- Se refiere a las actividades más generales de la economía y la sociedad. Conforme a la Ley de Planeación y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará una función como dependencia de integración y coordinación de las actividades de la planeación nacional.

Nivel Sectorial.- Corresponde a la división actual de la Administración Pública Federal, que se encarga de aspectos específicos de la economía y la sociedad. Dentro de cada dependencia gubernamental existe una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva.

(44) Véase OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Ob. Cit.*
Págs. 36-38

Nivel Institucional. Está compuesto por las entidades paraestatales de la administración pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y fideicomisos que correspondan a las actividades productivas o de servicios, que se lleven a cabo en beneficio del interés general.

Para su cabal cumplimiento, el Sistema Nacional de Planeación Democrática se auxilia de diferentes instrumentos, los cuales son objeto de jerarquización, así como de ordenación temporal y especial. Dichos instrumentos tienen su expresión material a través de planes, programas, informes o evaluaciones, los cuales se clasifican en:

a) Normativos de mediano plazo.- El Plan Nacional de Desarrollo es claro ejemplo de este tipo de instrumentos, ya que se elabora a nivel global, a mediano plazo y se aplica a toda la nación. Tiene por objeto definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional; a la vez que señala los programas de mediano plazo para cubrir las necesidades económico-sociales de la nación. Constituye el marco legal que orienta a todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el cuál se considera a todos los sectores y regiones del país; además de orientar las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional y la planeación que efectúan los estados y municipios.

En la actualidad, los programas son elaborados conforme a las prioridades de desarrollo existente.

b) Instrumentos operativos de corto plazo.- En este rubro contamos con los siguientes instrumentos:

Programas anuales.- Se elaboran a nivel global, sectorial e institucional, sean nacionales o regionales. Tienen como finalidad expresar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas a mediano plazo, definiendo acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, pero en el corto plazo.

Ley de Ingresos de la Federación.- Contiene especificaciones para orientar las políticas de ingreso, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público; aspectos financieros, monetarios, crediticios y de deuda pública, así como el señalamiento de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La Ley de Ingresos tiene vigencia de un año, la cuál estará de acuerdo con los lineamientos de la política de financiamiento que propone el Plan Nacional de Desarrollo.

Presupuesto de egresos.- Tiene por función expresar financieramente los programas obligatorios, señalando metas y responsables de ejecución. Los presupuestos son elaborados anualmente tomando en cuenta:

1. Las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo Federal.
2. Las políticas y directrices del Programa Anual Global del sector público federal.
3. Las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior.

4. El programa financiero general que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5. La interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo Federal.

6. Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, así como los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y,

7. Las políticas y directrices establecidas en los programas operativos anuales.

A partir de las reformas realizadas en 1992, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de integrar, tanto el proyecto de presupuesto de ingresos, como el de egresos de la Federación.

Convenios unicos de desarrollo.- Vienen a ser el instrumento operativo para efectuar las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su fin primordial es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, mediante programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal. Dentro del convenio único de desarrollo se estructuran compromisos para que los ejecutivos de las entidades federativas promuevan la creación de sistemas estatales de planeación democrática, y se fortalezcan, a su vez, los comités estatales de planeación para el desarrollo, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La coordinación se dará entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y las autoridades municipales.

c) Instrumentos de control.- Mediante dichos instrumentos de control se lleva a cabo el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales, ya sean mensuales, trimestrales o semestrales. Los instrumentos más representativos del control, tanto normativo-administrativo como económico-social son:

1. Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para presentarlo al Congreso de la Unión, con objeto de dar a conocer los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas.

2. Informes mensuales de los gabinetes especializados, los cuales son elaborados por las diferentes dependencias que conforman a la administración pública federal, y cuya integración está coordinada por la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes. Sus resultados se le comunican al titular del Ejecutivo Federal, con el fin de mantenerlo en conocimiento constante de la evaluación del desarrollo nacional. Los gabinetes especializados son cuatro: económico, de comercio exterior, de salud y el de asuntos agropecuarios.

3. Informe mensual de la comisión intersecretarial del gasto financiero. Este documento se elabora conjuntamente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; su objetivo es mantener informado al titular del Ejecutivo Federal del nivel y estado que guarda el gasto público.

4. Informe de las auditorías gubernamentales. Es elaborado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y es enviado anualmente al titular del Ejecutivo Federal, haciéndole saber los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

d) Instrumentos de evaluación.- En esta categoría tenemos los siguientes:

1. Informe anual de gobierno. De acuerdo con el artículo 69 de la Constitución General de la República, el Presidente de la República debe presentar un informe escrito sobre el estado general que guarda la administración pública del país, lo cuál debe realizar en la apertura del primer período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. Dicho informe contiene un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados; además, contiene trece anexos que comprenden los siguientes sectores: política económica; comercio y fomento industrial, agropecuario y forestal; pesca; turismo; energía, minas e industria paraestatal; laboral; política exterior; gobierno; salud y seguridad social; educación; comunicaciones y transportes y; desarrollo social.

2. Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Conforme a la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal deberá remitir al Congreso de la Unión en el mes de marzo de cada año, un informe de las acciones y resultados obtenidos, tanto en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, como en los programas de mediano plazo.

3. La Cuenta Pública. Muestra los resultados de la gestión financiera del gobierno federal, con referencia a los ingresos públicos y la forma de cómo se ejerció el presupuesto.

En conclusión, la planeación interna del Estado empresa debe corresponder eficazmente a los grandes retos nacionales, con ayuda de una administración pública moderna, ágil y comprometida a resolver de la manera más viable la plena satisfacción del interés general. Es una nueva etapa de renovación que permite afrontar con más profesionalismo y entrega los problemas nacionales, y por ende, lograr que México sea cada día más competitivo y se amolde a esquemas mejores definidos en el plano de la modernización.

2. LA PLANEACION EN LA GLOBALIZACION INTERNACIONAL.

La Planeación se realiza atendiendo al sistema económico y político que cada país adopte, es decir, no será igual en un país socialista, en el cuál el Estado es el rector absoluto de los medios de producción, que en un país de economía mixta, en el que los medios de producción pertenecen en su gran mayoría al sector privado y existe una libertad de participación económica de los diversos sectores sociales.

La Planeación no es una figura reciente, se puede decir que nace como resultado de la aplicación de la filosofía marxista-leninista de la revolución rusa. En 1920, en Rusia, se instituye el Plan Goerlo, por medio del cuál se pretendía crear una infraestructura básica del país, debido a que en la URSS existía la propiedad social de los medios de producción. La planeación tiene un carácter imperativo (obligatorio para todos), en virtud del cuál, el gobierno puede restringir o negar las libertades económicas a sus ciudadanos.

Otro antecedente de la planeación lo encontramos en Francia con el Plan de Desarrollo y Fomento, propuesto por Jean Monet; este plan se implantó para facilitar la distribución equitativa de recursos que los Estados Unidos canalizaron hacia Europa a través del Plan Marshall, con objeto de contribuir a la reconstrucción europea después del devastamiento ocasionado por la Segunda Guerra Mundial. El plan francés proponía que se eligieran cinco o seis sectores prioritarios para invertir en ellos, logrando así su desarrollo y que sus beneficios influyeran en toda la economía nacional. La duración del plan fué de cuatro años y debido al éxito que se obtuvo en 1949, se instituyó un segundo Plan de

Desarrollo y Fomento; todo lo cuál trajo como consecuencia que, en 1964 se creara la Ley de Planeación.

La Planeación que se realiza en Francia es diferente a la que se efectúa en Rusia, debido a que, en la primera, existe un régimen de economía mixta, en donde la planeación no es obligatoria sino Indicativa, es decir, es un instrumento orientador con el cuál se pretende coordinar las actividades económicas realizadas por el gobierno y los sectores que conforman la sociedad; para lograrlo, realizan un análisis de mercado, señalando las prioridades y los elementos con los que cuentan, a fin de satisfacerlos, y al mismo tiempo conjuntan la participación de los diversos sectores sociales.

El atraso económico característico de los países latinoamericanos, encuentra su explicación en el colonialismo, el cuál ha provocado un estancamiento económico; José Luis Ceceña lo explica de la siguiente manera:

"La super explotación de las naciones actualmente atrazadas se debió por consiguiente, a la sojuzgación a que los sometió el desarrollo del capitalismo como sistema económico y que los hizo, así, países dependientes con economía deformada. Esta dependencia es de tipo estructural y afecta a toda la economía, y la hace directa y abiertamente vulnerable a las decisiones de la metrópoli; es una dependencia en todos los ordenes, desde el financiero, económico, técnico, hasta el cultural, político y militar. Es en suma, una prisión rígida que sojuzga a naciones enteras".⁽⁴⁵⁾

(45) CECEÑA CERVANTES, José Luis. La Planificación Económica Nacional en los Países Atrazados de Orientación Capitalista (El caso de México). Pág. 23.

En las últimas décadas, la economía mundial se ha globalizado (entendiendo a la globalización como el fenómeno mediante el cuál, se conjugan las diferentes naciones haciendo que sus economías marchen al ritmo del plano internacional), y los productos, la tecnología, así como los negocios, están necesariamente interrelacionados. Las transacciones de valores se hacen a escala mundial; las industrias se abastecen y producen sin consideración mayor a las fronteras de los países en donde se encuentran localizadas. Los satélites, las computadoras, las máquinas de fax, han roto las barreras del tiempo y disminuido las distancias. Las naciones se vuelven cada día más interdependientes en todos los aspectos. Ahora existen mercados e ideas.

Esta dinámica global abre paso a una serie de acontecimientos internacionales cuya magnitud están redefiniendo la geopolítica del mundo. Así lo muestran claramente los fenómenos ocurridos en la extinta Unión Soviética, en Europa Oriental, en China, en donde bloques monolíticos, cerrados, empiezan a derrumbarse ante el fracaso económico del sistema socialista. No menos importantes son los cambios económicos que se han venido estableciendo en los Estados Unidos bajo la nueva administración del Presidente William Clinton; el vertiginoso crecimiento del Japón, así como la problemática de Africa, Medio Oriente y América Latina.

Dos importantes procesos interrelacionados están transformando nuestro mundo: a) la internacionalización y la creciente interdependencia del sistema económico, y b) la revolución tecnológica ocurrida durante las últimas décadas.

Por un lado, tenemos en el plano económico que, la reestructuración del sistema económico ha acelerado el proceso de formación de una economía

mundial; el proceso de internacionalización abarca todas las divisiones de la economía: producción, mercado, capital, administración y mano de obra. La economía internacional incluye a todos los países, y se ha vuelto prácticamente imposible para cualquier región tratar de desarrollarse aisladamente del resto del mundo. Así, a pesar de las particularidades sociales y políticas de cada país, el aumento de los intercambios económicos, tanto en mercancías como de capital, representa el motor de la economía del mercado internacional.

Algunas especulaciones se han hecho en torno a la celebración de la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Entre las opiniones que destacan, sostienen que la participación de México a este Tratado, permitirá a la industria americana acceder a mano de obra menos costosa sin necesidad de tenerla dentro de sus fronteras. Aunado a esto, vemos que la posición del Congreso Estadounidense es en contra del mismo Tratado, ya que la situación laboral que persistirá en Estados Unidos será desventajosa para la mano de obra norteamericana, y el crecimiento del desempleo que esto ocasionará, se traducirá en tener que brindar mayores apoyos a la bolsa de desempleados.

También la crisis económica por la que atraviesa México, ocasionará una avalancha de sus habitantes sobre Estados Unidos y una eventual ayuda todavía de mayor costo. De ahí, que el volumen de los préstamos otorgados a México para contribuir al arreglo de la deuda, se imponga como una solución en este campo, aún contra la voluntad de los banqueros acreedores.

De nada servirá el margen de maniobra que eventualmente dejaría una reducción de la deuda, o su reprogramación o su desaparición, si no tenemos las políticas adecuadas para atraer de nuevo a los capitales extranjeros; para hacernos sujetos de crédito, y a su vez, para insertarnos en los mercados internacionales.

México está negociando nuevos tratados con otras naciones, esencialmente latinoamericanas, y con ellos se busca una mejor inserción en el plano económico, para hacer que nuestra economía se active conforme al dinamismo que el Estado requiere. Mucho se ha especulado sobre la formación de un bloque latinoamericano, tal como existe en Europa con la Comunidad Económica Europea, en la que los países miembros reciben beneficios recíprocos y con ello, logran establecer un bloque que defienda, de manera general, los intereses de sus miembros.

Es en base a lo anterior, por lo que nuestro país no actúa aisladamente del concierto de las naciones, ya que como sociedad interactuante a nivel mundial necesita ajustar tanto sus políticas como acciones en el plano de la globalización internacional. Esto no debe traducirse en una sumisión o en una cesión de nuestra autodeterminación, sino que, por la misma influencia que recibimos de las grandes economías mundiales, (por el intercambio comercial en base a tratados comerciales; el peso de la deuda pública sobre nuestra economía; y el continuo crecimiento de la actividad política y económica de nuestro Estado mexicano) se hace imperante que en su dinámica se conjuguen los cambios que a nivel mundial se realizan, para que nuestro proceso de modernización sea con apego a una realidad interactuante del interior con el exterior.

La Planeación interna que se lleva a cabo en nuestro país, como resultado de las consultas populares para conocer la problemática nacional, y siendo actuante con programas y acciones que redunden en beneficio del interés colectivo, no puede ser ajena a la planeación internacional, es decir, debe tomar en cuenta la planeación mundial para ajustar la propia al concierto de las naciones, logrando con ello una visión más real y objetiva de sus proyecciones y alcances.

3. LAS UNIDADES ECONOMICAS INTERNACIONALES.

" La competencia en la economía de mercado para todas las unidades económicas, sean empresas o economías nacionales, se convierte en el marco referencial común para los procesos del desarrollo. Las divisiones internacionales del trabajo, viejas o nuevas, resultan de tal interdependencia, a medida que las unidades económicas se descentralizan en todo el mundo en busca de mejores posibilidades para cada una de sus actividades; por su parte, las unidades pequeñas, incapaces de organizarse a escala global, se vinculan con unidades mayores para formar estructuras generales, que conducen al proceso de producción, trabajo y mercados específicos de una geografía económica cambiante. Contemplamos un modelo complejo de interacción entre las estrategias nacionales de desarrollo y las estrategias competitivas de empresas que se entrelazan en acciones convergentes dando origen a la dinámica social y económica de cada país".⁽⁴⁶⁾

Por lo anterior, vemos que las unidades económicas internacionales, como pueden ser, principalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (WB), así como la inserción de nuestro país en los diferentes organismos mundiales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), contribuyen a sujetar nuestra economía a su desarrollo, ya que cada uno de estos organismos marcan directrices que no pueden dejar de considerarse en la planeación nacional.

(46) PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. *Los Desafíos de la Globalización: Economía Mundial y Sociedades Nacionales.*
Pág 67.

El gran peso que sobre nuestra economía se tiene de la deuda pública, así como los compromisos financieros que adquiere nuestro país frente a organismos crediticios internacionales, deben ser tomados en cuenta para la puesta en práctica de cada una de las acciones, tanto políticas como económicas, que se emprenden en México, ya que cada empréstito que nuestro país recibe del exterior se vincula con cada una de las obras de gobierno que tiene que realizar para beneficio de la colectividad. En el mismo plano de la globalización económica internacional, México no puede permanecer ajeno a cada uno de los cambios económicos que a nivel mundial, se gestan día a día; es por ello que, nuestra economía se circunscribe en la dinámica mundial, por lo que se debe interactuar como una economía que exige modernidad, agilidad y adecuación exacta a los grandes proyectos nacionales que requiere nuestra patria.

Desafortunadamente, desde hace ya varias décadas se ha venido incrementando nuestra deuda pública con el exterior, y por ello, muchas de nuestras políticas económicas se han visto entorpecidas en el logro de sus metas, ya que una buena parte de nuestros ingresos nacionales se destinan al pago de los intereses moratorios que se vienen generando con la deuda externa pública. Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo y, también, el Banco Mundial son organismos que se encuentran presentes de manera constante en cada una de nuestras políticas financieras y económicas, ya que vigilan muy de cerca, como todo buen prestamista, que sus capitales sean asegurados, así como el pago de los intereses que se generan día a día. Dichas unidades internacionales también imprimen directrices que nuestra política financiera debe contemplar en torno a sus acciones.

También, el ingreso de nuestro país a diversos organismos internacionales, ocasiona que deba observar ciertas políticas y rutas a seguir en determinados aspectos de nuestra actuación como país en el concierto de las naciones. Dado el múltiple proceso de interacción que vive nuestro país hacia el exterior, y como ya se mencionó, no podemos vivir aislados del resto del mundo, por lo que México tiene que vivir su realidad acoplando su actuación a los cambios que se generan a nivel internacional; lo que dá por resultado que nuestro Estado empese a dirija su dinámica exterior conforme a dichos cambios.

Mientras más se siga dependiendo económicamente del exterior, a través de los grandes empréstitos internacionales, nuestro país verá a medias muchos de los objetivos y metas que tiene planteados, ya que su actuación se encuentra condicionada a las rutas y procesos que dichos entes internacionales marcan para asegurar que siempre se cumpla con el pago oportuno, tanto del capital como de los intereses, los cuales día con día ahogan más las esperanzas de sobreponernos y salir de dicho déficit económico.

Dado que el rubro económico es primordial para cualquier tipo de actividad que desarrolle nuestro gobierno, y siendo éste el encargado de distribuir todo tipo de ingreso que tiene nuestra nación, es imperativo que debamos contar con una administración pública profesional, eficaz, honrada y comprometida con su patria, que le imprima ese nacionalismo que, a su vez, se mantenga como llama perpetua que oriente toda acción que emprendan los funcionarios públicos, para que nuestra recuperación económica sea más viable y apegada a una realidad que todos esperamos llegue tarde o temprano.

Contando con personal público profesional y comprometido con su patria, se logrará una mejora económica gradual, que permitirá a nuestro país superar poco a poco sus deficiencias, como nuestra deuda pública, y con ello poder ofrecer mejores condiciones de vida a nuestro pueblo, aspirando cada vez más a una sociedad más justa e igualitaria.

Depende del aparato administrativo que nuestros problemas económicos se logren disolver en un mar de posibilidades que, a su vez, aporten rutas viables con un desarrollo sostenido que permita visualizar mejores horizontes, tanto en el plano interno como en el externo. Con una economía sana, se logrará quitar las imposiciones que agentes externos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo, que condicionan la actuación económica que le compete a nuestra nación.

Es bien cierto, que como país integrante de la comunidad internacional, México no puede actuar en el vacío o aisladamente; pero también es cierto, que debemos esforzarnos más para que nuestro país actúe de igual a igual, frente a las grandes economías, y deje de ser aquel país que siempre va y pide apoyo y cada vez se ve más adentro del océano del endeudamiento. Es por ello, que nuestro país requiere que sus pobladores, uno a uno, se comprometan a ayudarlo y fortalecerlo, pero también se requiere que quienes están al frente del aparato gubernamental, redoblen esfuerzos en todas sus actividades, caminando hombro con hombro, y que no desmayen en sus esfuerzos para sacar de su crisis al país, manteniéndose al margen de las tentaciones que afecten a la patria y que sólo le dejan cargas económicas lascerantes; contribuyendo con ello a dificultar las posibilidades de desarrollo de nuestro país.

4. EL CASO ESPECIAL DE MEXICO.

La planeación democrática mexicana ha de ser un vehículo que refuerce nuestra democracia, la capacidad de respuesta del gobierno a la demanda popular y la formación de consensos activos, respecto a las principales acciones que sociedad y gobierno consideran como necesarias.

La planeación democrática es el instrumento que tiene la nación mexicana para fijarse sus objetivos, sus estrategias, sus programas de trabajo y sus acciones. Ello implica, también, que sigamos esforzándonos por tener una Administración Pública eficiente, es decir, una Administración Pública que sea capaz de ejecutar los planes diseñados, producto del consenso nacional; de nada vale un plan o política técnicamente bien hecho, si no se cuenta con una administración capaz y eficiente para ponerlo en marcha.

Existen inercias que se deben vencer: improvisación y desorganización; falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretende justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar y a cualquier costo. La planeación debe incidir directamente en la capacitación y el adiestramiento de los recursos humanos que integran nuestro aparato gubernativo; si no contamos con recursos humanos capacitados y adiestrados en número suficiente, nuestro proceso de desarrollo puede verse impedido en forma grave.

En la planeación democrática, como instrumento de gobierno, el pueblo mismo es el que examina y diagnostica sus problemas, es el que indica al gobierno las prioridades más urgentes, proponiendo soluciones que deban ser

sistematizadas por los aparatos administrativos, con el auxilio de los técnicos. Es la técnica adecuada para conducir al gobierno conforme a la voluntad de la sociedad.

Se requiere, fundamentalmente, de un Plan Nacional de Desarrollo que fije con claridad los grandes objetivos nacionales y las prioridades para hacer frente a los grandes desafíos de la nación. Un plan que contenga diagnósticos claros, estrategias políticas viables y, que esté articulado de acuerdo con la consulta popular y los principios que mantiene el consenso de la nación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática ha avanzado mucho en su diseño, pero se debe hacer un esfuerzo adicional para afinarlo y ser más precisos en los aspectos técnicos; instrumentando y haciendo efectivo el apoyo financiero que necesita y poniendo especial énfasis en la eficacia de los mecanismos administrativos para ejecutar los planes. El pueblo, al exponer sus problemas en forma directa, y señalar soluciones, esta contribuyendo a la formación de los planes mismos de gobierno, ya que éstos no deben ser nada más producto de funcionarios y de técnicos, sino formulados con base en el reclamo y necesidades reales de la población, y con ésto lograr que el mismo pueblo se solidarise y apoye la ejecución de los planes democráticos.

No existe gobierno que pueda trabajar efectivamente si no cuenta con el apoyo popular. El sistema que necesita México debe ser aquél en que se ejerza el gobierno, con el máximo consenso y el mínimo de coerción; que respete la libertad de los hombres; este sistema es el que practica la democracia y el que persigue actuar con justicia.

Como ya se puntualizó, el problema que se debe superar para organizar y dirigir una administración pública eficiente y suficiente es, en el fondo, un problema de calidad moral y profesional de los agentes administrativos. Esto hace necesario revisar y fortalecer los criterios fundamentales, que debe seguir en sus acciones el administrador público, con miras a una administración cuya finalidad sea el bienestar del pueblo y el desarrollo nacional.

La formación, selección y nombramiento de los administradores o servidores públicos, debe tener como premisa al mérito, es decir, el valor intrínseco o merecimiento profesional de las personas que han de desempeñarse en la función pública. Las causas o raíces de esta crisis de conducción son varias y profundas; entre otras, están la falta de centros de formación de dirigentes; el encierro en actitudes egocéntricas; la falta de una política nacional para la función pública; la falta de objetividad sobre la visualización del país en su conjunto y, sobre todo, la falta de base o preparación de los administradores, para poseer el conocimiento necesario que requiere la puesta en marcha de un Estado moderno y, para actuar con prudencia política que es condición esencial del liderazgo administrativo público.

En el Estado empresa, se requiere de una conducción administrativa moderna, integrada por mentes capaces, así como la elaboración de un plan a partir de datos reales y no extraídos exclusivamente de un orden normativo y de una serie de conocimientos eminentemente técnicos para manejar el aparato estatal. Evidentemente, es necesario que las nuevas generaciones de funcionarios administrativos se desarrollen sobre la base de una formación educativa más sólida y comprensiva, con una visión realista y objetiva del país,

que les permita, en el ejercicio de su función, tomar decisiones apropiadas para la plena satisfacción del interés general.

Según Platón, sólo deben gobernar aquellos que tienen, por aptitud innata o rigurosa educación, la virtud para conocer, interpretar y realizar el bien en favor de la república. En otras palabras, el gobernante para producir la utilidad pública que la comunidad espera de su gestión en el poder debe satisfacer plenamente las necesidades del pueblo. El atributo de poder responsable y la obligación de servir con eficacia, son los presupuestos indispensables para el ejercicio de la función pública, de cuya efectividad o resultado es preciso rendir cuentas en el marco de la ley.

El administrador público mexicano debe aparecer como un profesional capaz de proteger y manejar los bienes o intereses de la nación, ejerciendo una autoridad legítima, responsable y eficaz. La preparación en materia de administración pública, que en las universidades podemos encontrar, debe ir complementada con un espíritu nacionalista y creador de quien aspire a ocupar un nivel en la función pública. Lo más que una universidad puede hacer, es poner los cimientos que sirvan de base a una educación de este tipo, inculcando hábitos para pensar y valorar las cosas con espíritu crítico, ensanchando los horizontes mentales, y agudizando la capacidad de percepción y discernimiento de los problemas nacionales; todo ello para favorecer soluciones viables que redunden en el beneficio de la nación.

Es necesaria una reforma administrativa profunda, que exija más de nuestros hombres al servicio de la nación, ya que son ellos quienes deben dirigir con el consenso nacional, los destinos del Estado Mexicano. Estamos hablando

de reformas sustanciales tanto a la Constitución General de la República, así como a las leyes secundarias respectivas, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y sus reglamentos vigentes; para que en cada uno de dichos ordenamientos se establezcan requisitos mínimos para aspirar a un cargo en la Administración Pública, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, proveyendo que se cumpla de la manera más exacta y eficaz su función de hombres comprometidos ante la nación.

Es tarea imperativa que nuestros servidores públicos se conscienticen de la grave crisis por la que atraviesa el país, y que son ellos, como cabeza de conducción, aunados a cada uno de los mexicanos, quienes podemos sacar adelante a nuestra patria de un déficit económico y de la incertidumbre.

Es a través del trabajo, la constancia, el amor a la patria, y con la firme convicción de ser mexicanos, como podemos poner todas nuestras energías en favor de la reconstrucción nacional, para que México renazca como una nación más fuerte y vigorosa, con la esperanza de que sea cada día una nación moderna, desarrollada y competitiva con los demás países del mundo.

No debemos olvidar el gran postulado del generalísimo Don José María Morelos y Pavón: "SOLO SOY UN SIERVO DE LA NACION"; así como aquella frase del general Vicente Guerrero: LA PATRIA ES PRIMERO.

La situación actual del Estado Mexicano como empresa, calificación que se usa en este trabajo, no está exento de participar en el concierto económico internacional.

Si se observa al Estado empresa actuando en el orden internacional, el calificativo es más plausible puesto que toda empresa política y económica está sujeta a los cambios de políticas internas y de políticas internacionales.

El concepto de globalización consiste en apuntar que los Estados soberanos, nosotros diríamos los Estados empresa, no pueden existir fuera del núcleo económico, llámese mercado, orden de producción o régimen social o político, sino dentro del conjunto de todos los Estados. Es por ello que al finalizar el siglo XX, una modalidad en la convivencia de los Estados soberanos es la de crear mercados monolíticos originados por los llamados tratados de libre comercio; véase en ésto la Comunidad Económica Europea, la Comunidad de Países Andinos, la Comunidad de Países Arabes, y entre nosotros el tan nombrado Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Lo que significa que a la postre se hable de un núcleo que encierre en sí una significación unitaria en los órdenes políticos, económicos, sociales sin descuidar por ello la conciencia nacional de que hablan los sociólogos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Debemos considerar al Estado Mexicano como una verdadera empresa de gobierno, ya que cuenta con todos los atributos necesarios para darle este tratamiento: un patrimonio, un ámbito geográfico, un régimen jurídico, objeto y fines, órganos de administración, y sobre todo cuenta con el elemento humano como su fuerza motriz. Además, el Estado empresa requiere del elemento político que le imprima el dinamismo necesario en su carácter de corporación, ya que sin éste sería un concepto histórico y no real.

SEGUNDA. Debemos entender a la modernización administrativa como el conjunto de cambios políticos, económicos y sociales que devienen a través del desarrollo dinámico del Estado empresa. La modernización política se caracteriza por la capacidad de los Estados para absorber cambios continuos y generar la transformación que requiere, alcanzando un desarrollo autosuficiente.

TERCERA. La Administración Pública del Estado empresa debe ser dinámica, ágil y profesional para que responda lo mejor posible en su actividad, logrando satisfacer plenamente las necesidades de interés general. Debe existir la profesionalización del servidor público, el cuál debe contar con un cabal y amplio conocimiento del país y de sus problemas, contar con carrera administrativa reconocida, tener la aptitud necesaria para llevar a cabo la función pública del respectivo ramo o sector, y sobre todo, contar con una buena base jurídica, en derecho público particularmente, que haga que cada acción sea fundada y motivada en el más estricto apego a la norma jurídica.

CUARTA. Es necesaria la democratización de la Administración Pública Mexicana, disminuyendo el poder discrecional en el nombramiento de funcionarios públicos, y con ello abrir las puertas de nuestra administración para que concurren a ella las personas más aptas y capaces de desempeñar cada cargo público, y lograr con ello, que funcione eficazmente basada en la capacidad y el mérito, tal cuál lo hace una empresa con su personal.

QUINTA. Es inaplazable la profesionalización y el saneamiento de la Administración Pública, es imperante una reforma jurídica administrativa a fondo, que parta de la base fundamental que es la Constitución General de la República, hasta cada uno de los cuerpos normativos que regulan su actividad.

SEXTA. México como el país que es enlace entre la potencia económica más grande del mundo: Estados Unidos, y con los países latinoamericanos en vías de desarrollo, es punta de lanza para formar un verdadero bloque económico latinoamericano que ayude a cada uno de sus miembros a superar su crisis y con ello hacer avanzar su modernización en el desarrollo para que sea verdadero y autosuficiente.

SEPTIMA. El Estado empresa mexicano debe retomar para su modelo de planeación, los cambios que ocurren a nivel internacional y con ello interactuar en un mundo cada vez más globalizador. La planeación del Estado empresa debe ser entendida como el medio más eficaz para el desempeño de la responsabilidad del Estado, basado en un desarrollo integral del país que tienda a la satisfacción de fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra Carta Magna de 1917.

OCTAVA. El Estado Mexicano, como verdadera empresa de gobierno, no es un modelo de Estado privatizador y guardian, sino una corporación dinámica capaz de dirigir sus destinos en la realidad, contando con los mejores hombres para dirigirlo, y haciendo que su desarrollo y modernización se acerquen más a la prosperidad que viven las grandes potencias económicas como los Estados Unidos y el Japón.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel.

Teoría General del Derecho Administrativo.

12a. edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1991.

ARNAIZ AMIGO, Aurora.

Estructura del Estado.

1a. edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1979.

BARRERA GRAF, Guillermo.

Tratado de Derecho Mercantil.

Editorial Porrúa, S. A.

México, 1947.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín.

Teoría General del Estado.

5a. edición. Editorial JUS.

México, 1989.

BORJA, Rodrigo.

Derecho Político y Constitucional.

2a. edición. Edit. Fondo de Cultura Económica.

México, 1991.

BUCHANAN, James.

Hacienda Pública.

Editorial de Derecho Financiero.

Madrid, España, 1968.

CARRE DE MALBERG, R.

Teoría General del Estado.

Editorial Fondo de Cultura Económica.

México, 1948.

CECEÑA CERVANTES, José Luis.

La Planificación Económica en los Países Atrasados de Orientación Capitalista (el caso de México).

Editorial UNAM.

México, 1981.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz.

El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas.

1a. edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas.

México, 1983.

CUEVA, Mario de la.

El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.

Tomo I. 3a. edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1975.

CUEVA, Mario de la.

La Idea de Estado.

1a. edición. Editorial UNAM.

México, 1975.

DEBBASCH, Charles.

Ciencia Administrativa. Administración Pública.

2a. edición. Editorial Instituto de Administración Pública.

Madrid, España, 1981.

DIEZ, Manuel María.

Derecho Administrativo.

Tomo I. Editorial Bibliográfica OMEBA.

Buenos Aires, Argentina, 1963.

DWIGHT, Waldo.

Administración Pública.

1a. edición. Editorial Trillas.

México, 1988.

FAYA VIESCA, Jacinto.

Administración Pública Federal.

Editorial Porrúa, S. A.

México, 1979.

FISCHBACH, Oskar George.

Teoría General del Estado.

3a. edición. Editorial Nacional.

México, 1968.

FRAGA, Gabino.

Derecho Administrativo.

28a. edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1989.

GUERRERO, Omar.

El Estado en la Era de la Modernización.

1a. edición. Editorial Plaza y Valdez, S. A. de C. V.

México, 1992.

HARO BELCHEZ, Guillermo.

Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México.

Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.

México, 1988.

HARO BELCHEZ, Guillermo.

La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional.

Editorial Instituto de Administración Pública del

Estado de México.

México, 1991.

HELLER, Hermann.

Teoría del Estado.

Editorial Fondo de Cultura Económica.

México, 1987.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.

La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta.

1a. edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1985.

JELLINEK, George.

Teoría General del Estado.

Editorial Albatros.

Buenos Aires, Argentina, 1960.

MADRID HURTADO, Miguel de la.

Estudios de Derecho Constitucional.

3a. edición. Editorial. Porrúa, S. A.

México, 1986.

MADRID HURTADO, Miguel de la.

El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857.

3a. edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1986.

MADRID HURTADO, Miguel de la.

Elementos de Derecho Constitucional.

1a. edición. Editorial Instituto de Capacitación Política.

México, 1982.

MADRID HURTADO, Miguel de la.

Planeación Democrática.

1a. edición. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.

México, 1983.

MATEO, R. Martín.

Derecho Administrativo Económico.

Editorial Pirámide, S. A.

Madrid, España, 1974.

MORENO PESQUEIRA, Luis.

De Benito Juárez a Miguel de la Madrid.

1a. edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1985.

ORTIZ REYES, Gabriel.

El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal.

Editorial Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

México, 1988.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier.

Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México.

1a. edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas.

México, 1992.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Vertientes de la Modernización.

Serie: Perspectivas de la Modernización Política. Editorial Instituto de Capacitación Política.

México, 1990.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Reforma del Estado: las razones y los argumentos.

Serie: Perspectivas de la Modernización Política. Editorial Instituto de Capacitación Política.

México, 1990.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Los Desafíos de la Globalización: economía mundial y sociedades nacionales.

Serie: Perspectivas de la Modernización Política. Editorial Instituto de Capacitación Política.

México, 1990.

PORRUA PEREZ, Francisco.

Teoría del Estado.

2a. edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1989.

POSADA, Adolfo.

Tratado de Derecho Político.

Editorial Pirámide. S. A.

Madrid, España, 1983.

RIVES SANCHEZ, Roberto.

Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940.

Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.

México, 1984

RODRIGUEZ ARIAS, Julio.

Cómo Administrar un País.

Editorial Depalma.

Buenos Aires, Argentina, 1987.

RUIZ MASSIEU, José Francisco.

Nueva Administración Pública Federal. Crítica, análisis y evaluación.

2a. edición. Editorial Tecnos, S. A.

México, 1978.

SANTAMARIA DE PAREDES, Vicente.

Curso de Derecho Político.

Editorial Fondo de Cultura Económica.

México, 1984.

SANTILLAN LOPEZ, Roberto.

Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México.

1a. edición. Editorial UNAM.

México, 1982.

SAYAGUES LASO, Enrique.

Tratado de Derecho Administrativo.

Tomo I. Editorial Cárdenas, S. A.

Montevideo, Uruguay, 1963.

SCHNETTLER, Albert.

Análisis de la Empresa.

Editorial de Derecho Financiero.

Madrid, España, 1969.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Planeación Democrática.

Serie: Cuadernos de Renovación Nacional. 1a. edición.

México, 1988.

SERRA ROJAS, Andrés.

Derecho Administrativo.

Dos tomos. 12a edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1983.

SOSA WAGNER, F.

Derecho Administrativo Económico. El Estado y la Empresa.

Editorial Pirámide, S. A.

Madrid, España, 1984.

TENA RAMIREZ, Felipe.

Derecho Mercantil Mexicano.

8a. edición Editorial Porrúa, S. A.

México, 1977.

ZIPPELIUS, Reinhold.

Teoría General del Estado.

2a. edición. Editorial Porrúa, S. A.

México, 1989.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comentada.
México, 1985.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
México, 1992.

Ley de Planeación.
México, 1989.

Ley Federal del Trabajo.
México, 1991.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para
toda la República en Materia Federal.
México, 1991.