



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

SANDRA ANEL VILLANUEVA LEAL



ASESOR: LIC. AIDA GUADALUPE LAZCANO VILLALON

MÉXICO, D. F.

TEJIS CON FALLA DE ORIGEN

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 18 de febrero de 2002

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, Villanueva Leal Sandra Anel, con número de cuenta, 9033356-1 ha elaborado la tesis "EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO", bajo la dirección de la Lic. Aida Guadalupe Lazcano Villalón, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"**

**El Director del Seminario**

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

## **A TI SEÑOR**

Por darme la fortaleza y perseverancia  
necesaria en los momentos difíciles,  
permitiendome culminar este trabajo.

## **A MI HIJA**

A mi pequeño tesoro,  
por que este es el resultado de muchas  
horas que te he robado, se que algún día  
lo entenderás y espero con ello, logre  
en un futuro sembrar en ti el deseo.  
de superarte siempre.

## **A MI MADRE**

Quien ha sido ejemplo de fortaleza  
incansable y apoyo incondicional en  
todo momento, sin ti, jamás hubiese  
llegado adonde ahora estoy, por que  
eres mi mejor amiga y compañera,  
el trabajo ha sido arduo, pero lo  
hemos logrado.

## **A MI PADRE**

Porque desde  
pequeña quise ser algo más  
gracias a ti y a tus consejos  
que me han hecho ser fuerte y  
no dejarme vencer.

## **A MI ESPOSO**

Gracias amor por estar siempre  
a mi lado, compartiendo tristezas  
y alegrías, porque contigo cualquier  
empresa por difícil que parezca es  
más fácil de llevar a cabo.

### **A MIS HERMANAS Y HERMANO**

Con el deseo de que pronto, sientan la gran alegría que representa llegar a la meta, con todo mi cariño y agradecimiento por apoyarme siempre.

### **A MI TIA MARI**

Porque tu imagen y compañía fue siempre ejemplo de superación, ahora cumplo el sueño que tú con tanto esfuerzo un día alcanzaste, gracias por ser como una hermana para mí y haberme impulsado y alentado siempre.

### **A MI PRIMO ANDRES**

En la vida uno se encuentra con gente que siempre ha tenido todo y no lo sabe valorar, y a quien por no tener todo, lucha para alcanzarlo a costa de muchos sacrificios; esta última es la gente más valiosa y tú eres una de ellas, por eso te dedico estas líneas, por que sé que pronto me darás la enorme alegría de ver concluidos tus estudios profesionales.

### **A MIS ABUELOS**

Por su calidad y sencillez como personas, que me han enseñado lo que realmente vale en la vida, doy gracias a Dios por tenerlos aún a mi lado, para poder compartir con ustedes este momento.

### **A MIS AMIGOS Y AMIGAS**

El camino de la vida puede ser duro de recorrer, áspero y estepario, pero en ocasiones lo que nos anima a seguir en la ardua lucha por la conquista diaria de nuestros sueños, es el contar con los hermanos que no nos dio Dios, pero sí la vida.

**A MIS TIOS Y TIAS**

Por sus consejos, apoyo, cariño y  
buenos deseos para que lograra  
culminar este sueño.

**A LA LICENCIADA AIDA GUADALUPE  
LAZCANO VILLALÓN**

Con mi eterno agradecimiento y cariño, por el  
apoyo incondicional que me brindó y por sus  
sabios consejos.

**CON ESPECIAL CARIÑO Y GRATITUD PARA  
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MÉXICO Y A TODOS MIS PROFESORES.**

# Í N D I C E

## "EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO"

ÍNDICE	I
INTRODUCCIÓN	IV

### CAPÍTULO PRIMERO

#### ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MEXICO TENOCHTITLAN	1
1.2. ÉPOCA COLONIAL	6
1.3. DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA A LA CONSTITUCIÓN DE 1857	12
1.4. CONSTITUCIÓN DE 1917	23

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. DIVERSOS CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	28
2.2. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	31
2.3. ORIGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	33

## ÍNDICE

2.4. TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	40
2.4.1. TEORÍAS POLÍTICAS	43
2.4.2. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	44
2.4.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADA	45
2.4.4. TEORÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO	45

### CAPÍTULO TERCERO

#### EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO

3.1. EVOLUCIÓN DE LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA DE DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	47
3.1.1. LA COMISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	50
3.1.2. PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL	54
3.1.3. PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	64
3.2. RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL	69
3.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	75



# ÍNDICE

## CAPÍTULO CUARTO

### LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

4.1. ATRIBUCIONES DE LA SECODAM EN MATERIA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO	81
4.2. LA UNIDAD DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO	83
4.3. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000	87
4.3.1. RÉGIMEN JURÍDICO Y OBJETIVOS GENERALES	88
4.3.2. METAS ALCANZADAS	106
4.4. LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	109
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	119
BIBLIOGRAFÍA	123
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	132

## INTRODUCCIÓN

Estudiar la historia de la Administración Pública de nuestro País es necesario para conocer la forma en que se ha venido desarrollando y los motivos por los cuales no ha sido posible alcanzar los objetivos ideales de una buena administración. El objeto de este trabajo no es encontrar el mecanismo ideal para mejorar la Administración Pública Federal, nuestro propósito fundamental es conocer lo que nuestro Gobierno ha llevado a cabo para mejorar la actividad gubernamental y los motivos por los cuales consideramos no se han tenido resultados satisfactorios.

De tal suerte que en este trabajo se contiene una reseña histórica de cómo se ha venido desarrollando la Administración Pública Federal en México, inclusive desde la época prehispánica, en la que veremos lo avanzado y eficiente que era el aparato administrativo en México-Tenochtitlan, hasta antes de la llegada de los españoles a nuestro país. Asimismo, se estudian las actividades más importantes que en materia de desarrollo administrativo ha llevado a cabo el Gobierno Federal.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo juega un papel crucial para el mejoramiento de la Administración Pública Federal y para ello se concentraron en dicha Secretaría las facultades de coordinar y controlar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades que la conforman; las acciones llevadas a cabo por esta Dependencia del Ejecutivo en materia de desarrollo administrativo durante el periodo 1995-2000 se concentraron en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), este programa contuvo importantes consideraciones y las acciones contempladas en el mismo fueron muy adecuadas, sin embargo veremos en este trabajo que al igual que otros Programas que se han venido realizando, el

PROMAP no obtuvo los resultados esperados y a la fecha estamos aún lejos de pensar que tenemos una Administración Pública adecuada, que responda de manera eficaz y eficiente a las inquietudes de los ciudadanos y por supuesto en la que no exista corrupción.

Resulta importante para el desenvolvimiento y desarrollo de la Administración Pública Federal en México, el papel que juegan los servidores públicos que la conforman, así como las decisiones muchas veces equivocadas que se toman por el cambio de Gobierno cada seis años, lo que evidentemente ha contribuido a que no exista un eficaz desarrollo administrativo, pues por lo general cada Titular del Ejecutivo al llegar a la Presidencia de nuestro País pretende mejorar nuestro aparato administrativo, pero sin dar seguimiento a los Programas o acciones antes implementados o al menos estudiar si éstos de continuarse, podrían dar resultados satisfactorios.

## CAPÍTULO PRIMERO

### ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

#### 1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO TENOCHTITLAN

La gran ciudad de Tenochtitlan se fundó en el año de 1325, su vida independiente comenzó hasta los tiempos de Izcóatl, cien años antes de la conquista. Un siglo escaso permitió a los mexicas llegar al esplendor que tanta y tan justa admiración causara y sigue causando aún en nuestros días. El Imperio Azteca estaba formado por la unión de tres estados: el de México, el de Texcoco y el de Tacuba, lo que se conoce también como la Triple Alianza.<sup>1</sup>

El gobernante o Tlatoani, era elegido de un grupo selecto de nobles (funcionarios, sacerdotes y militares) quienes tomaban en cuenta la capacidad y méritos de los candidatos, generalmente se elegía entre los hermanos o sobrinos del gobernante anterior. La función del Tlatoani era vitalicia, con un poder político judicial, militar o religioso absoluto, que se mantenía vigilado solo por costumbre.

Los atributos y funciones del Tlatoani eran: Ordenador de los campos, representante de la divinidad, promulgar leyes y Juez y Ejecutor de guerra. Al lado de éste estaba el Cihuacoátl, también representante de la divinidad, sus funciones eran suplir al Tlatoani en su ausencia o muerte, y lo representaba en el campo de batalla. "El Cihuacoátl jugaba un importante papel en materia hacendaria, judicial y cultural."<sup>2</sup>

Una vez electo el Tlatoani, se nombraba a cuatro grandes dignatarios que debían desempeñar funciones muy importantes administrativas,

---

<sup>1</sup> Cfr. CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública. Primera Edición. México D.F. 1985. Pág. 43.

<sup>2</sup> LOPEZ ROSADO, Diego G. La Burocracia en México, Época Prehispánica. Primera Parte. Secretaría de Comercio. México. 1980. Pág. 8.

jurisdiccionales, hacendarias, militares y religiosas. Es conveniente señalar, que para la elección de cualquier servidor público, los aztecas tomaban muy en cuenta que los aspirantes contaran con espíritu de servicio, honestidad, capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar, interés por el mejoramiento de la comunidad y no tener vicios, por tanto, los méritos y capacidades personales eran determinantes para la ocupación de los puestos.

Los grandes sacerdotes, el Quetzalcóatl Tótec Tlamacazqui y el Quetzalcoatl Tláloc Tlamacazqui, se encontraban al frente del clero, y se encargaban del culto y la educación. De acuerdo con Gladen: " Para los aztecas, la religión y la guerra eran inseparables. El sistema político era completamente teocrático, considerándose las funciones sacerdotales del Gran Señor antes que sus responsabilidades."<sup>3</sup>

El Hueicarpixqui estaba a cargo de la hacienda pública y el Petlacácatl, era el encargado de la conservación del tributo. De igual manera el ejército era comandado por dos guerreros llamados Tlacatécatl y el Tlacochécatl. Por lo que respecta a la organización judicial, el Cihuacóatl se encontraba al frente del Tribunal Superior que se componía de trece jueces, este tribunal se encargaba de los casos difíciles, sobre todo aquellos en los cuales la sentencia era la ejecución del infractor.

La administración pública en México Tenochtitlan fue vasta, más aún tomando en consideración la grandeza de esta ciudad y la presión ejercida por el constante crecimiento demográfico, que demandaba la construcción de obras públicas para mejorar y ampliar los servicios a cargo del estado. Estos antecedentes sirven de referencia para examinar las características de los servidores públicos en esa época, los que ante el peligro inminente de fenómenos naturales tales como inundaciones, heladas, plagas, resolvieron con eficacia los problemas surgidos, de hecho se ha señalado que: " no existe constancia en los registros indígenas y en las crónicas posteriores, de descensos importantes de la población, de enfrentamientos civiles sangrientos

---

<sup>3</sup> GLADEN, E.N. Una Historia de la Administración Pública. Desde el siglo XI. hasta nuestros días. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. 1989. Pág. 157.

o de epidemias que, al decir de Bernal Díaz del Castillo, brotaron trágicamente después de la conquista, por el culpable abandono de las eficaces reglas de salubridad establecidas por los gobernantes mexicanos.”<sup>4</sup>

Para describir la administración de los aztecas, es necesario señalar que la autoridad del estado, se integraba con dos grandes poderes, el Administrativo a cargo del Cihuacóatl y el Ejecutivo, que parte del Tlatoani. Su estructura administrativa derivaba de la distribución demográfica, de las jerarquías escolares, económicas, religiosas, militares y judiciales y se conformaba de la manera siguiente:

**Administración Escolar:** El Calpulli, palabra náhuatl que significa “casa grande” era la cuna político-social-administrativa de los aztecas. Dentro de la organización tradicional de los calpullis, se integró la organización educativa del Estado, a través de dos grandes instituciones, los Calmécac y los Tepuchcallis, la primera de carácter esencialmente administrativo, y la segunda ejecutivo y militar. La educación era obligatoria para todos, sin excepción de persona, clase social o sexo y todos los aztecas debían cooperar en ella, así tenemos que de acuerdo a lo expresado por Margarita Chavez Alcazar: “ la educación abría sus puertas a las diversas clases sociales. Cualquier tenochca tenía derecho, obligación y oportunidad de asistir a la escuela. Si sus facultades se lo permitían le era posible obtener una educación superior e ingresar al Calmécac donde se estudiaba para el sacerdocio o al Telpochcalli, para distraerse en la guerra. Es así como el hijo del macehualli también podía ascender a los grupos dirigentes de la función pública azteca.”<sup>5</sup>

**Administración Religiosa:** Se conformaba por el Totec-quetzalcóatl, el Tlaloc-quetzalcóatl (sumos sacerdotes) y el Mexicalt Tecuhtli sujeto a estos. La administración escolar estaba supeditada a la religiosa, y ésta se encontraba bajo una fuerte administración del Estado, unida a la milicia y el comercio.

---

<sup>4</sup> LOPEZ ROSADO, Diego G. op. cit. Pág. 38.

<sup>5</sup> CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. op. cit. Pág. 44.

**Administración Fiscal:** Estaba integrada por los calpixques, recaudadores que se encontraban bajo las ordenes del Hueycalpixque y por el almacenista ayudante de este último, llamado Petlacácatl. El Tlilancácatl y el Tequimiloltecutli, eran los oficiales del templo mayor, y tenían como funciones el primero como tesorero del culto, y el segundo como encargado de la hacienda del templo, éstos se encontraban sujetos a las ordenes del Cihuacóatl.

Los tributos o impuestos eran entregados por cada pueblo vencido al calpixque y todos se centralizaban en Tenochtitlan, el Cihuacóatl asistido por el Tlatocan, repartía los productos de acuerdo a las necesidades administrativas e informaba del estado general de la hacienda pública para los efectos de las guerras.

**Administración Gremial:** El control de las actividades comerciales y artesanales se encontraban también sujetas al Cihuacóatl, mediante la jerarquía fiscal. Los comerciantes bajo las ordenes del mixcoatláylótlac y el acxotécatl y los artesanos a sus diferentes jefes según su actividad.

**Administración Judicial:** Los aztecas de cada uno de los barrios de México Tenochtitlan, se reunían anualmente para nombrar a un juez, cuya competencia judicial era limitada, pues sólo podía conocer de los asuntos civiles y penales de poca importancia que surgían entre los vecinos del distrito a su cargo, de tal manera que eran elegidos anualmente 14 de estos jueces o teuctlis, para cada uno de los calpullis y entre sus obligaciones se encontraba la de dar noticia diaria al Cihuacóatl o al Tlatacécatl de los asuntos en los que intervenían. En cada barrio existían también comisarios auxiliares de la administración de justicia, encargados de vigilar cierto número de familias y eran también nombrados de entre los miembros de cada barrio.

El Tribunal de principales, tecuhtlis y gobernantes, se encargaba de los asuntos en los que estuviesen involucrados los tecuhtlis, gobernantes, jefes de parcialidad y de calpulli y los miembros de las familias soberanas.

Existía también un Tribunal de comercio, que operaba bajo tres Consejos: El Pochteca Tlatoque, concerniente a la organización interior de los comerciantes; el Mixcona Tlaylólac, consejo de cinco magistrados que regían el mercado, imponiendo y vigilando los precios, pesas y medidas; y el Tribunal de los Doce, quienes juzgaban las infracciones a los reglamentos de comercio, dudas comerciales, créditos y quiebras, y podían aplicar pena de muerte. Por último, el Tribunal de los Gremios cuidaba de la disciplina y trabajo de los agremiados, de vigilar a los aprendices y juzgar de las infracciones cometidas en el trabajo contra los reglamentos del gremio, así como de recaudar los tributos de su grupo.

Los magistrados supremos dentro de la administración judicial, estaban representados por el Cihuacóatl y el Altépell, quienes presidían el Tribunal Superior también llamado Tlatocan. En éste se resolvían en definitiva las apelaciones de los casos criminales, y funcionaba como Tribunal de Segunda Instancia.

**Jerarquía de Gobernantes:** Formaba parte también de la estructura del poder administrativo. Se constituía por los diversos gobernadores o tlacatecuhtli, y los cihuacóatl agrupados en forma federal.

Como se señaló anteriormente, al frente del poder ejecutivo se encontraba el Tlatoani, quien tenía cuatro asistentes en asuntos de guerra, de los que a su vez dependían dos de las autoridades administrativas: el Hueycalpixque jefe de la hacienda pública, y su ayudante el Petlacácatl, de esta forma se encontraban ligados los poderes administrativos y ejecutivos.

Para llevar a cabo sus funciones, los dos grandes poderes de organización: el administrativo y el ejecutivo, utilizaban a un numeroso grupo de trabajadores que laboraban en forma permanente o temporal. Estos trabajadores a los que bien podría considerárseles hoy en día como servidores públicos, se dividían a su vez en dos grupos, el primero constituido por los trabajadores que eran proporcionados por las poblaciones sojuzgadas para edificar obras materiales, quienes recibían como remuneración por su trabajo únicamente los alimentos, y



la promesa de mantener la seguridad de sus comunidades de origen y el segundo con carácter permanente, se conformaba por los funcionarios y empleados públicos mexicanos, que percibían ingresos y disfrutaban de las prestaciones concedidas por el Estado.

Como se ha venido señalando, la administración azteca era extremadamente eficiente aún cuando no se había realizado ningún intento por administrar minuciosamente a las tribus conquistadas, las que en tanto cumplieran con el pago de sus tributos, tenían plena libertad de tomar sus propias determinaciones y conservar sus propias leyes, de lo que se desprende un alto grado de lo que hoy se conoce como descentralización administrativa.

Al respecto el investigador Diego López Rosado ha expresado que: "Los grandes logros alcanzados por México-Tenochtitlan en menos de un siglo, sus notorios avances en el aspecto material y militar no parece que hubiesen traído como consecuencia una creciente opresión social y política sobre sus ciudadanos, ya que no existe constancia de enfrentamientos entre las diversas clases sociales y menos aún dentro de la administración pública."<sup>6</sup>

## 1.2. ÉPOCA COLONIAL

Cuando llegaron los españoles a conquistar el territorio mexicano, no sólo nos impusieron su lengua y su religión cristiana, sino también y como consecuencia de ello una nueva forma de vida, y una cultura que se erigió sobre las ruinas de la cultura mesoamericana que ellos mismos destruyeron, de esta manera la administración pública en México, tuvo un cambio radical, derivado de las ideas y costumbres de los conquistadores, cuya administración tuvo como características primordiales la mercantilización de la justicia, la explotación desmedida de recursos, la opresión hacia los pueblos conquistados, y la corrupción.

---

<sup>6</sup> LOPEZ ROSADO, Diego G. op. cit. Pág. 65.

El principal organismo creado por los españoles para administrar a sus colonias, fue el Real Consejo de Indias, mismo que dependió en un principio del Consejo de Castilla. Dicho Consejo a decir de Romeo Flores Caballero "...llevó a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial; era el único capacitado para resolver problemas operativos en las áreas financiera, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial. Nada escapaba a su control y su influencia determinante condicionó la administración colonial de esta primera etapa."<sup>7</sup>

Inicialmente el Consejo de Indias, se constituyó con un presidente, cuatro o cinco abogados consejeros, un fiscal, un secretario, un relator y un portero y además de las funciones antes señaladas, actuaba como Suprema Corte de Apelación y como oficina directiva, supervisando los asuntos coloniales.

Posteriormente a la creación del Consejo de Indias, la Corona inició la administración jerarquizada de los territorios conquistados mediante la instauración de los virreinos; los virreyes tenían a su cargo la administración y control de los asuntos de justicia, financieros y la supervisión de los asuntos eclesiásticos y como función primordial, la de aumentar el envío de fondos a la corona, asimismo se les consideraba como los ejecutores de la política real. En el caso de la administración regional y subregional, se designaron gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, quienes tenían en sus ciudades una autoridad similar a la del virrey.

Dentro de la estructura administrativa de esta época, se encontraban también las Audiencias, estableciéndose la primera después de la conquista de México, y ante la negativa de la Corona para otorgar el gobierno civil de esta ciudad a Hernán Cortes, sin embargo inicialmente fue un fracaso, de acuerdo a lo señalado por Romeo Flores Caballero: "... la audiencia integrada por cinco miembros presidida por Nuño de Guzmán, fue un fracaso, en virtud de que sus miembros se preocupaban más por enriquecerse que por sentar las bases de la

---

<sup>7</sup> FLORES CABALLERO, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica 1988, Pág. 24

administración. Esto obligó a la Corona a formar una segunda Audiencia que sirvió de transición hasta la llegada del primer virrey.<sup>8</sup>

Las facultades de las audiencias, eran la de elaboración e interpretación de asuntos legislativos y judiciales; se encontraban subordinadas jurídicamente al Consejo de Indias, y eran el organismo supletorio del virrey en caso de ausencia.

Dentro de los sistemas implantados como instrumentos de la administración pública se encontraban, la encomienda y los cabildos. La encomienda se estableció con el objeto de explotar y controlar la tierra y se consideraba como el derecho de exigir tributo y trabajo de los indios, quienes se encomendaban a los españoles para trabajar las tierras y minas. Este sistema trajo como consecuencia, que los encomenderos se convirtieran con el tiempo en un grupo poderoso de presión que amenazaba a la Corona, motivo por el cual ésta, usó todo su poder para neutralizar posteriormente el poder de los encomenderos, cuya influencia se redujo notablemente al disminuir la población indígena.

Los cabildos eran la autoridad local, a través de la cual se conocía la autoridad real, estaban integrados por alcaldes y regidores. Cada pueblo era controlado por un cabildo compuesto hasta de doce regidores, quienes elegían anualmente a dos alcaldes. Los regidores controlaban la distribución de la tierra y producían las provisiones para el pueblo, supervisando también la distribución del trabajo en las minas. Los alcaldes tenían dentro de sus funciones la de escuchar cualquier petición en la que pudieran estar involucrados.

La administración pública en la Colonia tuvo serias deficiencias, no obstante que se contaba con una estructura administrativa, con frecuencia había indefiniciones en las actividades de los funcionarios y los límites y jurisdicciones de sus cargos no estaban precisados con claridad, esto aunado al hecho de que la gran mayoría fueran españoles nombrados por la Corona o el Consejo de Indias, por lo que no podían ser removidos sin su aprobación, lo que trala

---

<sup>8</sup> Ibidem. Pág. 35.

como consecuencia una gran independencia de acción que conducía a la formación de intereses ajenos a la administración y por consecuencia a la corrupción que llegó a considerarse como práctica inherente a los puestos públicos.

La intrincada estructura administrativa de la Colonia se complicaba aún más por la distancia con la metrópoli, la dificultad en las comunicaciones, la diversidad y aislamiento de las regiones, el nombramiento exclusivo de españoles para los principales puestos, la tardanza en el trámite y solución de los asuntos oficiales, la falta de definición y delimitación de autoridades y la excesiva corrupción. Esto obligó al desarrollo de un sistema basado en la desconfianza, que impedía la buena marcha de la administración y que, con el tiempo, sería un elemento importante en la pérdida del imperio.<sup>9</sup>

Se expidieron diversas reglas para la conducción del gobierno y la administración, sin embargo las tareas administrativas rebasaban la capacidad de los funcionarios disponibles, al respecto Roberto Rives Sánchez ha señalado que: " el gobierno colonial se caracterizó por contener muchos errores, principalmente en lo administrativo: pereza y negligencia de los empleados; espíritu de embrollo en la formación de expedientes, cuya resolución era lenta, desesperante e inoportuna, al grado de hacer famoso el principio "se obedece pero no se cumple"; ignorancia de otras disciplinas (vg. la economía), que tienen estrecha relación con la administrativa."<sup>10</sup>

Un elemento clave dentro del desarrollo de la administración pública en la Colonia, fue la actuación de la Iglesia, derivado de su gran influencia en la sociedad y economía, existieron serias controversias y rivalidades con las otras instituciones coloniales. El poder eclesiástico español reprimió severamente todas las formas de disidencia al orden establecido, desde la política hasta la cultural y literaria, por lo que el estudio de la administración pública quedó en el olvido.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 27.

<sup>10</sup> RIVES SANCHEZ, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México., 1821-1940. Ediciones I.N.A.P. México. 1994. Págs. 31 y 32.

<sup>11</sup> Cfr. *Idem*.

La influencia de la Iglesia fue tal, que muchos de los puestos públicos eran ocupados por sus propios miembros, de manera que llegaba a ejercer un evidente control sobre la economía, la política y la sociedad.

En estos términos, el gobierno colonial se debatía en la ineficacia, desorden y lentitud, lo que aunado a la inamovilidad de los cargos públicos y la corrupción impedían realizar los cambios necesarios.

Fue con el establecimiento del sistema de intendencias, con el que el gobierno colonial emprendió la reorganización administrativa de la Nueva España, con el objeto de descentralizar el poder concentrado en el virreynato. " Aquel Gobierno no empezó a manifestar ideas exactas de administración hasta que sancionó a fines del siglo anterior - XVIII -, las ordenanzas de intendentes." <sup>12</sup>

Las intendencias eran unidades político-administrativas, a cuyo frente se encontraban los intendentes o gobernadores, éstos eran los responsables de la administración, de las finanzas, y los asuntos militares. No obstante la creación de las intendencias, los puestos del virrey y las audiencias se mantenían inalterables, lo que obstaculizaba en gran medida la labor de los intendentes. Sin embargo, la reestructuración administrativa con este sistema funcionó, logrando sus mejores resultados en la reorganización de la hacienda; se clausuraron los desfalcos, se aceleraron los trámites de expedientes, así como los mecanismos de vigilancia y control. Se realizó la publicación de la Historia General de la Real Hacienda, documentos que contenían las explicaciones teóricas y prácticas sobre legislación y política y cuyo valor sería incalculable para el manejo de estos asuntos después de consumada la Independencia.

Esta época sería considerada posteriormente como la época de oro de la sociedad colonial, sin embargo derivado de estas transformaciones políticas económicas y administrativas, se hicieron más marcadas las diferencias y contradicciones sociales del sistema español, causando un obvio descontento entre criollos y mestizos, aunado a estos problemas, la invasión de la península ibérica por el ejército francés en el año de 1808, que trajo como consecuencia

---

<sup>12</sup> Idem.

la abdicación del trono de Carlos IV, con esto se inauguró una nueva etapa en la historia, que principió con un desorden social, político y por consecuencia administrativo, que a su vez dio la pauta para quienes deseaban luchar por la independencia.

### 1.3. DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA A LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Al levantarse en armas Hidalgo, se inicia la guerra de Independencia en México, en este período la administración de los asuntos públicos se realizaba en condiciones extraordinarias de acuerdo a la problemática económica que prevalecía.

En el año de 1812, se aprueba la primera constitución que rigió a la Nueva España, denominada Constitución de Cádiz. En esta se contemplaban principios liberales que aceptaban entre otras cosas, el libre comercio, la libertad de imprenta, la eliminación de los fueros eclesíásticos y militares y se transformaba al virrey en jefe político del territorio Mexicano.

Esta primera Constitución, estuvo en vigor parcialmente y por muy poco tiempo primeramente debido al rechazo que tuvo por parte de los partidarios del antiguo orden, sobre todo porque fue promulgada ante las autoridades españolas cuya legalidad aceptaban y debido al regreso de Fernando VII en el año de 1814, quien decreta su abolición, restaurando el absolutismo, sin embargo, la misma sirvió de inspiración para nuestros futuros instrumentos constitucionales.

El regreso de Fernando VII al poder, provocó que se estableciera con mayor énfasis la división ideológica y política de los vasallos de la Corona. De esta forma, mediante el discurso " Sentimientos de la Nación" pronunciado ante el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo, José María Morelos líder de los insurgentes, logra establecer el verdadero sentido de su lucha ante los tibeos de las autoridades coloniales, fijando al mismo tiempo los cimientos de una nueva constitución.

El 22 de octubre de 1814, se expidió el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán, en la cual se contempla el concepto de Soberanía Popular, y se

establece la división de poderes con la supremacía del Supremo Congreso Mexicano integrado por diecisiete diputados. De este Congreso dependería el Supremo Gobierno integrado por un triunvirato apoyado por las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Guerra; y el Supremo Tribunal de Justicia, conformado por cinco funcionarios y siete jueces. Administrativamente el país sería gobernado mediante intendentes en las provincias, jueces en los partidos y en las jurisdicciones menores, se mantendrían provisionalmente gobernadores y ayuntamientos. Esta Constitución no llegó a tener vigencia, pues era natural que el gobierno español no la aceptara.

Para 1820, la situación que prevalecía era de aparente calma, al ser derrotada la clase media y reprimido el pueblo, sin embargo, la clase dominante integrada por el clero, los comerciantes y el ejército virreynal, se tornan partidarios del movimiento libertador y encuentran en Vicente Guerrero un aliado importante.

En este contexto, es reestablecida la Constitución de Cádiz, y junto con ésta regresaron las principales leyes liberales surgiendo así el "Plan de la Profesa", con Agustín de Iturbide, lo que dio lugar a lo que se denominó "Plan de Iguala" el 24 de febrero de 1821. Este Plan prometía brindar a los ciudadanos acceso a los puestos públicos, conservar los fueros, protección a personas, propiedades y mantener la burocracia inalterable.

Más tarde surge el Gobierno de la Regencia encabezado por Juan O' Donoju, iniciando así la nación mexicana su vida soberana, con un gobierno de tinte imperial. " El nuevo Virrey Don Juan O' Donoju, el último de los virreyes españoles, fue nombrado bajo la influencia de la masonería y de los partidarios de la independencia, aceptó el Plan de Iguala mediante los convenios conocidos como "TRATADOS DE CORDOBA" en donde se hacía el reconocimiento de la Independencia y la Soberanía de la nación."<sup>13</sup>

Los Tratados de Córdoba, ponen en manos de Agustín de Iturbide el gobierno provisional con un Consejo de 39 miembros para preparar el Congreso

---

<sup>13</sup> Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. Sexta Edición. México D.F., 1981. Pág. 99



Constituyente y con fecha 27 de septiembre de 1821, Iturbide proclamó solemnemente la Independencia del Imperio Mexicano.

En esta etapa se dan una serie de acontecimientos importantes dentro del desarrollo de la administración pública que es nuestro objeto de estudio, tal es el caso del Decreto del 8 de noviembre de 1821, expedido por la Junta Soberana Gubernativa, mediante el cual se establecen cuatro ministerios: Secretaría de Estado y Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, facultada para el manejo de las relaciones diplomáticas; Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que tenía como función manejar la administración de justicia, asuntos eclesiásticos, así como las juntas supremas de medicina, cirugía y farmacia; la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, manejaba lo referente a las armas y guerra de mar y tierra y la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, encargada del manejo de las rentas públicas, de igual manera, se crea la Tesorería General de la Nación aunque sin establecer sus funciones.

Los ministros tenían entre sus obligaciones, la de conceder audiencias diarias a los interesados sobre negocios a su cargo, así como proponer a la regencia reformas y mejoras a la administración.

El 21 de mayo de 1822 se declara a Iturbide como Emperador Constitucional de México. Su gobierno se caracterizó por una pugna constante entre éste y el Congreso, y su administración no dio oportunidades a los mexicanos de ingresar a la función pública, al perpetuar el gobierno criollo y reprimir las formas de representación nacional. En estos términos el imperio no fue capaz de resolver los conflictos políticos que prevalecían, lo que provocó la abdicación de Iturbide el 19 de marzo de 1823, no sin antes reinstalar el Congreso que había disuelto y de acuerdo al Plan de Casa-Mata proclamado por Santa Anna, convocó a un nuevo Congreso Constituyente. Siendo importante mencionar que con la adopción del citado Plan, nuestro país quedó dividido en provincias o estados independientes, asumiendo así el dominio absoluto sobre sus asuntos.

El nuevo Congreso Constituyente, inicia sus labores el 5 de noviembre de 1823 las que dieron como resultado el Acta Constitutiva de 1824, en la que aparecen por primera vez conformados los Estados de la Federación. Roberto Rives Sánchez ha señalado que en este período " ... se empieza a gestar la formación del Estado nacional, propiamente dicho, que rompe con el orden y dominio establecido por los españoles y cuyo último eslabón lo constituye el régimen imperial de Iturbide."<sup>14</sup>

Con la Constitución de 1824, podría considerarse que se da origen a la Administración Pública Federal en México, esta Carta Magna es el reflejo de la realidad política que prevalecía en ese momento, en ella se establecía la facultad de los Estados para diseñar gobiernos y leyes de acuerdo con sus costumbres y economías, impulsando el desarrollo que les facilitara su organización, así como una forma de gobierno local con sus propios funcionarios y la organización administrativa que respondiera a los intereses locales sin descuidar los del país. Se establecieron de igual forma, los tres poderes, en la actualidad existentes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Una vez aprobada la Constitución, resultó electo como presidente Guadalupe Victoria, quien se enfrentó a una labor ardua en el ámbito de la administración pública, que en ese entonces era un completo desorden acrecentado por los problemas económicos existentes. Aunado a esto era necesario terminar con los malos manejos y la corrupción, así como recuperar la lealtad de los servidores públicos. La organización del gobierno de Victoria se realizó de acuerdo al Decreto del 8 de noviembre de 1821.

Este período fue de trascendental importancia para la reorganización de la administración pública, debido a la supresión de los intendentes por Decreto del 21 de septiembre de 1824, tratando de eliminar con ello las prácticas coloniales; en su lugar se crearon los comisarios, quienes desempeñaron un papel primordial en la formación y desarrollo de la administración pública, éstos se establecieron en cada Estado de la Federación como agentes del poder central,

---

<sup>14</sup>RIVES SANCHEZ, Roberto. op. cit. Pág. 40.

configurándose en términos estrictamente administrativos, como las primeras formas de delegación y de administración territorial.

De igual manera, es en el año de 1824 cuando surge el primer antecedente en materia de control global dentro de la administración pública, con la creación del departamento denominado de Cuenta y Razón, dentro del ministerio de Hacienda cuyas funciones consistían en formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Este departamento sería suprimido en el año de 1831, estableciéndose en su lugar la Dirección General de Rentas, que entre sus atribuciones tenía la de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

A partir del inicio del sistema federal y hasta 1835, el país tuvo dieciséis presidentes; los ministros de relaciones cambiaron en treinta y nueve ocasiones; los de justicia, treinta y cuatro; los de Guerra cuarenta y ocho y los de hacienda, treinta y siete. En estos términos era sumamente difícil que la administración pública funcionara de manera eficaz y es evidente que la situación económica repercutió enormemente en el desarrollo de la misma, ya que decir del investigador Romero Flores Caballero: "Ningún gobierno fue capaz de integrar y ejecutar un presupuesto basado en la ortodoxia administrativa."<sup>15</sup>

No obstante lo anterior, un avance notable dentro de la administración pública de esa época, fue la creación del Banco de Fomento a la Industria Nacional, mejor conocido como el Banco de Avío.

Consideramos de importancia señalar, que derivado de la situación político-administrativa que acontecía en nuestro país, se realizaron diversos estudios de tipo teórico al respecto, tal es el caso del elaborado en 1832 por Simón Tadeo Ortiz de Ayala, considerado como uno de los primeros teóricos del México Independiente, quien entre otras cosas señalaba que la indiferencia del pueblo ante la causa pública, se atribuía en gran medida a la falta de honradez en el ejercicio de la función pública, motivo por el cual consideraba, era necesaria la

---

<sup>15</sup> FLORES CABALLERO, Romeo R. op. cit. Pág. 85.

formación y capacitación de servidores públicos. Estas consideraciones serían tomadas en cuenta hoy en día, como parte integrante del desarrollo de la administración pública, como veremos más adelante.

Antonio López de Santa Anna, regresa a nuestra historia en el año de 1834, planteando un nuevo sistema dominado por el centralismo, en el que hubo gran intervención por parte del ejército. Con esto se inicia una nueva fase del santanismo, declarándose un nuevo congreso constituyente que dio las bases para una nueva Constitución, por lo que en el año de 1836 surgen las Siete Leyes Constitucionales, con las cuales no hubo modificación en cuanto al número de ministerios, sin embargo el establecimiento del centralismo, modificó substancialmente la administración pública, al pasar los Estados a ser Departamentos administrados por gobernadores, nombrados por el Presidente de la República, estableciéndose para el auxilio de los gobernadores las juntas departamentales. Se estableció de igual manera la división de poderes en ejecutivo, legislativo y Judicial, sin embargo las leyes y reglas para la administración serían las mismas en todo el país.

Cobra particular importancia dentro de las Siete Leyes Constitucionales, la creación de un Supremo Poder Conservador, integrado por cinco personas, quienes tenían como atribución el declarar la nulidad de leyes, decretos o actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, así como declarar la incapacidad del Presidente para gobernar, se otorgan poderes ilimitados a este órgano, ya que se señalaba que solo era responsable ante Dios y ante la opinión pública y sus miembros no podían ser juzgados ni reconvénidos por sus opiniones.

Con las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, del 28 de septiembre de 1841, mejor conocidas como "Las Bases del Plan de Tacubaya." fueron sustituidas las denominadas Siete Leyes Constitucionales, estas bases mantenían en gran medida los principios de las Siete Leyes, sin embargo permitieron la eliminación del Supremo Poder Conservador; se señalaba que administración se realizaría mediante cuatro ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos,

Instrucción Pública e Industria; Hacienda y Guerra y Marina, y se creaba un Consejo de Gobierno integrado por diecisiete personas quienes auxiliarían al presidente.

La séptima de estas bases otorgó al Ejecutivo amplias facultades en todos los ramos de la administración y de la hacienda pública, atribuciones que fueron manejadas por Santa Anna a su beneficio, de tal suerte que durante este periodo el presupuesto público se encontraba en la miseria.

Es conveniente señalar, que durante el periodo de vigencia de las Bases de Tacubaya, que fue de septiembre de 1841 a junio de 1843, el país fue gobernado por cuatro Presidentes, y veinticuatro titulares de los ministerios, de lo que se observa una constante movilidad de los cargos importantes dentro de la administración pública, que evidentemente provocó que las instituciones administrativas tuviesen una escasa estabilidad y por tanto un inadecuado desarrollo.

Con la Junta Nacional Legislativa, conocida también como Junta de Notables instalada el 6 de enero de 1843, tuvieron origen las " Bases de Organización Política de la República Mexicana" , las cuales en su Título V organizaban al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública, y establecían un Consejo de Gobierno integrado por 17 miembros, que tenían entre sus atribuciones la de proponer reglamentos y mecanismos para un mejor servicio público.

De acuerdo con lo precisado por el maestro Felipe Tena Ramírez, el 22 de agosto de 1846 se emitió un decreto expidiendo el Acta Constitutiva y de Reformas, mediante la cual se restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y del régimen federal,<sup>16</sup> concluyendo por tanto su vigencia las Bases Orgánicas de 1843. Dicho documento, trajo como consecuencia una serie de cambios político administrativos importantes, tales como la supresión de las asambleas departamentales y la instalación de las legislaturas en los Estados,

---

<sup>16</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1999. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 439

produciendo también importantes cambios dentro del sistema hacendario del país.

En 1847 Santa Anna asume el Poder Ejecutivo, año en que la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica fue inevitable, lo que costó al país la pérdida de su territorio del norte. Este período fue de una aguda crisis para nuestro país y al respecto se ha señalado: "El estado mexicano perdía casi la mitad de su territorio, el gobierno reducía también su ámbito de operación; en tanto que la administración pública enfrentaba la más aguda crisis de la historia. Los gobernantes demandaban su organización, pues la eficacia había desaparecido en detrimento del ausente bienestar de la población"<sup>17</sup>

Ante estos acontecimientos y el evidente caos dentro de todos los ramos de la Administración Pública, el gobierno intenta reorganizar el aparato administrativo, surgiendo en este tiempo la obra de Luis de la Rosa denominada "Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla," publicada en el año de 1852. En su obra De la Rosa señalaba que la administración del país continuaba con las prácticas heredadas de la colonia, lo que consideraba un error, y que la administración pública, debía estar en íntimo contacto con la sociedad, a efecto de satisfacer sus demandas, garantizando las garantías individuales.

Antonio López de Santa Anna, es nombrado el 17 de marzo de 1853, por las legislaturas de los Estados, nuevamente Presidente de la República, siendo este su último período presidencial, durante el cual fungió con un evidente sistema dictatorial. De inmediato integró su gabinete firmando el 22 de abril de 1853 el decreto mediante el cual se expedían las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución," modificando con estas Bases el número original de Secretarías de Estado al establecer las Secretarías de Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina y la de Hacienda. Así también se estableció en su artículo primero que para poder ejercer la amplia facultad para la reorganización

---

<sup>17</sup> RIVES SANCHEZ, Roberto. op cit. pág 114

de todos los ramos de la administración pública, entrarían en receso las legislaturas y otras autoridades con funciones legislativas de los Estados, con lo que se hacían más evidentes la potestad dictatorial con que era investido el Presidente Santa Anna.

En mayo de 1853 se establece la Secretaría de Estado y de Gobierno, elevando el número de Secretarías de Estado a seis, adicionalmente se cambio el nombre de la Secretaría de Hacienda por el de Hacienda y Crédito Público, y se establecen mediante un decreto, las atribuciones de cada una de las Secretarías, con excepción de la de Guerra y Marina y la de Hacienda y Crédito Público.

Fueron de suma importancia en este período el decreto del 29 de mayo del mismo año, mediante el cual tiene origen el primer antecedente de la Ley General de Bienes Nacionales y la de Ingresos y de Egresos, al establecerse mediante éste la enumeración de los bienes muebles e inmuebles que formaban parte del patrimonio de la Nación, así como los ingresos y la aplicación que debía dárseles; de igual manera se expide la Ley y el Reglamento para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se reglamentó lo referente a las controversias que podrían suscitarse entre el Estado y los gobernados, como consecuencia de cuestiones derivadas de la administración pública.

Santa Anna logró que sus facultades discrecionales en el manejo de la administración pública se prorrogaran de manera indefinida, lo que le permitió continuar manejando al aparato administrativo a su libre arbitrio. De esta forma durante los primeros meses de 1854, casi todo el país estaba sometido al poder central de este personaje, quien manipuló sobremedida la vida política y administrativa de la nación.

A partir de la destitución injustificada de Juan Álvarez como Gobernador de Guerrero, éste inició los preparativos de un levantamiento en su hacienda " La Providencia ", en donde se redactó el Plan, que el día primero de marzo de 1854 se dió a conocer en el poblado de Ayutla.

El Plan de Ayulla, desconoció a Santa Anna y a sus funcionarios en el ejercicio del poder y en el se estableció que los representantes de los Estados y demás territorios debían nombrar a un presidente provisional para atender la seguridad de independencia del territorio y los demás ramos de la administración pública.

El plan en resumen, desconocía a Santa Anna como presidente de nuestro país, reclamaba el nombramiento de un presidente interino y que se convocara a un Congreso Constituyente que favoreciera la restitución de la República.

Es en 1854 cuando se desploma el dictador y con ello el Estado centralista. El 24 de septiembre de ese año, Juan Álvarez nombra a los representantes de los departamentos que hoy se conocen como Estados de la Federación y es electo el 4 de octubre como presidente provisional de la República, cargo que desempeñó hasta el 11 de diciembre de 1855, período en el cual convocó al Congreso Constituyente, promulgando después de amplias discusiones en el consejo de gobierno, la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, mejor conocida como "Ley Juárez", esta legislación dio fin a los fueros eclesiásticos y militares en cuanto a delitos del orden común, consagrándose con ello el Plan de Ayulla, al erigirse como primer mandato de los principales postulados de la igualdad ante la ley.

Al dejar Juan Álvarez la presidencia, nombra en su lugar a Ignacio Comonfort, quien expidió la Ley sobre Presupuestos Generales de la República, mediante la cual se asigna una partida para cada dependencia, y se restablecen las jefaturas de Hacienda. Adicionalmente, el 23 de mayo de 1856, Comonfort promulga el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y el 27 de enero de 1857 expide la Ley del Registro Civil.

Es el 5 de febrero de 1857, cuando después de múltiples debates en el Congreso Constituyente, se aprueba la Constitución Política de la República Mexicana, en la cual prevalece la igualdad en la república, depositando la soberanía en el pueblo y señalando como su voluntad el constituirse en una



república representativa, democrática y federal, estableciendo por primera ocasión la libertad y autonomía de los Estados de la Federación.

Esta Carta Magna, fue motivo de sublevación, secundada por el mismo Comonfort, quien con la ayuda de Félix Zuloaga en diciembre de 1857 encabeza un movimiento en contra del liberalismo, a través del cual se desconoce la Constitución de 1857. Ante estos acontecimientos, Benito Juárez ocupa la Presidencia de la República, provocando con ello la existencia de gobiernos paralelos, el juarista y el conservador encabezado por Comonfort.

Juárez asume por tanto la Presidencia de la República y ante los acontecimientos traslada su gobierno a Guanajuato, en donde integra su gabinete y de acuerdo con Rodrigo Moreno Rodríguez: " En los tres años que duro la guerra de reforma, el partido conservador contó con seis presidentes de la República que disputaron a Juárez su legitimidad presidencial." <sup>18</sup>

En julio de 1859 Juárez expide un comunicado a la Nación, con el que se da a conocer un programa de gobierno, a través del cual se pretendía entre otras cosas crear ordenamientos jurídicos más claros y sencillos, aumentar el número de escuelas públicas, dar mayor seguridad a la población favoreciendo la colonización y la capitalización, reformar radicalmente la hacienda pública con el objeto de mejorar la administración pública y desarrollar tareas estadísticas para conocer el estado en que se encontraba el país.

Posterior a esto, Juárez expide las conocidas "Leyes de Reforma" con las cuales se da el inminente rompimiento entre el Estado y la Iglesia, lo que trajo como consecuencia que se modificara el nombre de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública por el de Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; así como una serie de cambios relacionados con esta postura Juarista, tales como el decreto que estableció la no obligatoriedad de asistir a las fiestas religiosas y la Ley sobre libertad de cultos.

---

<sup>18</sup> MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 1980. Pág. 142.

Vemos así que, según lo manifestado por Roberto Rives Sánchez: "A finales del año 1860 el partido liberal se perfilaba hacia el triunfo militar sobre el conservadurismo religioso; el gobierno del primero no tuvo más presidente que Juárez, en tanto que el gobierno conservador cambió seis veces de presidente, que sería confuso pormenorizar..."<sup>19</sup>

Para el año de 1861 el triunfo de la Reforma fue completo, al estar vencidos los conservadores, Juárez ocupó la capital restableciendo en ella el Gobierno de la República. El resultado de la pugna entre liberales y conservadores fue un desorden terrible en todos los ramos de la administración pública, por lo que el gobierno de Juárez se encaminó a tratar de mejorar la hacienda pública.

La administración pública del país no presentaba mejoras, por el contrario, en febrero de 1861 se expidió un decreto por el cual se distribuían los ramos de la administración en seis Secretarías de Estado; sin embargo dada la situación económica del país, se tuvo que reducir la estructura administrativa a cuatro Secretarías: Relaciones Exteriores; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público y Guerra y Marina.

Es de importancia resaltar, que la gubernatura de Juárez fue muy poco afortunada para el desarrollo de la administración pública, toda vez que de los nueve años que fungió como Titular de la Presidencia, tres de éstos estuvo en lucha con los conservadores fuera de la Capital; una vez ganada la batalla a los conservadores, permaneció únicamente dos años en la ciudad de México al tener que abandonarla nuevamente en 1863 para luchar en contra de los franceses e imperialistas. De tal suerte que durante su gobierno Juárez tuvo que encaminar la administración del país principalmente a la búsqueda de la paz.

#### **1.4. CONSTITUCIÓN DE 1917**

" La muerte sorprendió a Juárez en lucha contra varias sublevaciones de las cuales la que había cobrado mayor importancia fue la derivada del Plan de la

---

<sup>19</sup> RIVES SÁNCHEZ, Roberto. op. cit. Pág. 152.

Noría, promovido por Porfirio Díaz en noviembre de 1871, bajo el lema "Constitución de 1857 y libertad electoral", "Menos Gobierno y más libertades."<sup>20</sup>

Mediante El Plan de Tuxtepec en enero de 1876, se desencadenó un nuevo levantamiento de Díaz, bajo el principio de no reelección y de desconocimiento del gobierno, lo que trajo como consecuencia que Porfirio Díaz asumiera el poder únicamente por una semana para ser sustituido por Juan M. Méndez, y posteriormente volver a cubrir la presidencia por tres años y medio, tiempo durante el cual, se extendieron los trabajos en vías férreas, se reorganizó la Secretaría de Hacienda y se determinaron los estudios que debían de realizar los aspirantes a empleos públicos.

Con la prohibición de reelección establecida en 1890 mediante reforma constitucional, la permanencia de Porfirio Díaz durante treinta años en la Presidencia del país fue inminente y con ello se presentó un cambio en el desarrollo político y administrativo del país, que era de esperarse, tomando en consideración que durante un lapso de cincuenta y dos años, se dieron casi el mismo número de cambios en la Presidencia de la República. De esta forma se ha señalado que: "En los trescientos treinta meses en que Díaz estuvo ininterrumpidamente al frente del Poder Ejecutivo, la administración pública se desarrolló sobre todo en los siguientes aspectos: deslinde de tierras, comunicaciones, reorganización hacendaria, educación y fortalecimiento de las fuerzas armadas."<sup>21</sup>

Díaz otorgó gran importancia a las comunicaciones, por lo que establece en mayo de 1891 la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en 1897 reorganiza la Administración General de Correos y la construcción de ferrocarriles y líneas telegráficas. Asimismo en materia educativa se crearon las Escuelas Normales de Profesores, el Consejo Superior de Instrucción Primaria, la Dirección General de Instrucción Primaria, el Instituto Bibliográfico

---

<sup>20</sup> MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. op. cit. Pág. 144.

<sup>21</sup> Ibidem. Pág. 145.

Mexicano, la Dirección General de Enseñanza, la Subsecretaría de Instrucción Pública, el Consejo Superior de Educación, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, el Instituto Patológico Nacional, la Escuela Nacional de Altos Estudios y la Universidad Nacional de México.

Durante el año de 1900 a 1910, se establecen la Dirección General de Aduanas, el Departamento de Inspección de Instituciones de Crédito y la Dirección de Contabilidad y Glosa antecedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se le encomiendan las funciones contable y de glosa.

El sufragio electoral, constantemente abolido por los gobiernos y la deplorable situación económica social de la población del campo, fueron los antecedentes causales de la revolución mexicana.

Una vez derrocado el gobierno de Porfirio Díaz y al triunfar la revolución, es Francisco I. Madero quien asume la Presidencia reorganizando la administración pública en ocho secretarías, Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y, Guerra y Marina. El gobierno de Madero trajo algunas innovaciones importantes, tales como la creación de la Academia Nacional de Medicina; la reorganización del ejército con la creación de la Junta Superior de Guerra y el establecimiento del servicio militar obligatorio.

Con el triunfo de la revolución, se empieza a generalizar la idea de establecer un nuevo marco constitucional; es Venustiano Carranza quien como Primer Jefe del Ejército Constituyente, en 1916 en la Ciudad de Querétaro, convoca a un Congreso Constituyente, con el objeto de reformar la Constitución de 1857 para adecuarla a las nuevas necesidades del país basadas en las demandas sociales, económicas y políticas que se originaron en la lucha revolucionaria. De esta forma se concluye en la promulgación de un nuevo texto constitucional publicado el 5 de febrero de 1917.

En abril de 1917, Carranza aún como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expide la Ley de Secretarías de Estado, en la que se establecen seis Secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento, Industria y Comercio; y tres departamentos: Judicial ( que posteriormente sería llamado como de Procuraduría General de la Nación ); Universitario y de Bellas Artes (posteriormente Universidad Nacional) y Salubridad Pública.

Nuevamente el 25 diciembre del mismo, año y ya como Presidente de la República, emite otra Ley de Secretarías de Estado, con la cual aumentaron a siete, siendo éstas la de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio y Trabajo. Así también se establecieron los departamentos siguientes: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y el de Contraloría.

La creación de este último Departamento cobra gran importancia dentro de nuestro objeto de estudio, el mismo se encontraba adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, y surgió como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública a efecto de moralizar al personal al servicio del Estado. De tal suerte que el Departamento de Contraloría, se crea como un Órgano dotado de independencia y autonomía suficientes, cuya función dentro de la Administración Pública Federal, comprendía no sólo la de supervisar la legalidad en el manejo de fondos públicos, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental.

Es de importancia señalar que en enero de 1918 es expedida la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, en donde se le encomienda llevar las cuentas generales de la nación, realizar estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las dependencias del gobierno, con el objeto de obtener mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios, así como establecer métodos de contabilidad y procedimientos para rendir cuentas del manejo de fondos y bienes.

Carranza posteriormente es derrocado por los seguidores del Plan de Agua Prieta, lo que se considera como " el último caso en que se ha roto la continuidad institucional mediante procedimientos contrarios a la Constitución."<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. op. cit. pág. 147.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 2.1. DIVERSOS CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los conceptos que se han dado de la administración pública son muchos, por derivarse éstos, de distintos enfoques en cuanto a su estudio, ya sea jurídicos, técnicos o políticos, una de las definiciones más antiguas data de 1887, aportada por Woodrow Wilson citado por Raymundo Amaro Guzman: "La administración pública - decía Wilson -, es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la administración, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer."<sup>23</sup>

El famoso sociólogo de la burocracia Max Weber, citado por Rodrigo Moreno Rodríguez, señalaba que: "La administración burocrática es a tenor de toda experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza."<sup>24</sup> al respecto consideramos que éste concepto ha quedado rebasado, dado que actualmente no se concibe a la administración pública como una forma de dominación, sino mas bien como una organización coordinada de esfuerzos en la que participan todas las dependencias y entidades que la integran.

Por su parte, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, define a la administración pública de la siguiente forma: "Es el subsistema instrumental del sistema político compuesto por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los

---

<sup>23</sup> AMARO GUZMAN, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Segunda Edición. Editorial McGraw-Hill. México, D.F., 1995. Pág 6.

<sup>24</sup> MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. op. cit. Pág. 89.

servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema político. La Administración Pública constituye siempre un instrumento que, al menos formalmente, se encuentra al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad históricamente determina por medio de su instancia gubernamental y que considera como políticamente valiosos", definiendo también a la Administración Pública Federal, como un " Conjunto de dependencias y Entidades que constituyen el Poder Ejecutivo Federal y cuyas operaciones tienen como finalidad cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta se expresa en las leyes fundamentales del país."<sup>25</sup>

En este sentido el maestro Miguel Acosta Romero señala que existen diversas corrientes sobre la noción de la administración pública: concepción jurídica, de productividad, burocrática, política, psicológica e integral, y define a la administración pública de la siguiente forma: "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."<sup>26</sup> Asimismo, concibe a la administración pública desde dos puntos de vista, el orgánico que la identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades que directa o indirectamente dependen de él y el funcional, mediante el cual se entiende a la administración pública como " la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector."<sup>27</sup>

Existe un concepto que en nuestro punto de vista engloba en forma general las características de la administración: "En su acepción amplia, la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la

---

<sup>25</sup> Glosario de términos administrativos. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México. 1982. Pág. 31.

<sup>26</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Segunda edición. Editorial Porrúa. México D.F. 1998. Pág. 79.

<sup>27</sup> *Ibidem*. Pág. 81.



política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos de planeación, organización, dirección y control."<sup>28</sup>

Tenemos también conceptos eminentemente jurídicos de la administración pública, como el aportado por Garrido Falla quien afirma: "Por administración Pública entendemos: a) en sentido subjetivo, el conjunto de organismos estatales encuadrados en el llamado Poder Ejecutivo del Estado, y b) en sentido objetivo, la actividad desarrollada por dicho Poder Ejecutivo, excluida la actividad política o de gobierno. Y el derecho administrativo - añade -, es la parte del derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración pública, disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados."<sup>29</sup>

La definición aportada por Molitor señala: "La administración pública desde el punto de vista formal, es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión."<sup>30</sup> Estos aspectos, tanto el formal como el material de la administración pública, serán abordados más adelante al referirnos a la actividad administrativa del Estado.

Nos resulta muy acertado e importante para nuestro objeto de estudio el señalamiento de la administración pública como un factor estratégico del desarrollo, al conceptualizársele de la siguiente forma: "La Administración

---

<sup>28</sup> COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C., Ensayo de un Diccionario de Política y Administración. Pública. Primera Edición, México, D.F. 1978. Pág. 47.

<sup>29</sup> MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. op. cit. Pág. 90.

<sup>30</sup> Idem.

Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que es el factor estratégico del desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su Administración Pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales." <sup>31</sup>

De acuerdo con los diversos conceptos que se han vertido, es evidente que la administración pública, vista no sólo como un conjunto de organismos que conforman el poder ejecutivo, sino de acuerdo con las actividades que a dichos organismos corresponde llevar a cabo, implica la realización de acciones concretas por parte del Estado tendientes al bienestar común de los gobernados, así como a la consecución de métodos mas eficaces y convenientes para la prestación de los servicios públicos, todo ello dentro de un marco jurídico.

## **2.2. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO**

La administración ha estado presente durante todas las etapas históricas del ser humano, aún antes de que se estudiara ésta como una disciplina específica, "La administración es una actividad tan antigua como la vida social; esto lo demuestra el hecho de que en las grandes organizaciones de los Imperios Egipcio y Chino se establecieron sistemas administrativos que dividieron el trabajo en especialidades y rangos; reclutaron, entrenaron y promovieron a los trabajadores; impusieron obediencia a través de premios y castigos; y llevaron registros de las operaciones efectuadas. Todo ello con el propósito de "obtener resultados a través de otras personas" tal como se define brevemente a la función administrativa." <sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> AMARO GUZMAN, Raymundo. op cit. Pág. 4.

<sup>32</sup> COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA A.C., op. cit. Pág. 17.

El vocablo administrar o *administrare* tiene su origen en las expresiones latinas ad-"a" y ministrare "servir", de acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua dichos vocablos significan "gobernar, regir, aplicar," así como "servir o ejecutar algún ministerio o empleo". Existen diversas acepciones de la palabra administración como son las siguientes:

El Diccionario de Administración Pública, define a la administración como: "La capacidad para coordinar hábilmente muchas energías sociales, con frecuencia conflictivas, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad."<sup>33</sup>

J. Borgoño la define como: "... una técnica o conjunto de técnicas aplicables a los recursos materiales, humanos y financieros que encuadrados dentro de las disposiciones jurídicas de rigor, tienden a lograr un objetivo prefijado con un mínimo de esfuerzos y un máximo de rendimiento."<sup>34</sup>

A su vez los autores H. Simon, D. Smithburg y V. Thompson, señalan: "En un sentido más amplio, administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos."<sup>35</sup>

El maestro Rodrigo Moreno Rodríguez, expresa que: "La administración es la acción organizativa que se da para conseguir determinados fines mediante el empleo de ciertos instrumentos."<sup>36</sup>

Para nosotros la definición más acertada es la aportada por G. Terry quien la define como: "...un proceso distintivo que consiste en la planeación, organización, ejecución y control, ejecutados para determinar y lograr los objetivos, mediante el uso de gente y recursos."<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> VALENZUELA POZO, Ana. Diccionario de Administración Pública. Recopilación de Definiciones. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Chile Universidad. 1981. Pág. 26.

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Ibidem, Pág. 27.

<sup>36</sup> MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. op. cit. Pág. 73.

<sup>37</sup> VALENZUELA POZO, Ana. op. cit. Pág. 28.

### 2.3. ORIGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los primeros estudios sistemáticos sobre la administración pública como tal, tienen su origen en el siglo XVII, cuando comienza a utilizarse el término "administración pública" para diferenciar la administración de los asuntos públicos del monarca absoluto, de la administración de su casa privada. De hecho, los aspectos administrativos del sector público se manifiestan desde la antigüedad en el pensamiento político, económico, militar y religioso, por ejemplo, el Código de Hamurabi trataba sobre la responsabilidad de los funcionarios; las normas sobre el servicio civil imperial chino establecidas por Meng-Tze y Sun Tzu; las referencias al fenómeno administrativo en los escritos de Pericles, Platón y Jenofonte, así como las leyes de Diocleciano sobre la organización del Imperio Romano, son antecedentes de la disciplina durante la antigüedad.

Asimismo, en la Época del Renacimiento, Maquiavelo aconsejó manejar las organizaciones por medio de un liderazgo único, fuerte, racional y amoral. En tanto que, en el estado absolutista los cameralistas intentaron racionalizar la intervención económica gubernamental mediante la centralización, la tecnificación y la profesionalización de las actividades administrativas, a través del estudio de la "cameralia", que era un conjunto de conocimientos legales-descriptivos necesarios para desempeñar el puesto, con el fin de tener una base para la formación del personal público.

Aún cuando en los tiempos más antiguos, como lo hemos señalado, se desarrollaron medios importantes de administración, es en el siglo XIX cuando al crearse la Sociedad Anónima surgen numerosos accionistas, quienes al no poder administrar activamente su negocio tuvieron que distinguir entre las funciones de propietario y gerente, siendo a partir de ello, cuando los estudiosos se concentraron en el método de la gerencia como un campo específico del conocimiento.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Cfr. COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C. op. cit. Pág. 17.

Durante el pensamiento clásico (1900-1920), surgen las principales aportaciones y teorías de la administración, así tenemos a Weber, quien con su teoría de la burocracia, proporcionó la base para los principios mecanicistas de la administración; Frederick W. Taylor, conocido como el "Padre de la Administración Científica" hizo famoso su método científico para incrementar la productividad y la concepción de Henry Fayol acerca del proceso administrativo, modificó el enfoque de los estudios administrativos.

De igual manera han existido diversas Escuelas tratadistas de la administración, como lo fue la Escuela Empírica, cuya base es el análisis de la administración mediante el estudio de experiencias; la Escuela de la Teoría de las Decisiones, que surgiendo de consideraciones económicas, analiza el proceso de la toma de decisiones; la Escuela Matemática, que ve a la administración como un sistema de modelos y procesos matemáticos; la Escuela del Comportamiento Humano, toma como base la concentración en las relaciones interpersonales y a que su tesis consiste en que la administración implica actuar con personas y la Escuela del Sistema Social cuyo enfoque es la estructura formal burocrática.

Ahora bien, el establecimiento de la administración pública como disciplina académica se atribuye a Woodrow Wilson y Max Weber. Wilson concluyó de sus estudios que era necesaria una nueva disciplina separada de la política y encargada de descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y como hacerlo con la mayor eficacia y menos gasto.

De acuerdo con Mario Martínez Silva: "Para Wilson, la nueva disciplina debía tener una orientación racional, científica, neutral, profesional y moral, con el objeto de reformar la administración pública para corregir la corrupción y mejorar la eficacia. De este modo la concepción de una ciencia o disciplina mas o menos autónoma llamada ADMINISTRACION PUBLICA, fue una idea fundamentalmente norteamericana."<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C., op. cit. Pág. 77.

De lo anterior se desprende la importante aportación dada por Wilson al concebir a la administración pública, como una disciplina encargada de mejorar el funcionamiento de las actividades del gobierno.

Por su parte Weber ya había descrito entre 1905 y 1915, un "tipo ideal" de organización legal-racional a la que llamó burocracia y que consideró superior por su precisión, continuidad, disciplina, predictibilidad e intensidad, a la que nos referiremos más adelante.

Es el surgimiento del Estado de Derecho en Europa, lo que originó el estudio de los principios y técnicas de la administración pública, así como lo referente a su ordenamiento Jurídico, sustituyéndose posteriormente los ensayos de los precursores de la ciencia de la administración pública, por el Derecho Administrativo que surge a partir del siglo XIX, como ha quedado establecido.

La Administración Pública, es un elemento "sine qua non" de la estructura gubernamental del Estado, cuya regulación se encuentra íntimamente ligada al Derecho Público, por tratarse precisamente de una función gubernamental, de tal suerte que es objeto de estudio del Derecho Administrativo, en cuanto a ser éste " ... el conjunto de normas de derecho público que regula al Poder Ejecutivo administración pública, y su actividad."<sup>40</sup> o bien, "... la rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de la organización y funcionamiento de la Administración Pública."<sup>41</sup>

Así tenemos, que la actividad de la administración pública es el principal instrumento para el desarrollo de cualquier país y de acuerdo con el maestro Rafael I. Martínez Morales "La actividad de la administración pública está encaminada a alcanzar los fines estatales mediante la realización de la función administrativa que corresponda a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado

---

<sup>40</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. op cit. Pág. 13.

<sup>41</sup> AMARO GUZMAN, Raymundo. op cit. Pág. 56.

órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello." <sup>42</sup>

Como ha quedado demostrado, la función administrativa del Estado engloba diversas actividades que por la propia naturaleza cambiante de la administración pública se pueden señalar en forma enunciativa pero no limitativa y que comprende:

1. La preservación del sistema político: socialización y reforzamiento de la cultura política, celebraciones cívicas, creación de partidos políticos, organización de dichas agrupaciones, la creación de Tribunales especializados en cuestiones electorales.
2. El mantenimiento de la estabilidad y el orden: mediación de disputas, represión de extremistas, creación de leyes que reglamenten la convivencia de diversos sectores de la sociedad, como lo es la Ley del Régimen de Propiedad Condominal, entre otras.
3. La institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación, programas de desarrollo, acciones encaminadas a mejorar la prestación de los servicios públicos.
4. Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales como la educación, la protección a la salud, la recreación, el crédito para los trabajadores, vivienda y alimentación entre otros.
5. Promoción del crecimiento o desarrollo de diferentes campos: inversión pública, exploración, descubrimientos, promoción del turismo.
6. Protección de los desvalidos: caridad institucional, leyes antidiscriminatorias, programas de bienestar, ayuda a los minusválidos y personas de la tercera edad.

---

<sup>42</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer Curso. Cuarta Edición. Editorial Oxford. México. D.F. 2001. Pág. 196.

7. Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos de comunicación, propaganda de las acciones gubernamentales.

En este sentido el maestro Acosta Romero, jerarquiza la actividad de la administración pública de la siguiente forma:

- A) La actividad encaminada al cumplimiento de los fines propios del Estado, así como de las entidades y corporaciones que cumplen fines de carácter e interés público.
- B) La relativa a la conservación de la entidad misma del Estado y su soberanía.
- C) La acción del Poder Público en sus relaciones con otras entidades públicas, ya sean internacionales o de Derecho Interno.
- D) La actividad encaminada a mantener el orden jurídico y la seguridad interna e internacional.
- E) La función relativa a dar orientación filosófica-política a la Administración.
- F) La gestión económica relativa a promover en todas las esferas de la economía el crecimiento a un ritmo adecuado, incluyendo en esta actividad la planeación y el Derecho económico.
- G) Proveer de los servicios necesarios para la ejecución de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.



- H) La relativa a la recaudación concentración y distribución posterior de los ingresos públicos, incluyendo en este aspecto toda la gestión tributaria y financiera.
- I) La disposición, destino y manejo de los bienes que integran el patrimonio del Estado.
- J) Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores desde su selección, entrenamiento, nombramiento, hasta la terminación de esa relación.
- K) La actividad relacionada con los particulares en todos sus ámbitos.<sup>43</sup>

Por su parte Omar Guerrero Orozco, en cuanto a la función del Estado ha señalado que: "El estado desempeña tres funciones: servicios sociales, administración de los recursos necesarios para los individuos y aplicación de estos recursos para el sostenimiento de los servicios. En lo particular, los servicios del Estado se clasifican en defensa, garantía o autoidentificación, promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad pública moral e intelectual."<sup>44</sup>

Aun cuando nuestro objeto de estudio, no se refiere a la Teoría General del Acto Administrativo, consideramos que por estar íntimamente relacionado éste último con la actividad administrativa que realiza el Estado, es pertinente señalar que la función administrativa engloba también la realización de actos jurídicos o la ejecución de actos materiales, los actos jurídicos consisten en la manifestación externa de la voluntad con el fin de producir consecuencias de derecho y pueden estar referidos a situaciones jurídicas generales o particulares, en tanto que, los actos materiales son aquellos que no producen directamente efectos jurídicos.

---

<sup>43</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. op cit. Pág. 385.

<sup>44</sup> GUERRERO OROZCO, Omar. Teoría Administrativa del Estado, Editorial Oxford, México 2000, Pág. 241.

Al respecto el maestro Miguel Acosta Romero ha señalado: "Los actos jurídicos de la Administración Pública, generalmente, son creadores de una situación jurídica concreta, aunque esto no excluya el que puedan también crear situación jurídica general; su finalidad es cumplir con los cometidos del Estado en todas las diversas ramas de la administración."<sup>45</sup>

En este tenor de ideas, los actos administrativos se han clasificado principalmente en **actos jurídicos y materiales**; en **actos de gestión**, a través de los cuales el gobierno realiza actividades a nivel de coordinación y de igualdad con los particulares; **actos de autoridad**, que constituyen la expresión del gobierno para el efectivo cumplimiento de sus atribuciones y que pueden ser impugnados; **actos complejos o colectivos**, que son aquellos resultantes de la manifestación de varias voluntades provenientes de órganos distintos de la administración, que concurren por afinidad de materia e igual finalidad; **actos normados o reglados**, que se realizan en estricto apego con lo estipulado en una norma y **actos discrecionales**, estos últimos son aquellos a través de los cuales la autoridad administrativa actúa con apoyo en normas que establecen rangos flexibles y para los cuales la ley otorga un poder de libre valoración.

Es importante hacer la distinción entre los actos administrativos y los de administración, toda vez que los primeros encaminan su actividad hacia el exterior para entrar en contacto con los particulares y los actos de administración, son internos y tienden a buscar un mejor funcionamiento del aparato administrativo, a éstos se refiere particularmente nuestro estudio.

La actividad administrativa del Estado como vemos, tiene encomendados roles muy importantes y necesarios para el correcto funcionamiento de la estructura gubernamental, por tanto, requiere de mecanismos eficaces y eficientes que permitan mejorar la función pública, cuyo principal objetivo es la satisfacción de las necesidades colectivas, de ahí que coincidimos con lo apuntado por la investigadora Julieta Guevara al manifestar que: "... la actividad administrativa del Estado contiene actos creativos discrecionales. Supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y

---

<sup>45</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. op cit. Pág. 392.

modificación de las normas básicas. Requiere la instalación y manejo de sistemas de información sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento necesita de la atención permanente a las decisiones del ejecutivo y de los cuerpos legislativos, así como a las presiones de los grupos de interés y a la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar. Exige la capacidad suficiente para ajustar las directrices, señaladas por el gobierno a la necesidad política coyuntural y a la experiencia del organismo ejecutor."<sup>46</sup>

## 2.4. TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como hemos visto, la administración pública se ha estudiado desde diversos puntos de vista, incluyendo estudios y mecanismos para su mejora, así tenemos que Jefferson enunció como principios de la administración pública la armonía, simplicidad, flexibilidad, descentralización, y responsabilidad, proponiendo además la existencia de un gobierno mínimo, descentralizado y sujeto al control democrático, por su parte Tocqueville señaló la necesidad de convertir a la administración en objeto de una ciencia que la hiciera eficiente y responsable, preservando la democracia, prácticas que nuestro sistema de gobierno ha tratado de incorporar para el mejoramiento de la actividad administrativa.

Es con el movimiento norteamericano de reforma administrativa en el siglo XIX, cuando el estudio de la administración pública cobra mayor auge enfatizando el análisis racional y el enfoque científico, así como las implicaciones morales de los problemas administrativos; esta reforma administrativa norteamericana proponía que la política debía quedar fuera de las cuestiones administrativas a efecto de que la administración lograra "economía y eficiencia" en sus operaciones.

---

<sup>46</sup> COLÉGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA  
A.C. op. cit. Pág. 47.

La citada reforma contribuyó a la implantación del servicio civil de Estados Unidos de América en 1883, basado en el principio de la contratación o cese de empleados de acuerdo con sus cualidades técnicas para el trabajo, de igual manera en base a ella, se sustentó la reforma presupuestal que destacó la necesidad de sistemas que permitieran al ejecutivo integrar un presupuesto único de acuerdo con las prioridades de las diversas dependencias para someterlo a aprobación de los legisladores y una vez autorizado, mantener el control sobre el ejercicio del presupuesto.

Como señalamos anteriormente, se considera a Woodrow Wilson y a Max Weber fundadores del estudio de la administración pública como disciplina académica, revistiendo gran importancia las ideas de Weber sobre la burocracia, término que actualmente ha cobrado mas bien un significado despectivo como símbolo de la ineficacia de la administración pública, muy alejado del "tipo ideal" de organización que concibió éste, para quien la burocracia constituía una organización legal-racional técnicamente superior por su precisión, continuidad y disciplina, caracterizada además por la especialización de roles, la división del trabajo, jerarquía y racionalidad.

Técnicamente las características que Weber atribuyó a la burocracia, tales como la selección, promoción y remuneración del personal conforme a la calificación profesional, la disciplina y las posibilidades de promoción para hacer una carrera dentro de la organización, podrían hacer de ésta "la organización más eficiente", de hecho como veremos más adelante, algunos de estos principios se han tomado para el desarrollo de la administración pública en la actualidad, como es el caso del conocido servicio civil de carrera, la medición y evaluación de la gestión pública y la profesionalización de los servidores públicos, temas acerca de los cuales nos ocuparemos más adelante.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que le asiste la razón a la investigadora Julieta Guevara al señalar: " La "pasión por la burocracia" sustenta a la mayor parte de las reformas administrativas, para las cuales el

desarrollo administrativo es el grado en que una organización se ajusta a las características señaladas por Weber.”<sup>47</sup>

Es hasta los años veinte cuando aparecieron los dos primeros libros de texto para el estudio de la administración pública, escritos por Leonard D. White en 1926, y en el año de 1927 por W.F. Willoughby, así mismo, Taylor inicia el movimiento denominado “administración científica”, basado principalmente en el examen y comprobación científica de las tareas rutinarias, así como, en el seleccionamiento y entrenamiento científico de los trabajadores.

Por su parte Henry Fayol con su “proceso administrativo” contribuyó a la promoción del empleo de técnicas administrativas de información, presupuesto y contabilidad; sus trabajos tenían el propósito esencial de aplicar a la administración pública parámetros de eficiencia y productividad semejantes a los de la administración privada, considerando que las actividades gerenciales comprendían las operaciones de planeación, organización, mando, coordinación y control.

El libro editado por Gullick y Urwick, denominado “Ensayos sobre la Ciencia de la Administración” recopiló escritos de los autores más relevantes, Gullick fue el autor de la palabra POSCORB formada por las iniciales de las palabras de las diversas operaciones de la función administrativa: “Planning (planear), Organizing (organizar), Staffing (administrar el personal), Directing (dirigir), Coordinating (coordinar), Reporting (informar), Budgeting (presupuestar)”<sup>48</sup>

Estos estudiosos de la administración pública fueron los iniciadores de la llamada Teoría Ortodoxa de la Administración Pública, que se compuso de diversos principios entre los que destacan:

- La concepción de la administración como un campo de estudio con contenido propio, cuyo último fin debía ser el cumplimiento de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra.

---

<sup>47</sup> Ibidem. Págs. 54 y 55.

<sup>48</sup> MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. op. cit. Pág. 79.

- La gran importancia que se le concedió al poder burocrático, de tal suerte que si las leyes daban poder a la burocracia, de igual manera debían restringir ese poder tomándose para ello los principios de **discrecionalidad administrativa**, entendida ésta como la delimitación del poder de los funcionarios para ejercer su propio juicio, que debe estar delineado estrictamente por las leyes y reglamentos; y el principio del **debido proceso**, en base al cual los servidores públicos deben ajustar su actuación al conjunto de procedimientos establecidos por leyes, reglamentos, manuales, entre otros.

Ahora bien, para el estudio de la administración pública han existido diversas Teorías, que si bien no es nuestra intención hacer una mención exhaustiva de éstas, consideramos que es importante para el objeto de este trabajo citar las más significativas, que como veremos guardan relación con el desarrollo de la administración pública.

#### **2.4.1. TEORÍAS POLÍTICAS**

Éstas dan gran importancia al estudio de la burocracia en relación con los procesos e instituciones políticas, para la comprensión del funcionamiento de la administración pública, por lo que analizan la vinculación de la burocracia con los poderes legislativo y judicial, su interacción con los grupos de presión, los ciudadanos, la opinión pública y los partidos. Dentro de éstas se encuentran las siguientes:

- A) **Teoría integracionista.**- Define a la administración como un sistema jerárquico cerrado, con el Ejecutivo a la cabeza, auxiliado por coordinadores y subordinados para la realización de sus programas, con una burocracia en la que las decisiones se toman de forma piramidal.
  
- B) **Teoría pluralista.**- Concibe al poder fragmentado dentro de la burocracia.

C) **Teoría de las Ciencias Praxiológicas.**- Su objeto es establecer las condiciones y métodos más útiles para la determinación de la política pública y señalan que el estudio de la administración pública debe comprender además de sus aspectos técnicos administrativos, los propósitos a los que sirve y el impacto en la sociedad de las decisiones gubernamentales, las causas y consecuencias de la actividad gubernamental.

D) **Teoría incrementalista.**- Plantea que las decisiones deben ser producidas por una diversidad de actores, partiendo de la base de que todos los intereses sean escuchados para integrarse en una solución satisfactoria, para que el proceso decisorio se manifieste de manera democrática.

Como vemos, nuestro sistema se identifica con la Teoría Integracionista, al otorgarse al Ejecutivo facultades amplísimas.

#### **2.4.2. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Ésta considera que la administración de las organizaciones públicas y privadas puede ser planeada y controlada mediante el uso de técnicas de ingeniería, matemáticas, económicas y de computación, pretende proveer lineamientos generales para solucionar, mediante el análisis científico, los problemas administrativos, concibiendo además a los ciudadanos como consumidores de los bienes y servicios gubernamentales y que la respuesta de la administración pública a las demandas ciudadanas se mejoraría con la creación de un sistema de mercado para las actividades del gobierno, estableciendo una especie de competencia entre los organismos públicos para proporcionar los bienes y servicios que requiere la ciudadanía. "Más que una teoría administrativa, la "ciencia de la administración", constituye un conjunto de métodos y técnicas, entre las cuales destacan: Los sistemas de información, la investigación de

operaciones, el análisis de sistemas, la programación dinámica, la estadística y probabilidad, la simulación, el análisis de redes, etc.<sup>49</sup>

### **2.4.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADA**

Se conceptualiza desde dos perspectivas, la primera al establecer la comparación empleando categorías tradicionales de organización, personal, finanzas, control y en el análisis general o de sectores de la administración pública y la segunda al retomar las ideas de Weber sobre su modelo burocrático como estructura de análisis para elaborar teorías de rango medio, estudiando las características burocráticas, o bien a través de la construcción de modelos. Lo importante de esta teoría es que considera que para reformar a la administración pública es necesario restringir el poder burocrático que impide la eficiencia administrativa.

### **2.4.4. TEORÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO**

Éstas teorías cobran gran relevancia para nuestro trabajo, ya que comprenden un campo multidisciplinario cuyo objeto es mejorar la acción administrativa, así como el fortalecimiento de la planeación y ejecución de los programas de desarrollo en los cuales el Estado debe tener un papel predominante utilizando inteligentemente los recursos de un país.

Las Teorías de la Administración para el Desarrollo se dividen en:

- A) Teorías que describen las insuficiencias de la administración pública y establecen soluciones conforme a los modelos burocráticos de los países desarrollados.-** Éstas se basan en el establecimiento de unidades de racionalización administrativa y adopción de un sistema de servicio civil entre otros.

---

<sup>49</sup> COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C., op. cit. Pág. 107.



- B) **Teorías de modernización administrativa.**- Su objeto de estudio son las diferencias contextuales de la administración pública en los países subdesarrollados, sugiriendo medidas colaterales no sólo administrativas, para hacer más funcionales a los organismos públicos, éstas teorías de modernización, tienden a adoptar el modelo Weberiano de la burocracia.
- C) **Teorías que formulan modelos de administración pública orientados a dirigir, estimular y controlar el cambio social.**- Resaltan la relevancia de la decisión política, la ideología y de los instrumentos sociales, políticos, administrativos, que consideran necesario para promover el desarrollo.
- D) **Teorías marxistas.**- Conciben al subdesarrollo como un proceso dialéctico consecuencia del desarrollo, asumen además la responsabilidad de otorgar servicios económicos, sociales y educativos mínimos para la subsistencia de las masas, cuyo objeto es el rompimiento de las relaciones de dependencia, lo que consideran necesario para que la administración pública se transforme.

Podemos concluir señalando, que es necesario concebir a la administración pública, como un conjunto de órganos e instituciones dependientes del poder ejecutivo, prestadoras de servicios requeridos por la sociedad, que se constituye además como un instrumento indispensable para el desarrollo de cualquier país dado el desenvolvimiento histórico que ha tenido, el cual se ha manifestado de acuerdo con el incremento y desarrollo de las actividades administrativas que desempeña el Estado, de ahí la importancia de su estudio y regulación jurídica, así como de la búsqueda constante a través del tiempo para encontrar mecanismos de mejora que permitan tener una administración pública más eficiente y acorde con las necesidades de la población.

## CAPITULO TERCERO

### EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO

#### 3.1. EVOLUCIÓN DE LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA DE DESARROLLO Y MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Como hemos visto, a través del tiempo los diversos estudiosos de la administración pública han buscado el establecimiento de mecanismos que permitan mejorar la función administrativa del Estado y acrecentar su capacidad de respuesta, de tal suerte que en nuestro país se han realizado acciones tendientes a alcanzar tales objetivos, mediante la creación de leyes que permitan regular y adecuar a un marco jurídico la función gubernamental, así como de organismos y programas encaminados al desarrollo y modernización de la administración pública.

La modernización del aparato administrativo ha sido un objetivo perseguido por todos los gobiernos, desde la gestión de Benito Juárez con las Leyes de Reforma hasta nuestros días, sin embargo, consideramos que el sistema que ha prevalecido en el poder ejecutivo en nuestro país, ha sido uno de los obstáculos para el desarrollo de la administración pública, tomando en cuenta que con cada presidente de la república ha sido necesario adecuar la administración y si bien el propósito de mejorarla y modernizarla ha sido el mismo en la mayoría de las etapas de nuestra historia, ello se ha visto afectado por el constante cambio de decisiones y la falta de continuidad de los programas, provocado por la orientación que cada régimen presidencial le imprime cada seis años.

Así tenemos, que es con Carranza cuando se podría señalar que se inaugura el presidencialismo en México, pues éste concebía a la administración pública como una forma de gobernar que no podía desarrollarse con eficacia si no estaba en manos del Poder Ejecutivo, tales ideas se reflejaron en la Constitución de 1917 mediante la cual se otorgó un poder excepcional al Estado

y en especial al Poder Ejecutivo, al respecto se ha expresado: " Carranza era partidario de que las ramas del poder público fuesen perfectamente bien delimitadas en sus funciones y en sus atribuciones... Pensaba que el poder en el cual debía radicar la fuerza era el Ejecutivo y que en el Legislativo residía tan sólo la facultad de legitimar esa fuerza."<sup>50</sup>

De esta forma el Constituyente de 1917 consideró a la organización central de la administración pública federal, estableciéndose con motivo de ello la primera Ley de Secretarías de Estado, en base a la cual, se crearon departamentos administrativos para auxiliar al presidente en asuntos de carácter técnico, así como, comisiones cuyo objeto era atender problemas muy concretos originados por la situación social que se vivía en aquel entonces.

Como se señaló en el primer capítulo de este trabajo, cobra especial importancia para nuestro objeto de estudio, el establecimiento del Departamento de Contraloría al cual se le asignaron las funciones de contabilidad de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública, la deuda pública y la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con el objeto de obtener mayor economía en los gastos y **eficacia** en los servicios.

La citada Ley de Secretarías de Estado promulgada en 1917, marcó un cambio importantísimo en la estructura del aparato gubernamental, al definir funciones y responsabilidades de la administración pública federal, que se presenta como una pluralidad de órganos subordinados al Titular del Ejecutivo.

Es durante el gobierno de Álvaro Obregón cuando se establecen las bases para fortalecer el aparato administrativo del Estado, por tanto en 1921 dentro del Departamento de Contraloría se crea un mecanismo administrativo que separó las funciones de fiscalización, glosa y pago; de igual manera, se establecieron inspecciones permanentes en todas las Secretarías de Estado cuyo objeto era

---

<sup>50</sup> Revista de Administración Pública. Número 54 abril-Junio. Ediciones INAP. México, 1983. Pág. 280.

vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos federales. Posteriormente el Departamento de Contraloría es suprimido mediante las reformas a la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado emitidas en abril de 1934 durante la gestión de Abelardo Rodríguez como Presidente de la República y sus funciones se fusionaron con las de la Secretaría de Hacienda.

Cobra importancia señalar, que en el año de 1933 el presidente Abelardo Rodríguez convocó a una reunión de trabajo para elaborar técnicamente un plan que sentara las bases del próximo gobierno, es así que se establece el llamado "Plan Sexenal" antecedente de lo que hoy conocemos como Plan Nacional de Desarrollo.

Manuel Ávila Camacho como Presidente de la República, intenta mejorar la administración pública, estableciéndose así en el año de 1943 una comisión intersecretarial permanente, integrada por los subsecretarios, secretarios generales de las secretarías y departamentos de Estado y un representante del Procurador General de la República, cuyas funciones consistían precisamente en formular y llevar a cabo un plan de mejoramiento de la administración, con ésta comisión surge indiscutiblemente el primer antecedente más cercano a nuestra época actual, en lo que respecta al establecimiento de organismos especialmente encargados del mejoramiento y desarrollo de la administración pública federal.

El objetivo principal de la citada comisión, era formular y llevar a cabo un plan intersecretarial coordinado, para perfeccionar la organización dentro de la administración pública, con el objeto de suprimir y reducir servicios innecesarios, mejorar el rendimiento de los servidores públicos, agilizar los trámites administrativos con el menor gasto para el erario y obtener así un mayor aprovechamiento de los recursos. De igual manera la citada comisión estudiaría las normas que regirían al proyecto de presupuesto de egresos.

Otra medida encaminada al mejoramiento y desarrollo de la administración pública fue la creación del Estado Mayor Presidencial, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1942; dicho organismo

de carácter técnico dependería directamente del Presidente de la República y se encargaría de auxiliarlo preparando la reorganización total del país en materia militar, económica, legal y moral. Las decisiones verbales o escritas del Presidente serían traducidas por el Estado Mayor Presidencial en acuerdos, planes, directrices e instrucciones, estando además facultado para vigilar su cumplimiento.

Posteriormente, durante el gobierno de Miguel Alemán se publica en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1946, una nueva Ley de Secretarías de Estado, destacándose la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, encontrándose dentro de ésta, la Dirección de Organización Administrativa encargada de realizar los estudios y sugerencias para el mejoramiento de la administración y que cambió además el enfoque legalista que exclusivamente se le había dado a la administración pública, al aplicar técnicas y estudios propiamente administrativos tendientes a organizar de mejor manera el aparato público, lo que se originó debido a la complejidad que fueron adquiriendo las instituciones por la creciente especialización que requerían, además del conocimiento jurídico y la utilización de sistemas de organización más modernos.

### **3.1.1. LA COMISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Durante el periodo de 1952 a 1958 la búsqueda de técnicas modernas para incrementar la productividad nacional fue prioritaria, de ahí que en el año de 1954 se estableciera la Comisión Nacional de Inversiones, adscrita directamente al Poder Ejecutivo Federal; el objeto de su creación consistió principalmente en la necesidad de buscar una mejor coordinación en el ordenamiento de las inversiones públicas, jerarquizándolas de acuerdo con la atención preferente de los requerimientos sociales de mayor urgencia, de esta forma la Comisión Nacional de Inversiones elaboró para el periodo de 1953 a 1958 el primer Programa Nacional de Inversiones, el cual marcó la pauta para el fijamiento de metas de crecimiento en base a un programa de desarrollo.

Adolfo López Mateos ocupa la Titularidad del Poder Ejecutivo a partir de diciembre de 1958 y durante su periodo de gestión se dio gran importancia a la administración pública, al respecto José Fernández Santillán ha señalado: "Las adecuaciones que sufrió la administración pública para enfrentar y solucionar las demandas fundamentales, después de dieciocho años de una rápida expansión industrial, hicieron redefinir sus estructuras internas bajo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 que trajo los más importantes cambios en la administración central desde la época cardenista, sobre todo en el sector económico y en las unidades de programación global del sector público."<sup>51</sup>

La citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, siendo de gran importancia para nuestro trabajo la creación de la Secretaría de la Presidencia, cuyas funciones eran de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversiones. " La Secretaría de la Presidencia cumpliría con la necesidad inaplazable de contar con un plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; la planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la planeación de las obras, sistemas y aprovechamientos de aquellas instituciones y la proyección del desarrollo regional, funciones que sin duda contribuirían a utilizar sin desperdicio ni estéril duplicación los recursos humanos y naturales del país; a proveer el desenvolvimiento económico y social de regiones que demandan atención especial del gobierno; a fomentar la producción corrigiendo la desigual distribución del ingreso nacional, estimulando la formación de capitales mexicanos y equilibrando las etapas de nuestro adelanto..."<sup>52</sup>

De esta forma, el primero de marzo de 1962 se establece dentro de la citada Secretaría, la Comisión Intersecretarial encargada de elaborar planes conjuntos

---

<sup>51</sup> Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública en México. Ediciones INAP, México, 1980. Pág. 93

<sup>52</sup> Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes presidenciales. La Administración Pública. Tomo V. Volumen V. México, 1976. Pág. 102.

de acción para toda la administración pública, elaborándose así el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 que tuvo como objetivos principales la regulación económica y la mejora de la distribución del ingreso.

Es durante el periodo de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, cuando se empiezan a gestar las ideas de reformas sustanciales en la administración pública, pretendiéndose que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, se constituyeran en factores eficientes del desarrollo nacional, abarcando los campos en materia de organización y funcionamiento de las entidades del sector público, las normas que las rigen, sus sistemas de coordinación, los elementos materiales con que trabajan, el adiestramiento del personal y el sistema de planeación y programación.

El propósito fundamental de éstas ideas fue la realización de una reforma a fondo de la administración pública federal, a efecto de lograr una adecuada y equilibrada distribución de facultades entre las dependencias que la conforman, tratando de agilizar, hacer eficaz y modernizar al aparato administrativo, se ha señalado que durante este periodo: "... se propuso un severo examen de la administración pública, con objeto de sugerir las reformas que hicieran de ella un instrumento real para el desarrollo económico y social del país."<sup>53</sup>

Surge así en 1965 la Comisión de Administración Pública, dentro de la Secretaría de la Presidencia, cuyas funciones eran principalmente dar cumplimiento al mandato del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que a la letra señalaba: " Artículo 16, Fracción IV. Coordinar los programas de Inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse" <sup>54</sup>

Coincidimos con lo expresado por José Fernández Santillán en cuanto a la importancia de la creación de la citada Comisión de Administración Pública, que

---

<sup>53</sup> Revista de Administración Pública, Número 54. op. cit. Pág. 324.

<sup>54</sup> Diario Oficial de la Federación, Diciembre 24 de 1958.

califica como "un hecho de gran importancia dentro de la administración pública mexicana, ya que, a partir de ella pudo considerarse la reforma administrativa como un proceso continuo y sistemático."<sup>55</sup>

La Comisión de Administración Pública (CAP) tenía como funciones la realización de un diagnóstico con el objeto de mejorar y actualizar los sistemas y métodos de organización y funcionamiento de la gestión gubernamental y derivado de ello en el año de 1967 da a conocer su primer "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", planteándose en éste como objetivo primordial "Sentar las bases para iniciar los trabajos de reforma administrativa a nivel global y trazar lineamientos generales requeridos para el desarrollo de las acciones de mejoramiento institucional; coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social; introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior; lograr mejor preparación del personal gubernamental, así como proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan."<sup>56</sup>

Los estudios y proyectos realizados por la citada Comisión sobre los principales sistemas administrativos, sirvieron de base para promover y coordinar las acciones de reforma administrativa de las cuales hablaremos más adelante; con motivo de estos estudios se detectó la falta de instrumentos para la planeación de la actividad gubernamental, para combatir esta situación la CAP consideró procedente que en cada Secretaría y Departamento de Estado se estableciera una unidad de organización y métodos, cuyas funciones consistirían en estudiar y programar las mejoras administrativas de cada entidad del sector público.

---

<sup>55</sup> Fernández Santillán, José. op cit . Pág. 93

<sup>56</sup> Secretaría de la Presidencia. Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana. Comisión de Administración Pública. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1967.



### **3.1.2. PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL**

El sexenio comprendido de 1970 a 1976, encabezado por Luis Echeverría, se caracterizó por la creación de una gran cantidad de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como de fideicomisos, fondos y comisiones; se establece un nuevo modelo de desarrollo conocido como "Desarrollo Compartido", que incluía la participación de las grandes masas en la distribución de la riqueza generada en la actividad económica, ello provocó la reorganización necesaria de la administración pública federal con el objeto de asegurar la realización de los programas que se llevarían a cabo mediante la coordinación de esfuerzos y el uso racional de los recursos humanos y materiales.

En 1971 la citada Comisión de Administración Pública, es sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos, creada también en el seno de la Secretaría de la Presidencia y encargada de la coordinación global de los trabajos de reforma administrativa.

Mediante Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1971, se establecieron las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas, encomendándose a los titulares de las dependencias, la creación de Comisiones Internas de Administración, auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos (UOM) con el objeto de que se estudiaran y propusieran las reformas que fueran necesarias en la administración pública y se establecieran sistemas que propusieran su eficiencia, de igual manera se les atribuyó a estas Unidades la "...asesoría técnica, el planteamiento y la ejecución de las reformas administrativas."<sup>57</sup>

El 11 de marzo de 1971 en el Diario Oficial de la Federación, se dispuso que cada una de las dependencias del ejecutivo federal estableciera Unidades de Programación, cuyas funciones fueron las de señalar objetivos precisos de

---

<sup>57</sup> Revista de Administración Pública, Número 54. op. cit. Pág. 327.

trabajo y formular planes concretos con el objeto de alcanzarlos, respecto de estas Unidades de Programación se ha señalado el beneficio que representó: " ...su adecuada coordinación permitió el establecimiento de un sistema de información que facilitó la toma de decisiones por parte de cada titular y del gobierno en su conjunto proporcionando datos confiables a todos los sectores."<sup>58</sup>

Los trabajos de reforma administrativa recayeron en la Dirección General de Estudios Administrativos, que al efecto elaboró un plan conocido como "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", éstas bases se integraron por once programas y señalaron además el marco de referencia para llevar a cabo las reformas en materia de programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, bases legales, recursos materiales y humanos "...Este documento estableció el marco conceptual utilizado para promover y coordinar la reorganización del aparato administrativo."<sup>59</sup>

Las citadas bases se establecieron principalmente con el objeto de dar continuidad y permanencia a la reforma administrativa, con motivo de las nuevas exigencias del desarrollo.

Derivado de la necesidad de transformación y reorganización interna de algunas dependencias y con el objeto de establecer su rendimiento y mejorar además la gestión gubernamental mediante la desconcentración de funciones y la simplificación de los trámites, se aprobaron y publicaron en enero de 1972, reformas a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ello encaminado precisamente al desarrollo de nuestra Administración Pública Federal.

La Reforma Administrativa cuyo objeto prioritario fue lograr la eficiencia de la acción pública, cobra mayor auge durante la gestión del Presidente de la

---

<sup>58</sup> Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes presidenciales. op. cit. Pág. 399.

<sup>59</sup> Revista de Administración Pública, Número 54. op. cit. Pág. 327.

República José López Portillo, quien dio gran importancia a esta reforma por haber sido incluso Presidente de la Comisión de Administración Pública en 1965, por lo cual en ésta etapa con base en las experiencias anteriores de mejora de la administración, se definen estrategias más acabadas y precisas.

Los principales propósitos de la reforma administrativa fueron los siguientes:

- Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias descentralizadas.
- Evitar duplicaciones.
- Regularizar las dependencias cuya organización resultaba necesaria, desde el punto de vista del derecho administrativo.
- Racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones.
- Instituir que el gasto público se presupuestara con base en programas, propiciando la oportuna evaluación de los resultados.
- Establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática.<sup>60</sup>

Asimismo la citada reforma fue enmarcada jurídicamente con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, ordenamiento que cobra gran importancia, por regular a la administración pública como un todo, al haberse integrado las normas que le son aplicables en un solo instrumento jurídico, en cuanto a ésta se ha señalado: "La Ley Orgánica de la Administración Pública tiene como mérito principal el de constituir el primer intento serio de una regulación omnicompreensiva de esta importante institución pública del gobierno mexicano."<sup>61</sup> Dicha Ley Orgánica abroga a la Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

De acuerdo con lo expresado por el investigador Rodrigo Moreno Rodríguez, "La ley orgánica se encarga de regular la organización y funcionamiento de la administración pública federal, en su conjunto; establece las partes que la

---

<sup>60</sup> Cfr. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Segunda Reimpresión. México 1996. Pág. 9.

<sup>61</sup> Revista de Administración Pública, Número 54. op. cit. Pág. 329.

integran (administración pública centralizada y paraestatal); determina las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, designándoles competencia específica y establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, contiene las principales funciones de apoyo global que la administración debe realizar en todo su ámbito competencial de manera horizontal.<sup>62</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 establecía en su artículo 1°. las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal de la siguiente forma:

" 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 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.<sup>63</sup>

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública en vigor, ya no contempla en forma directa a la Procuraduría General de la República, y agrega a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Los cambios institucionales originados con la expedición de ésta Ley, tuvieron como objetivo principal el organizar el gobierno adoptando la programación como instrumento fundamental, al establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público, fortalecer el pacto federal y mejorar la administración de justicia, acciones directamente vinculadas con el Programa

---

<sup>62</sup> MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. op. cit. Pág. 235.

<sup>63</sup> LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL, Diario Oficial de la Federación, Diciembre 29 de 1976.

de Reforma Administrativa; este programa fue también el origen para la creación de disposiciones jurídicas encaminadas a regular el funcionamiento del aparato administrativo, como lo fueron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública publicadas el 31 de diciembre de 1976, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal y la de Obra Pública.

Con el objeto de regular y fortalecer la reforma administrativa del Estado, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1977, se establece la Coordinación General de Estudios Administrativos que sustituyó a la anteriormente citada Dirección General de Estudios Administrativos, el objetivo principal de la Coordinación fue estudiar y promover las modificaciones que deben hacerse a la Administración Pública Federal, así como coordinar y evaluar su ejecución. El marco normativo para la creación de la citada Coordinación lo fue el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que actualmente establece:

"ART. 8°.- El titular del Poder Ejecutivo contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República."

Asimismo, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 19 de septiembre de 1977, López Portillo emite el "Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la administración pública federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta." <sup>64</sup> el cual aboga el acuerdo presidencial para el establecimiento de sistemas de orientación e información al público expedido por Luis Echeverría el 5 de abril de 1973, en el que se señalaba: "... el volumen y la diversidad de asuntos a cargo del Estado, y la complejidad cada vez mayor de sus estructuras y sistemas administrativos, hacen menester dedicar especial atención a los

---

<sup>64</sup> Diario Oficial de la Federación, Septiembre 19 de 1977.

relacionados con la prestación eficaz y oportuna de los servicios que proporciona, para lo que se requiere que el público esté debidamente informado acerca de los requisitos, trámites, horarios y oficinas públicas donde debe realizar sus gestiones, con el consiguiente cambio de actitud de los servidores públicos para que brinden una atención eficiente y cordial...<sup>65</sup>

Con estos acuerdos vemos que se empezó a gestar la búsqueda de una mayor comunicación entre la ciudadanía y los organismos públicos, estableciéndose un sistema de captación de quejas y sugerencias, con el objeto de mejorar la prestación de los servicios públicos.

Conforme a lo señalado en el citado Acuerdo del 19 de septiembre de 1977, se encargó a la Coordinación General de Estudios Administrativos la coordinación de las acciones a realizarse en cumplimiento del mismo, siendo importante mencionar, que tales disposiciones constituyen un antecedente directo de lo que hoy se conoce como el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadana, que posteriormente establece la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyo seguimiento llevan a cabo los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por otra parte y con motivo de las actividades emprendidas para la reforma administrativa, el 24 de abril de 1979 se emite el "Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la administración pública federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente programado y participativo de reforma administrativa" en el cual se señaló que: "... para instrumentar adecuadamente el actual programa de gobierno y responder con eficacia a las exigencias políticas, económicas y sociales que afronta el país, el Titular del Ejecutivo Federal planteó la necesidad de reorganizar la Administración Pública, dotándola de los instrumentos que le permitan programar y coordinar los esfuerzos nacionales y servir así con mayor eficiencia, eficacia y congruencia al pueblo de México."<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Diario Oficial de la Federación. Abril 5 de 1973.

<sup>66</sup> Diario Oficial de la Federación. Abril 24 de 1979.

De esta forma vemos, que las actividades en materia de desarrollo y modernización administrativa fueron tomando gran relevancia dentro de la Administración Pública Federal, principalmente a partir del Programa de Reforma Administrativa, que fue un parte aguas para la creación y establecimiento de otros planes y programas tendientes al desarrollo, sin embargo, se ha señalado que los resultados a nivel institucional del citado Programa, no fueron significativos, pues si bien es cierto, se obtuvieron logros principalmente en la creación de canales de comunicación entre las instituciones públicas y los ciudadanos, a través de los Sistemas de Orientación e Información al público, la colocación de buzones para captación de quejas y sugerencias, la creación de directorios del Gobierno Federal, también lo es, que los servicios y atención al público no fueron sustancialmente mejorados.

Como consecuencia del Programa de Reforma Administrativa, tiene lugar la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, cuyas acciones se encaminaron a " inducir institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas" <sup>67</sup> a través del cual se establecen las bases de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, señalándose al efecto:

"Nuestro Proyecto Nacional es democrático, representativo y popular. Define el concepto de democracia en todas sus dimensiones: como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo... Destaca así en nuestra práctica democrática el concepto de participación. Participación en el poder, en la definición de las normas, en las decisiones económicas y en la crítica de la actividad pública en un marco de responsabilidad compartida... Las anteriores dimensiones explican la filosofía de la democracia mexicana, que requiere respeto efectivo de los individuos, acción permanente para corregir desigualdades y garantizar el disfrute general y equitativo del bienestar, la

---

<sup>67</sup> Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. Acciones y Resultados. Pág. 41.

cultura y las oportunidades; sólo así la democracia se hace perdurable en un auténtico estilo de vida nacional...<sup>68</sup>

Así es que el término "democracia" es representativo como un agente de cambio para nuestro sistema nacional, aunque con una aplicabilidad casi nula, pues aún hoy en día es cuestionable si tal connotación es ya un hecho en la realidad política, social y económica de nuestro país, pues si bien existe mayor participación e interés de la ciudadanía, la democratización en todos los ámbitos, consideramos, implica fortalecer dicha participación y más aún, que la misma sea efectivamente tomada en cuenta para las decisiones que adopta el Gobierno y que afectan a toda la población.

El establecimiento del Plan Global de Desarrollo conllevó además a la aprobación de un nuevo orden normativo en materia de planeación y desarrollo nacional durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, mediante las reformas y adiciones a los artículos 25 y 26 Constitucionales, en este último dispositivo constitucional se establece precisamente, que la planeación será democrática y que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas para incorporarlas al plan y programas de desarrollo, de esta forma se consolida constitucionalmente el proceso participativo de la sociedad mexicana en las acciones a ejecutar por parte del Gobierno.

Como resultado de las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución, es expedida la Ley de Planeación aprobada el 29 de diciembre de 1982 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, misma que abroga la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, dicha Ley consolida el Sistema Nacional de Planeación Democrática, al establecer en su artículo 12 que a continuación se cita:

"Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a

---

<sup>68</sup> Ibidem. Págs. 26 y 27.



cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.<sup>69</sup>

En esta Ley se enmarca jurídicamente la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo a que se refiere el artículo 26 de nuestra Constitución Política, la elaboración y seguimiento de dicho Plan se establece como competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; señalándose además en el artículo 18 de la Ley de Planeación que la Secretaría de la Contraloría deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos del plan y los programas.

Al respecto, cobra gran importancia para nuestro objeto de estudio la creación en el año de 1982 de la mencionada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de "garantizar una administración pública más honesta y transparente en su actuar, así como de sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo."<sup>70</sup> cuyo antecedente como ya señalamos, lo fue la creación en el año de 1917 del Departamento de Contraloría.

Las principales actividades de la Secretaría de la Contraloría consistieron principalmente en la simplificación de la gestión gubernamental, el control, seguimiento y fiscalización del ejercicio del gasto público federal, así como el cumplimiento de los Servidores Públicos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos creada en 1982, destacando además la instrumentación del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

---

<sup>69</sup> Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. Enero 5 de 1983.

<sup>70</sup> PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000, Pág. 62.

Con motivo de la reordenación económica que tuvo lugar durante la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado a finales del año de 1982, se derogan las disposiciones que dieron origen a la Coordinación General de Estudios Administrativos a la que nos referimos anteriormente, señalándose en el artículo segundo del acuerdo publicado el 19 de enero de 1983, que las funciones que desarrollaba dicha unidad en lo sucesivo, serían ejecutadas por las Dependencias competentes de acuerdo con las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Precisamente mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, se emite el Reglamento Interior de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que en su artículo quince señalaba que contaría con una Dirección General de Planeación, cuyas facultades principales fueron las siguientes:

I.- Aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas relativos;

II.- Planear el sistema de control y evaluación gubernamental;

III.- Realizar los estudios proyectos y programas a fin de integrar a la Secretaría al Sistema Nacional de Planeación democrática en los términos y para los efectos de los artículos 9 y 12 de la Ley de Planeación.<sup>71</sup>

Como vemos las funciones de la Secretaría de la Contraloría estaban ya en mucho encaminadas al desarrollo de la administración pública, sin embargo aún no se establecía específica y normativamente dentro de su ámbito de competencia esta actividad.

---

<sup>71</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Enero 19 de 1983.

### 3.1.3. PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El 8 de agosto de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas." cuyo objetivo principal fue: "... facilitar la relación de la ciudadanía con la Administración Pública, mediante la simplificación de trámites y procedimientos como una medida impostergable para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, democratizar la vida nacional, alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública y atenuar uno de los factores que **propician conductas inconvenientes al interés público.**"<sup>72</sup> En el texto transcrito de este acuerdo, se refleja la intención de luchar contra la corrupción en el servicio público, idea que ha sido retomada en programas posteriores sin grandes resultados, como veremos más adelante.

Igualmente se destaca en el citado acuerdo: "Que la simplificación administrativa, además de estar estrechamente vinculada con la renovación moral de la sociedad, es también un estímulo importante para descentralizar la vida nacional, para radicar la solución de los problemas en el lugar donde se originan, a fin de propiciar agilidad y economía en la actividad administrativa."<sup>73</sup>

El Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal comprendió tres vertientes de actuación, la primera considerada como la más trascendente para los propósitos del programa, consistió en agilizar los trámites que los ciudadanos efectúan ante el aparato administrativo público, para exigir la realización de sus derechos o cumplir con sus obligaciones; la segunda, mejorar las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales que prestan servicios públicos y los ciudadanos y por último,

---

<sup>72</sup> Diario Oficial de la Federación. Agosto 8 de 1984.

<sup>73</sup> Idem.

se incluyeron acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios.

Con motivo del establecimiento del citado Programa, se señaló: "El gobierno de México ha tomado el compromiso de impulsar la renovación moral de la sociedad y ha empezado por el sector público. Hay avances significativos en el combate a la corrupción entre los servidores públicos, sin que ello signifique que la labor ha concluido. El gobierno de la República está consciente de que el esfuerzo realizado no es suficiente porque los corruptos no se acaban por decreto, sin embargo, se han establecido las condiciones jurídicas y operativas que propician transparencia y dificultan el comportamiento deshonesto. La simplificación administrativa, como política de gobierno, constituye un instrumento para hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las instituciones gubernamentales y para impulsar la renovación moral en el sector público, ya que la dilación y el trámite engorroso florecen las corruptelas y se abre la puerta de la desconfianza..."<sup>74</sup>

De acuerdo con lo anterior, es evidente la importancia que va tomando para el desarrollo de la Administración Pública Federal la eliminación de la corrupción, siendo el Programa de Simplificación el inicio de la búsqueda por acabar con aquellas circunstancias que se dan en los trámites gubernamentales, que generan tal conducta tan nociva para la sociedad. Asimismo es notorio que los programas anticorrupción que se han adoptado hoy en día no representan algo nuevo en la gama de acciones que han existido para mejorar nuestra administración pública.

Es importante señalar que en el acuerdo por el que se crea el Programa de Simplificación Administrativa, se mencionaba: "Que para impulsar la renovación moral en el sector público federal, entre otras importantes medidas, el Gobierno de la República, por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creó la Secretaría de la Contraloría General de

---

<sup>74</sup> Revista de Administración Pública. Número 65-66. Introducción, Enero-Junio 1986. Instituto Nacional de Administración Pública. Págs. 13-14.

la Federación que, además, habrá de contribuir a mejorar y elevar la eficiencia de sus dependencias y entidades." Así se facultó a la citada Secretaría de la Contraloría hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conocida como SECODAM, para coordinar el proceso de simplificación administrativa en su conjunto, debiendo efectuar las labores de inducción, seguimiento y evaluación de las acciones, así como informar periódicamente al Presidente de la República sobre el desarrollo general del Programa.

Las facultades de la Secretaría de la Contraloría para actuar en relación a la simplificación administrativa, se encontraron además fundamentadas en el artículo 32 bis, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada y adicionada mediante Decreto publicado el 29 de diciembre de 1982, que en su fracción primera le facultaba para "planear, organizar y coordinar, el sistema de control y evaluación gubernamental." y en las fracciones XVI y XVII, para atender las diversas quejas de los particulares y para cuidar el desempeño honesto y responsable de los servidores públicos. Es importante señalar que en este tiempo, las facultades en materia de modernización administrativa correspondían de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 fracción XIV de la citada Ley Orgánica, a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, y que se refería a establecer la política de las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e Institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento administrativo, en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia; siendo evidente que las funciones en materia de desarrollo y modernización administrativa se encontraban aún dispersas.

Con motivo de las atribuciones que le fueron encomendadas en materia de simplificación administrativa, la Secretaría de la Contraloría pretendió desarrollar acciones gubernamentales tendientes a:

- Clarificar las líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan.

- Eliminar normas innecesarias o reiterativas que obstaculizan el proceso administrativo o impiden agilizar y eficientar la prestación de los servicios públicos, y que además provocan la ineficiencia y la aparición de conductas de corrupción.
- Precisar y difundir ampliamente entre los ciudadanos, los procedimientos y trámites administrativos simplificados para la prestación de los servicios a fin de eliminar la practica de exigir requisitos no previstos, con el objeto de alterar los trámites e influir arbitrariamente en la prestación de un servicio.

Para tal objeto, dicha Secretaría integró dentro de su estructura y mediante reformas a su Reglamento Interior, a la Dirección General de Simplificación Administrativa, a la cual de acuerdo con lo señalado en el artículo 17 del mencionado Reglamento publicado el 16 de enero de 1989, le correspondían además de la promoción de la simplificación administrativa, el propiciar la concertación de compromisos específicos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública, para mejorar los servicios públicos, así como, el promover acciones que estimulen la vocación de servicio de los servidores públicos.

Así vemos, que el Programa de Simplificación Administrativa se constituyó en un proceso de captación de información proveniente de la ciudadanía o de la propia administración, acerca de los procesos y trámites de la Administración Pública Federal, mediante los cuales presta sus servicios al público, lo anterior con el objeto de revisar dichos trámites y procesos eliminando los que fuesen innecesarios o superfluos, a fin de facilitar las relaciones entre la población y la administración y convertir a cada dependencia o entidad en un instrumento eficaz que ofrezca al público procedimientos sencillos, trámites rápidos, atención considerada, así como, orientación e información accesible y oportuna acerca de los servicios y trámites gubernamentales.

Al citado proceso de simplificación también se le denominó "desburocratización" y de él se derivó el Programa de Reforma de Ventanillas, cuyos subprogramas consistieron principalmente en: Orientación e información al público, captación de quejas y sugerencias, simplificación de sistemas y procedimientos, desconcentración administrativa, adecuación de instrumentos jurídicos, mejoramiento del medio ambiente laboral y de las áreas de atención al público, capacitación y sensibilización del servidor público, así como difusión de derechos y obligaciones de los usuarios.

Existieron logros con motivo de la instrumentación de estas acciones, sin embargo, es palpable hoy en día que no fueron suficientes, pues consideramos que las estrategias planteadas en el Programa de Simplificación no fueron desarrolladas en forma generalizada por todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de que los objetivos de dicho programa se debieron de incorporar en forma permanente al quehacer cotidiano de los organismos gubernamentales para el continuo desarrollo de los mismos, pues aun hoy en día existen trámites complicados e innecesarios dentro de los servicios públicos y evidentemente la corrupción que se propicia con esto, no se ha podido eliminar.

Con el objeto de precisar y mejorar las actividades en materia de modernización y desarrollo administrativo, mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, se cambia la denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por el de **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo - SECODAM -**, otorgándose así expresamente a dicha Dependencia las atribuciones en materia de coordinación y organización del desarrollo administrativo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de las funciones en materia de patrimonio federal que tenía anteriormente a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social, incorporándose a su estructura la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales.

Con motivo de dichas reformas, se incorporaron también a las atribuciones de la SECODAM las relativas a Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos, Desincorporación de Activos, Servicios y Obras Públicas, así como la responsabilidad de autorizar en forma mancomunada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De las atribuciones encomendadas a dicha Secretaría nos ocuparemos y abundaremos posteriormente, especialmente en lo relativo al desarrollo administrativo que es el tema de nuestro interés.

### 3.2. RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL

Las actividades del Estado en materia de desarrollo administrativo se encuentran fundamentadas en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte que interesa a la letra rezan:

**"Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable 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..."<sup>75</sup>

**"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.

---

<sup>75</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Decimoquinta Edición. Editorial Porrúa, S.A, México, 2001. Pág. 355.



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 para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte 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." <sup>76</sup>

Vemos así que el artículo 25 de nuestra carta magna, otorga al Estado la facultad para dirigir la rectoría del desarrollo nacional, buscando que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y el régimen democrático, que permita además el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos o clases sociales, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, así como de una equitativa y justa distribución del ingreso y la riqueza.

De igual manera se establece que 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

---

<sup>76</sup> Ibidem. Pág. 363.

libertades que otorga la Constitución. Evidentemente dentro del desarrollo nacional se consideran aquellas actividades que lleva a cabo el Estado como prestador de servicios públicos, que implican la participación de todos los sectores de la sociedad y por supuesto de los servidores públicos que forman parte integrante de la Administración Pública Federal.

Por su parte el artículo 26 establece esencialmente, que 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. Para tal efecto, se excluyen los planes autoritarios al plasmarse que la formulación del sistema de planeación y de los planes y programas que de él emanen se llevaran a cabo mediante un amplio proceso participativo, de esta forma de acuerdo con lo señalado por el precepto constitucional en cita, la voluntad ciudadana es quien determinará en gran medida los objetivos a seguir para el desarrollo nacional.

En este precepto constitucional se advierte claramente la facultad que se otorga a los gobernados para participar y aportar en el proceso de planeación, precisamente a efecto de que el mismo sea democrático; este es un objetivo aún no alcanzado y si bien la intención del legislador es buena, la lucha por lograr un real y eficaz proceso participativo de la ciudadanía en las actividades gubernamentales, aún persiste.

El ordenamiento reglamentario de los artículos 25 y 26 Constitucionales es la Ley de Planeación, que principalmente en sus artículos 1º, 2º, 21, 22, 26, 27, 28 y 29 norma las actividades que en materia de desarrollo debe llevar a cabo el Estado y que por su importancia se enuncian a continuación:

El artículo 1° de la Ley de Planeación vigente, señala que las disposiciones de dicha ley son de orden público e interés social y en su fracción I define precisamente como uno de sus objetivos el establecer: "las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de está, las actividades de la Administración Pública Federal."<sup>77</sup>

Cobra importancia lo dispuesto por el artículo 2° de la misma, que define cual es el objetivo de la planeación, al establecer que ésta: " ... deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."<sup>78</sup>

De lo anterior se deriva que las actividades a realizar por parte del Estado en materia de desarrollo administrativo deberán llevar un proceso de planeación, acorde a los ideales planteados en nuestra carta magna.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley señala la forma y términos en que deberá ser elaborado el Plan Nacional de Desarrollo, cuya vigencia no excederá del periodo presidencial en que sea expedido, aunque dicho dispositivo legal refiere que el Plan puede contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo, como a continuación se cita:

**" ARTICULO 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

---

<sup>77</sup> Ley de Planeación, Agenda de la Administración Pública Federal, Cuarta Edición, Ediciones Fiscales Isef. México D.F., 2001. Pág. 1.

<sup>78</sup> Ibidem. Págs. 1 y 2.

período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia 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.<sup>79</sup>

En el artículo 22 se encuadran normativamente los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo, y los clasifica en sectoriales, institucionales, regionales y especiales, asimismo establece que dichos programas "... observaran congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor."<sup>80</sup>

Para nuestro objeto de estudio, nos referiremos a los Programas Especiales, los cuales, según lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley de Planeación se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, de acuerdo con el Plan Nacional o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector, a este respecto los artículos 27, 28 y 29 de la Ley en comento, establecen la elaboración de programas anuales por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que contengan los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes, asimismo, deberán especificar las acciones que serán objeto de coordinación

---

<sup>79</sup> Ibidem. Pág. 7

<sup>80</sup> Idem.

con los gobiernos de los estados, y en el artículo 29 se define la forma y términos en que serán aprobados los planes y programas, que en el caso de los programas especiales serán sometidos al Titular del Ejecutivo Federal para su consideración y aprobación, por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, resaltando en este último ordenamiento que aun no ha sido reformado para establecerse expresamente la Secretaría a la cual corresponde actualmente tal función, dada la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Es relevante lo señalado por el artículo 31 de la Ley de Planeación, que establece la revisión periódica únicamente en el caso del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, no así para los programas institucionales, regionales y especiales, los cuales a nuestro juicio también deberían estar incluidos en esta disposición.

Por último el artículo 32 del ordenamiento legal que nos ocupa, establece en su primer párrafo que 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.<sup>81</sup>

El artículo 37 fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, reformada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, establece como una de las facultades de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la de:

"VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la

---

<sup>81</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 8.

eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;...<sup>82</sup>

Mediante esta reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se otorgan y concentran en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las facultades en materia de organización y coordinación del desarrollo administrativo, actividades que como hemos visto, anteriormente se encontraban dispersas en diversas Secretarías de Estado, de tal suerte que con ello se pretende que la función de la mencionada Secretaría no se circunscriba únicamente a la vigilancia, inspección y fiscalización, sino que participe directamente en el mejoramiento y modernización de la Administración Pública Federal.

### **3.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

El 31 de mayo de 1995, el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, expidió el decreto por el cual, en cumplimiento de lo señalado por el artículo 26 de nuestra Constitución se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en dicho decreto se establece la obligatoriedad de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de ajustarse a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidos en el Plan, así como de su difusión y ejecución en el ámbito de sus respectivas competencias.

En el artículo tercero del citado decreto se establece, que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de la Ley de Planeación vigente y demás

---

<sup>82</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Agenda de la Administración Pública Federal. Cuarta Edición. Ediciones Fiscales Isef. Enero 2001. Pág. 37.

disposiciones aplicables, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendientes al logro de los objetivos de dicho Plan.<sup>83</sup>

Los objetivos principales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fueron los siguientes:

- 1.- Fortalecer el ejercicio de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- 2.- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de conflictos.
- 3.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- 4.- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria bajo los principios de equidad y justicia.
- 5.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

---

<sup>83</sup> Cfr. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, Mayo 31 de 1995. Pág. 2.

Asimismo, en la introducción al Plan se resalta la importancia que tiene la corrupción en el entorno de la administración pública, catalogándola como un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Para acabar con ésta se propone la actualización del fundamento jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público, llevando a cabo una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la confrontación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma.

Actualmente podemos decir que las adecuaciones al marco jurídico en cuanto a los Órganos Internos de Control se efectuaron mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1996, a través de las cuales se estableció como facultad del Titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la de designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los de las áreas de quejas, responsabilidades y auditoría de dichos órganos, a quienes se les otorga el carácter de autoridad. Cobra importancia dicha reforma ya que a través de esta se buscó obtener una actuación más eficiente y autónoma de las también llamadas Contralorías Internas, al establecer su dependencia jerárquica y funcional con la Secretaría de Contraloría, toda vez que anteriormente los titulares de las mismas eran designados por los Directores de las Dependencias y Entidades, lo que evidentemente restaba autonomía en su actuación de vigilancia e inspección.

De igual manera, en cumplimiento a lo señalado en el párrafo antes transcrito del Plan Nacional 1995-2000, se cambia la denominación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados por la de Auditoría Superior de la Federación, ello de acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de



2000 que en sus artículos segundo y tercero transitorios ordena tal cambio, estableciéndose así la entidad de fiscalización superior a que se refería dicho Plan.

Ahora bien, en materia de desarrollo administrativo, los propósitos del gobierno federal durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, fueron establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, conforme lo siguiente:

"El desenvolvimiento de México, requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad."<sup>84</sup>

Con el objeto de cumplir con los objetivos del Plan se establecen varias líneas de estrategias, como lo son la promoción de la descentralización administrativa, mediante el análisis, revisión, adecuación y congruencia entre funciones, facultades y estructuras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; mejorar los sistemas de control y rendición de cuentas, mediante la reforma "estructural y profunda" de los organismos y mecanismos

---

<sup>84</sup> Ibidem. Pág. 39.

de control, así como la simplificación y adecuación del marco normativo con el objeto de mejorar la calidad y atención a la ciudadanía.

Cobra importancia para nosotros, lo relativo a la Profesionalización de los Servidores Públicos, establecida como línea de estrategia del Plan, para mejorar la administración pública y coincidimos con lo señalado al respecto en cuanto a que: "La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo... La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo..."<sup>65</sup>

Lo anterior es de suma importancia para el desarrollo de la administración pública, toda vez que los servidores públicos son la base fundamental del funcionamiento y mejoramiento de ésta; desafortunadamente es palpable hoy en día que no ha habido un cumplimiento adecuado ni permanente a este objetivo, lo que consideramos es uno de los principales obstáculos en el desarrollo y mejoramiento de la administración pública de nuestro país, como más adelante señalaremos.

La ejecución y cumplimiento de las directrices en materia de desarrollo y modernización administrativa establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, correspondieron a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, acorde a lo señalado en el artículo 37 de fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que anteriormente fue citado y

---

<sup>65</sup> Ibidem. Pág. 40.

las acciones a emprender al respecto por dicha Secretaría se encuentran plasmadas en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, que es tema de nuestro siguiente capítulo.

Con motivo del cambio de gobierno a cargo del Lic. Vicente Fox Quesada, y en cumplimiento a lo señalado por el artículo 21 de la Ley de Planeación vigente, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo del año dos mil uno, fue expedido el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual contiene las principales acciones a realizar en dicho periodo.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

#### **4.1. ATRIBUCIONES DE LA SECODAM EN MATERIA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

Como se refirió en el capítulo tercero de este trabajo, en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en particular en la fracción VI de dicho dispositivo legal, se señalan las facultades que en materia de desarrollo administrativo le corresponden.

Así tenemos que es competencia de la SECODAM, el organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, mediante la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, por tanto se faculta a dicha Secretaría para realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis así como, dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con estos objetivos.

Al respecto, cabe señalar que las actividades encomendadas a la SECODAM, se refieren además a la vigilancia, el control y la evaluación de la administración de los recursos y de la gestión pública, con un enfoque eminentemente preventivo y participativo que apoye el mejoramiento de la acción gubernamental.

Podemos resumir entonces que las principales actividades de la SECODAM son las siguientes:

- Atender en nombre del Ejecutivo Federal, el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría conforme a su esfera legal de competencia, así como planear y conducir sus actividades en forma programada y con sujeción a la política que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, establezca el Presidente de la República.

- Coadyuvar al logro de una Administración Pública eficiente, eficaz, congruente, que desarrolle sus actividades con oportunidad, calidad y racionalidad, basada en una nueva cultura de servicio y orientada hacia la satisfacción de las demandas de la población.

- Hacer más simple, sencilla y rápida la relación entre el Gobierno y los ciudadanos, procurando que el servidor público proporcione una atención oportuna a la población de todo el país; prevenir conductas irregulares o contrarias de las obligaciones que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como fiscalizar y controlar la inversión pública federal en los estados para garantizar el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos.

- Asegurar que las normas y lineamientos que emita para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y fiscalización de la Administración Pública Federal, se apliquen dentro de un marco de estricta legalidad y propiciar una mayor eficiencia y honestidad en el ejercicio y manejo de los fondos públicos de las dependencias y entidades, para que éstos se lleven conforme a las estrategias y los criterios establecidos por el Ejecutivo Federal en materia de racionalidad y disciplina presupuestal.

Con motivo de las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 28 de diciembre de 1994, a través de las cuales se confiere a la SECODAM las atribuciones en materia de desarrollo administrativo, el 12 de abril de 1995 mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, es expedido el Reglamento Interior de la citada Secretaría, que en su artículo tercero transitorio establecía: "...el personal y estructuras de la Dirección General Adjunta de Normatividad de Obras Públicas y Adquisiciones, y los de otras áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actualmente relacionadas con el desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, pasarán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de acuerdo a las necesidades, requerimientos y programas de la propia dependencia." <sup>86</sup>

Con esta reforma se pretende centralizar en una sola dependencia del Ejecutivo Federal la organización y coordinación en materia de desarrollo de la administración pública, lo que consideramos constituye un avance importante, pues era necesario la existencia de una sola cabeza que en coordinación con las demás dependencias del ejecutivo, coordinara estas acciones y aún cuando algunas de las atribuciones que tenía encomendadas anteriormente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fueron trasladadas a la SECODAM, como veremos posteriormente, existe todavía una colaboración importante entre ambas Secretarías.

#### **4.2. LA UNIDAD DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del 12 de abril de 1995, se sustentaron las acciones llevadas a

---

<sup>86</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Agenda de la Administración Pública Federal. Cuarta Edición. Ediciones Fiscales Isef. Enero 2001. Pág. 34.

cabo por la SECODAM durante el periodo 1995-2000, en cuanto a desarrollo administrativo se refiere, señalándose en su artículo segundo:

**"ARTICULO 2º.** Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Secretaría del Ramo

Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública.

Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social.

Oficialía Mayor.

Unidad de Asuntos Jurídicos.

**Unidad de Desarrollo Administrativo..."<sup>87</sup>**

Es así que en el artículo 10 del mencionado ordenamiento legal, se establecieron las facultades correspondientes a la Unidad de Desarrollo Administrativo, como son las siguientes:

- I. Diseñar con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública y proponer a la superioridad el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, en el que se establezcan compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad.
- II. Proponer a la superioridad los lineamientos que deberán observarse en materia de desarrollo administrativo integral, con el objeto de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma se lleven a cabo con criterios de eficacia, buscando en todo

---

<sup>87</sup> Ibidem, Pág. 1.

momento su aprovechamiento, la descentralización y simplificación administrativa.

- III. Realizar con la participación de otras áreas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los estudios y programas que sean necesarios para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos y la descentralización y desconcentración de funciones.
- IV. Integrar con la participación de las demás unidades administrativas competentes, la opinión sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la administración de recursos humanos, así como, autorizar en conjunto con la citada Secretaría las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades y sus modificaciones, así como registrarlas y operar el sistema de información correspondiente.
- V. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad de las dependencias y entidades y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia.
- VI. Establecer con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos por parte de los servidores públicos.



- VII. Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo, así como diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo a fin de coadyuvar al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades; estableciendo metas y objetivos de servicio evaluando su cumplimiento.
  
- VIII. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que se prestan a la ciudadanía.
  
- IX. Realizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades, así como del desempeño de sus unidades administrativas con base en los parámetros previamente especificados y concertados.
  
- X. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir los resultados del proceso de desarrollo administrativo.<sup>88</sup>

Se le otorga tal importancia a la Unidad de Desarrollo Administrativo, que actualmente se encuentra colocada dentro de la Estructura Orgánica de SECODAM a nivel de una Subsecretaría; las facultades que se le otorgan encuadran las actividades a llevar a cabo por la mencionada Secretaría en materia de desarrollo administrativo.

---

<sup>88</sup> Cfr. *Ibidem*. Págs. 9-10.

De acuerdo con lo señalado en la fracción primera del ordenamiento legal antes citado, la Unidad de Desarrollo Administrativo debería elaborar con la participación de las dependencias y entidades un Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal y a su vez un Sistema de Evaluación del mencionado Programa para verificar el cumplimiento de sus objetivos. Surgiendo al margen de estas disposiciones, el "Programa de Modernización de la Administración Pública" en el cual se plasmaron los objetivos y actividades a llevar a cabo por la SECODAM para el desarrollo de la Administración Pública Federal en México durante el periodo 1995-2000.

#### **4.3. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000**

Para que exista un desarrollo constante de la administración pública, debe de ir acompañado de una modernización de la estructura gubernamental, esto lo entendemos como un proceso de cambio necesario mediante el cual la administración pública aumenta su eficacia, a través de la profesionalización, la incorporación de tecnologías, procedimientos y métodos más adecuados, que sean transparentes y participativos, con el objeto de atender de mejor manera las necesidades de los gobernados y cumplir con los objetivos fundamentales de nuestra Constitución.

El Programa de Modernización de la Administración Pública, también conocido como PROMAP, define líneas de estrategia a seguir para mejorar el aparato gubernamental y como en el mismo se señala: " establece acciones para las dependencias y entidades a fin de acelerar las transformaciones que demandan

la modernización y el desarrollo permanente de la Administración Pública Federal.<sup>89</sup>

#### **4.3.1. RÉGIMEN JURÍDICO Y OBJETIVOS GENERALES**

Los objetivos generales del Programa de Modernización de la Administración Pública fueron los siguientes:

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer legítimamente las necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de las acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Como vemos las acciones a emprender por el actual gobierno federal son similares a las plasmadas en dicho Programa, de tal suerte que la campaña anticorrupción no es algo nuevo para el mejoramiento de la administración pública; consideramos al respecto que no es necesario establecer más campañas que tiendan a los mismos objetivos, sino continuar y perseverar en las ya existentes a efecto de llevar a cabo un eficaz seguimiento de las acciones llevadas a cabo y que las mismas no se queden suspendidas por las decisiones que tome cada nueva administración en el poder, puesto que la creación y seguimiento de Programas conlleva además de un esfuerzo

---

<sup>89</sup> PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000, op. cit. Pág. 3.

constante de la maquinaria administrativa y todos los elementos que la conforman, de un gasto enorme que afecta el patrimonio federal.

El Programa de Modernización de la Administración Pública tuvo su base jurídica en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación, a la cual ya nos referimos en el capítulo tercero de este trabajo; en el particular el PROMAP de acuerdo con el artículo 26 del ordenamiento en cita, constituye un programa especial, por referirse a prioridades del desarrollo integral del país de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Así tenemos que dicho Programa " ...establece acciones para las dependencias y entidades, a fin de acelerar las transformaciones que demandan la modernización y el desarrollo permanente de la Administración Pública Federal (APF)."<sup>90</sup> y surge de un análisis realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en coordinación con las dependencias y entidades sobre la situación que guarda la Administración Pública Federal de nuestro País.

El PROMAP se dividió a su vez en cuatro subprogramas que se citan a continuación.

- 1.- Participación y Atención Ciudadana.
- 2.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.
- 3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
- 4.- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

El desarrollo del mismo, debería llevarse en conjunto y con la coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo que éstas deberían definir anualmente un conjunto de

---

<sup>90</sup> Ibidem. Pág. 3.

proyectos prioritarios que impliquen mejoras apreciables y que puedan ser realizados a corto o mediano plazo.

Cada uno de los Subprogramas planteados en el PROMAP, guarda una especial importancia para el mejoramiento de la Administración Pública Federal; sin embargo el mismo no tuvo los resultados esperados, como precisaremos más adelante.

## **PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA**

Hemos señalado que la participación de la sociedad en las decisiones que afectan a nuestro país es crucial para que exista una verdadera democracia y se mejore así la función administrativa; este tema no es algo novedoso pero sí importante, por ser su objetivo el establecer mecanismos eficaces que permitan la participación permanente de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, al respecto Jefferson y Tocqueville señalaron que la participación es esencial para la sobrevivencia de la democracia, ya que esta no es plena si los ciudadanos no pueden influir en los actos de gobierno.

Al respecto Omar Guerrero Orozco ha señalado que : "...Es en el ámbito del esfuerzo colectivo donde la administración tiene su significación más precisa y fundamental."<sup>91</sup>

La participación ciudadana es un principio fundamental para asegurar decisiones y acciones ajustadas a las circunstancias de nuestra realidad como gobernados, no de la de las autoridades que nos gobiernan. Sin embargo hemos visto que a través de la historia de la administración pública de nuestro país, se ha tenido el propósito de establecer mecanismos para incrementar y mejorar la participación del ciudadano, por que se sabe que ello es de crucial

---

<sup>91</sup> GUERRERO OROZCO, Omar. op. cit. Pág. 243.

importancia para desarrollar nuestra administración, no obstante vemos que los mecanismos que al efecto se han venido estableciendo no han dado los frutos esperados.

Las ideas plasmadas en el PROMAP para alcanzar los objetivos propuestos consideramos son importantes, como lo es el procurar que la ciudadanía tenga acceso a diversos mecanismos para emitir su opinión sobre el desempeño gubernamental, como sondeos de opinión, buzones de sugerencias y encuestas, entre otros; en consecuencia se prevé el análisis permanente de las opiniones, quejas y sugerencias de los ciudadanos como un proceso sistemático de solución o prevención de problemas y para evitar que se conviertan en recurrentes o permanentes; así como, el establecimiento de estándares de calidad de los servicios que prestan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para que los ciudadanos conozcan los derechos que tienen, en relación con los servicios que se prestan.

Así tenemos que el objetivo principal de este Subprograma fue "Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas"<sup>92</sup>

Las líneas de acción a seguir para alcanzar el objetivo propuesto consistieron principalmente en:

- Establecer consultas sistemáticas a la población que las dependencias y entidades atienden de forma directa para conocer sus necesidades y propuestas.

---

<sup>92</sup> Ibidem. Pág. 39.

- Extender y fortalecer en todos los ámbitos de la administración pública el seguimiento exhaustivo de las quejas y denuncias, mediante una mejor y moderna comunicación de las unidades de captación con los Órganos Internos de Control y con las autoridades específicas de las que dependen las áreas de servicio. Para ello los mencionados Órganos Internos de Control establecerían mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias.
- Captación permanente de las opiniones, sugerencias y comentarios de los ciudadanos mediante encuestas, a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y conocer los problemas a que se enfrenta el ciudadano en su relación con el gobierno.
- Mejor aplicación de los productos que generen las dependencias y entidades en el ejercicio de sus funciones de derecho privado; para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará las modificaciones, cuotas y destinos de dichos productos con el objeto de que sean aplicados al mejoramiento de la infraestructura del área administrativa que los genere, a la oferta de prestación de servicios con mayor calidad y opciones, así como, para incrementar las posibilidades de pago por estímulos vinculados al desempeño del personal adscrito a dichas áreas.
- Propiciar que los días y horarios de los servicios se definan en función de las necesidades de la población y que estos se presten en lugares accesibles, estableciéndose la coordinación necesaria para simplificar requisitos y ahorrar tiempos.
- Promoción y difusión para el uso de otros puntos que permitan desahogar trámites oficiales, como lo son las sucursales bancarias,

oficinas postales y de telégrafos, para que éstas se conviertan en verdaderas "ventanillas únicas" en las que se puedan llevar a cabo una diversidad de trámites. Así como promover el uso de otros medios de comunicación remota, teléfono, fax, internet.

- Adopción de medidas específicas para informar a la población usuaria, sobre los servicios que prestan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como, los requisitos y tramites de cada servicio, ello con el objeto de dar transparencia a las funciones que se realizan. Identificación plena de los servidores públicos encargados de tener contacto directo con los ciudadanos, para que éstos conozcan invariablemente nombres y cargos.
- Asimismo, se debería llevar a cabo una revisión y simplificación del marco normativo aplicable a cada dependencia y entidad, con el objeto de eliminar o simplificar trámites y eficientar la actuación del servidor público.

Ahora bien, es palpable hoy en día que existe una mayor participación de los ciudadanos en cuanto a las actividades gubernamentales y que se han establecido mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias, como lo es el Sistema SACTEL (Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía) que recibe quejas las veinticuatro horas de todos los días del año; sin embargo no sólo es importante la participación del ciudadano en las actividades que realiza la Administración Pública, creemos que es aún más importante que dicha participación sea efectivamente tomada en cuenta por las autoridades que nos gobiernan y que los ciudadanos, incluso los que somos servidores públicos, tengamos confianza realmente en la Administración Pública Federal.



## **DESCENTRALIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA**

De acuerdo con lo señalado por el artículo 90 de nuestra Constitución, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, tal y como a la letra se cita:

"Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrados y definirá las bases generales de la 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." <sup>93</sup>

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en su artículo 1° establece las bases de organización de la administración pública, señalando al efecto

"ARTICULO 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 y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de

---

<sup>93</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. Tomo III. Pág. 342.

crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.<sup>94</sup>

Vemos así, que la categoría de organismos descentralizados se otorga a las entidades y al efecto el artículo 45 de la Ley Orgánica en cita establece:

"ARTICULO 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."<sup>95</sup>

De acuerdo con lo anterior, nuestra Constitución no se refiere a lo que es la desconcentración administrativa, sin embargo el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, establece:

"ARTICULO 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."<sup>96</sup>

Al respecto en el Diccionario Jurídico Mexicano, se establece la definición de la desconcentración de la siguiente forma:

"Es la forma jurídico administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acerca la prestación

---

<sup>94</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit. Pág. 1.

<sup>95</sup> Ibidem. Pág. 38.

<sup>96</sup> Ibidem. Pág. 4.

de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y, descongestiona al poder central. Para el jurista español, De la Vallina Velarde, la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma."<sup>97</sup>

Ahora bien, debemos distinguir entre lo que es descentralización y desconcentración, pues aun cuando de acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero, semánticamente significan lo mismo (alejamiento del centro)<sup>98</sup> y en el PROMAP se les dio una connotación semejante al utilizar el término y/o, sí existe una diferencia entre ambos términos según el Organismo o Ente Público de que se trate. De acuerdo con ello tenemos, que el citado Diccionario Jurídico Mexicano establece :

"...III. Desconcentración y descentralización. Ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central trasmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico y los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central. Por esta situación jurídica la doctrina italiana llama a la primera *descentramento* burocrático o jerárquico y a la segunda *descentramento* autárquico."<sup>99</sup>

Al respecto el Maestro Miguel Acosta Romero ha señalado las peculiaridades de cada uno de estos términos y sus diferencias, como a continuación se muestra:

---

<sup>97</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano." Décimo Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 1090.

<sup>98</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. Pág. 205.

<sup>99</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. op. cit. Págs. 1090 y 1091.

**Desconcentración:** Cuando se trate de un Órgano inferior subordinado a una Secretaría o a la Presidencia, que puede contar o no con personalidad jurídica, con patrimonio propio, y que posee facultades limitadas

**Descentralización:** Cuando se trate de un Órgano que dependa indirectamente del Ejecutivo Federal, quien invariablemente tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, y posee facultades más autónomas.<sup>100</sup>

De acuerdo con el Maestro Acosta Romero, descentralización: "...es la decisión política de los gobernantes de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación..." y señala que desconcentración en estricto sentido consiste en: "una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento) determinadas facultades de decisión o ejecución limitadas, que les permite 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."<sup>101</sup>

El propósito del PROMAP consistió en dar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la Federación, hacia los gobiernos estatales y municipales, así como, a la descentralización que se lleva a cabo al interior de la Administración Pública Federal; de igual manera se pretendía profundizar en la desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en algunas áreas específicas.

---

<sup>100</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. Pág. 205.

<sup>101</sup> Ibidem. Pág. 191-200.

Podemos resumir que los principales objetivos del Programa en este punto consistían en:

- Fortalecer el Pacto Federal mediante la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, para promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorando los servicios públicos.
- Proveer a las instituciones públicas de la facilidad necesaria para adaptarse a la nueva realidad, para que respondan a los objetivos y funciones claramente definidos, promoviendo la racionalización permanente de los recursos económicos para reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se establecieron como acciones a llevar a cabo, el impulsar la redistribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de competencia del Gobierno Federal; profundizar en la revisión de las funciones de las dependencias y entidades, que legalmente puedan ser transferidas a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, ello con el objeto de que las actividades se realicen de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia; así también, llevar a cabo un cambio administrativo profundo frente a los gobiernos estatales, con el objeto de evitar duplicación en estructuras y funciones; como consecuencia de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales debían de asumir un papel normativo, para determinar los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas de estados y municipios; también se estableció como acción a llevar a cabo, el examinar y contrastar las estrategias implementadas en la federalización de servicios, principalmente educativos, de salud y de obras sociales, con el objeto de aprender de estas experiencias y orientar con mayor precisión en éstos y otros servicios públicos. Asimismo, la SECODAM y la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público de manera conjunta deberían revisar el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de los informes periódicos que solicitan a las dependencias sectoriales y a las entidades de la administración pública, con el objeto de eliminar, simplificar y coordinar sus necesidades de información, para reducir costos y cargas de trabajo.

De igual manera, se estableció que las dependencias y entidades en congruencia con este proceso deberían promover una mayor delegación de funciones hacia los niveles técnico operativos y hacia las instancias de atención directa a los ciudadanos para mejorar y agilizar el funcionamiento integral de la organización y mejoramiento de los servicios, estableciéndose al respecto que ello debería acompañarse necesariamente de esquemas específicos de estímulos basados en la evaluación del desempeño.

Cabe señalar, que consideramos muy importante la desconcentración y descentralización administrativa para mejorar y agilizar el funcionamiento del aparato gubernamental, por lo que coincidimos con lo precisado por Elba Barreiros Mancilla citada por Acosta Romero, quien señala como ventajas de la desconcentración las siguientes:

- a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Ibidem. Pág. 199.

Acertadamente el maestro Miguel Acosta Romero ha señalado: "Algún autor afirma que no se puede hablar de descentralización efectiva , tanto en el ámbito político como en el administrativo y el económico. Cualesquiera que sean los sistemas y los hombres, no puede haber libertad, igualdad, ni tampoco progreso real, si el poder se concentra. La participación en la toma de decisiones y responsabilidad tiene que ser compartida por los grupos sociales afectados."<sup>103</sup>

Bajo este tenor de ideas, es preciso señalar, que no era factible desarrollar de manera eficaz este subprograma sin considerar otros factores que afectarían este proceso, principalmente en lo que se refiere a la delegación de facultades en personal técnico y operativo, toda vez que es muy real que no ha existido un verdadero programa de estímulos de los servidores públicos y los sueldos que la mayoría de estos perciben son muy bajos en comparación con las responsabilidades que se les pretende asignar; de igual manera es evidente hoy en día, que no se dotó suficientemente a las instituciones públicas de las facilidades necesarias para llevar a cabo sus trabajos, siendo conocida la carencia de recursos materiales y humanos con los que aún se trabaja en muchas dependencias y entidades.

## **MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Los objetivos primordiales de este Subprograma consistirían en :

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas a través de nuevos esquemas de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de los sistemas integrales de control, para garantizar los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos.

---

<sup>103</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1986. Pág. 252.

Lograr que los ciudadanos confiemos en que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia, estableciendo para ello mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción y que las infracciones que cometan los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

Para dar cumplimiento a los objetivos propuestos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberían establecer Indicadores de Gestión que permitieran evaluar sus resultados en la prestación de servicios.

Asimismo, se pretendía dar a partir de 1996 mayor fortaleza e independencia a los Órganos Internos de Control para que pudieran efectuar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere; a este respecto, mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1996, se estableció como facultad del Titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la de designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como, a los de las áreas de quejas, responsabilidades y auditoría de dichos órganos, a quienes se les otorga el carácter de autoridad, dejando por tanto de pertenecer estas Áreas a las dependencias y entidades a que estaban adscritos, lo que evidentemente les restaba autonomía.

Lo anterior a nuestro parecer, constituyó un avance importante en el mejoramiento de las funciones y actividades que venían desempeñando los Órganos Internos de Control y un logro importante para el mejoramiento de la Administración Pública.



## **DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ETICA DEL SERVIDOR PÚBLICO**

Este punto a nuestra consideración reviste una importancia mayor a los demás Subprogramas contenidos en el PROMAP, toda vez que los servidores públicos representan la gran maquinaria que hace funcionar al aparato administrativo, de tal suerte que son éstos, los que se constituyen en los principales protagonistas de todo cambio que se pretenda realizar.

El Programa estableció como necesario impulsar una cultura de servicio, cuyos principios serían la superación y el reconocimiento del individuo, con el objeto de que los servidores públicos encuentren su realización en la honestidad, dedicación y eficiencia con la que se conduzcan en el desempeño de sus funciones. De aquí que los objetivos principales en este Subprograma consistieron en:

- Contar con un servicio profesional de carrera que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para todos los servidores públicos, que contribuya dicho servicio a que en los cambios que se den en las titularidades de las dependencias y entidades, se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal, para dar continuidad al funcionamiento administrativo
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura de valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, que fortalezca además los principios de probidad y de responsabilidad.

A este respecto en el Programa muy acertadamente se señaló : "Profesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el

desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevarán a cabo.<sup>104</sup>

Sin embargo, es evidente que tal afirmación en la práctica no se ha llevado a cabo, primeramente por que no es posible profesionalizar el servicio público si no se tienen remuneraciones que realmente sean acordes con las funciones, responsabilidad y nivel educativo que tengan los servidores públicos, no hablamos de los altos mandos gerenciales, sino de aquellos que realizan las funciones operativas y de coordinación.

Para nosotros, todos los Subprogramas ya descritos anteriormente guardan una estrecha y necesaria vinculación con el que en este punto se analiza, pues no es posible llegar a la consecución de los mismos, si los elementos principales de la maquinaria administrativa (servidores públicos) no funcionan adecuadamente y no se les dota de los elementos y la actitud necesaria para desempeñar eficientemente sus funciones; de tal suerte que podemos decir que al no cumplirse los objetivos que en cuanto a Dignificación, Profesionalización y Ética de los Servidores Públicos se refería el Programa, el éxito de los demás Subprogramas que lo conformaron, no tendría futuro alguno.

En esta tesitura, Mauricio Merino ha señalado: "...la profesionalización del servicio público mexicano, constituye, pues, una tarea tan larga y compleja como inaplazable. Todo esta por hacerse. Desde la reformulación del catalogo de puestos de las administraciones públicas del país, hasta el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculado con la calidad del servicio público, pasando por un sistema completo de reclutamiento y otro destinado a la capacitación y la actualización permanentes."<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, op. cit. Pág. 57.

<sup>105</sup> MERINO, Mauricio, De la lealtad individual a la responsabilidad pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996. Pág. 17.

Las líneas de estrategia a seguir para cumplir con los objetivos propuestos se basaron principalmente en: "...el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño; y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y promoción. Igualmente, esta etapa debe establecer las condiciones de permanencia en el trabajo. La etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento."<sup>106</sup>

De esta forma el PROMAP pretendía se aplicaran procedimientos de ingreso más cuidadosos que consideraran entre otros mecanismos, la evaluación de las aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público. Ello en la práctica se ha llevado a cabo pero no de forma exhaustiva y permanente, pues el nepotismo aún existe y no en todos los casos se aplican rigurosamente los procedimientos de ingreso o selección de personal a que se refería el Programa.

Así también se estableció como acción a seguir, el impulsar la capacitación constante de los servidores públicos para proveerlos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diferentes puestos; emisión de disposiciones administrativas para la participación de los servidores públicos y particulares en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil; establecer un sistema de evaluación del servidor público; que los reconocimientos o estímulos económicos que se asignen a servidores públicos de todos los niveles, se encuentren ligados directamente a la productividad, desempeño y evaluación.

---

<sup>106</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. op. cit. Pág. 57.

mejorar e incrementar la capacidad del personal encargado de esta función, para que los casos en que se presuma alguna violación a la ley, se integren y desahoguen con mayor agilidad e invariablemente con apego a derecho y a los procedimientos vigentes."<sup>107</sup>

En cuanto a este punto, podemos señalar por experiencia personal que la capacitación si se llevó a cabo, pero con un Programa muy pobre en cuanto a contenido y que después de su inicio no fue ampliado o mejorado, y los cursos nunca fueron impartidos en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública, como inicialmente se tenía contemplado en el PROMAP.

De acuerdo con lo plasmado en este Subprograma, coincidimos firmemente con el pensamiento de Johan Stuart Mill, citado por Jorge A. Valencia Sandoval: "el valor de un estado, a la larga, es el valor de los individuos que lo componen y un estado que empequeñece a sus hombres descubrirá que con hombres pequeños no se puede lograr nada verdaderamente grande."<sup>108</sup>

#### **4.3.2. METAS ALCANZADAS**

Hemos visto que los objetivos plasmados en el PROMAP para mejorar la Administración Pública Federal de nuestro país, fueron acertados y las líneas de estrategia plasmadas para llegar a la consecución de los mismos, de haberse ejecutado al cien por ciento y perseverado en su realización, probablemente hubiesen tenido resultados más satisfactorios.

---

<sup>107</sup> *Ibidem*. Pág. 80.

<sup>108</sup> VALENCIA SANDOVAL, Jorge A. La Administración Pública de México: Contexto de su Modernización. Primera Edición. UNAM. México 1998. Pág. 129.

Es palpable que la mayoría de los objetivos del PROMAP no se cumplieron al cien por ciento, pues si bien es cierto, se dieron reformas importantes al funcionamiento y estructura de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo principalmente en lo que se refiere a sus Órganos de Vigilancia y Control, se implementó un sistema permanente de captación y atención de Quejas y Denuncias e incluso se estableció también un Sistema Electrónico para las compras gubernamentales denominado COMPRANET con el objeto de llevar a cabo la sistematización del proceso de adquisición de bienes, arrendamientos, servicios y obras públicas, vigilando su adecuado funcionamiento, también lo es, que aún no se tiene una cultura real de atención al ciudadano pues lo más importante no es solo que el ciudadano participe, sino que efectivamente sea escuchado, sobre todo en cuestiones que resultan de enorme importancia para toda la población, asimismo, a la fecha no existe un verdadero servicio civil de carrera que permita al servidor público tener un incentivo real que le de la seguridad, de que al realizar de manera adecuada sus funciones y en apego a los principios de lealtad, honradez, transparencia y legalidad, podrá escalar dentro de su ámbito laboral o que por lo menos no será despedido cada vez que exista un cambio de administración.

Así mismo es de señalar, que después de la conclusión del periodo que comprendía la ejecución del PROMAP, la SECODAM no realizó algún pronunciamiento oficial de los resultados obtenidos y el Sistema de Evaluación del mencionado Programa que la Unidad de Desarrollo Administrativo debía implementar, no es de nadie conocido.

En este contexto podemos afirmar, que lo que impide el eficaz desarrollo de la administración pública, no es que no se conozca lo que se necesita mejorar o la forma en que debemos hacerlo, eso es más que conocido, pues ha sido el propósito de todos y cada uno de los Programas y acciones que al efecto se

han venido desarrollando; por el contrario, es la falta de seguimiento y perseverancia en los mismos, lo que ha impedido obtener resultados satisfactorios, ello provocado por el cambio inevitable de decisiones cada periodo sexenal, en el cual la nueva administración pretende rehacer el país con la idea de que la mayoría de las actividades que se han realizado hasta entonces, no funcionan.

Por lo anterior creemos, que una de las causas que ha afectado el desarrollo adecuado de la Administración Pública Federal, es el Régimen Presidencialista que ha predominado en nuestro país, que a decir del Maestro Miguel Acosta Romero constituye la forma de gobierno del Estado Mexicano, por lo siguiente:

- "1. Se reúnen en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
2. No hay primer Ministro, ni gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.
3. El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, central y paraestatal.
4. El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, central y paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.
5. La suma de facultades que da la Constitución al Presidente de la República en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorga a los otros poderes de la Unión.

6. El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República.

Las reformas del artículo 93 Constitucional, así como del artículo 76 fracción I, no permiten concluir, teóricamente, que en México exista un corrimiento hacia matices de parlamentarismo con la intervención activa del Congreso de la Unión, o de la Cámara de senadores.<sup>109</sup>

A este respecto, el Maestro Jorge Carpizo también ha señalado: "En México, el poder ejecutivo es el predominante, es el centro del sistema político y toda la vida política del país gira alrededor de él."<sup>110</sup>

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que al haberse centralizado por mucho tiempo el poder del país en el Titular del Ejecutivo, la administración pública se ha desarrollado de acuerdo con los designios del Presidente en turno, por consecuencia, no ha existido una continuidad real de los Planes y Programas que en cada período sexenal se pretenden llevar a cabo.

#### **4.4. LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Hemos señalado la importancia que revestían las acciones establecidas en el Programa de Modernización de la Administración Pública, sin embargo con motivo de la entrada de la nueva administración encabezada por el Lic. Vicente Fox Quesada y de acuerdo con nuestro señalamiento antes formulado, dicho

---

<sup>109</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. op. cit. Págs. 80 y 81.

<sup>110</sup> CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F., 1980. Pág. 331.

Programa dejó de tener vigencia. Dudamos mucho que el mismo siquiera hubiese sido revisado o considerado para continuarlo, pues incluso mediante reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo efectuadas a través de publicación en el Diario Oficial de la Federación del 16 de julio del año dos mil uno y de acuerdo con el artículo trece de dicho ordenamiento fracciones primera y segunda, se suprime la existencia del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública, dejando así de ser obligatorio el establecimiento de un Programa Específico en materia de desarrollo administrativo.

Así tenemos, que en el citado artículo 13 del Reglamento de SECODAM se modifican algunas de las disposiciones relativas a las atribuciones que corresponden a la Unidad de Desarrollo Administrativo quien era la encargada de la coordinación y ejecución del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal; señalándose en la fracción primera del dispositivo legal reformado:

"1.- Participar con las dependencias entidades de la Administración Pública federal y las unidades administrativas competentes de la Secretaría en la formulación y ejecución de los programas a cargo de la Secretaría que deriven del Plan Nacional de Desarrollo."<sup>111</sup>

Vemos así que es en esta fracción, en la que se suprime la existencia del mencionado Programa, lo que consideramos lejos de representar un avance en materia de desarrollo administrativo constituye un retroceso, pues como precisamos anteriormente, no podemos concebir el mejoramiento de la administración pública con acciones separadas, ya que todas aquellas

---

<sup>111</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, Julio 16 de 2001.



tendientes a cumplir con este objetivo, como lo son las precisadas en el PROMAP, tienen relación una con otra.

Cabe señalar que del análisis efectuado al artículo 13, del actual Reglamento Interior de la SECODAM, no se contiene alguna disposición novedosa en cuanto a desarrollo administrativo se refiere, pues básicamente su contenido es similar al del Reglamento derogado con motivo de la publicación del 16 de julio del 2001, con la salvedad importantísima ya comentada del Programa.

Sin embargo, mediante decreto publicado el 29 de noviembre del año 2001 en el Diario Oficial de la Federación, se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. De acuerdo con ésta reforma, la Unidad de Desarrollo Administrativo pasa a ser la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa, de conformidad con el artículo 2º. de dicho ordenamiento, pero no se realiza ninguna modificación en cuanto a las facultades conferidas a la ahora Subsecretaría incluida en el artículo 13 del Reglamento Interior del 16 de julio del 2001.

Es de resaltar que con motivo de dicha reforma y en cuanto al desarrollo administrativo se refiere, se establece la creación de la Dirección General de Eficiencia Administrativa y la Dirección General de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público.

Por lo que respecta a la Dirección General de Eficiencia Administrativa, de acuerdo con lo señalado en el artículo 41 TER, adicionado al citado Reglamento, se le confieren las siguientes atribuciones:

- Elaborar los proyectos de lineamientos que en materia de desarrollo administrativo integral, deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la república; promover la realización de programas para el mejoramiento de la gestión administrativa, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones, así como darles seguimientos y evaluar y difundir sus resultados.
- Elaborar los proyectos de disposiciones administrativas que deban observar las dependencias y entidades de la APF y la PGR para que los recursos humanos y los procedimientos técnicos de éstas sean aprovechados y aplicados con eficiencia y eficacia, así como propiciar la descentralización, la desconcentración y simplificación administrativa.
- Realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis para el mejoramiento de la gestión gubernamental sobre desarrollo administrativo integral en la APF y la PGR, de acuerdo con lo establecido por la fracción VI del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Diseñar y promover en la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República la implantación del modelo de gestión gubernamental en materia de desarrollo administrativo integral, orientado a la mejora de resultados.
- Prestar asesoría y consultoría en materia de desarrollo administrativo e innovación a las dependencias y entidades de la APF y la PGR, a fin de

coadyuvar al logro de resultados que impacte en el funcionamiento de las mismas.

- Participar en las materias de su competencia, con las unidades administrativas de la Secretaría y con las dependencias y entidades de la APF y la PGR, en la formulación y ejecución de los programas a cargo de la Secretaría que deriven del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>112</sup>

Vemos así que se delegan en la citada Dirección General, algunas de las facultades que antes de esta reforma correspondían únicamente a la Unidad de Desarrollo Administrativo, hoy Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa y por lo que respecta a las facultades que en materia de capacitación de servidores públicos, son competencia de la Subsecretaría en cita, éstas se otorgan a la Dirección General de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público, conforme al artículo 41 QUARTER adicionado al multicitado Reglamento, que establece como atribuciones de dicha Dirección las siguientes:

- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información correspondiente.
- Promover acciones tendientes a evitar la duplicidad de funciones y estructuras en las dependencias y entidades de la APF y en la PGR.

---

<sup>112</sup> Cfr. Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre 2001. Pág. 65.

- Elaborar los proyectos de normas y lineamientos que en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría elabore conjuntamente con la de Hacienda y Crédito Público en materia de administración de personal.
- Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en las dependencias y entidades de la APF y en la PGR.
- Promover en la APF y en la PGR acciones que estimulen la capacitación, la vocación de servicio, la adopción de valores cívicos y éticos y la profesionalización de los servidores públicos.
- Promover la celebración de convenios o la contratación de servicios con instituciones educativas o de capacitación para facilitar la transferencia de conocimientos en materia de desarrollo administrativo integral.
- Elaborar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los proyectos de disposiciones jurídico administrativas para incorporar un sistema profesional de carrera en la APF y en la PGR.
- Establecer con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría, las dependencias y entidades de la APF que correspondan, y la PGR los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento por parte de los servidores públicos.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Cfr. Ibdem. Pág. 65 y 66.

Cobran importancia las facultades otorgadas a la Dirección General de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público, principalmente por lo que hace al establecimiento de un servicio profesional de carrera y la profesionalización de los servidores públicos, sin embargo, es claro que ello no representa un quehacer nuevo para el desarrollo de la Administración Pública Federal, pues como ya hemos señalado, tales actividades estaban contempladas en el PROMAP, pero no se les dio el seguimiento adecuado y dicho Programa fue eliminado con motivo del inicio de un nuevo periodo presidencial.

No podemos conocer aún, que tan benéfico será la creación de ambas Direcciones Generales y si efectivamente se llevarán a cabo las acciones tendientes a dar cumplimiento a las facultades que les fueron otorgadas, sólo podemos mencionar que es una tarea necesaria e inaplazable, el que los planes y programas gubernamentales no se formulen como un mero requisito burocrático, sino como un verdadero instrumento de acción y que la ejecución se encuentre por encima de la planeación.

De acuerdo con lo precisado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo del 2001, las acciones a llevar a cabo por el actual Gobierno en materia de desarrollo administrativo, se centran principalmente en el Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo,<sup>114</sup> sin embargo, el tema de la corrupción y la transparencia como hemos visto, no es algo nuevo, por el contrario, la mayoría de los Programas que se han implementado tendientes al mejoramiento del aparato administrativo tienen el mismo propósito, desafortunadamente los mecanismos para acabar con aquellas prácticas que

---

<sup>114</sup> Cfr. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación. Mayo 30 de 2001. Págs. 119-121.

desmeritan la función pública son fáciles de detectar, el verdadero problema es que no se ha perseverado en una sola línea a seguir para el mejoramiento de la administración pública.

Asimismo, el éxito de cualquier Programa o actividad que se lleve a cabo para mejorar la administración pública, depende en su mayor parte de los servidores públicos; sin embargo, no podemos tener servidores públicos de calidad, conscientes, participativos, con un alto sentido de lo que significa prestar un servicio público, si no se les dota de los incentivos necesarios para desempeñar sus funciones, ese es otro de los principales problemas que nos aquejan.

No obstante lo anterior, de acuerdo con lo expresado por el Coordinador de Contralores y Comisarios de la SECODAM, figura nueva creada a través del Reglamento antes señalado, en una entrevista que le realizó el Periódico Reforma, se pretende establecer un "nuevo" modelo de vigilancia y para ello se removerá de sus cargos a unas ocho mil personas de la Secretaría; por su importancia plasmamos parte de la citada entrevista:

"El Coordinador General de Vigilancia y Control de la dependencia señaló que el modelo de vigilancia, Reorganización, Reorientación, Redimensión y Regeneración busca ser un parte aguas en la historia del país. Si todos somos ángeles desaparezcamos a la Secodam. Hay que tener gente a prueba de balazos. Blindar al Gobierno federal, dijo. La primera erre, explicó, es la Reorganización, significa que se dividió al Gobierno en siete sectores con sus respectivos coordinadores. Algunos tienen una sola dependencia y otros varias. Es Hacienda, Educación y Energía; luego vienen Desarrollo Social y Recursos Renovables. En otro están las dependencias dedicadas al Desarrollo Económico.

"Por otra parte tenemos a los de Seguridad Nacional (Gobernación, Presidencia, Relaciones Exteriores, Sedena, Seguridad Pública y PGR). Finalmente están Salud, así como Seguridad Social y Trabajo". Agregó que la segunda erre es la Reorientación, que busca prevenir que sucedan irregularidades. "No aguardaremos a que sucedan las irregularidades para imponer castigos. Llegar a métodos preventivos y acabar con la maña de ensañarse con el funcionario menor", dijo el funcionario. Para medir los niveles de eficacia se encuentra la tercera erre, la cual es la Redimensión. "No hay marco de referencia para medir niveles de eficiencia. Buscamos esos índices de referencia. Dónde estamos débiles, insuficientes o pequeños" señaló. Finalmente, está la Regeneración con la cual se sustituirá paulatinamente a los contralores. "Es un programa de sustitución paulatina de los contralores. Algunos permanecerán, pero habrá cambios. Hay un grupo destacado y reconocido, tampoco podemos negarlo", manifestó. Sada Zambrano dijo que ya han cambiado a 30 de 40 contralores del Gobierno Federal; sin embargo, el objetivo final dentro de la nueva estructura y el programa de "las cuatro erres" será remover a unas 8 mil personas."<sup>115</sup>

Nos causa inquietud la declaración formulada por el mencionado funcionario de la SECODAM, pues insistimos en que no es factible mejorar la administración pública y mucho menos acabar con la corrupción, con el alto índice de desempleo que existe en el país y vemos además que se pretende establecer nuevos mecanismos que tienden exactamente a los mismos objetivos desde siempre buscados.

Consideramos que la gestión gubernamental es clave vital que puede impedir o fortalecer y lograr el mejoramiento administrativo, pero es evidente que con la

---

<sup>115</sup> Lizarraga Daniel y Salas Alejandro. "Construyen Blindaje contra la corrupción." Periódico Reforma. México, D.F., 16 de junio del 2001.

actitud que se toma por cada nueva administración será imposible obtener buenos resultados.

Al respecto es importante resaltar que las acciones que actualmente la SECODAM pretende realizar en materia de desarrollo administrativo se han visto reflejadas en su conocida campaña denominada "No más mordidas" que pretende difundir una cultura anticorrupción en los ciudadanos y servidores públicos, en el Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción que no es sino una pequeña copia de algunos de los objetivos del PROMAP, asimismo, se estableció también la llamada Unidad de Vinculación para la Transparencia competente en materia de transparencia de la gestión pública y combate a la corrupción.

En relación con estas acciones llevadas a cabo actualmente por la SECODAM, dado que apenas se inicia su puesta en marcha, no podemos aún decir mucho, sólo que es evidente que no representan algo novedoso en la búsqueda por mejorar la administración pública y que consideramos que de continuarse con el mismo mecanismo ya señalado, no se tendrán los resultados esperados.



## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

**PRIMERA.-** De acuerdo con los historiadores, la Administración Pública en México Tenochtitlan tuvo un alto índice de eficiencia, es por tanto hasta que llegan los españoles cuando conocemos lo que hoy llamamos corrupción, de ahí que podemos afirmar que los mexicanos no somos corruptos por naturaleza.

**SEGUNDA.-** El objeto o fin de la administración pública es la satisfacción de las necesidades colectivas, a través de un conjunto de órganos e instituciones prestadoras de servicios requeridos por la sociedad, que se constituye además como un instrumento indispensable para el desarrollo de cualquier país, de ahí la importancia de su estudio y regulación jurídica.

**TERCERA.-** Durante el gobierno de Porfirio Díaz existió un desarrollo importante de la administración pública, dada la permanencia y continuidad de las acciones establecidas. No estamos de acuerdo con la reelección presidencial, pero si estamos firmemente convencidos de la importancia de la continuidad y seguimiento de los Programas Gubernamentales.

**CUARTA.-** Hemos visto que durante la historia de la Administración Pública Federal en México han existido numerosos Programas tendientes a mejorar la actividad gubernamental, sin embargo, la falta de continuidad y permanencia de los mismos, así como la inevitable movilidad en los cargos públicos generada cada término de sexenio, consideramos han sido un obstáculo para mejorar la administración pública.

**QUINTA.-** La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo inició con gran fuerza su actividad de desarrollo administrativo a través del establecimiento del Programa de Modernización de la Administración Pública, que surge de un análisis e identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas, así como de las causas que las generan; sin embargo al igual que otros Programas, el PROMAP no tuvo el seguimiento adecuado no obstante ser acertados sus objetivos.

**SEXTA.-** El Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio del 2001, no establece alguna aportación realmente importante o novedosa en materia de desarrollo administrativo, por el contrario en las facultades que se confieren a la Unidad de Desarrollo Administrativo, actualmente Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa, se omite la obligatoriedad de

establecer un Programa Nacional de Desarrollo Administrativo y por consecuencia ya no se da seguimiento al PROMAP.

**SÉPTIMA.-** Es importante para el desarrollo de la Administración Pública Federal, el dotar a sus servidores públicos de los elementos necesarios para que el aparato administrativo funcione adecuadamente, por lo que es necesario se establezca un verdadero Servicio Civil de Carrera y se impulse de manera real y efectiva la Profesionalización de los Servidores Públicos.

**OCTAVA.-** No existe disposición en la Ley de Planeación vigente, para que los Programas que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo y en particular aquellos que tienen proyecciones a largo plazo, como lo fue el PROMAP en su momento, sean obligatorios en cuanto a su seguimiento, ello trae como consecuencia que en cada cambio de Titular del Ejecutivo se pretenda rehacer el país, se considere que lo realizado antes no funciona y como resultado de ello se dejen en el olvido las acciones que se venían realizando.

Por lo anterior se considera conveniente reformar el artículo 22 de la Ley de Planeación que establece, que los Programas que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo no excederán en su vigencia del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor. Ello tiene el objeto fundamental, de

que aquellos programas que contengan proyecciones a mediano y largo plazo tengan un seguimiento real hasta su conclusión y no se dejen sin efectos por las decisiones de cada nueva administración en el poder.

# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. ACOSTA ROMERO, Miguel.  
Compendio de Derecho Administrativo.  
Segunda Edición. Editorial Porrúa.  
México D.F., 1998.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
Séptima Edición. Editorial Porrúa.  
México, 1986.
3. AMARO GUZMÁN, Raymundo.  
Introducción a la administración pública.  
Segunda Edición. Edit. Mc Graw Hill.  
México, 1995.
4. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales.  
Primera Edición. Instituto de Investigaciones  
Jurídicas. México, D.F., 1980.
5. CHAVEZ ALCAZAR, Margarita.  
El Servicio Civil de Carrera en  
la Administración Pública.  
Primera Edición. México, D.F., 1985.

6. FLORES CABALLERO, Romeo R.

Administración y Política en la Historia de México.

Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica.

México, 1988.

7. FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José.

Política y Administración Pública en México.

Ediciones INAP.

México, 1980.

8. GLADEN, E.N. Una Historia de la Administración Pública.

Desde el siglo XI hasta nuestros días.

Primera Edición, 1989.

Fondo de Cultura Económica.

9. Glosario de términos administrativos.

Presidencia de la República.

Coordinación General de Estudios

Administrativos. México, 1982.

10. GUERRERO OROZCO, Omar.

Teoría Administrativa del Estado.

Editorial Oxford.

México, 2000.

11. LOPEZ ROSADO, Diego G. La Burocracia en México.

Época Prehispánica. Primera Parte.

Secretaría de Comercio.

México, 1980.

12. MARTINEZ MORALES, Rafael I.  
Derecho Administrativo. Primer Curso.  
Cuarta Edición. Editorial Oxford.  
México, D.F., 2001.

13. MERINO, Mauricio.  
De la lealtad individual a la responsabilidad pública.  
Instituto Nacional de Administración Pública,  
México, 1996.

14. MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo.  
La Administración Pública Federal en México.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
México, D.F., 1980.

15. MORENO, Daniel.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Sexta Edición. Editorial Pax.  
México, D.F., 1981.

16. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración  
Pública Federal en México. 1821-1940.  
Ediciones I.N.A.P.  
México, 1994.

17. Secretaría de la Presidencia.  
Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana.  
Comisión de Administración Pública.  
Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1967.

18. Secretaría de la Presidencia.  
México a través de los informes presidenciales.  
La Administración Pública. Tomo V. Volumen V.  
México, 1976.

19. TENA RAMÍREZ, Felipe.  
Leyes Fundamentales de México,  
1808-1999. Vigésima Edición.  
Editorial Porrúa. México, 1999.

20. VALENCIA SANDOVAL, Jorge A.  
La Administración Pública de México;  
Contexto de su Modernización.  
Primera Edición. UNAM.  
México, 1998.

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Décimo quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A.  
México, 2001.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Agenda de la Administración Pública Federal.  
Cuarta Edición. Ediciones Fiscales Isef.  
Enero 2001.

3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Diario Oficial de la Federación.  
Diciembre 29 de 1976.



4. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.  
Diario Oficial de la Federación.  
Diciembre 24 de 1958.

5. Ley de Planeación  
Agenda de la Administración Pública Federal.  
Cuarta Edición. Ediciones Fiscales Isef.  
Enero 2001.

6. Ley de Planeación.  
Diario Oficial de la Federación.  
Enero 5 de 1983.

7. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría  
y Desarrollo Administrativo.  
Diario Oficial de la Federación.  
Julio 16 de 2001.

8. Decreto que reforma el Reglamento Interior de la  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
Diario Oficial de la Federación.  
Noviembre 29 de 2001

9. Reglamento Interior de la Secretaría de  
Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
Agenda de la Administración Pública Federal.  
Cuarta Edición. Ediciones Fiscales Isef .  
Enero 2001.

10. Reglamento Interior de la Secretaría de la  
Contraloría General de la Federación.

Diario Oficial de la Federación.

Enero 19 de 1983.

11. Decreto por el que se aprueba el  
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Diario Oficial de la Federación.

Mayo 30 de 2001.

12. Decreto por el que se aprueba el  
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Diario Oficial de la Federación.

Mayo 31 de 1995.

13. Plan Global de Desarrollo, 1980-1982.

Acciones y Resultados.

14. Programa de Modernización de la Administración  
Pública 1995-2000.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,  
Segunda Reimpresión.

México, 1996.

15. "Acuerdo presidencial para el establecimiento de sistemas de orientación e  
Información al público"

Diario Oficial de la Federación.

Abril 5 de 1973.

16. "Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la administración pública federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta."

Diario Oficial de la Federación.

Septiembre 19 de 1977.

17. "Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la administración pública federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente programado y participativo de reforma administrativa"

Diario Oficial de la Federación.

Abril 24 de 1979.

18. "Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas."

Diario Oficial de la Federación.

Agosto 8 de 1984.

## DICCIONARIOS

1. COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS  
POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA A.C.,

Ensayo de un Diccionario de Política y  
Administración Pública. Primera Edición.

México, D.F., 1978.

2. Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
Diccionario Jurídico Mexicano.  
Editorial Porrúa. Décimo Tercera Edición.  
México, 1999.

3. VALENZUELA POZO, Ana.  
Diccionario de Administración Pública.  
Recopilación de Definiciones.  
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.  
Chile Universidad, 1981.

#### HEMEROGRAFÍA

1. Lizarraga Daniel y Salas Alejandro.  
"Construyen Blindaje contra la corrupción."  
Periódico Reforma. México, D.F.  
16 de junio del 2001.

2. Revista de Administración Pública.  
Número 91. Ediciones INAP.  
Abril 1996.

3. Revista de Administración Pública.  
Número 89. Ediciones INAP.  
Mayo 1995.

4. Revista de Administración Pública.  
Número 77. Ediciones INAP.  
Mayo Agosto 1990.

5. Revista de Administración Pública.

Número 69-70. Ediciones INAP.

Enero-Junio 1987.

6. Revista de Administración Pública.

Número 65-66. Introducción. Ediciones INAP.

Enero-Junio 1986.

7. Revista de Administración Pública.

Número 54 Abril-Junio, Ediciones INAP.

México, 1983.

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

APF	Administración Pública Federal.
CAP	Comisión de Administración Pública.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
SACTEL	Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública Federal.
PGR	Procuraduría General de la República.
UDA	Unidad de Desarrollo Administrativo.
UOM	Unidades de Organización y Métodos.