

2Ej  
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**“CONSIDERANDOS SOBRE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA MEXICANA”**

**T E S I S**

**PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A:**

**DELFINO GONZALEZ CASTRO**

**MEXICO, D. F.**

**JUNIO 1967**



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

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

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

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

## I N D I C E

### INTRODUCCION

#### CAPITULO PRIMERO.- Estado, Gobierno y Administración Pública

- 1.1. El Estado
- 1.2. El Gobierno
- 1.3. La Administración Pública

#### CAPITULO SEGUNDO.- Administración Pública Federal Mexicana (1917 - 1985)

- 2.1. Antecedentes (1917 - 1946)
- 2.2. Desarrollo (1946 - 1982)
- 2.3. Estado Actual (1982 - 1985)
  - 2.3.1. Marco Jurídico
    - 2.3.1.1. Constitución Política, Ley Orgánica y Reglamento Interno
  - 2.3.2. Estructuras Administrativas
    - 2.3.2.1. Administración Centralizada
    - 2.3.2.2. Administración Paraestatal
  - 2.3.3. Modernización Administrativa
    - 2.3.3.1. Simplificación Administrativa
    - 2.3.3.2. Profesionalización y Capacitación del Personal Público
  - 2.3.4. Descentralización y Desconcentración Administrativa

#### CAPITULO TERCERO.- Factibilidad Administrativa del Proyecto Nacional

- 3.1. Factibilidad y Eficiencia Administrativa Pública
- 3.2. Técnicas Administrativas Públicas
- 3.3. Factibilidad del Proyecto Nacional

#### BIBLIOGRAFIA GENERAL

## INTRODUCCION

Entender la importancia que adquiere la gestión gubernamental es no sólomente básica, sino fundamental para poder definir no únicamente sus estructuras y características, sino también su función y en esta medida, poder determinar la viabilidad de concreción del proyecto nacional en términos reales y no formales. Pre vista ésta, inicialmente en la Constitución de 1917 y retomado sexenalmente en los programas de gobierno; fundamentado en todo un marco teórico conceptual y de referencia, amén del histórico, el cual nos permita plantear hipótesis tales como: ¿la Descentralización Administrativa realmente coadyuvaría o permitiría incrementar la eficiencia de la gestión pública, concretando asimismo el proyecto nacional?, y como efecto de ello, ¿se incrementaría el nivel de vida de la población en su conjunto? ¿la factibilidad de la Descentralización Administrativa, permitiría más tarde la descentralización política? ¿se revitalizaría el Sistema Federal con ello?

Por otra parte, es importante establecer que más que un planteamiento descriptivo acerca de la evolución de la Administración Pública Mexicana a partir de 1917 hasta nuestros días, es un planteamiento de análisis de avances y retrocesos, de aciertos y errores que ha padecido y padece la Administración Pública Federal, con el propósito de señalar las deficiencias más relevantes que se hayan detectado, para poder así establecer o proponer tentativamente medidas correctivas que permitan conformar el modelo de organización administrativa propio al estado de desarrollo del Estado Mexicano.

## CONSIDERANDOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

### CAPITULO PRIMERO.- Estado, Gobierno y Administración Pública.

#### 1.- Estado Mexicano

Para entender y comprender el cambio, así como el papel que ha desempeñado la Administración Pública Mexicana a partir de 1917, es necesario señalar el desarrollo del Estado Mexicano y su vínculo con el proceso evolutivo de la economía, al cual le han atribuido determinados rasgos característicos como se verá durante el desarrollo de este capítulo.

Iniciaremos señalando que el Estado Mexicano originado de la Revolución Mexicana es: "nacionalista, revolucionario, democrático y popular", que se encuentra inscrito en un marco del sistema de producción capitalista (con una modalidad, el de la economía mixta), tesis que trataremos de sustentar durante el desarrollo de este apartado. Para ello será necesario realizar un somero bosquejo acerca de la Revolución Mexicana.

"La revolución de 1910, fue producto de inconformidad hacia el sistema dictatorial de Porfirio Díaz, pero inconformidad proveniente no precisamente de las clases populares, sino - también - de una fracción de la burguesía, que se encontraba excluida del poder.

La revolución de 1910, se presentó, en sus inicios, como un doble movimiento: la primera corriente pugnaba por una reforma política y planteaba un retorno al espíritu de la revolución liberal, plasmado en la Constitución de 1857. Es decir: abandono del pensamiento positivista y de la dictadura presidencial, reimplantación del clero liberal y del gobierno constitucionalista, con el siguiente predominio del poder legislativo; respecto a la soberanía de los estados de la federación; restitución de su libertad a los municipios; observancia irrestricta de las garantías individuales, y, elecciones libres. Estas reivindicaciones interesaban, básicamente, a ciertas fracciones provinciales de la burguesía mexicana, que se hallaban excluidas del poder o, bien, que participaban de manera subordinada en la formulación de la política que el dictador y los científicos tejían desde la capital del país.

La segunda corriente representó una fracción del campesinado - principalmente de los estados de México, Morelos, Puebla y del Sur del D.F. - ante la expansión que la gran propiedad territorial había tenido durante los años del auge del porfirismo. Se trataba de un empeño por reconstruir a un campesinado ya muy descompuesto y proletarizado por la vertiginosa extinción de la economía de mercado en algunas regiones de México.

Ambas corrientes se concentraron en una insurrección contra un enemigo común: la dictadura de Porfirio Díaz y la fracción científica de la burguesía mexicana; propietaria de las haciendas más prósperas del (Norte y) Centro de México. Con ello se abrió el ciclo de la guerra civil, que se prologaría a lo largo de casi una década, incorporando en su curso demandas y movimientos que en sus inicios no estaban presentes". 1/

Fue la Revolución Mexicana, no una revolución popular, sino una revolución burguesa, aunque si bien es cierto la revolución una vez iniciada la conformaron las clases populares (campesinos y obreros), estos carecían de un programa y de una visión amplia. Ya que únicamente sus objetivos no rebasaban el ámbito regional. La Revolución Mexicana iniciada por la

---

1/ Juan Felipe Leal.- La burguesía y el Estado Mexicano.- Ediciones el Caballito. México 1972. pp. 175, 176, 177. Ver también a Enrique Semo.- Historia Mexicana. Economía y Lucha de Clases, serie popular. Era. México 1981. pp. 232 y 233.

burguesa y continuada por la clase popular, no pretendía eliminar a la propiedad privada sino únicamente abolir el sistema de favoritismos que impedía el desarrollo del sistema capitalista.

"Los revolucionarios tomaron el poder con la finalidad de abolir el sistema de privilegios que impedía el desarrollo de la libre empresa y la libre concurrencia, pero no en contra de la propiedad privada. Su finalidad, por lo tanto, no fue abolir el capitalismo, aunque muchos dijeron lo contrario, llamando al régimen porfirista ora "burguesa" ora "feudal".2/

Se caracterizó por lo tanto, la Revolución Mexicana como una revolución burguesa y que culmina con la institucionalización de las demandas populares en la Constitución de 1917.

"La revolución de 1910-1917 no fue, como lo señala Jorge Carrión en su ponencia, ni feudal ni siquiera "anti-semifeudal" sino "plena burguesa". Tampoco fue a mi juicio una "revolución interrumpida, sino una que culminó en 1917, o si se prefiere con los gobiernos de Obregón y de Calles. Una década después con la reestructuración constitucional y jurídica del Estado; la reorganización del gobierno, el ejército, el sis-

---

2/ Córdova Arnaldo.- La Ideología de la Revolución Mexicana.  
p. 33



tema político, la banca y el sistema educativo; la definición de los límites para modificar la estructura agraria, en fin, del aparato estatal a los nuevos requerimientos de la época".<sup>3/</sup>

Revolución burguesa porque una verdadera revolución social no pretende únicamente la abolición de privilegios de una determinada clase social sino en sí de todo el sistema, incluyendo a la propiedad privada para dar origen a otro sistema nuevo distinto al que se destruyó.

"Una revolución social no se limita a abolir los privilegios de un sistema dado de relaciones de propiedad y tanto menos a la sustitución de un poder político por otro. Una verdadera revolución social comienza con la toma del poder político y se realiza como tal aboliendo el sistema de propiedad pre-existente e instaurando uno nuevo.

Es verdad que la Revolución Mexicana trajo como consecuencia la expropiación de algunos de los exponentes del antiguo régimen político y que con el tiempo los viejos latifundistas desaparecieron como sector de clase dominante: pero estos cambios estuvieron ligados a aspectos particulares de la lu

---

<sup>3/</sup> Fernando Carmona.- Estado y Capitalismo en México: imbricación creciente con la sociedad civil. p. 25

cha política y de ningún modo se dieron como propósito general de la revolución; muchos porfiristas perdieron sus propiedades por la responsabilidad que se les atribuyó en el sometimiento de la dictadura o por crímenes cometidos por ellos en contra de la revolución: mientras que muchos terratenientes fueron expropiados porque mantenían en su poder extensiones de tierra que el nuevo régimen consideraba como exclusivas o porque se negaron a modernizar sus métodos de producción; por lo demás, una vez que se llegó a imponer la pequeña propiedad como forma legal de apropiación privada de la tierra, una buena parte de los antiguos terratenientes encontraron el modo de mantener sus dominios, y todo, como es bien sabido, a ciencia y paciencia del nuevo régimen". 4/

A la culminación del movimiento revolucionario se dio la creación de un nuevo Estado Nacional, en la que se planteaba en sus programas de gobierno, la respuesta a las demandas de las clases populares (obreros y campesinos) y la institucionalización de las demandas populares en el acta constitutiva a que le daba origen (Constitución Política).

"La fase germinal del nuevo estado en nuestro país se inició hacia 1916, año en que dominan el escenario nacional las

---

4/ Arnaldo Córdova ..... op. cit. p. 32

fuerzas constitucionalistas encabezadas por Don Venustiano Carranza. Se empieza a configurar entonces un nuevo liderazgo nacional, sostenido básicamente por grupos populares. Hacia 1917 fue promulgada la Constitución que daba un amplio marco legal a la fundación del nuevo Estado.

Después de la insurrección y de la guerra civil desatada para aplacar a las masas desbordadas, comienza la lenta reconstrucción del Estado Mexicano, que sólo avanza en la medida que el grupo político victorioso adquiere legitimidad por la vía de incorporar en el programa de gobierno las demandas campesinas y populares básicas".<sup>5/</sup>

Entre las funciones del naciente Estado Nacional Mexicano, encontramos la de ser el factor fundamental de cohesión de las divergentes clases sociales, que participaron en el movimiento revolucionario el cual ordenó y controló.

"El Estado posee la función particular de constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social.

Esto es precisamente lo que el marxismo expresó al concebir el Estado como factor de "orden" como principio de "organización" de una formación, no ya en el sentido corriente de

---

<sup>5/</sup> Paoli, Francisco. José.- El Estado y la Política Alternativa. pp. 293-294. Ver también a Leal Juan Felipe ... op. cit. p. 179.

orden político, sino en el sentido de la cohesión del conjunto de niveles de una unidad compleja, y como factor de regulación de su equilibrio global en cuanto sistema".6/

Lo que caracterizó el nuevo Estado hasta antes de su consolidación, fue la de los movimientos que se generaron en el seno mismo del Estado, derivado de la diversidad de las clases dirigentes que se encontraban en el poder.

"Las luchas populares se inscriben en la materialidad institucional del Estado aunque no se agoten ahí, materialidad que lleva la marca de estas luchas sordas y multiformes. Las luchas políticas que conciernen al Estado, como, más generalmente, cualquier lucha frente a los aparatos de poder, no están en posición de exterioridad, con respecto al Estado, sino que forman parte de su configuración estratégica: el Estado, como sucede con todo dispositivo de poder, es la condensación material de una relación".7/

La consolidación del nuevo Estado Mexicano acontece en 1929, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

---

6/ Poulantzos, Nicos.- Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. p. 44

7/ Poulantzos, Nicos.- Estado, Poder y Socialismo. p. 175.

"La primera etapa de Constitución del Estado y de Construcción de su hegemonía, concluye en 1929 con la fundación del partido oficial o partido del Estado (PNR). El grado de legitimidad y el consenso conseguido gradualmente durante esa fase, permite afirmar que ya desde entonces no existió acción política nacional que no hubiera sido promovida por el Estado.

La principal preocupación del Estado en esta etapa fue el desarrollo económico y, aparejado a él, el proteccionismo de las masas populares. El populismo -caudillesco primero, institucional después- fue su ropaje, su cabalgadura, su armazón y su razón. Las masas campesinas, los grupos artesanales, la pequeña clase obrera, todos ellos aún incandescentes, se fueron acertando y, poco a poco, empezaron a gestarse los niveles institucionales y reconstruirse otros preexistentes ". 8/

La segunda fase de la formación del Estado Mexicano, estuvo comprendido durante el período 1930 - 1948. Esta se dividió en dos etapas, en la primera, el caudillismo fue desplazado del plano político, institucionalizándose los mecanismos para acceder al poder, fase en la que el Presidente Calles fue el actor principal, ya que fue el que creó el partido Nacio-

---

8/ Paoli, Francisco José.- ...op. cit. p. 294. Ver Leal, - Juan Felipe ..... op. cit... pp. 182-183. Ver también a Leff, Gloria.- El Partido de la Revolución: aparato de hegemonía del Estado Mexicano. p. 202.

nal Revolucionario, y con ello las normas institucionales para llegar al poder, esta primera parte es conocida como Maximato, (el poder de Calles estuvo por encima de la voluntad de los presidentes en turno).

"En esta etapa se inicia la separación del caudillismo promovida con gran habilidad por el presidente, que renuncia a la reelección consolidando este tipo de principios para todos los años venideros y constituyéndose, al dejar la presidencia, en una forma intermedia entre el caudillismo y la institucionalidad del partido del Estado: la jefatura máxima; así, el periodo de 6 años (1929-1934) de la jefatura nacional de Calles "estuvo por encima de los presidentes".

En el ejercicio de su fuerza - cumplió la necesaria ambigüedad en las formas para que operaran otras instancias, como el Congreso o el Presidente. Cuando se fundó el Partido Nacional Revolucionario, la mitad del ejército se levantó en armas. Calles aceptó ser secretario de la defensa. En unos cuantos meses derrotó a la insurrección, y además controló a las huestes "cristeras" de occidente. Después volvió a su retiro.

Esta transición entre el caudillaje y lo más claramente ins

titucional se produjo con la acción del partido oficial promovido por el jefe máximo. "El Partido empezó desde entonces a cumplir varias funciones mediatizadoras ... actuó como representante de las fuerzas populares organizadas del gobierno y no del presidente. Empezó a imponer decisiones distintas y más impersonales. Impuso "formas. También: impuso las bases de una lealtad personal, que debía institucional cuando el jefe así lo exigía". 9/

Queremos recalcar, como mencionamos anteriormente que es de gran importancia dentro de esta segunda fase de formación del Estado Mexicano, el período 1930 -1948, en el cual el partido oficial se transforma en dos ocasiones (primero en PMR, durante el régimen de Cárdenas, y en el de Avila Camacho se convierte en PRI) ello como resultado de las condiciones económicas, políticas y sociales en que se encontraba el país.

"El segundo momento importante de esta segunda etapa, es el cardenismo (1934 - 1940). La transformación del PNR en Partido de la Revolución Mexicana obedeció a una política de las clases trabajadoras, sus organizaciones y sus coaliciones. Fue también resultado de una respuesta de los directivos sindicales, agrarios, políticos y militares a las acciones de masas.

---

9/ Paoli, Francisco José..... op. cit.... pp. 295-296.

Cárdenas cambió el rumbo y dá cabida en el seno del Estado y su partido a esas masas y sus organizaciones. Esta nueva situación produjo la ruptura entre el jefe máximo y el Presidente de la República y, a partir de entonces cuando Cárdenas termina su período presidencial se retira del primer plano de la escena política y evita caer en forma alguna de Maximato. De esa manera se asienta y consolida hasta nuestros días el poder presidencial, independientemente de la persona que ocupe el cargo. (Institucionalización del poder).

En esta segunda fase las piezas principales del sistema político quedan integradas: partido oficial, promoción y control corporativo de las organizaciones populares y presidencialismo, todas ellas integradas en un estado fuerte que dispone de un consenso amplísimo y de una capacidad de maniobra en relación con la Sociedad Civil nunca vista en América Latina".10/

A este período de consolidación del Estado Mexicano, los gobiernos postrevolucionarios instaurados, algunos autores lo han caracterizado como bonapartista, tal es el caso de Carlos Servilla, en su texto el bonapartismo en México - en cambio para Arnaldo Córdova - este período lo caracteriza

---

10/ Paoli, Francisco José.- ..... op. cit. pp. 296,297,298.  
a Leal Juan Felipe ....op. cit. p. 189. y a  
González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. de la página 41 a la 48.



como populista , señala que es la concepción que más responde a la realidad mexicana -, conceptualización, la cual comparto.

"Por supuesto que no ignoramos que el concepto de populismo, es considerado cada vez más como una categoría de análisis anfibiológica y genérica, que muy a menudo se usa para designar realidades sociales profundamente diferentes.

Sin embargo, antes de decidimos a adoptar este concepto, buscamos sin éxito, otros que respondieran mejor a las características de nuestra realidad social y política.

Consideramos, entre otros, los de reformismo, que nos pareció limitado, por la presencia en México de un régimen autoritario; bismarxismo, que no responde a la unión controlada entre poder político y masas populares que aquí encontramos; bonapartismo, empleado por primera vez por Trotsky para denunciar el cardenismo, pero que tampoco responde por entero a la realidad mexicana, por lo menos, en los términos en que Marx definió la experiencia del bonapartismo; el papel central que desempeñaron los elementos desclasados, como lumpenproletariado y los campesinos parcelarios sin unidad y sin intereses nacionales, un líder

carismático que impone relaciones personalistas, antes y después de la toma del poder. Por otra parte, al adoptar el concepto de POPULISMO, como lo han definido y utilizado algunos ideólogos latinoamericanos parece designar los fenómenos del vanguardismo, en el Brasil, o del peronismo en la Argentina, lo modificamos con el fin de significar, no sólo a la génesis del sistema social, económico y político de la Revolución Mexicana, sino además el proceso de - institucionalización de dicho sistema.

En que en los casos de los países sudamericanos no hubiera lugar a una verdadera institucionalización ha llevado a muchos de los autores que los estudian a concebir el populismo, en abstracto, como un sistema que es forzosamente transitorio; el caso mexicano probaría que el populismo también puede ser un sistema permanente, a través del cual la clase capitalista impone su dominación a un país subdesarrollado y dependiente".11/

Arnaldo Córdova continua señalando que los regímenes post-revolucionarios han sido estables y permanentes, y que han sido populistas por las siguientes características.

---

11/ Córdova, Arnaldo.- La formación del poder político en México. pp. 333-334. Para su comparación ver también a Sevilla, Carlos.- El Bonapartismo en México, Revistas INAP.

"En primer lugar una línea de masas cuyo objetivo esencial era conjurar la Revolución Mexicana, manipulando a las clases populares mediante la satisfacción de demandas limitadas (tierra para los campesinos, mejores niveles de vida para los trabajadores urbanos); más tarde, entre 1929 y 1938, las masas fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el partido oficial y las organizaciones sindicales semioficiales y dentro del cual siguieron planteándose y resolviéndose las reformas sociales. En segundo lugar, el nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años; en él se ha dotado al ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que preveían un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (artículo 27 de la Constitución) y el arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad (artículo 123). Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la presidencia de la República.

En tercer lugar, el régimen emanado de la revolución se propuso la realización de un modelo de desarrollo capitalista, fundado en la defensa del principio de la propiedad privada

y del propietario emprendedor y en la política de la conciliación de las clases sociales, obligando a todos los grupos a convivir bajo el mismo régimen político, pero procurando en todo momento la promoción de la clase capitalista, de la cual se hizo depender el desarrollo del país bajo la vigilancia y con el apoyo del nuevo Estado". 12/

De esta forma, podemos establecer que el Estado Mexicano durante su formación y legitimación en el período postrevolucionario fue adquiriendo la característica de ser un Estado en el que se acentuó el presidencialismo, el corporativismo y la democracia representativa como normas invariables del sistema político mexicano. Y ello es lo que le ha dado funcionalidad al sistema.

"En síntesis, cuatro son los rasgos distintivos del segundo Estado Nacional Mexicano; a saber: a) la democracia representativa, b) el presidencialismo, c) el corporativismo y, d) la gestión económica directa. Ciertamente, el Estado Mexicano está conformado por una peculiar combinación de estos cuatro aspectos, que desde luego, no tienen el mismo peso jerárquico, sobre todo, si se le observa a lo largo del tiempo". 13/

- 
- 12/ Córdova, Arnaldo.- La Ideología .....op. cit. p. 34. Ver también a Pautlanzas, Nicos .. poder político ... op. cit.... pp. 50-51.
- 13/ Leal Juan Felipe.- La Burguesía ... op. cit. pp. 189-190. Ver también a Paoli, Francisco José.- El Estado y ..... op. cit... pp. 298.

La estabilidad adquirida por el Estado Mexicano, solamente es cuestionado o puesto en entredicho al final de la década de los 60's y al inicio de los 70's, en que el pacto del Estado con las clases sociales es seriamente puesto en entredicho, como resultado al cuestionamiento de la clase popular acerca de la política económica que el Estado había y estaba implantando.

"La alianza entre grupo gobernante y trabajadores permitió la formación de un vigoroso estado nacional que en su mejor época, condujo al reparto de tierras, la nacionalización petrolera, el establecimiento de mecanismos de seguridad social, etc. En los últimos cuatro decenios, sin embargo, los frutos de esa alianza tienden a desvanecerse hasta alcanzar una situación como la actual, caracterizada por la merma de la capacidad adquisitiva de los trabajadores y la multiplicación de los utilidades, donde no puede menos que sugerir inquietud sobre el sentido de la alianza entre estado y trabajadores".14/

Es el constante cuestionamiento del Estado sobre su política económica y como efecto de ello la sustancial pérdida de legitimidad lo que caracteriza el período de los 70's, ante

---

14/ Pereyra, Carlos.- Estado y Movimiento obrero. p. 151

lo cual el presidente en turno instaura nuevas formas de alianzas con las clases populares, con lo que el Estado intentaba superar la crisis política que estaba padeciendo, y que sin embargo, no logró superar, dado que la crisis política y económica se agudizó al término del régimen de Luis Echeverría, lo que produjo un serio resquebrajamiento del Sistema Político Mexicano.

"El contexto en el cual se han desarrollado las relaciones estado-burguesía en los últimos diez años está delimitado por la crisis general que sufre el capitalismo internacional y su expresión en el nacional. El Sistema Capitalista Mexicano inició en los años 40's un tipo de crecimiento que alcanzó su apogeo hacia mediados de los años 60's; desde entonces comenzó un acelerado deterioro.

El régimen de LEA impulsó, desde inicios, un proyecto de modernización del Estado y de impulso a la economía mediante un decisivo apoyo a la producción para los mercados exteriores y un intento de recuperación de las bases populares a través de medidas políticas como la apertura democrática y una actitud de tipo populista, buscando recuperar la legitimidad del Estado y enfrentar de esta manera con mayores recursos, a los sectores empresariales.

En este período se presentó una cierta pérdida de la autonomía relativa del Estado, debido al incremento de la capacidad económica y, por lo tanto, de la influencia y el poder político del capital monopolístico.

Al finalizar este período, el Estado había sufrido una grave pérdida de legitimidad y se habían agudizado las tensiones sociales producidas por la crisis del capitalismo, expresadas en un alto índice de inflación y desempleo. El Estado se ha visto limitado por el gran capital en el cumplimiento de sus políticas sociales que contrarrestan los efectos de la crisis.

El crecimiento de las últimas cuatro décadas ha fortalecido el capital monopolístico, básicamente al sector financiero, lo que le permitió enfrentar abiertamente al Estado en los períodos críticos del gobierno de LEA. El resultado de este conflicto fue que la fracción dominante de la burguesía, representada por los grupos monopolísticos y el capital financiero, adquirió una conciencia mayor de clase y la voluntad de participar políticamente. El enfrentamiento con el gobierno de LEA mostró otra faceta del estado Mexicano, que se desprende de su misma naturaleza de ser además de un estado capitalista, un estado surgido de una revolución popular.

Ante la perspectiva de enfrentar nuevamente a las fuerzas populares que se encuentran en el Estado, la burguesía ha diseñado una estrategia: hacerse presente como fuerza política también al interior del Estado, su objetivo: no permitir nuevamente un gobierno con las características del de Luis Echeverría". 15/

Ante la crisis política del Estado Mexicano al final del régimen de Luis Echeverría (crisis denominada "de desconfianza"), el nuevo gobierno instaura una política conciliadora ante la burguesía industrial y financiera, pretendiendo con ello recuperar la legitimidad que el Estado había perdido, para ello fue necesario disminuir el gasto público enfocado al bienestar social, así como restringir la capacidad adquisitiva de los trabajadores, vía topes salariales, etc., ello implicó un cambio radical a la política que el Estado había venido implantando, dicho cambio fue con una tendencia hacia la derecha. 16/

---

15/ Cordero, Salvador.- Estado y Burguesía en la Década de 1970. pp. 98-99-100-101 y 105. Ver también a Paoli, Francisco José.- Estado y .....op. cit. pp. 306-307.

16/ Ver a: ARIZ, A. y Ruiz, Carlos.- Poder y Discurso de la Reforma Política en México (1977 - 1979). p. 271; ver también a Paoli, Francisco José.- El Estado y .....op. cit...p. 290; y a, Cordero Salvador.- Estado y .....op. cit. p. 101.



Por otra parte, el Estado Mexicano surgido de la Revolución e institucionalizado en la Constitución de 1917, se caracteriza por ser el principal motor del desarrollo económico, pretendiendo incorporar las diversas demandas sociales que se originaron como producto de la culminación del movimiento armado, sobre una mayor y mejor distribución de la riqueza.

"La intervención del Estado en la economía se justifica incluso en el plano ideológico, por la necesidad de que asuma un papel rector. Sólo el Estado es capaz de definir y luchar por las metas de la justicia que aspira toda colectividad. Este fin no se puede confiar en las ciegas y egoistas fuerzas del mercado". 17/

La injerencia en la economía por parte del Estado Mexicano a partir de 1917, se realiza por diversos órganos que el mismo Estado crea o nacionaliza para tal efecto, ello fue fundamentado en las facultades que le otorga la Constitución del 17.

"En México, la intervención del Estado en la economía ha ido en ascenso en términos generales a partir de 1917, cuando se establecieron en la Constitución las bases para esta actividad y se creó una estructura legal e institucional complemen

---

17/ Fayaviesca, Jacinto.- Administración Pública Federal. p. 545.

taria. Sin embargo, no fue sino hasta la década de 1930 y, específicamente, durante el gobierno cardenista, cuando se sentaron las bases para la intervención directa del Estado en la economía, mediante la creación y nacionalización de organismos (nacionalización del petróleo, reforma agraria, (CFE, etc)". 18/

Pero la actividad del Estado Mexicano no solamente se concreta en la parte económica, sino que también desplegó su actividad empresarial, es decir garantizar a la población productos duraderos y no duraderos. Accesibles; ello se demuestra con la creación de diversos organismos tales como CONASUPO, en materia de seguridad social con la creación del ISSSTE, el IMSS, etc., de igual forma fomenta el desarrollo económico por la política económica que adopta, apoyando a la iniciativa privada mediante, exenciones de impuestos, etc.

"La intervención del Estado en la actividad económica se ha efectuado de diversas maneras; la menos frecuente ha sido nacionalizar empresas de manos de particulares, sea

---

18/ Cordero, Salvador.- Estado y Burguesía en México en la década de 1970. p. 76, ver también a: Carmona, Fernando. Estado y Capitalismo en México: imbricación creciente con la sociedad civil. p. 26; Labra, Armando.- Estado y Economía p. 54; y a Juan Felipe Leal.- La Burguesía y el Estado Mexicano. p. 191

de una manera o de otra, el Estado ha tratado de interve  
nir en campos de actividad que son necesarios para el de  
sarrollo económico y social". 19/

De esta forma el Estado Mexicano, se ha convertido en el  
pilar en el proceso de desarrollo económico, unas veces  
en forma acelerada, en otras no tanto, pero manteniendo  
un ritmo constante. Podrían caracterizarse los períodos  
de: Avila Camacho, Miguel Alemán y el sexenio de Luis Eche  
verría como los de más rápido crecimiento. Asimismo neces-  
ario es señalar que conforme se fortalecía el Estado Me-  
xicano legítimamente hablando, en su actividad económica  
pasaba del área tradicionalmente reservada al Estado a -  
todos los ámbitos de actividad económica.

"Otro rasgo destacado de la etapa actual es la creciente  
imbricación del Estado en la sociedad civil, hasta el pun  
to de que no sólo aumenta su peso en la formación de capi  
tales de la indispensable infraestructura. También aumen-  
ta la acción estatal encaminada a mantener condiciones so  
ciopolíticas necesarias para la reproducción de las rela-  
ciones sociales de producción, la hegemonía ideológica que

---

19/ Faya, Viesca .....op. cit. p. 547; ver también a:  
Salvador Cordero ..... op. cit. p. 39

ejerce la clase dominante y el control político sobre los obreros y las masas del pueblo trabajador ...

Es evidente el peso cada vez mayor del Estado en el capital de la nación en activos e instalaciones que permiten asegurar los propósitos anteriores y transferir magnitudes considerables de plusvalía a la clase explotadora nacional y extranjeras. Y asimismo su importancia decisiva en el desarrollo de la salud, la educación, la vivienda, la investigación, los medios de difusión, los espectáculos culturales, el deporte, los partidos políticos, los sindicatos y aún ciertas asociaciones empresariales". 20/

Sin embargo, no obstante la intervención del Estado en la economía, cuyo propósito inicial era el de proteger a la clase popular, esto no ha sucedido, y sí en cambio el crecimiento económico, ha favorecido a una clase minoritaria, concentrándose la riqueza en dicha clase, en detrimento de las clases populares.

"El crecimiento económico no repercute en el bienestar social de la mayoría de los mexicanos sino en la concentración extrema de los ingresos y riqueza en minorías privilegiadas, lo cual evidencia el desapego de los propósitos populares y de

---

20/ Carmona, Fernando ....po. cit. p. 39

mocráticos del proyecto nacional revolucionario. Por otra parte, tal polaridad trae aparejada la ineficacia económica en tanto el proceso de acumulación de capital sólo se apuntaba en la economía pública y es preciso subsidiar la tasa de ganancias; aumentó el déficit externo y decae la inversión privada, lo cual exige mayor injerencia estatal".21/

No obstante de que el desarrollo del capitalismo en México, ha favorecido a la clase dominante (burguesía mexicana), es ta posee una característica especial el de ser una burguesía dominante-dominada por la gran burguesía internacional.

"El desarrollo del capitalismo mexicano no responde a una de terminación fundamental externa; dista mucho de ser un mero reflejo del capital monopolista internacional, aún cuando este ejerce un dominio avasallador en el sistema del imperialismo en general y en México en particular.

El Estado Mexicano tiene una común característica en el sistema del imperialismo al que pertenece: la de ser un estado burgués que responde, más y más principalmente a los intereses del capital monopolista: a los de la oligarquía nacional y a los de la clase burguesa dominante como un todo, que

---

21/ Labra, Armando.- ... op. cit. p. 60.

en nuestro país, en particular aquella fracción oligárquica hegemónica, son dependientes estructuralmente y constituyen una clase que también es dominada". 22/

Asimismo es necesario señalar que el Estado Mexicano no es totalmente un Estado capitalista, es decir no es un sistema en que prevé el capitalismo clásico sino que está conjugada en una peculiar característica, es decir, por una parte el Estado no sólo fomenta la reproducción del sistema capitalista, si no que además crea y fomenta en forma directa "organismos de carácter social", pretendiendo con ello satisfacer las de mandas populares cada vez menos satisfechas, sin caer en una economía totalitaria como son los casos de las economías socialistas.

"En el siglo XX, la clase obrera organizada, la doctrina política y las realidades socioeconómicas han construido nuevos sistemas que han superado los males del liberalismo del siglo XX y evitan igualmente incurrir en los excesos esclavizadores y totalitarios del marxismo. Estos nuevos sistemas se denominan de economía mixta. Propician la intervención del Estado para proteger las clases económicamente más débiles por medio de la legislación social. Propuganan por una actividad del Estado en el campo de la economía por medio de la creación de los sistemas de infraestructura indispensable -

---

22/ Carmona, Fernando.- .....op. cit...p. 21-46.

bles para el desarrollo y de las empresas estatales en los campos en que no existe o sea insuficiente la iniciativa privada conjuntamente con esa actividad del Estado en el campo de la economía, el poder público protege y fomenta la actividad de los particulares por medio de la empresa privada que alienta y consolida.

Las estructuras político-económicas de México a raíz de la revolución de 1910, ha evolucionado hacia la economía mixta incrementando sin duda, el bienestar de las mayorías".<sup>23/</sup>

Sin embargo, el hecho de que la legislación de 1917 haya - plasmado en la Constitución Política Mexicana amplias facultades, para que el Estado incrementara su injerencia en la economía en beneficio de toda la población, hecho que le caracteriza ser un sistema de economía mixta, no garantiza por sí solo el mejoramiento de vida de la población en general, ya que señalábamos, es precisamente el Estado quien fomenta la reproducción del capital, y obviamente ello no beneficia a la totalidad de la población.

"La problemática actual del Estado moderno se desarrolla en una doble contradicción: por una parte, para obtener una ma-

---

<sup>23/</sup> Porrúa Pérez, Francisco.- Teoría General del Estado. pp. 111-112.

yor legitimidad, el Estado debe presentarse como el representante del bien común y el interés general y, por la otra, debe crear las condiciones favorables para la acumulación del capital y la reproducción del sistema y cada vez es más frecuente que las condiciones favorables para dicha acumulación dependan directamente de la intermediación activa del Estado". 24/

La intervención del Estado Mexicano en la economía se ha incrementado gradualmente a través de la historia, sin embargo -- las reformas constitucionales en materia económica que se efectuaron recientemente, no solamente fortalecen al Estado en su injerencia en la actividad económica, sino que la amplía y le dá a la economía mixta.

"Las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28, así como el 73, que amplía las facultades del Congreso de la Unión en materia económica.

La exposición de motivos establece que no obstante que el Estado Mexicano a través de la historia se ha modernizado considerablemente, aún no ha podido resolver con claridad necesaria los graves problemas de la desigualdad social, la ineficiencia y baja productividad, la escasa competitividad de los produc-

24/ Alonso, Jorge.- El Estado Mexicano.- p. 73. Ver también a Rudolf Sanntang, Heins.- El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, p. 13; y a Fernando Carmona, Estado y Capitalismo en México: Imbricación creciente con la Sociedad Civil.



tos mexicanos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.

Es por ello que la nueva parte económica de la Constitución se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta; establece un sistema de planeación democrática del desarrollo; fija bases para el desarrollo integral y el perfeccionamiento de la justicia agraria; define con mayor precisión las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellos de regulación y fomento". 25/

No obstante la injerencia en la economía por parte del Estado cuyo propósito inicial establecido en la Constitución del 17, era el de satisfacer las necesidades básicas de la población, objetivo que en la actualidad no se ha logrado, y no se ha logrado por la constante derechización de la economía mexicana y, producto de ello existe una clase popular cada día más marginada económica y políticamente.

Queda como opción retomar los postulados de la revolución me

---

25/ Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción a la Administración Pública.- Bases y Estructuras.- T.I. p.24

xicana, pero no en el sentido demagógico con que se ha efectuado hasta nuestros días por la burocracia política, sino con un sentido nacionalista hacer uso de las amplias facultades y de los mecanismos e instrumentos que el Estado posee para reorientar el modelo de desarrollo económico que permita beneficiar a la población en su conjunto y no de una minoría como ha sucedido hasta el momento.

"Queda como opción viable la orientación del modelo de desarrollo hacia formas de reproducción conducidas por el Estado, que exigen reformular el contenido ideológico y político de sus acciones para retomar un proyecto nacional democrático, popular e independiente.

El Estado dispone de los instrumentos necesarios para lograr lo. Cuenta con nuevas condiciones económicas que amplían el horizonte político, la capacidad de gestión social y los márgenes de ejercicio de la voluntad política del poder público, puede apuntalar la acumulación con el ahorro y la inversión públicos, principalmente en la producción de alimentos, para evitar la dependencia alimentaria permanente y la irritación descontrolada de los sectores populares carentes de empleo, ingreso y alimentos. Puede fortalecer la capacidad de alianza con los sectores populares, a través de las organizacio-

nes populares. Puede instrumentar los compromisos ideológicos y políticos asumidos con los sectores populares, dentro de los procesos de planeación global y sectorial.

Sin duda, el apoyo nacional se volcaría en favor de la senda del desarrollo democrático, popular e independiente que responde al país que exige de su Estado la mayoría de los mexicanos". 26/

---

26/ Labra, Armando.- .....op. cit. pp. 61, 62, 63. Ver -  
también a Cordero, Salvador .....op. cit. pp. 106-107.

## 1.2 Forma de Gobierno del Estado Mexicano

El Estado conforma todo el sistema político, es decir integra todos los elementos que incluye un sistema político, en cambio el gobierno se refiere única y específicamente a uno de sus elementos.

"La palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto amplio: abarca el todo. El Gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado, o sea, los órganos a través de los cuales éste se manifiesta". 1/

Al Gobierno se le ha identificado como el conjunto de instituciones públicas, asimismo se le ha identificado también como el conjunto de funciones específicas y diferenciadas de las del Estado, para concretar precisamente los fines y objetivos estatales.

---

1/ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría General del Estado. p. 456.

"Tiene el Gobierno, dos acepciones o se define como Gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado y será aquel Estado, en la realización específica de su actividad o bien se aplica el término Gobierno a la estructura institucional especializada, mediante, el cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas". 2/

Luego entonces es el aparato gubernamental en que el Estado se manifiesta, y al señalar estructura o aparato gubernamental estamos refiriendo las funciones en que está inmersa.

"La representación física del Estado resulta ser a fin de cuentas el aparato gubernamental, aún cuando "tradicionalmente se considera que el Estado está integrado por territorio, el pueblo y el Gobierno". Históricamente el Estado se ha valido del Gobierno para ejecutar la política "política y la política económica, sin necesariamente involucrar a sus -- otros dos -elementos- tradicionales, "pueblo y territorio", a pesar de ser directamente afectado". 3/

La forma de Gobierno que adopta el Estado Mexicano se establece en el artículo 40 de la Constitución Política, y el

---

2/ Burgoa Oriuela, Ignacio.- Derecho Constitucional. p. 340. Ver también sobre el mismo tema a Jiménez Nieto, Juan Ignacio.- Teoría General de la Administración. p. 163 (editorial Tecnos Madrid, 1981).

3/ Labra, Armando.- Estado y Economía. pp. 49 y 50.

artículo 49 señala la forma en que se divide el Supremo Poder de la Federación en: poder Legislativo; poder Judicial y poder Ejecutivo, para su ejercicio, estableciéndose que no podrán reunirse dos poderes o más en una sola persona o depositarse el poder Legislativo en un sólo individuo, salvo en los casos que señalan los artículos 29 y 131 constitucionales. 4/

La función del poder Legislativo es la de crear, modificar o extinguir el orden jurídico vigente; en cambio el poder judicial tiene como función la de prever el orden jurídico y verificar el cumplimiento de la ley; finalmente el poder Ejecutivo, su función es la de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, es decir el órgano encargado de aplicar y ejecutar las disposiciones legales.

Es precisamente el poder Ejecutivo en quien se deposita la representación del Estado Mexicano, así como del gobierno, aunque si bien es cierto en términos formales, el gobierno lo constituyen los tres poderes de la Unión, en términos reales el predominio del Ejecutivo sobre los otros 2 poderes origina el presidencialismo.

4/ Para mayor información sobre el tema, consultar la Constitución Política Mexicana, en el título tercero, capítulo primero, referente a la división y facultades de los Poderes de la Unión. pp. 71-112

"El poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un precedente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno". 5/

La parte más significativa de los poderes de la Unión lo es el poder Ejecutivo, el cual es designado a su titular como Presidente Constitucional y es a través de este poder que se manifiesta el gobierno y mediante el cual el Estado puede llevar a cabo sus fines, es decir, es el titular de este poder quien establece las medidas necesarias para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad, para ello cuenta con amplias facultades y diversos órganos que lo auxilien para conseguirlo.

"Al Gobierno le compete atender, a más de las originales funciones de carácter administrativo, cuestiones directamente relacionadas con el bienestar general: la creación de una infraestructura, en el sentido amplio del término que propicie el desarrollo, así como sus tareas relacionadas con la promoción del desarrollo.

Con claridad, un país como el nuestro - en donde el nivel de desarrollo alcanzado, así como la tasa de aumento del mismo,

---

5/ Carpizo, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano.p. 14

son insuficientes - las actividades gubernamentales directamente encaminadas a la promoción del desarrollo, así como los que se realizan para crear las condiciones que lo hacen posible, tienen la más alta prioridad, ya que además de que constituyen el centro de la solución de los problemas de las otras dos funciones citadas, la administrativa y la de bienestar social, satisfacen un requisito cuyo incumplimiento compromete la viabilidad misma de todo el sistema socio-económico". 6/

---

6/ Ruiz Massieu, José Francisco.- Nueva Administración Pública Federal. pp. 136-137.



### 1.3 Administración Pública

El órgano encargado de personificar al Estado y mediante el cual permite la consecución de sus fines es el gobierno, personalizado en el poder Ejecutivo, el cual para realizar su actividad requiere a su vez de un aparato administrativo que le auxilie en sus actividades, nos estamos refiriendo a la administración pública. Y, es precisamente el titular del poder Ejecutivo, el máximo jefe de la Administración Pública, y es quien rige a la administración pública en su actividad.

"El presidencialismo personalizado funciona más bien como punto de focalización de los diversos nudos y entramados administrativos del poder, como instancia para la convergencia de los mismos hacia la cumbre del poder, y corresponde al actual papel político del dispositivo administrativo. También el jefe supremo del Ejecutivo es, más incluso que en el pasado, rehén de un mecanismo político-administrativo que le asegura, en gran medida, ese puesto - preponderante". 1/

Generalmente a la Administración Pública se le ha definido como el instrumento y los procedimientos de que se sirve el Gobierno para llevar a cabo los fines estatales.

---

1/ Poulantzas, Nicos.- Estado, Poder y Socialismo. pp. 279-280.

"La Administración Pública es básicamente, la rama ejecutiva del gobierno legalmente constituido.

Es la teoría, o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país". 2/

Para Porrúa Pérez, Francisco, la Administración Pública es la función organizadora de los servicios públicos.

"El gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.

La administración es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares. Estas dos teorías se implican mutuamente. El gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos en que consiste". 3/

Luis de la Rosa lo define como .....

"Un gobierno tiene por principal objeto definir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus

---

2/ R. Castelazo, José.- Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública.- pp. 23-24.

3/ Porrúa Pérez, Francisco.- Teoría General del Estado. p. 291.

instituciones públicas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos.

La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad". 4/

Para Duhalt Krauss, Miguel. La Administración Pública es ..... "consideramos como Administración Pública, la actividad que realizan los órganos del sector público para cumplir con los objetivos que se hayan fijado". 5/

En cambio para Jacinto Faya Viesca, "la Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el gobierno nacional, para lograr los propósitos y llevar a cabo las teorías del interés público que no cumplan las empresas privadas y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicadas a recoger y definir la política general de la Nación". 6/

Por tanto, siendo la Administración Pública el conjunto de métodos y procedimientos, función organizadora de los servicios públicos, actividad de los órganos del Estado y el conjunto de medios directos e indirectos de que se sirve el Gobierno para

---

4/ La Rosa, Luis de.- Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla. p. 459.

5/ Duhalt Krauss, Miguel.- La Administración de Personal Público, un enfoque sistemático. p. 71.

6/ Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. pp. 31 y 32.

concretar los fines estatales, la Administración Pública se convierte en un intermediario entre el Gobierno y los gobernados, permitiendo ser el censor de las necesidades básicas de la población.

Además de las funciones ya señaladas que desempeña la Administración Pública, desarrolla otras como son las de planeación, ejecución y control de la actividad gubernamental en su conjunto, lo que implica con ello una optimización de los recursos de la nación en la consecución de los propósitos gubernamentales.

"La función de la Administración Pública consiste en la planeación, organización, ejecución, coordinación y control de las acciones encaminadas a cumplir los propósitos del gobierno". 7/

Dada la importancia de la Administración Pública como instrumento (medios) y como elemento propio del Gobierno para llevar a cabo los fines del Estado y ser además el titular del Estado (representante del Estado) titular del Gobierno y Jefe máximo de la Administración Pública, nos lleva a considerar a la Administración Pública como parte de la política, es decir, los actos de la Administración Pública es o son

---

7/ R. Castelazo, José .....po. cit. p. 24

tanto actos administrativos como actos políticos, en la medida en que concreta los fines del Estado, encomendados al Gobierno.

Es por ello que así como no pueden darse actos puramente administrativos, tampoco pueden darse actos puramente políticos, ya que para que se dé lo primero debe darse lo segundo y viceversa.

"La Administración es dominio político y dirección administrativa. El dominio político se ejerce sobre la lucha de clases, a fin de contener su explosión, evitando con ello los peligros de la inestabilidad política del sistema capitalista. La dirección administrativa estriba en condenar acciones del material e intelectual, tendientes a cumplir con funciones relacionadas con el aparato productivo a través del aparato administrativo; este es, mediante dependencias específicas plasma sus funciones públicas en el ámbito de la de depauperación social". 8/

D wight Waldo señala que .....

"Afirmar que la política y administración son estructuras o procesos separados y autónomos en el sistema norteamericano es notoriamente incorrecto. Sostener que deben ser separados e independientes, difícilmente puede defenderse, dada la naturaleza de nuestro Gobierno.

---

8/ Uvalle Berrones, Ricardo.- La Administración Pública Capitalista. Diferencia entre la Administración Pública y la Administración Privada. p. 136

Ya que la Administración Pública es parte inseparable de la política". 9/

Omar Guerrero señala en la interpretación que efectuó del teórico Woodrow Wilson, con respecto a la dicotomía política Política-Administración, que dicha separación no existe, ya que solamente es utilizada para fines académicos.

"La dicotomía de Wilson nace de una realidad histórica concreta; pero no le interesa explicar esa realidad sino solamente situar a la Administración Pública en los cubículos de investigación y en las aulas universitarias, sólo le interesa incorporar al conocimiento aquella función del Estado denominada Administración Pública. Por tal razón, la dicotomía pertenece a la superficie académica y la distinción entre política y administración queda situada en el terreno conceptual.

La separación de ambos se planteará en un modelo lógico. Pero desligado de la realidad. La dicotomía, Política-Administración es falsa. Su formulación sólo atiende un interés académico". 10/

Finalmente con respecto a la vinculación entre la política y la Administración Pública, Pichardo Pagaza señala que ..... "La Ad

---

9/ Waldo, Dwight.- Administración Pública. p. 68

10/ Guerrero, Omar.- La Administración Pública del Estado Capitalista. p. 33

ministración Pública Mexicana no está integrada por una burocracia estratificada, cerrada, con pocos puntos de entrada al sistema; tampoco es una Administración Pública apolítica y neutral.

No existe un servicio civil de carrera para los cinco más elevados niveles jerárquicos de la administración, a saber: secretarios; subsecretarios; oficiales mayores; directores generales, subdirectores generales.

Lo anterior otorga a la administración la característica de un sistema abierto y flexible, que ha venido aumentando su esfera de influencia en la economía y la sociedad. La Administración Pública no sólo administra, también negocia, concilia, concierta y conviene una amplia gama de decisiones políticas, económicas y financieras con todos los segmentos de la sociedad civil mexicana.

La Administración Pública Mexicana es, de hecho una clara estructura de naturaleza política". 11/

Podemos resumir que la Administración Pública no es un fin sino un medio por el cual se concretan los fines estatales, por ello no pueden haber actos puramente administrativos sin involucrar los actos políticos, es decir uno conlleva al otro.

---

11/ Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción a la Administración Pública. Bases y Estructuras. p. 167

## CAPITULO SEGUNDO.-

### De la Administración Pública Federal Mexicana (1917 - 1985)

Es conveniente señalar que la exposición de este capítulo estará dividido en tres apartados básicos, dos de los cuales estarán referidos a los antecedentes así como del desarrollo que sufrío la Administración Pública Mexicana en términos genéricos a partir de 1917 a 1982.

El tercer inciso de este capítulo se abocará básicamente, a diferencia de los dos primeros, a elaborar un análisis más detallado de la forma en que se encuentra constituida la Administración Pública Federal, ello como premisa esencial para la consecución del objetivo principal del análisis, que es el de seña-lar los avances y retrocesos, así como de los aciertos y errores que ha padecido la Administración Pública, al hacer frente a los problemas políticos, económicos y sociales que en su momento se le han presentado.

#### 2.1. Antecedentes de la Administración Pública (1917 - 1946)

Las condiciones sociales, políticas y económicas del país son fundamentales para entender integralmente la administración Pública Federal Mexicana, ya que son elementos que,



no solamente han condicionado su funcionamiento, sino que también influyen en la forma en que surge, se organiza y se estructura.

Ello queda demostrado con los diversos conflictos de índole político-social que se dieron en nuestro país. Primero la Revolución de Independencia, después el período de Reforma y finalmente el de la Revolución Mexicana, que en su momento condicionaron la composición del Sistema Político Mexicano, y por ende de la estructura gubernamental, es decir de la Administración Federal Mexicana.

Es a partir de 1917, que se constituyen las bases de organización del Estado Mexicano contemporáneo, conformado en un régimen político-republicano, democrático, federal y con un preminente dominio del Ejecutivo (presidencialismo). Encuadrando las atribuciones del Estado en una división de poderes que sin ser rígida o tajante, propicia la colaboración y complementación armónica de los órganos facultados para crear, abrogar o derogar la ley (Poder Legislativo), o bien para ejecutarla (Poder Ejecutivo), o ya sea de aquel encargado de aplicar la ley dentro del orden jurídico establecido (Poder Judicial). 1/ De estos tres poderes, la Administración Pública Federal considerando como la exten-

1/ Para una mayor ampliación del tema ver la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. 1983. pp. 67-112.

ción material del Poder Ejecutivo, es el instrumento fundamental con que cuenta el Estado Mexicano para desarrollar una amplia gama de funciones y actividades tendientes a la concreción de los fines y objetivos estatales. 2/

Es después del movimiento revolucionario de 1910, que se establece un nuevo orden constitucional con la creación de la Constitución Política de 1917, la cual además se constituyó en un instrumento político, y que hasta la fecha se encuentra vigente, en ella también se estableció el rumbo que tendría el desarrollo económico del país, como premisa indispensable para satisfacer las demandas y aspiraciones sociales establecidas y señaladas en la misma Constitución.

Con el nuevo orden constitucional de 1917, la Administración Pública Mexicana experimenta transformaciones que dieron cierta congruencia a la organización del Ejecutivo Federal, para atender los logros reivindicatorios populares y participar incipientemente en la economía, a través de

---

2/ "Creemos que lo correcto es afirmar que la Administración Pública Federal es sólo auxiliar del Ejecutivo Federal, y que por ningún motivo forma parte de él. El Presidente de la República sólo se auxilia de la Administración Pública para poder cumplir con sus atribuciones y esto en ningún momento significa que las dependencias y entidades de la Administración sean elementos de la Constitución Orgánica del Ejecutivo Federal" ....  
Faya Viesca, Jacinto.- Administración Pública Federal.  
p. 32.

dos tipos fundamentales de organización que son: las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. 3/

El interés por reorganizar la Administración Pública, se muestra, con la elaboración y expedición de la primera ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la cual se establece "Las Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo. Así como de los departamentos: Universitario y de Bellas Artes, Salubridad Pública, Provisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Provisionamientos Militares y, Contraloría". 4/

Como podemos observar, una nueva modalidad en la conformación de la estructura gubernamental, lo constituyeron los Departamentos Administrativos, los cuales fungieron como órganos auxiliares al titular del Poder Ejecutivo en materia técnica, para la atención de los objetivos establecidos en la Constitución Política de 1917.

- 3/ "A partir de 1917, se constituyeron las bases para la organización actual de la Administración Pública Mexicana, tratando de adecuarla a las dimensiones y necesidades del país. En México existen tres niveles de Gobierno, y en consecuencia la Administración, según la delimitación de sus respectivos ámbitos de competencia: Federal, Estatal y Municipal, que en conjunto integran la Federación"... Hugo Cervantes del Río. Administración Pública en México .... p. 3
- 4/ Anttolini, José.- Administración Pública en México. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1976. p. 65

El período de Carranza se caracterizó por la turbulencia político-militar, lo cual originó como ya se señalaba anteriormente la creación de los primeros Departamentos Administrativos como el de "Establecimientos Fabriles y Militares", cuyo objetivo era proveer de pertrechos militares así como de otros elementos necesarios para apaciguar las revueltas militares que en forma esporádica aún se daban. La creación del "Departamento de Aprovisionamientos Generales" y el de la "Contraloría", obedecieron en el primer caso a proveer los elementos necesarios para el buen funcionamiento de la Administración Pública, y el segundo para vigilar y controlar el gasto público, es conveniente señalar que este departamento de Contraloría reaparecería en 1982 con el rango de Secretaría de Estado y con el mismo propósito, es decir de vigilar el ejercicio del gasto público.

Como podemos ver, la ley de Secretarías y Departamentos Administrativos de 1917, permitió por vez primera en la historia de nuestro país, la creación de órganos administrativos diferentes a las Secretarías de Estado, los cuales fungirían como auxiliares en la consecución de las tareas del Ejecutivo y que más tarde conformaría la Administración Pública Paraestatal.

Es así que la primera etapa de la década de los 20's se caracterizó básicamente, por el inicio de la reconstrucción nacional, es decir, la conciliación de los diferentes intereses de clase que se encontraban en pugna en ese momento. Ello además de dar las máximas facilidades al capital extranjero, no sólo como elemento que sirviese para que se reconociera internacionalmente al Gobierno de Alvaro Obregón, sino como elemento que permitiera obtener las divisas necesarias del exterior para iniciar la reconstrucción nacional.

Pero también era necesario reajustar el aparato gubernamental a las exigencias que imperaban, es por ello que "en 1921, una vez resuelta la lucha faccional, se reforman nuevamente algunas disposiciones con el propósito de ajustarlas a las circunstancias del momento. Se creó una Secretaría con las funciones sustraídas a la desaparecida de Instrucción Pública, que desde entonces se llamó de Educación Pública. El Departamento Universitario pasó a formar parte de esta dependencia, en 1929. Las funciones de este último dejaron de ejercerse dentro del ámbito de la administración Central, pasando al régimen descentralizado como UNAM. En 1922 se elevó a 14 el número de dependencias con la creación del Departamento Autónomo de Estadística Nacional, el cual se encargaría de compilar y publicar periódicamente por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes

a la información de los censos y el aprovechamiento de los datos catastrales, a fin de que el Estado pudiera allegarse información adecuada para la toma de decisiones". 5/

Asimismo, con la creación de la Secretaría de Educación, el Departamento de Bellas Artes pasó a formar parte de dicha dependencia y por ende desapareció como Departamento Autónomo.

Asimismo, se inicia en la Administración Pública Federal tanto la descentralización como la desconcentración de algunos órganos, con el propósito de hacer más eficiente la acción gubernamental. A tal hecho obedeció la creación de la "Dirección de Irrigación" en 1921, cuyo objetivo era atender todos los asuntos relacionados con las concesiones de - - aguas federales, esta dirección dependía de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Al inicio del Gobierno de Calles, que posteriormente se denominaría al período que comprende de 1924-1933 como "Maximato", ello en base a que Calles estuvo, por encima, en cuanto al poder de decidir la política nacional, a los presidentes que le siguieron hasta antes de Cárdenas en 1934.

---

5/ Bases para el Programa de Reforma Administrativa. p. 26. Ver también a Carrillo Castro, Alejandro.- Capacidad Política y Administrativa .....pp. 101-102

Se da un giro radical al sistema hasta ese momento vigente, es decir, en este período la correlación de fuerzas políticas sufrió un cambio radical, al conformarse un gobierno diferente a los gobiernos caudillistas que le habían precedido.

De igual forma, es en esta etapa en que se institucionalizan las demandas sociales, mediante la creación o mejor dicho ampliación de la infraestructura administrativa necesaria para atenderlas, también se institucionalizan las pugnas, divergencias políticas y la lucha por el poder, mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Creándose con ello las nuevas reglas del juego político nacional. Ya que sería mediante el PNR que se solucionarían los conflictos. 6/

Por otra parte, es en 1925 en que se inician los primeros pasos en la actividad económica por parte del Estado, con la creación de la infraestructura financiera.

"La actividad empresarial del Estado, en México, se inició en la década de los veinte, cuando el Gobierno Federal se puso a reconstruir la vida institucional, económica y política

---

6/ Para mayor información sobre el tema, ver a García - Cárdenas, Luis.- Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública en México. pp. 229-230.

tica del país. Para ello se creó el Banco de México en 1925, cuya misión principal sería la de dar orden y coherencia a la política monetaria y Bancaria del país. Asimismo fueron creadas otras instituciones: la Comisión Nacional de Caminos; la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, etc.". 7/

Como podemos observar, se crea una nueva modalidad en la Administración Pública para hacer frente a los problemas económicos y sociales, tales fueron esas comisiones.

Es conveniente señalar que en este período, desaparece el Departamento de "Aprovisionamientos Generales" y se facultan a las dependencias de la Administración Pública, para poder adquirir por compra y fabricación, todos los elementos necesarios para su buen funcionamiento.

Al inicio del período de los treinta, después de la recesión económica mundial, conocida como "la crisis económica del 29", de la cual México no escapó a sus efectos, se pretendió dar una mayor congruencia de la actividad gubernamental con las crecientes demandas sociales, para ello el gobierno en turno, al tratar de "coordinar el desarrollo cre

---

7/ Faya Viesca, Jacinto, ...op. cit. p. 545.



ciente del aparato administrativo del Estado, se promulgó, en 1930, la ley sobre Planificación General de la República que pretendía coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo natural y constructivo del país, a fin de organizarlo en forma ordenada y orgánica. Las condiciones del momento impidieron nuevamente que el esfuerzo alcanzara la debida instrumentación en la práctica". 8/

Con el propósito de contrarrestar la recesión económica y de crear una economía nacional que respondiese a los objetivos y metas establecidas en el proyecto de Nación, vía la Constitución de 1917, el presidente Abelardo L. Rodríguez, fomentó la creación y transformación de diversos órganos del Estado.

Es así como en 1931, se promulgó la creación del Departamento de Trabajo, el cual se desprendió de la Secretaría de Comercio, que a su vez se convertiría más tarde en Secretaría de Economía, y que absorbería al Departamento Autónomo de Estadística que se convirtió en una Dirección General dentro de dicha dependencia.

---

8/ Bases para el programa .....op. cit. p. 27

El Departamento de Trabajo tuvo como función la de regular los conflictos obrero patronales, por su parte la Secretaría de Economía se convirtió en el instrumento por excelencia del Estado para intervenir y planificar el proceso económico y social del país. Asimismo con el objeto de establecer una mayor coordinación en materia económica y social se promulga en 1933 la Ley de Planeación, al mismo tiempo se fortalecieron las facultades del Banco de México, a través de la promulgación de las leyes bancarias de 1931 y 32, finalmente en 1933 se crean el Banco Nacional Hipotecario, urbano y obras públicas para coadyuvar en los planes de desarrollo del gobierno, instituyéndose de igual forma a Nacional Financiera como instrumento de desarrollo, - que en forma conjunta con el Banco de México, fomentarían en gran medida la expansión de la economía del país. 9/

La reforma que sufrió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1934, contempló la fusión que sufrió el Departamento de la Contraloría a la Secretaría de Hacienda, así como de la creación del Departamento Agrario, esta nueva Ley de Secretarías incluyó asimismo a las dependencias y organismos creados desde 1930.

---

9/ Para mayor información ver a Carrillo Castro, Alejandro Capacidad Política ....op. cit. p. 104. Ver también el texto sobre Bases para el Programa de .... op. cit. p. 26-27.

Es conveniente señalar que con esta reforma que sufrió la Ley de Secretarías, se dio la creación del Departamento - del Distrito Federal, el cual dependería directamente del titular del poder Ejecutivo. 10/

Así llegamos al período de gobierno de Cárdenas, el cual se caracterizó por dar un amplio apoyo a las clases populares (obreros y campesinos), las que por su parte, después de la participación que tuvieron en las gestas revolucionarias de 1910-1917, hacen acto de presencia nuevamente al proclamar se partidarios y apoyar la candidatura para la Presidencia de la República a Lázaro Cárdenas. El apoyo que Cárdenas tuvo de las clases populares, fue un elemento fundamental para triunfar sobre el poder de influencia que Calles tenía para dirigir la política nacional por encima de la voluntad de los presidentes que le habían precedido, terminando de esta forma con el período de el "Maximato".

Así Cárdenas asume la presidencia, con pleno dominio de dirigir la política nacional de acuerdo al Plan Sexenal que se había establecido, en el cual dio mayor énfasis por resolver y consolidar, mediante varias readecuaciones al aparato gubernamental, las demandas sociales, pero también cong

---

10/ Ver a García Cárdenas, Luis.- Antecedentes .... op. cit. p. 306. Anttoliani, José.- Administración.....op. cit. p. 66. Carrillo Castro, Alejandro.- Capacidad Política .....op. cit. p. 109.

tituyó las bases necesarias para una futura industrialización del país.

"Las ligas Campesinas habían hecho ya su aparición como grupos organizados, al lanzar a Cárdenas como candidato a la presidencia en 1934 y así por primera vez en la historia de México las masas tomaban parte en la política nacional de manera organizada. Esto tuvo su culminación con el reconocimiento formal de los mismos en 1938, cuando Cárdenas reorganizó al PNR, de acuerdo con los diferentes sectores (obrero, campesino y popular) como Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A los industriales, los banqueros comerciales y los transportistas, como no pertenecían al partido oficial, se les obligó a ingresar en corporaciones (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio) de intereses a través de la supervisión del gobierno".11/

Por otra parte, para dar respuesta a las demandas de los trabajadores al servicio del Estado, se crea en este período a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Asimismo, la institucionalización de las demandas sociales que se dieron en el régimen cardenista, originó la transformación de la Confederación Regional de Obreros Mexi

---

11/ García Cárdenas, Luis.- Antecedentes .... op. cit. p. 307. Ver también a Carrillo Castro, Alejandro.- Capacidad .....op. cit. p. 106.

canos (CROM) en Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), que durante el desarrollo posterior de la vida política Nacional desempeñarían un papel importante. Sería a través de este organismo, en que las demandas y aspiraciones de los obreros serían canalizadas.

Por otra parte, dada la diferencia de necesidades e intereses de los obreros y campesinos, se crea en 1938 a la Confederación Nacional Campesina (CNC), sustentada básicamente en las ligas agrarias estatales. Como podemos observar las clases populares en este período, quedaron al tutelaje gubernamental. 12/

Como ya señalábamos anteriormente, es en este período en que se establecen las bases para una futura industrialización del país, al iniciar el desarrollo de actividades y sectores estratégicos tales como los energéticos, el transporte y el sector financiero, los cuales responderían a los objetivos planteados en el primer Plan Sexenal, tendiente a generar la modernización tanto económica como social del país. El primer paso se dio con la nacionalización de los Ferrocarriles en 1937, que un año más tarde, se convertiría en un organismo público descentralizado. En 1938 se da la expropiación de las compañías petroleras, en el cual el

---

12/ Para una mayor ampliación del tema ver a Carrillo Castro, Alejandro.- Capacidad ..... op. cit. pp. 105-106

gobierno se reservaba el derecho de ejercer toda la actividad referida al sector energético, constituyéndose así otro organismo público descentralizado denominado Petróleos Mexicanos. Finalmente un aspecto más en materia energética fue la creación en 1937 de la Comisión Federal de Electricidad.

Por otra parte, para asistir al sector agrícola más débil se crearon el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., en 1935 y 36 respectivamente. Se crea también el Departamento Forestal, de Caza y Pesca que tendría como propósito el de vigilar los recursos naturales renovables de la Nación, regulando su explotación.

Finalmente como complemento a la readecuación que sufrió el sector económico, se crearon otros organismos financieros como: la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y como señalamos anteriormente, se creó también a Nacional Financiera, organismos que dependieron de la Secretaría de Hacienda. Dichos organismos fungieron como instrumentos de apoyo para la política de industrialización del país, que Cárdenas había establecido en su Plan Sexenal. 13/

13/ Para una mayor información al respecto consultar Faya Viesca, Jacinto.- Administración ...op. cit. p. 547. También a Carrillo Castro, Alejandro.- Capacidad ... op. cit. p. 107. También, Bases para el Programa de Reforma ... op. cit. p. 27. y García Cárdenas, Luis.- Antecedentes ... op. cit. pp.307-308-309 y 310.

En el período Cardenista el aspecto social cobró especial relevancia, al apoyar e integrar a las clases populares a la vida nacional, social y económica del país mediante la creación de una serie de organismos tales como el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, el Departamento de Educación Física, que más tarde pasaría a formar parte de la Secretaría de Educación Pública en 1939. Por otra parte, también creó un Departamento que fundamentalmente pretendía apoyar y velar por los intereses de las clases desposeídas económicamente, dicho departamento fue el de Asistencia Social Infantil, que posteriormente desaparecería al ser absorbida por la recién creada Secretaría de Asistencia Pública en 1939.

Finalmente, la Secretaría de Guerra y Marina se dividió para dar origen a la Secretaría de la Defensa y al Departamento Autónomo de Marina Nacional, hecho que propiciaba un giro radical a la imagen que se tenía de las instituciones armadas del país. Pero por otra parte, el Departamento de Marina su creación obedeció, para la atención que debería dársele a los asuntos mercantes y pesqueros del país. 14/

---

14/ Para mayor información ver Bases para el Programa de .....op. cit. p. 28. También a García Cárdenas, Luis; Antecedentes .....op. cit. pp. 310-311. Y a Carrillo Castro, Alejandro.- Capacidad ..... op. cit. o. 108.

Como podemos observar, el gobierno de Cárdenas, propició la creación de la infraestructura necesaria para una posterior industrialización del país, pero por otra parte, también dio un gran impulso a la creación de organismos destinados a satisfacer a las demandas de las clases populares del país.

Con el inicio del régimen de Manuel Avila Camacho (1940-1946), se inicia la fase denominada "desarrollismo", referida al sector industrial. En él también se dió un giro radical a la política social que se había venido implantando, por el de la industrialización y el desarrollo económico, como premisas fundamenteles para que la clase trabajadora pudiera incrementar su nivel de vida. Este viraje radical en pro de lo económico y con detrimento de lo social, fue posible dadas las condiciones políticas y económicas prevalecientes en ese momento. Es decir, en el aspecto político existía la calma en el país, producto de la pacificación política que se había logrado en el régimen de Cárdenas, pacificación que se dio vía la institucionalización de las luchas y demandas sociales.

Por otra parte, en el aspecto económico se habían sentado las bases para el desarrollo industrial del país, al tener el Es



tado dominio sobre áreas claves de la economía. Tales como todo el sector energético, las comunicaciones y la minería. Aunado a ello, se disponía del sector financiero que era monopolizado por el Estado.

El en régimen de Avila Camacho se dieron pocas modificaciones a la estructura administrativa, "dentro de las modificaciones más relevantes impuestas a la estructura gubernamental. Cabe señalar el cambio que sufrió el Departamento de Trabajo, para lo cual la administración estimó necesario, frente a los progresos logrados por la industria nacional, y por la progresiva organización de la clase trabajadora, - crear la Secretaría del Trabajo y Previsión social". 15/

De esta forma, el sector obrero quedaba sometido al arbitrio del Poder Ejecutivo para dirimir los conflictos obrero-patronales. Pero los primeros intentos para el control de obreros se dio en el período Cardenista con la creación de la CTM.

Por otra parte, en 1940 el Departamento Autónomo de Marina, se convirtió en Secretaría de Marina, con el propósito de proteger los recursos marítimos y contribuir al desarrollo de la industria pesquera, así como defender la soberanía nacional.

---

15/ García Cárdenas, Luis.- Antecedentes .....op. cit. p. 313. Ver también Bases para el Programa de ..... op. cit. p. 281.

Por otra parte, en el año de 1943 las medidas que se dieron para la institucionalización de la vida social, cristalizaron en la creación de la Secretaría de Salubridad, resultado de la fusión de la Secretaría de Asistencia con el Departamento de Salubridad, asimismo se dio la creación del Instituto del Seguro Social. En el año siguiente se creó el Comité Federal de Construcción de Escuelas, que dependería más tarde de la Secretaría de Educación Pública, y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, entre otros. 16/

El régimen de Avila Camacho tuvo una relación más estrecha con el sector empresarial, la que se tradujo en la creación de las Cámaras de Comercio (CONCANACO) y de la industria (CONCAMIN), así como de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). Dichas cámaras fueron y siguen siendo los órganos de negociación y consulta del sector empresarial con el Estado.

Por otra parte, la crisis mundial que imperaba en esos momentos, cristalizó en la Segunda Guerra Mundial, lo cual alteró las opciones abiertas al Sistema Político Nacional, pero fundamentalmente en el aspecto de la Política Económica,

---

16/ Ver a Carrillo Castro, Alejandro.- Capacidad ... op. cit. p. 110. Ver también a Bases para el Programa de ..... op. cit. p. 28. Y a García Cárdenas, Luis.- Antecedentes ....op. cit. pp. 313-314. También a Flores Caballero, R. Historia de la Administración Pública. pp. 225 y 226.

hecho que originó que el gobierno tratara de consolidar las áreas económicas ya conquistadas. Asimismo, es importante destacar que en el régimen de Avila Camacho, "el Estado llevó a cabo sus primeras inversiones en el sector manufacturero, fue entonces cuando se empezó a participar en la industria pesada con Altos Hornos de México, S.A.; Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.; Aceros Esmaltados, S.A.; Máquinas-Herramientas, S.A.; Productora Ferretera Mexicana, S.A., e Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V., se crearon nuevas industrias de Estado como Sosa Texcoco, S.A.; Beneficios Mexicanos del Café; Granos y Fertilizantes, entre otros". 17/

Es importante establecer que, en este período se hicieron los primeros intentos de planificación económica, creándose se para ello la Comisión Federal de Planificación Económica, el cual fungió como un organismo consultivo de la Secretaría de la Economía, en los problemas económicos que se generaron en ese momento.

Se crea también un órgano técnico, denominado Estado Mayor Presidencial, que dependería directamente del Titular del Poder Ejecutivo y que se encargaría de asesorar y auxiliar

---

17/ Carrillo Castro, Alejandro.- La Capacidad ....op. cit. p. 110.

al presidente en el aspecto militar, legal y económico y, reorganizar al país en tiempos de conflictos militares, en coordinación con las dependencias del ramo, así como salvaguardar la integridad física del titular del Poder Ejecutivo en el país y en el extranjero.

Finalmente, es conveniente señalar que, por acuerdo presidencial en 1943, se crea una Comisión Intersecretarial, que se encargaría de formular un plan que tendiese a incrementar la eficiencia de la Administración Pública Federal, es decir, eliminar vicios que entorpecían el desarrollo de su actividad, para la consecución de los fines estatales. 18/

---

18/ Ver a.- Bases para el Programa.... op. cit. p. 28 y a García Cárdenas, Luis.- Antecedentes.... op. cit. pp. 315-316.

2.2. Desarrollo de la Administración Pública Federal (1946-1982)

El régimen de Alemán continuó con el proceso de industrialización del país que se había iniciado en regímenes anteriores, dió gran impulso al sector empresarial, de tal forma que "la consolidación de las metas revolucionarias se vinculaban a la satisfacción de las demandas empresariales con la participación abierta de la iniciativa privada. Alemán se valió del Estado como medio para la formación del capital". 1/

Es conveniente señalar, que desde el régimen de Madero, el de Alemán constituyó nuevamente el primer régimen civil que gobernaría los destinos del país.

Se introdujeron cambios e la estructura de la Administración Pública, con el objeto de hacer más eficiente su acción y por otra parte, contar con un instrumento eficaz y de apoyo indispensable para el desarrollo del sistema en nuestro país.

Es así que, la ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947,

1/ García Cárdenas, Luis.- Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública en México... pp. 316-317. Ver también a Flores Caballero, Romeo R.- Administración y Política en la Historia de México. p. 227.

regularía la acción del Gobierno en el Proceso Económico Nacional enmarcándose a la política general establecida por el Ejecutivo Federal. Las empresas gubernamentales que se gestan en este período, además de presuponer una relación cercana con el sector empresarial, tuvo un desarrollo propio y paralelo al proceso de industrialización del país. 2/

"Para propiciar el cumplimiento de esta ley se creó, por decreto el 27 de enero de 1948, la Comisión Nacional de Inversiones - como órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - encargada de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal". 3/

Por otra parte, al inicio del régimen de Alemán en 1946, se promulga la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose con esta ley dos dependencias más: la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

---

2/ Para mayor información ver a Solano Yáñez, Delfino.- La Administración Pública en México, pp. 116-117. -- También a Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. p. 29.

3/ Bases para el Programa de Reforma ....op. cit. p. 29.

Ambas dependencias tenían como propósito el de coadyuvar a los objetivos gubernamentales de promover la industrialización y de esta forma satisfacer las demandas y necesidades más imperiosas del país, así como para satisfacer parte del "Programa de Reorganización de la Administración Pública Mexicana": "La primera, se encargaría de organizar lo relacionado con recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego, drenaje, etc. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tendría bajo su jurisdicción, entre otros, los asuntos referentes a bienes nacionales, juntas de mejoras materiales y con la creación de la Dirección de Organización Administrativa, el uso de técnicas administrativas para hacer eficiente el funcionamiento del sector paraestatal". 4/

De esta forma, la estructura gubernamental, quedaba conformada por las siguientes Secretarías de Estado: "Gobernación; Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería (sustituyó a la Secretaría de Agricultura y Fomento; Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Y por los Departamentos: Agrario y Colonización y Departamento del Distrito Federal". 5/

---

4/ Flores Caballero, Romeo.- Administración ...op. cit. p. 230. También a García Cárdenas, Luis.- Antecedentes .....op. cit... p. 318.

5/ García Cárdenas, Luis.- Antecedentes... op. cit. p.318.

En materia económica, la regulación de la inversión en nuestro país, era sancionada por la Comisión Nacional de Inversiones, que por sus limitaciones desapareció para dar paso al Comité de Inversiones, integrado por representantes de las Secretarías de Economía y Hacienda, y que posteriormente en 1954 se transformaría en una Comisión de Inversiones, esta tendría dependencia directa del titular del Poder Ejecutivo Federal. 6/

Asimismo, "el gobierno de Alemán, se encaminó a lograr la normalidad monetaria, combatiendo la inflación y evitando caer en la deflación. Por ello, su gobierno decidió ajustar el tipo de cambio frente al dólar, devaluando el peso en 1948 y 1949. Además, decidió utilizar prudentemente las reservas del Banco de México y disminuir el circulante. Con ello el régimen cumplía dos de sus características más importantes la estabilidad política y un crecimiento y diversificación de la economía acelerados". 7/

Por otra parte, es en 1950 en que se promulga la ley referente a las atribuciones que en materia económica el ejecutivo tenía.

- 
- 6/ Ver. Bases para el Programa de Reforma del ....op.cit. p. 29, también Flores Caballero, Romeo R.- Administración y .....op. cit. p. 223.
- 7/ Flores Caballero, Romeo R.- Administración y ....op. cit. p. 328.



La Secretaría de la Economía sería la encargada de sancionar las actividades de las empresas que se dedicaran tanto a la producción como en la comercialización de bienes primarios y secundarios, necesarios para la actividad de la economía mexicana.

Con esto se marca una nueva modalidad en la Administración Pública, "el origen del gabinete económico. Además de remarcar o subrayar nuestro sistema presidencial, ya que el poder Ejecutivo fungiría no sólo como promotor sino como regulador de la economía nacional a través del financiamiento selectivo de los sectores que consideraría prioritarios". 8/

Es en este período, en que se considera prioritario renovar y ampliar la participación de la población en los progesos políticos del país, por ello, se transforma el PRM en PRI y se da acceso por primera vez en la historia nacional, la participación de la mujer en los procesos electorales.

"Era necesario, en consecuencia, abrir las puertas de la - participación política a los grandes núcleos de la pobla - ción, evitando la dispersión dentro de las filas del Partido Revolucionario Mexicano (PRM). Por ello se decidió la

---

8/ García Cárdenas, Luis.- Antecedentes ....op.cit. p. 319

conveniencia de reorganizarlo y transformarlo en un partido de individuos a un partido de agrupaciones organizadas por sectores: obrero, campesino y popular. Así nació, en enero de 1946 el Partido Revolucionario Institucional que se definió como un partido de clases y composición heterogénea cuya participación enriquece su ideología. El ejército se reincorpora dentro del sector popular y se reforma el artículo 115 constitucional para otorgar el derecho de voto a la mujer en las elecciones municipales". 9/

La administración de Ruiz Cortines que va de 1952 a 1958, enfrentó una serie de problemas económicos, efecto del disfóbolo desarrollo industrial que se había implantado en administraciones anteriores en nuestro país.

Sin embargo Ruiz Cortines siguió la misma política de industrialización, y que más tarde tendría efectos negativos en la economía, es decir, el énfasis que se había puesto en el desarrollo del sector industrial, así como el desmesurado crecimiento del aparato comercial, influyó en forma adversa en los niveles de los precios de los productos y a falta de un mercado interno que se había restringido por su baja capacidad de adquisición de los productos industriales que se producían, así como el des

---

9/ Flores Caballero, Romeo R.- Administración y .....  
op. cit. p. 234.

cuido que sufrieron otras áreas de la economía, como el sector primario, originó una aguda inflación y por otra parte, aunado a ello la influencia del sector externo, es decir - la guerra de Corea, lo que hacia temer un nuevo conflicto mundial, dio como resultado una devaluación del peso.

"El presidente Ruiz Cortines trató de mantener la estabilidad de los precios, equilibrar la balanza comercial, apoyar la producción, aumentar los incentivos fiscales y otorgar créditos a la industria. Sin embargo, su política económica no tuvo el éxito esperado en virtud del gran desequilibrio de la balanza comercial, por la urgencia de importar productos manufacturados, maquinaria y equipo que demandaba el desarrollo industrial y el descenso de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Esta situación hizo crisis a mediados de 1954 al resistir la huida de capitales. En tales circunstancias el gobierno se vio obligado a decidir la devaluación del peso". 10/

Respecto a la estructura gubernamental en este período no varió, por lo menos en forma sustancial, ya que en esencia las dependencias señaladas en la Ley de Secretarías de 1946-1947 fueron las mismas.

---

10/ Flores Caballero, Romeo R. Administración y ..... p. 235.

En este período se crearon diversos mecanismos de control y estímulos del que hacer de los empleados del gobierno federal, tales fueron "la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, la Ley de Estímulos y Recompensas para funcionarios y empleados de la Federación, la Ley de Estímulos para Particulares, la Ley de Reconocimiento al Mérito y las Juntas de Mejoramiento Moral, formaban parte de la legislación expedida por el Ejecutivo dentro del programa de monopolización de la Administración Pública efectuado durante este régimen". 11/

En materia de bienestar social, el gobierno fomentó la creación de diversos organismos, tales como el Seguro Social, la Dirección de Pensiones y el Banco del Ejército y la Armada, así como del Instituto Nacional de la Vivienda. Sin embargo, los efectos negativos que conlleva la industrialización, así como de los problemas económicos señalados anteriormente, y más aún, cuando no hay una equitativa redistribución de la riqueza, generó a finales de este período una inestabilidad social, que culminó con los movimientos sindicales del magisterio, electricistas y ferrocarrileros. 12/.

Ante esta situación de crisis, el gobierno de Adolfo López Mateos se abocó a establecer e implementar un programa inte

---

11/ Flores Caballero, Romeo.- .....op. cit. p. 239  
12/ Para mayor información respecto a este tema ver a Flores Caballero, Romeo.- op. cit. pp. 238-239.

gral de desarrollo equilibrado, al que más tarde, por el éxito obtenido se le conocería como el "milagro mexicano".

El programa consistió en consolidar por una parte la Justicia Social, que con Cárdenas alcanzó el más alto grado y, que posteriormente en los regímenes subsecuentes, fuera un aspecto que si bien no se había descuidado, si se había relegado a un segundo término y que con el régimen de López Mateos adquirió mayor importancia. Pero por otra parte dio de igual forma un gran impulso a la industrialización del país, necesaria para la consecución de la Justicia Social. La consecución de los dos objetivos anteriores fue posible, gracias a la readecuación de la estructura gubernamental que se dio en este período.

"López Mateos intentó una síntesis de lo logrado por ambos gobiernos (Cárdenas y Alemán): promovió en las inversiones y aumentó la infraestructura económica. A la vez gastó enormes cantidades de dinero en el seguro social, extendiéndose cada vez más a la población, logrando un mejoramiento inmediato de las condiciones de vida.

El tutelaje gubernamental se dio a través de una gran diversidad de organismos para administrar las necesidades y de -  
mandas de la población, siguiendo de esta manera el camino

marcado por la Revolución Mexicana y poniendo al día el cuadro de medios y procedimientos que ajustaran al país institucional e históricamente, para que pudiera encausar mejor su vida durante los años siguientes". 13/

Las modificaciones y cambios más importantes que sufrió la Administración Pública Federal, fueron con el propósito de diseñar y llevar a cabo la política del gobierno de López Mateos, es decir de dar respuesta a las demandas y necesidades de la población, pero por otra parte la readecuación administrativa del aparato gubernamental, pretenía lograr y fomentar la expansión industrial y por ende el crecimiento económico.

Dicha readecuación administrativa se da a través de la espedición de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual "crea la Secretaría del Patrimonio Nacional y el Departamento de Turismo; crea la Secretaría de la Presidencia, con funciones específicas; lo que era la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, es dividida en dos: de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas; cambia el nombre del Departamento Agrario por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se restituye a la Secretaría de la Economía, su nombre anterior

---

13/ García Cárdenas, Luis.- Antecedentes .....op. cit. pp. 319-320.

de Secretaría de Industria y Comercio, con nuevas funciones.

Señala también el traslado de Direcciones y Departamentos especializados de algunas dependencias a otros y en el caso de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa esta Secretaría desaparece para ser absorbida por la del Patrimonio Nacional". 14/

La actividad que desempeñaría la Secretaría del Patrimonio Nacional sería el de regular y establecer una mayor vigilancia de los recursos del país, acorde a lo que señala el artículo 27 Constitucional, así como de ejercer mayor control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal al formar estos parte del Patrimonio Nacional, la creación del Departamento de Turismo, fue producto de la imperiosa necesidad de aprovechar y fomentar el recurso turístico, que hasta entonces no había sido explotado sistemáticamente.

Con respecto a la Secretaría de la Presidencia, ésta desempeñó las funciones de elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Ejecutivo Federal, además de planear, vigilar y coordinar las inversiones que efectuarán tanto la Administración Centralizada y la Adminis-

---

14/ Izaguirre Rojo, César.- La Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. p. 143

tración Paraestatal, ello con el objetivo de evitar la du  
plicación de utilización de recursos tanto humanos como -  
financieros y materiales del país. Con la creación de la  
Secretaría de la Presidencia, también se introdujo una in  
novación a la Administración Pública, que era la formula-  
ción definitiva de los objetivos y procedimientos de la  
planeación económica y social del país, con el propósito  
de acelerar en forma equilibrada el progreso de la economía  
nacional.

La división que sufrió la Secretaría de Comunicaciones y  
Obras Públicas que había venido funcionando desde 1891, -  
fue con el objetivo de fomentar y expandir los aspectos de  
las comunicaciones así como de las obras públicas naciona-  
les en forma independiente. Por su parte la Secretaría de  
Industria y Comercio, obedecía a la necesidad de fomentar  
la producción así como el de consolidar el apoyo que se le  
brindaba a los complejos industriales del país. 15/

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958,  
conformaba dieciocho dependencias divididas en, quince  
Secretarías y tres Departamentos. "Las primeras son: Go-  
bernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Mari

---

15/ Con respecto a este tema ver a: Rives Sánchez, Roberto.-  
Elementos para un análisis histórico de la Administra --  
ción Pública Federal. pp. 365-366. También Bases para el  
Programa de Reforma del .... op. cit. p. 29. Y a Flores  
Caballero, Romeo.- Administración ....op. cit. p. 244.  
García Cárdenas, Luis.- Antecedentes....op. cit. pp. 321,  
322-323.- Cervantes del Río, Hugo.- Admón. Pública en Méx.  
pp. 4 y 5.



na, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Los Departamentos son: de Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo y del Distrito Federal". 16/

La planeación, coordinación y programación del total de las inversiones públicas del Gobierno Federal, fueron encomendadas además de las dependencias ya señaladas que venían desempeñando dicha función, a la Comisión Intersecretarial.

"Los esfuerzos de Programación y coordinación financiera durante el desarrollo estabilizador fueron pautas para la creación de la Comisión Intersecretarial (marzo 1962), encargada de elaborar planes conjuntos de acción, para todo el sector público, central y descentralizado y examinar el monto y la composición de la Inversión Pública y Privada, requerida para mantener un ritmo de crecimiento superior al aumento demográfico". 17/

Es conveniente señalar que, tres dependencias desempeñaban - funciones globalizadoras, tales eran las funciones de control

---

16/ Rodríguez Reyes, A.- Diagnósis Administrativa del Gobierno Federal.....p. 80.

17/ García Cárdenas, Luis.- Antecedentes.....op. cit. p. 322. Ver también a Flores Caballero, Romeo.- Administración y op. cit....p. 248. Y Bases para el Programa de Reforma del .....op. cit.....p. 30.

y vigilancia correspondieron a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público en materia presupuestal, del Patrimonio en materia administrativa y la Secretaría de la Presidencia en materia de Inversiones y programas de desarrollo económico.

Por otra parte, el aspecto más relevante en materia económica, lo constituyó sin duda la compra de la Compañía de Luz y Fuerza de propiedad extranjera en 1960, "de esta manera se integraba definitivamente el sistema nacional de generación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, siendo el Estado Mexicano el único dueño. Así se insistía en la participación del Estado como emprendedor y gerente del desarrollo de la industria y de los recursos necesarios para el crecimiento económico de México". 18/

En relación a la política de bienestar social, el gobierno de López Mateos no solamente la reafirmo, sino que la amplió, mediante la creación de diversos organismos y el establecimiento de diversas reformas legales, tendientes a beneficiar a las clases populares del país.

Entre los organismos de mayor relevancia podemos señalar la ampliación que sufrió el Instituto Mexicano del Seguro Social, en materia de salud pública al ámbito del sector rural

---

18/ García Cárdenas, Luis.- Antecedentes ...op. cit...p. 321.

La creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) en 1960, cuyo propósito era el de proveer del servicio médico así como de otro tipo de prestaciones a los empleados del gobierno federal, función que hasta entonces desempeñó la Dirección de Pensiones Civiles, la cual desapareció al decretarse la creación del citado instituto. Un organismo más, tendiente a incrementar las condiciones de las clases populares fue la creación en 1961 de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuyo propósito fue de garantizar los precios de garantía en los productos básicos del campo, lo que determinaba un cierto nivel de ingresos a la población rural así como el de proveer de productos de primera necesidad y a precios accesibles a las clases populares del país.

Como complemento a estas medidas se dieron dos reformas fundamentales para la clase trabajadora del país: la primera fue en 1962, con la reforma a la Ley Federal del Trabajo, que obligaba a los patrones a otorgar el reparto de utilidades a los obreros; y la reforma que sufrió el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al anexarse el apartado B, el cual garantizaba los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Estas medidas,

fueron las más relevantes en el aspecto de la política social que durante el régimen de López Mateos implementó.<sup>19/</sup>

Por otra parte, un hecho sumamente importante en materia política, durante este régimen, fue la inclusión en la Cámara de Diputados que se les dió a los partidos de oposición, mediante la creación del sistema de diputados de partido. "Como confirmación a la expectativa que había despertado la ascensión al poder de López Mateos por sus características claras y conciliadoras, la apertura a la disidencia en la conformación de las Cámaras se crearon los Diputados de Partido. Con esta medida se ampliaba la democracia política y se sentaba el antecedente a una reforma más profunda y pluralista".<sup>20/</sup>

Podemos resumir que, las reformas a la Administración Pública implementadas en este régimen, por cierto el más relevante que se había dado hasta ese momento, originó que el Estado desempeñará un papel más activo en la parte económica como en el aspecto social, es decir el régimen de López Mateos logró conjugar el desarrollo económico con la satisfacción de las necesidades sociales de una sociedad cada vez más compleja.

- 
- <sup>19/</sup> Para mayor información con respecto a este tema ver a García Cárdenas, Luis.- Antecedentes .....op. cit. pp. 320-321.
- <sup>20/</sup> Flores Caballero, Romeo R.- Administración y ..... op. cit. p. 253.

Al inicio del régimen del presidente Gustavo Díaz Ordaz, a diferencia de regímenes anteriores no afrontó problemas económicos, ello como resultado de que los objetivos planteados en el programa económico del régimen anterior se lograron en forma relevante.

Es en este período en que se efectúa el primer diagnóstico a fondo de la funcionalidad de la Administración Pública vigente en ese momento, y así, determinar si realmente la estructura gubernamental, respondía a los requerimientos de desarrollo del país.

Lo que perseguía el gobierno de Díaz Ordaz, era que tanto la Administración Pública Centralizada como la paraestatal fueran, "cada vez más, factores reales del desarrollo nacional, abarcando las distintas áreas en materia de organización y funcionamiento de las entidades del sector público. Trataba de agilizar, hacer eficaz y modernizar el aparato administrativo, ya que la planeación del desarrollo así lo requería". 21/

De esta forma, la planeación del desarrollo económico y social así como la de la programación del sector público, se convertían en elementos fundamentales e indispensables para el buen funcionamiento de la acción gubernamental.

---

21/ García Cárdenas, Luis.- Antecedentes....op. cit... p. 324. .

Ello dio como resultado, que en 1965, se creará la Comisión de Administración Pública (CAP), cuyas funciones se regirían por la fracción cuarta del artículo dieciseis de la Ley de Secretarías vigente, y señalaba los siguientes objetivos a cumplir. "Dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para: coordinar la acción y 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 mayor preparación del personal gubernamental. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que proceden". 22/

La Comisión de Administración dependió de la Secretaría de la Presidencia, y a dos años de su gestión dio a conocer su primer informe, el cual planteaba la imperiosa necesidad de una reestructuración integral de la Administración Pública Mexicana, para de esta forma hacer más congruente su acción en la consecución de un desarrollo equilibrado de la economía.

"Las recomendaciones de los informes presentados por la Comisión de Administración Pública se pueden sintetizar en:

---

22/ Bases para el Programa de Reforma del ....op. cit.... p. 30. Ver también a Antecedentes para el Programa de Reforma Administrativa. p. 29

Reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; elaborar presupuestos por programas; implantar nuevos sistemas de información; integrar programas por sector de actividades; realizar una reforma macroadministrativa (estructura jurídica, recursos y planificación); efectuar una reforma microadministrativa a través de las unidades de Organización y Métodos". 23/

Por otra parte, dada la importancia que había adquirido el Estado Mexicano en el aspecto económico y social del país, básicamente a través de la Administración Paraestatal, el cual se había hecho relevante su expansión y crecimiento, se consideró necesario incluir el gasto que realizaban las entidades más importantes en el presupuesto de egresos de la federación.

"Hasta el pasado reciente el Estado cumplía sus atribuciones a través de un gobierno centralizado, pero esta situación fue evolucionando al desarrollarse su acción paulatina y creciente, a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. El sector paraestatal tomó una mayor participación de la actividad del sector público, lo que hizo imperativa la inclusión en el

---

23/ Flores Caballero, Romeo R.- Administración y ....op. cit..... p. 264.

presupuesto de egresos de la federación, con vigencia anual, de las principales entidades descentralizadas a partir de 1965". 24/

Con respecto a la política económica, el gobierno de Díaz Ordaz impulsó el desarrollo rural e industrial, al primero mediante el Banco Nacional Agropecuario y el establecimiento del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la ganadería y Avicultura, entre otros, con el propósito de proveer de materias primas al sector industrial para su desarrollo, así como el otorgar una mejor alimentación a la población nacional. En lo que se refiere al sector industrial, con el objeto de impulsar y fortalecer su crecimiento y desarrollo, se establecieron para ello la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Petróleo, se creó la Siderurgia Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Empresa Mexicana del Cobre, entre las más sobresalientes. 25/

En relación a la política social, se "expidieron dos importantes cuerpos legislativos: la Ley Federal del Trabajo, y el Código Fiscal de la Federación.

---

24/ Bases Jurídicas para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal. p. 53. Ver también a Flores Caballero, Romeo.- Administración y .....op. cit. p. 265. Y a Rives Sánchez, Roberto.- Elementos para un .....op. cit. p. 368.

25/ Para mayor información consultar a Flores Caballero, Romeo.- Administración y .....op. cit. ....pp. 258, 259 y 260.



Las disposiciones de la primera, le permitieron impedir que los obreros se aliaran a grupos disidentes, mediante beneficios económicos y sociales tan importantes como aumentos salariales, habitación, vacaciones y en reconocimiento claro para mejorar el Status Social.

Por lo que hace al Código Fiscal de la Federación, las modificaciones sirvieron para propiciar una más estable relación con los contribuyentes, así como para fortalecer el sistema de captación de ingresos destinados a los programas redistributivos". 26/

Por lo que se refiere al aspecto político, la institucionalización que se había dado en campesinos y obreros, le permitía al gobierno tener el control sobre dichos sectores, sin embargo no sucedió así con una fracción de la sociedad, de la clase media, específicamente del sector universitario, los cuales manifestaron su inconformidad con respecto a la política del régimen de Díaz Ordaz, esta inconformidad se hizo patente en 1965 con el movimiento de médicos y el movimiento estudiantil de 1968, el cual constituyó la más seria protesta en contra de la política del régimen.

---

26/ Flores Caballero, Romeo R. - Antecedentes ....op. cit. .... p. 261.

Es conveniente establecer que, al terminar el período de gobierno de Díaz Ordaz, también concluía un ciclo denominado de "desarrollo estabilizador" iniciado en 1958, en el cual el Estado fungió como el principal garante promotor del desarrollo económico del país.

"En este período se postuló seguir avanzando en la sustitución de importaciones de los componentes más complejos, en función de una nueva estrategia económica que se denominó de "desarrollo estabilizador" en la cual se debería obtener un crecimiento económico acelerado con estabilidad de precios y sin devaluaciones de la moneda nacional.

La estrategia del desarrollo estabilizador otorgaba al Estado la responsabilidad para crear condiciones favorables y estimular el proceso de crecimiento económico en un ambiente de estabilidad económica y social, que proporcionara seguridad al inversionista tanto nacional como extranjero. En ese contexto, el sector público se preocupó de dotar al país de la infraestructura básica necesaria, orientar la acción de las empresas públicas o sectores que no fueran competitivos con el sector privado, mantener buenas relaciones con el sector laboral y otorgar a la población los servicios sociales necesarios". 27/

27/ Brasdefer, Gloria.- La Empresa Pública y el Sector Social de la Economía.- pp. 110-111.

El período presidencial de Luis Echeverría Álvarez, afrontó los efectos de crisis de una economía que se había desarrollado en forma desequilibrada, lo cual ante este hecho dispuso la instauración de un nuevo programa económico denominado de desarrollo compartido.

"A principios de los años 70 se examinaron los resultados logrados por el modelo de desarrollo estabilizador y se llegó a la definición de una nueva estrategia de desarrollo, bajo la concepción de que no bastaba el simple aumento cuantitativo de las magnitudes con que se mide una economía, para demostrar que ha habido desarrollo, sino que hace falta una serie de cambios sociales, culturales y organizacionales, que permitan elevar los niveles de vida de toda la población. Esta nueva estrategia, que corresponde al período 1970-1976, se llamó de "desarrollo compartido", sus principales objetivos eran: abatir los desequilibrios económicos y sociales; superar el ritmo de crecimiento; elevar el nivel de vida de la mayoría de la población, especialmente en las zonas rurales; fortalecer las finanzas públicas, para emplearlos como elemento redistributivo; racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos de inversión, orientándolos a enmendar los desequilibrios sectoriales y regionales; y reordenar las relaciones económicas interna

cionales, para preservar la soberanía nacional". 28/

Por ello, fue necesario implementar algunas medidas de reestructuración al aparato gubernamental, como elemento que coadyuvara a la racionalización y óptima utilización de los recursos disponibles y por ende a la consecución de los objetivos del programa establecido para este período.

Es así que, como alternativa de solución a los problemas en el aspecto agrario, y con el apoyo a la colectivización, la cual estaba respaldada por la ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en cuyo texto se señalaba la protección y estímulo a la propiedad ejidal, comunal y pequeña propiedad, las cuales estaban bajo el amparo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y colonización en Secretaría de la Reforma Agraria en 1974. Asimismo, la transformación en el mismo año del Departamento de Turismo en Secretaría de Estado, obedeció al propósito de aprovechar, promover y difundir el patrimonio turístico del país, así como el de obtener mayores divisas. 29/

---

28/ Brasdefer, Gloria.- La Empresa Pública y ....op. cit. p. 111. Ver también a Flores Caballero, Romeo.- Administración y .....op. cit. pp. 266 y 267.

29/ Ver a Rives Sánchez, Roberto.- Elementos para un ... op. cit. p. 371. También a Flores Caballero, Romeo.- Administración y .....op. cit. p. 271.

Por otra parte, al inicio del régimen de Luis Echeverría, se dispuso la creación de diversas unidades de apoyo a las dependencias de la Administración Pública Federal, para analizar su funcionalidad y proponer medidas correctivas a su estructura y de esta forma optimizar su funcionamiento, es así que se crean las Unidades de Organización y Métodos, las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Programación. Como resultado de la instauración de proyecto, denominado Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, la cual se elaboró en base a las recomendaciones que señaló en su informe la Comisión de Administración Pública en 1967, la cual desaparecería para dar paso a la Dirección de Estudios Administrativos, la que se encargaría de la Coordinación de Análisis de la funcionalidad de la Administración Pública.30/

Asimismo, dada la gran complejidad e importancia que había adquirido la Administración Pública Paraestatal, se publicó en 1971 la ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, derogando a las

---

30/ Para mayor información consultar a Caso, Andrés.- La Administración Pública Factor del Cambio. p. 66. Cháñez Nieto, José.- Disposiciones Jurídicas para la Reforma de la Administración Pública Federal (1970-1975). p. 89. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del...op. cit. p. 31.- Flores Caballero, Romeo.- Administración y ...op. cit. pp. 275-276, y a Rives Sánchez, Roberto.- Elementos para ...op. cit. p. 370.

anteriores leyes y de esta forma ampliaba el control a las empresas de participación estatal minoritarias. 31/

Con respecto a la política económica, para llevar a cabo los objetivos planteados en el Programa de Gobierno, fue necesaria la creación de una diversidad de organismos, así como de programas específicos.

"Para estimular el aparato productivo, el régimen constituyó la Comisión Coordinadora de Puertos, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior; y participó en la formación del SELA y la Naviera Multinacional del Caribe, y para fortalecer la infraestructura de comunicaciones, la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores.

Asimismo, se constituyeron otras entidades como la Comisión Nacional de Zonas Áridas; Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Fideicomisos para el estudio y fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales en las Entidades Federativas, entre otros.

Los organismos del sector paraestatal creados en apoyo al programa agrario fueron: el Instituto Nacional de Investi

---

31/ Ver a Bases para el Programa de Reforma Administrativa del .....op. cit. p. 31. También Antecedentes para el Programa de .....op. cit. p. 31. Y a Rives Sánchez, Roberto.- Elementos para .....op. cit....p. 370.

gaciones forestales, la Comisión Intersecretarial de Co  
lonización Ejidal, el Programa Nacional de Inversión y  
Desarrollo Campesino: Plan Benito Juárez, los Comités Di  
rectivos de los Distritos de Riego, el Comité Coordina -  
dor de Instituciones de Crédito Agropecuario y TABAMEX".32/

Por otra parte, en el ámbito estatal se crearon los Comi  
tés promotores del Desarrollo (COPRODES), así como de la  
Comisión Nacional de Desarrollo Regional, quienes coadyu  
varían a amortiguar los problemas que la excesiva centra  
lización estaba originando.

En relación a la política social, en el período del gobier  
no de Echeverría Alvarez, se crearon y fomentaron diversos  
organismos, empresas, fideicomisos, fondos y comisiones,  
entre otros, que permitieran incrementar los niveles de  
vida y bienestar de las clases populares y obreras del -  
país, y de esta forma, hacer más equitativa la redistribu  
ción de la riqueza. Para ello se crearon el INFONAVIT,  
FONACOT, el Instituto Nacional del Consumidor, el Comité  
Nacional Mixto de Protección al Salario, la Procuraduría  
Federal de la Defensa del Trabajo, el Fondo para la Vi -  
vienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISTE),  
entre otros. 33/

32/ Flores Caballero, Romeo R.- Administración y...op. cit.  
pp. 269-171-274.

33/ Ver a Rives Sánchez, Roberto.- Elementos para ...op. cit.  
p. 371. También a Flores Caballero, Romeo R.- Administra  
ción y .....op. cit. pp. 270-271 y 272.

Asimismo, se instauró el programa enfocado a la reestructuración del sistema educativo, para incrementar los niveles educativos, de igual forma se creó el FIDURBE, encargado de regular, rehabilitar y controlar las zonas que fuesen susceptibles de integrarse a las áreas urbanas.

Finalmente en el ámbito político, se dió en 1973 la "reforma política, consecuencia de la llamada apertura democrática que se inicia en este régimen, tuvo como principal objetivo ampliar el sistema de representación proporcional y disminuir el mínimo requerido para ocupar cargos de elección popular, con el fin de vigorizar el sistema pluripartidista". 34/

La política de corte populista implantada por el régimen de Luis Echeverría Álvarez, trató de beneficiar a las clases mayoritarias del país y específicamente o esencialmente a las clases menos favorecidas por regímenes anteriores. Esto se instrumentó fundamentalmente por medio de una diversidad de programas sociales así como de la creación de diversos organismos del ámbito paraestatal para dar cumplimiento a los objetivos planteados por el régimen, de subsanar los rezagos de los niveles de vida de las clases populares, asimismo, se cumplió la posibilidad

34/ Flores Caballero, Romeo R. Administración y ...op. cit. p. 273.



dad de participación de los grupos y partidos políticos de oposición. Ello originó que, a finales del sexenio de Echeverría Alvarez, las clases y grupos que detentaban los medios de producción en el país, señalarán que la política del régimen era de corte socialista y que se avanzaba hacia este sistema, es decir, hacia el socialismo, propiciándose con ello un problema político, el de desconfianza para con el gobierno y sus instituciones, el cual fue promovido y aprovechado ampliamente por el sector empresarial, especialmente. Este problema político a la postre generaría un problema económico, el cual culminaría con la devaluación del peso con respecto al dólar en 1976.

Al inicio del periodo de gobierno del Presidente José López Portillo (1976-1982), tuvo que afrontar una severa crisis económica y política, heredada por el régimen anterior, la cual se hizo patente por el gran crecimiento y concentración de capital, desempleo, aguda inflación, así como un incremento desmesurado de la deuda pública, lo que propició una brusca devaluación del peso, y si, aunado a ello, las presiones externas e internas y la confrontación abierta del sector empresarial con el Estado, originó que, la credibilidad y confianza de la base social hacia el Estado disminuyera en forma alarmante, poniendo en peligro con ello, la estabilidad del Sistema Político Mexicano.

Con el propósito de afrontar tanto la crisis económica como la de desconfianza hacia el Estado, el nuevo régimen formuló su programa de gobierno en tres grandes objetivos, "la reforma política, la reforma administrativa y la alianza para la producción, cobrando especial importancia los alimentos y los energéticos". 35/

En el ámbito político, el régimen de López Portillo con el propósito de aglutinar a todas las fracciones de la sociedad, procedió a instaurar la reforma política en 1977, con la cual pretendía la participación de todas las fuerzas heterogéneas en el seno del Estado y de esta forma activar la vida política del país, la que en forma paulatina se estaba atrofiando. Se proponía además, "acelerar sólidamente la evolución política nacional, ensanchar las posibilidades de la representación política y captar el complicado mosaico ideológico nacional.

A los objetivos explícitos a que se ha hecho referencia, se pueden agregar otros implícitos dentro de los cuales destacan los siguientes: que la oposición se haga valer en el seno del poder legislativo y no en las calles, en las universidades o en la clandestinidad; revitalizar el interés ciudada

---

35/ Rives Sánchez, Roberto.- Elementos para un .....op. cit....p. 372. Carrillo Castro, Alejandro.- Derecho y la Promulgación .....p. 42. Y Flores Caballero, Romeo R.- Administración y ..... op. cit... p. 280.

no con los procesos electorales y, miden el grado de organización y desarrollo de los grupos de oposición". 36/

Además de la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se hicieron reformas a algunos artículos de la Constitución Política, cuyo propósito era el de establecer un nuevo sistema para la integración de la Cámara de Diputados, mediante la eliminación de los Diputados de Partidos por el establecimiento de un sistema de elección de mayoría relativa y de representación proporcional y, de esta conforman una más efectiva participación de los partidos minoritarios, los cuales podrían en un futuro ser mayorías, además de propiciar que los puntos de vista y opiniones fuesen sopesadas por las mayorías. 37/

Esta apertura democrática del Estado, viene a dar cierta legitimidad a la relación Estado-Sociedad, al permitir la representatividad de organizaciones y corrientes políticas en la Cámara de Diputados, lo que representa en última instancia la presencia de la sociedad en el Estado.

Por otra parte, en lo que concierne a la readecuación administrativa del aparato gubernamental iniciada por el régi-

36/ Patiño Camarena, Javier.- Análisis de la Reforma Política.- pp. 13-14. Ver también a Pérez, Germán.- López Portillo: un Sexenio de Auge y Crisis. p. 202.

37/ Para mayor información sobre este tema consultar a Patiño Camarena, Javier.- Análisis de ...op. cit. pp. 16-17-18 y 19. También a Flores Caballero, Romeo R.- Administración y ....op. cit....p. 280-281.

men anterior, adquiere mayor relevancia en este periodo de gobierno, en lo que se considera que, "la reorganización administrativa debe cumplir dos funciones. Una proveer al Ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente para la prosecución de los objetivos nacionales y otra convertir a la Administración Pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesitan negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales". 38/

La reordenación del aparato administrativo del gobierno federal, fue establecida en el Programa de Reforma Administrativa, la cual fue concebida como una labor permanente y sistemática, sus propósitos básicos fueron: "la transformación de la Administración Pública en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social; adecuar la estructura administrativa para permitir al titular del Ejecutivo la programación global y la evolución permanente de los resultados obtenidos". 39/

Para dar cumplimiento a los propósitos establecidos en el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, esta contemplaba cinco etapas fundamentales: "reorganización

---

38/ Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la Administración Pública.-p.18.  
39/ Yáñez Garrido, Luis A.- Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública.- p. 42.

institucional, bajo el lema "organizar al gobierno para organizar al país"; reorganización sectorial, bajo la relación sector central-sector paraestatal; revisión de cruces intersectoriales, para evitar la duplicidad y buscar la complementación y coordinación; reforma de ventanillas, con el fin de dar mayor servicio público; y, mejoramiento de los sistemas de administración de recursos humanos del sector público". 40/

El conjunto de normas jurídicas, con las cuales se daba inicio el proceso de la reforma administrativa, fueron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en 1976, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley General de Deuda Pública. Asimismo, se encuentran los decretos que adicionaron los diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el que adiciona el artículo 39 de la Ley de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones. Con este conjunto de normas jurídicas, el Gobierno de López Portillo pretendía evitar duplicaciones de funciones y precisar responsabilidades además de facilitar la coordinación de las acciones públicas. 41/

---

40/ Rives Sánchez, Roberto.- Elementos para .... op. cit. p. 373

41/ En relación a este tema ver a: Faya Viesca, Jacinto.- Administración Pública Federal ....p. 33. Aguirre, Ramón.- El Sistema de Programación y Presupuestación en México... p. 67. Y a Flores Caballero, Romeo R.- Administración y .....op. cit.....p. 287.

Con la creación de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se derogaban todas las normas jurídicas que existían, tales fueron las derogaciones de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, vigente hasta - 1976, así como de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal de - 1971, entre otros. Asimismo, con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, se englobaba y establecía un ámbito específico de acción y de división de la Administración Pública Federal, la cual estaría constituida por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General del Distrito Federal constituirían la Administración Pública Centralizada; por lo que concierne a la Administración Paraestatal, estaría constituido por todos aquellos organismos diferentes en cuanto a facultades, atribuciones y funciones en relación a los primeros.

De esta forma, la readecuación prevista para las instituciones que conformaban la Administración Pública Federal, se convertía en el proceso más profundo y avanzado que se había dado desde 1958, ya que no solamente contemplaba la parte macro sino también la micro, es decir a nivel de cada institu

ción. La innovación más importante que se introdujo en esta reforma, sin duda lo constituyó, la instauración del presupuesto por programas y de la planeación en todas las erogaciones que efectuará en el futuro la Administración Pública Federal, la cual se instituyó con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

"Las funciones más importantes de regulación, programación, presupuestación, evaluación y control, antes asignadas automatizadamente al llamado triángulo de la eficiencia fueron reasignados a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para evitar la incongruencia en su ejercicio. Con ello se eliminan también las comisiones que antes se habían intentado como forma de dar unidad a funciones tan íntimamente relacionados. Funciones de apoyo global como la estadística y contabilidad, antes asignados a las Secretarías de Industria y Comercio y Hacienda y Crédito Público fueron absorbidos también por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De esta manera la Secretaría de Programación y Presupuesto uno de los polos del eje sobre el que giraría la Administración Pública, sería la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento -tanto por lo que toca

a la inversión como al gasto corriente - y de evaluar los resultados de su gestión. Además, a fin de realizar adecuadamente el control presupuestario y contar con la información necesaria para sus labores de programación se le adscribió la cuenta de la Hacienda Pública y el Sistema Nacional de Estadística". 42/

La otra dependencia en la que sustentaría el funcionamiento de la Administración Pública lo constituyó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual en base a recisión de funciones que con fundamento de la reforma institucional se realizó, funciones que antes le correspondían fueron reasignadas a otras dependencias como la de Comercio, Programación y Presupuesto y Patrimonio Nacional. Dada la importancia que habían adquirido los créditos tanto externo como interno para el financiamiento del desarrollo nacional, las funciones sobre esta materia fueron fortalecidas tanto por la Ley Orgánica de la Administración Pública como de la Ley de Deuda Pública, convirtiéndola de esta forma en la segunda secretaría globalizadora, además de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

---

42/ Flores Caballero, Romeo R.- Administración y ....op. cit. ...p. 289. Ver también a Aguirre, Ramón.- El Sistema de .....op. cit. p. 68. Y Bases Jurídicas para ....op. cit. p. 6.



De esta manera las dependencias que quedaron constituidas con funciones globalizadoras del sistema de la Administración Pública fueron la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.

Asimismo, se dieron ajustes en materia de funciones y atribuciones en la mayoría de las dependencias de la Administración Pública, con el propósito de hacer más eficiente su funcionamiento en base a las demandas y necesidades básicas de la población.

"Se pretende con este proceso de reestructuración, convertir al complejo aparato administrativo en un instrumento racional con responsabilidades claras y precisas que responda real y efectivamente a las demandas de la población; asimismo, la reorganización al nivel global no ha suplido una estructura gubernamental por otra, sino que la ha adaptado y modificado en aquellas áreas que ha sido necesario; mientras que al nivel de cada dependencia y sector, la reorganización busca dar conducción racional y coordinada a las actividades del desarrollo económico y social del país.

De conformidad con la Ley Orgánica se han fusionado las anteriores a la de Recursos Hidráulicos y de Agricultura y

Ganadería a fin de que funciones que concurren en la producción agropecuaria se cumplan bajo el mando de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la que fue la Secretaría de la Presidencia se ha transformado en la Secretaría de Programación y Presupuesto con el objeto de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo, así como el Plan General del gasto público y los especiales que le encomiende el Presidente de la República; se ha creado la Secretaría de Comercio a fin de vincular integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores; las funciones de carácter industrial se han concentrado en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; se ha integrado el Departamento de Pesca para aprovechar el potencial pesquero de nuestra zona económica exclusiva y establecer y aplicar una política unitaria y congruente en esta materia; a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se le ha atribuido la programación del desarrollo de la comunidad en los aspectos de viviendas y urbanismos, así como de asentamientos humanos, etc., la Administración Pública Central se ha reestructurado". 43/

---

43/ Vilchis Melgarejo, Rubén.- Reestructuración de la Administración Pública. p. 55.

De esta forma, la Administración Pública Centralizada quedaba constituida por 16 Secretarías y 2 Departamentos. Las Secretarías eran: de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo. Los Departamentos fueron: Pesca y Departamento del Distrito Federal.

Es conveniente señalar que el Departamento de Pesca se convertiría en Secretaría en 1982.

Asimismo, la Administración Pública Paraestatal estaría integrada por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los Fideicomisos.

Otra de las etapas más relevantes dentro del proceso de reforma administrativa fue el de la sectorización de la Admi

nistración Pública Federal, en ella se agrupó por sectores de actividad a más de 900 entidades de la Administración Paraestatal, delegando la programación, - coordinación, evaluación y control de sus actividades a los titulares tanto de las Secretarías de Estado como de los Departamentos Administrativos según fuese el caso.

"Necesitamos integrar cabezas de sector en el aspecto industrial, agropecuario y en los demás de la actividad económica y social. Cabezas de sector que, a gran nivel global, propicien la coordinación, que no es un propósito; coordinar es una acción resultante, que entraña la necesidad de establecer un orden; un orden en que las decisiones se toman en función de las metas concertadas y convenidas. Si no concertamos un orden que ubique en el lugar y en la oportunidad -esto es en el tiempo y en el espacio las acciones, si no se establece un responsable, si no se establece una estrategia y modalidad, si no se establece un recurso, si no se egtablece una interrelación y todo esto entraña un orden-, no podemos coordinar; la coordinación será un buen propósito que se frustrará, porque no tiene posibilidad de organizarse. Lo que necesitamos es organización para organizarnos, organizarnos para programar; programar para ordenarnos, ordenarnos para coordinar". 44/  
44/ Base legal y lineamientos para ....op. cit....p. 17.

Con la sectorización, se evitaba la dispersión de las actividades de las entidades de la Administración Paraestatal, haciéndolos congruentes con los grandes objetivos de desarrollo económico, además de evitarse el desperdicio de recursos y esfuerzos.

Asimismo, quedaba a cargo de las cabezas o coordinaciones de sector, la responsabilidad y facultad de proponer al titular del Poder Ejecutivo las modalidades de reformas necesarias para el buen funcionamiento del sector respectivo. De igual forma, la Ley Orgánica de la Administración Pública señala que la creación, modificación, o desaparición de cualquier tipo de actividad de la Administración Pública Paraestatal, tendrían que ser mediante la Ley del Congreso de la Unión o por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo.

Respecto a las otras dos etapas del proceso de Reforma Administrativa, la reforma de ventanillas y el mejoramiento de la Administración de Recursos Humanos, si bien es cierto que tuvo cierto impacto en la Administración Pública, estas se vieron restringidas a nivel micro, es decir al área interna de cada organismo.

En lo que se refiere, al ámbito administrativo que debería coordinar los subsecuentes estudios sobre la funcionalidad de la Administración Pública Federal, se substituye a la Dirección General de Estudios Administrativos por el de la Coordinación de Estudios Administrativos, la cual asumiría las funciones de la desaparecida dirección, la Coordinación estaría ligada en forma directa a la Presidencia de la República ya que las medidas de reformas a la Administración Pública que se adoptarán en el futuro, para que efectuasen, necesariamente debería ligarse con la decisión presidencial.

En relación a la política económica, el programa de gobierno de José López Portillo contempló un gran objetivo denominado "alianza para la producción", la cual constituyó un llamado a todos los sectores sociales del país a integrarse en un esfuerzo común, para afrontar la crisis económica en que había sumido al país el gobierno anterior, se convertía además en el instrumento por el cual se podría restablecer la confianza hacia el Estado.

"La alianza para la producción como presupuesto para acometer la reforma económica, era un llamado a la -

unidad que quería la coincidencia de todos los sectores productivos en la tarea para alcanzar una más justa distribución del ingreso nacional, crear más empleos y, para cerrar el círculo, instrumentar la productividad como factor de desarrollo y bienestar; para esto José López Portillo había de convencer a los convocados de que populismo no es compromiso de masas; ni presidencialismo, exclusión de pueblos". 45/

Siendo el interés del gobierno de López Portillo el de inducir y estimular el desarrollo económico y social del país, estableció la creación de diversos instrumentos de planeación, entre ellos se encuentran los planes sectoriales, de los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES), los cuales más tarde se transformarían en Comités Estatales de Planeación de Desarrollo (COPLADES) así como de los Convenios Unicos de Coordinación, entre los más relevantes, los cuales pretendían conjuntar esfuerzos para fomentar el desarrollo económico en forma coordinada con los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios. Estos a su vez se integrarían en 1980 en el Plan Global de Desarrollo.

---

45/ Flores Caballero, Romeo.- Administración y ...op. cit. p. 280.

"La administración Lopezportillista adoptó la planeación económica y social como medio fundamental para avanzar hacia el desarrollo, llegando a la formulación de planes regionales y sectoriales a niveles (cuantitativos y cualitivativos) no alcanzado en sexenios anteriores. Esto, desde luego, no significa que los objetivos hayan sido alcanzados.

Fue la Secretaría de Programación y Presupuesto la impulsora de la planeación económica y social, no sólo a nivel social sino también estatal, valiéndose para este último caso de mecanismos como los Convenios Unicos de Coordinación (CUE), los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico -COPRODES- (que posteriormente dejaron su lugar a los COPLADES) y el Programa Integral de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).

Entre los principales planes sectoriales diseñados y ejecutados; caba mencionar los siguientes: Plan Nacional de Desarrollo Urbano; Plan Nacional de Desarrollo Pesquero; Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario; Plan Nacional de Empleo; Plan Nacional de Turismo; Plan Nacional de Ciencia y Tecnología; Plan Nacional de Educación, Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes; y, Plan Nacional de Agroindustrias.



Fue hasta el comienzo de la segunda mitad del sexenio, cuando la Secretaría de Programación y Presupuesto presentó su Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, el cual se consideró como el plan integrador de los planes anteriormente formulados, es decir, el plan que resumía y actualizaba los objetivos, metas y acciones de los planes sectoriales ya elaborados y puestos en marcha.

La planeación integral y participativa propuesta por la administración Lópezportillista se expresaron en gran medida en la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación. Este modelo comprendía cuatro vertientes para su instrumentación: obligatoria, inductiva, de concertación; y de coordinación". 46/

La elaboración del Plan Global de Desarrollo, se constituyó en el primer plan en la historia del país, que plasmaba y conjuntaba en forma global e integral los esfuerzos tendientes no solamente a promover el crecimiento económico sino además el de proveer a las clases mayoritarias del país los niveles mínimos de bienestar. Ello se manifestó en los siguientes objetivos: mantener y reafirmar la soberania nacional en lo económico, político y cultural; promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente;

---

46/ Yáñez Garrido, Luis A.- Planeación del ... op. cit. ....pp. 47, 48 y 49.- Ver también a Flores Caballero, Romero R.- Administración .... op. cit. pp. 294, 295, 296, 297, 298 y 300.

mejorar la distribución del ingreso y riqueza así como de los factores de producción; y, además, como resultado de lo anterior, proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar en cuanto a alimentación, educación, salud y vivienda.

Asimismo, la política económica del régimen de López Portillo, se valió fundamentalmente del petróleo, como el instrumento que coadyuvaría al proceso de crecimiento de la economía en su conjunto. "La industria en general inició un período de crecimiento acelerado, estimulado por los pedidos del ramo petrolero; el empleo frenó sus tendencias a la baja y el crecimiento llenó de petrodólares permitiendo al Estado financiar todo tipo de proyectos en lo económico y en lo social. Tan profundo fue el impacto del petróleo sobre el conjunto de la economía que el país registró tasas de crecimiento superiores al 8 %, en años en los que las grandes potencias industriales de occidente lograban avances mínimos e incluso retrocesos reales". 47/

Con la sustentación del sistema fiscal de la Federación en 1980, así como de la contratación de empréstitos con países y organismos extranjeros el Estado Mexicano se pro

---

47/ Olmedo, Raúl.- México: Economía de la Ficción. p. 179. Ver también a Aguirre, Ramón.- El Sistema de ... op. cit...p. 66.

curaba los recursos necesarios para el financiamiento al gasto público, dirigido básicamente al fomento a la inver si ón del ramo petrolero.

Por otra parte, en relación a la política social instrumen tada por el régimen de López Portillo, se caracterizó por la implantación de tres programas fundamentales: el Siste ma de Productos Básicos, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y, el Sistema Alimentario Mexicano, además de algunos programas referidos al sector salud y educación, tenían como propó sito básico el de proveer a la población en general y a las clases marginadas de la sociedad, en especial los niveles mínimos de bienestar.

La política económica implementada por el régimen de López Portillo, basada esencialmente en los ingresos de divisas productos de la venta del petróleo y de la contratación de créditos internos, no tuvo el éxito esperado, es decir, no en la forma en que se había previsto para este período y para los períodos subsecuentes, ello se muestra con la cri sis económica que se generó con la repentina caída de los precios del petróleo en el mercado internacional a finales de 1981 y principios de 1982, generándose como consecuencia

menores ingresos de divisas para el país, aunado a ello el incremento constante de la inflación, la nula posibilidad de créditos en el exterior, la dolarización de la economía y la fuga masiva de capitales del país, originó que en febrero de 1982 se devaluara el peso frente al dólar, y más tarde en septiembre de ese mismo año, con el último informe de gobierno de López Portillo se decretara la Nacionalización de la Banca y la implantación del control generalizado de cambios.

### 2.3 Estado Actual de la Administración Pública (1982 - 1985)

En este apartado, haremos un análisis al proyecto político del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, así como del avance de la política económica y social instrumentada por este régimen hasta 1985, para posteriormente señalar con mayor detalle, todas aquellas áreas referidas a la estructura gubernamental.

La política económica instrumentada en el régimen de López Portillo, utilizó al petróleo como instrumento que permitiría al país desarrollarse en todos los ámbitos de la economía nacional, sin embargo, ello en vez de lograr dichos objetivos originó que el país se viera inmerso en 1982 en la peor crisis económica de su historia, como producto de la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, ya que el país dependía básicamente de los ingresos producto de la venta del petróleo.

Si bien es cierto que la economía tuvo enormes índices de crecimiento, estos fueron fundamentalmente en las áreas de la economía relacionadas con el petróleo, descuidándose áreas prioritarias como el sector primario y secundario, específicamente con áreas relacionadas a la producción de bienes básicos de capital, es decir no se buscó promover y diversificar la economía y de esta forma fomentar un desarrollo sano y equilibrado, y sí en cambio, se siguió promoviendo la inversión en el sector petrolero,

provocando con ello, que los ingresos de divisas que el país obtenía producto de la venta del petróleo y sus derivados, se pagaran por la tecnología importada que se obtenía de los países altamente industrializados, al carecer el país de la tecnología y los elementos físicos así como de los recursos humanos altamente capacitados para su explotación, además de ello se solicitaron créditos en el exterior, para poder solventar los gastos que se requerían en el fomento de las inversiones del sector petrolero, provocando con ello que el país viese incrementada su deuda externa en más de un cien por ciento de 1976 a 1982.

La crisis económica que se manifestaba en 1982, se hacía patente por una gran recesión económica, aguda inflación, falta de divisas para el pago del servicio de la deuda externa, traslado masivo de divisas al extranjero y ante la negativa de los organismos y países extranjeros de otorgar créditos a nuestro país, ello originó que el gobierno de López Portillo instrumentara dos medidas: estatización de la Banca y la implantación del Control generalizado de Cambios, con ello se pretendió dar una solución política a un problema económico.

Ante este panorama de crisis, asume la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado para el período que comprende de 1982 a 1988, quien en su programa de gobierno asume una posición enérgica con relación al grave problema que la crisis planteaba en ese momento. El modelo de la nueva ad--

ministración es prácticamente totalizador, ya que plantea una recomposición de las fuerzas de todos los factores y relaciones sociales desde el ámbito internacional hasta la interiorización ideológica individual, en una estrategia orquestada en el corto y me - diano plazos". 1/

En el proyecto político del nuevo régimen, se sintetizan tanto las demandas sociales así como de los valores del proyecto nacional, posibilitando con ello la integración de los principios políticos esenciales que conforman la gufa para instrumentar y dirigir las readecuaciones que requiere el país tanto en lo político, económimo como en lo social. Esto se plasma en el establecimiento de siete principios fundamentales, bajo los cuales se regirán los demás programas gubernamentales.

"La tesis del programa de gobierno 1982-1988 son muy significati - vos en la nueva intencionalidad del sector público: Nacionalismo revolucionario, Democratización Integral, Sociedad Igualitaria, Renovación Moral, Descentralización de la vida Nacional, Desarrollo, empleo y combate de la Inflación y Planeación Democrática.

Estos principios políticos abarcan la totalidad de las actividades humanas en nuestra sociedad y de ellos, como elementos normativos,

---

1/ Yáñez Garrido, Luis A. - Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión de la Administración Pública.- pp. 86 y 87.

se desprenden los elementos propositivos, estratégicos, técnicos e instrumentales que regirán las actividades nacionales. El nuevo carácter para diseñar la planeación nacional del desarrollo tiene como principal diferencia, con las prácticas interiores en la materia la participación social de los sectores, grupos e individuos que conforman el pueblo mexicano. En consecuencia, la formulación de los propósitos, estrategias y acciones gubernamentales responden a una correlación de fuerzas definidas en marco de praxis política".<sup>2/</sup>

En relación a la política económica del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado al asumir su gobierno establece un programa de emergencia denominado de Reordenación Económica (PIRE), cuyo propósito esencial fue la de combatir y abatir la crisis y mantener la planta productiva nacional y el empleo, en un marco de austeridad y racionalización de los recursos económicos disponibles. Dicho programa se circunscribió en tres escenarios básicos, referidos a la delimitación de la competencia estatal y de la modernización de la planta productiva nacional.

"Los diez aspectos programáticos del PIRE tienen como telón de fondo tres escenarios estratégicos sujetos a un proceso de redefinición en las políticas estatales. Estos escenarios son los siguientes

---

<sup>2/</sup> Yáñez Garrido, Luis A.- Planeación del ..... op. cit, pp. 87 y 88.



tes: el primero, está en función de la regulación económico-administrativa del Estado, y que se expresa a través de la delimitación de las áreas de influencia o en claves de los sectores público y privado (artículo 25 Constitucional), del eficientismo administrativo a sus máximos niveles para el logro de una mayor y más eficaz funcionamiento del aparato burocrático (desconcentración administrativa y reformas en materia laboral en la legislación de la burocracia en general); el segundo se refiere a las acciones encaminadas a la modernización de la producción agropecuaria y a la implementación de un proceso de desarrollo rural integrado; la tercera, parte de la consideración de una reordenación y modernización de la estructura productiva y distributiva, elementos fundamentales alrededor de los cuales giraría el modelo de desarrollo instrumentado por la administración de la madridiana. Como se puede observar, la nueva administración persigue un mayor grado de concreción en las normas esenciales de acción del capitalismo mexicano, mientras que paralelamente inauguran nuevas modalidades para el fortalecimiento del sector empresarial. Así, desde esta perspectiva, el grupo en el poder busca concretar el espacio propicio para la expansión del gran capital y, a través de este, apuntalar en los centros de mando del Estado". 3/

Más tarde, el Programa de Reordenación Económica quedaría integrado en el Plan Nacional de Desarrollo publicado en 1983, así como

---

3/ Yáñez Garrdio, Luis A.- Planeación del ....op. cit. pp. 92-93.

de las diversas reformas constitucionales efectuadas en diciembre de 1982, sin descuidar la continuidad y congruencia de las acciones gubernamentales hasta este momento realizadas.

Por otra parte, los avances logrados en materia política en lo que va del sexenio hasta 1985, se pueden considerar las diversas y múltiples reformas constitucionales (25, 26, 27, 28, 115 y 127), tendientes a establecer las bases jurídicas y políticas del Estado Mexicano y de la estrategia de desarrollo nacional por seguir, permitiendo con ello procesar, legitimar y consolidar la capacidad de dirección del gobierno mexicano, mediante el establecimiento de jerarquías, prioridades y responsabilidades en el ámbito gubernamental además de precisar y reforzar los mecanismos de articulación del sector gubernamental con la sociedad civil.

En relación a los avances que se han logrado en la política económica del régimen del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se ha reafirmado la rectoría económica del Estado Mexicano, mediante las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales. Asimismo, los avances logrados en relación a los objetivos que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo, pocas han sido las metas logradas como se verá a continuación: no se ha logrado frenar la inflación; no se ha logrado mantener las fuentes de empleo, el cual ha disminuido en forma gradual, en relación a años anteriores; se ha hecho el esfuerzo mínimo para la diversificación de la infraestructura

económica, a sectores primarios y secundarios, y que de esta forma se fomenta un desarrollo equilibrado y sano; la economía nacional sigue dependiendo de los ingresos de divisas producto de la contratación de créditos públicos con organismos y países extranjeros, así como de los ingresos de divisas producto de la venta del petróleo. Para ejemplificar esto último, basta señalar el mensaje político que el presidente Miguel de la Madrid dirigió a toda la nación a principios de 1986, en el que la política gubernamental tendría que regirse bajo un marco de mayor austeridad y racionalización de los recursos disponibles, como consecuencia de la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional y por ende el país obtendría menores ingresos de divisas por este concepto. Señalaba que, se harían mayores ajustes a los programas no prioritarios así como la readecuación y depuración de la estructura gubernamental, mediante la reducción al gasto corriente básicamente.

De esta forma, al no contar con una infraestructura económica sólida y estable y depender de los ingresos de divisas producto de la venta del petróleo, la economía nacional sigue y seguirá sujeta al vaivén que sufren los precios del petróleo en el mercado internacional, mientras no se cambie o se reoriente la estrategia de la política económica del régimen actual.

Por otra parte, la política laboral y social instrumentada en lo

que va del sexenio del actual régimen, ha sido relegado a un segundo término, y si en cambio, se ha procedido a eliminar en forma gradual los subsidios a los productos básicos, además de liberar precios de productos básicos y no básicos, así como el mantener los topes salariales de la clase obrera, provocando con ello que las clases populares vean marginado aún más su poder adquisitivo y por ende reducir su nivel de subsistencia, convirtiéndose este sector en el soporte del mayor peso de la crisis económica que agobia a la economía nacional, con este hecho, se corre el riesgo de que dichos sectores sociales se conviertan en una auténtica bomba de tiempo y que puedan estallar movimientos sociales en contra del régimen, situación que puede ser aprovechada y capitalizada por los partidos de oposición para pretender agravar el conflicto y crear una inestabilidad política y de esta forma poner en peligro el sistema político mexicano.

Se ha efectuado la exposición y análisis de la política económica social y laboral en lo que va del régimen actual (hasta 1985), necesarios para poder entender la función y composición de la estructura gubernamental, la cual se analizará con mayor detalle en los próximos incisos.

2.3.1. Marco Jurídico

La parte medular de la actividad de la administración pública sin duda lo constituye la parte jurídica, del cual se regula tanto su estructura como sus funciones. Esta regulación jurídica parte de lo general a lo particular, es decir del derecho constitucional al derecho administrativo.

"Debemos destacar que el derecho administrativo corresponde a una rama del derecho público que regula la actividad de la administración pública y norma la actuación del poder Ejecutivo. La solidez de la estructura de la administración pública depende en gran parte de la calidad del derecho administrativo.

El derecho administrativo regula no sólo la actividad de los órganos centrales de la administración pública, sino que su esfera de acción se extiende a todas aquellas actividades que la administración pública realiza en forma indirecta, como es el caso de los organismos autónomos o empresas públicas.

Para la estructuración de una eficaz administración pública, debemos pensar que una buena administración pública depende en gran parte de un derecho administrativo elaborado inteligentemente. El poder Ejecutivo y sus órganos auxiliares se sustentan fundamen

talmente en principios constitucionales que estructuran las instituciones, para la función administrativa y la eficacia de los órganos de la administración pública se regulan por el derecho administrativo". 4/

De esta forma, podemos señalar que el origen de las normas jurídicas referidas al sector de la administración pública está dado por el poder Legislativo y la particularización de las mismas para su ejecución, normalmente en el ámbito del poder Ejecutivo.

"En México, la distribución de competencia entre los órganos de la administración pública se fundamenta directamente en el principio de legalidad. De ahí que las competencias de nivel macroadministrativo (cuando se refiere al ámbito de dos o más dependencias) provienen por lo general de un acto de poder Legislativo y, en cambio a nivel microadministrativo (cuando se refiere al ámbito interno de una dependencia), de actos obligatorios del poder Ejecutivo.

Las acciones administrativas de todos estos órganos encuentran siempre su asiento en alguna norma jurídica, que a su vez depende jerárquicamente de otra, hasta llegar a la norma fundamental que es la Constitución". 5/

---

4/ Faya Viesca, Jacinto.- Administración Pública Federal. pp. 41-42.

5/ Ojeda Paullada, Pedro.- El Marco Jurídico de la Administración Pública. pp. 12-15.

2.3.1.1. Constitución Política, Ley Orgánica y Reglamentos Internos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la máxima norma jurídica nacional sobre el cual se desarrollan las diversas actividades tanto públicas como privadas, esta se encuentra dividida básicamente en dos apartados: el primer apartado se refiere a la parte dogmática, la cual establece los derechos y obligaciones de los privados con respecto al Estado; la segunda parte, es aquella que se refiere a la parte orgánica, es decir, de la forma en que se estructura y organiza el Estado Mexicano, así como de la conformación de los poderes de la Unión. Señala también las atribuciones, funciones, obligaciones y limitaciones de los poderes de la Unión, así como de su interrelación.

Una vez hecho un somero bosquejo de como está conformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte que nos concierne es aquella en la que se establece la forma de organización así como la regulación de las atribuciones y funciones del poder Ejecutivo, a ello se refiere el artículo 89 Constitucional, en el cual entre otras funciones del Ejecutivo, señala que tendrá la facultad de promulgar y ejecutar todas aquellas leyes que le envíe el Congreso de la Unión, proveyendo en el ámbito administrativo la exacta observancia de la ley. Asimismo, el de nombrar libremente a todos aquellos funcionarios requeridos para

integrar el aparato administrativo gubernamental y que por las funciones que desempeñen dependan en forma directa del titular del poder Ejecutivo de la Unión.

Por otra parte, el artículo 90 constitucional señala que la Administración Pública Federal, estará constituida tanto por la administración pública centralizada y de la administración pública paraestatal. Es conveniente señalar que la Constitución Política de 1917 no contemplaba en la estructura de la administración pública federal al sector paraestatal.

"En el texto original de la Constitución no fue previsto el surgimiento del sector paraestatal, que vendría a conformarse en la medida en que el Estado incrementó su participación en la actividad económica y en la que fue posible atender las funciones que el documento fundamental le encomendó.

En los términos de la Constitución, el Ejecutivo Federal es de carácter unitario y se deposita en la persona del Presidente de la República, que es el Jefe del Estado, del gobierno, de la administración pública y, en los términos del sistema político, el Jefe del Ejecutivo, es la instancia superior del PRI, partido dominante desde 1929.

Sin embargo, la Constitución no otorga competencia al Jefe del



Ejecutivo para organizarse libremente, toda vez que establece qué tipo de dependencia formarán la administración centralizada y resuelve que el número de ellas y sus funciones se estipularán en una ley expedida por el Congreso. La Constitución no apunta ningún criterio, en cuanto a la administración paraestatal". 6/

La inclusión y regulación de la administración pública paraestatal en el texto de la Constitución, se da con las reformas constitucionales de 1981, con las cuales se daba la legalidad requerida a este sector de la administración pública federal.

"La Constitución ordena que el poder Ejecutivo Federal se estructure dualmente a través de órganos centralizados, las secretarías y departamentos y de órganos denominados entidades paraestatales. La organización centralizada y la paraestatal, que puede o no ser jurídicamente descentralizada, forman parte integral de la administración pública federal. Este reconocimiento constitucional de ambas formas de organización del poder Ejecutivo Federal adquirió vigencia en el año de 1981. Con ello se superaron los problemas jurídicos a que daba origen la ausencia de bases constitucionales para la creación y operación del amplio y complejo sector paraestatal. Antes de la modificación constitucional de 1981 que reconoció las dos formas en que se estructura la administración federal, la propia LOAPE, reglamentó en detalle ambas categorías de órganos

---

6/ Ruiz Massieu, José Francisco.- Nueva Administración Pública Federal. pp. 108-109.

públicos federales, a sabiendas que se requería complementar el fundamento constitucional". 7/

Asimismo, las reformas constitucionales llevadas a cabo en lo que va del sexenio de Miguel de la Madrid, tienen como propósito el de reafirmar la supremacía del Estado en áreas claves como: en materia económica, se reformaron los artículos 25, 26, 27 y 28, en los que se establece que el titular del poder Ejecutivo como representante del Estado estará facultado para planear, coordinar y conducir la economía nacional, así como de regularla y fomentar la; también se reformaron los artículos referentes a las responsabilidades de los servidores públicos, ampliando su esfera de acción a los funcionarios del Congreso de la Unión y de la administración paraestatal; la reforma al apartado B del artículo 123 Constitucional, responde a la necesidad de mejorar las funciones de los trabajadores del Estado mediante la creación del catálogo de puestos del Gobierno Federal; y, finalmente la reforma al artículo 115 Constitucional, referente a reafirmar la autonomía del municipio en sus actividades y funciones, la cual responde al principio normativo de la descentralización de la vida nacional. Estas reformas constitucionales, las cuales se pueden considerar como las más relevantes, responden a la necesidad de establecer las bases jurídicas necesarias para tratar de concretar el Proyecto Político Nacional delineado en el Programa de Gobierno al inicio de su período de gestión.

---

7/ Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción de la Administración Pública. Tomo I. p. 203.

Siendo la Constitución Política la norma jurídica fundamental a nivel nacional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal particularizó los preceptos que señala para la organización y funcionamiento de la estructura gubernamental. Es decir, señala la forma en que la administración pública federal se organizara y desempeñara sus funciones y atribuciones así como la de la limitación de su área de competencia.

Es conveniente señalar que hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sólo regulaba la composición y funcionamiento de la administración pública centralizada, no establecía nada con relación a la administración paraestatal, la cual se regía por la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal.

"El antecedente más inmediato de la Ley Orgánica está formada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1958, por la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal de 1970.

Con anterioridad a la Ley de 1958 se expidieron sendas leyes en 1917, 1934 y 1935, en tanto que la ley para el control fue antecedita por las que expidió el Congreso en 1947 y 1966.

Las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estados tuvieron el propósito de organizar a la administración centralizada, señalando las dependencias que la integraban y organizando la competencia de cada una de ellas. En esas disposiciones se establecían los dos tipos de dependencias que había prescrito el constituyente. Por lo que hace a la administración centralizada (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y no se hacía referencia alguna a las entidades paraestatales: el detalle de las funciones atribuidas a las dependencias se realizaba en los reglamentos interiores que con tal fin expedía el Ejecutivo Federal.

Las leyes mencionadas fueron objeto de numerosas reformas para actualizar las funciones de las dependencias, transformarlas o para crear otras más.

El proceso de control externo de las entidades del sector paraestatal fue lento y de carácter disperso, toda vez que hasta 1947 se expidió la primera ley reguladora. Durante la vigencia de este cuerpo legal fueron expedidos diversos instrumentos normativos que buscaron adecuarlo a las nuevas necesidades y complementarlo.

En las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado no se prevén mecanismos suficientes para vincular a la administración centralizada con la paraestatal, que parecen ser dos elementos totalmente inconexos". 8/

8/ Ruiz Massieu, José Francisco.- Nueva .....op. cit... pp. 107-100.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, se integraba y se regulaban en un sólo instrumento jurídico tanto a la administración pública centralizada como a la paraestatal, derogando para ello todas las normas jurídicas sobre esta materia antes de la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. "Este nuevo instrumento expresamente abroga a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 que, por ende, cesa en su vigencia, y deroga las disposiciones de la Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que se opongán a lo establecido en él. Asimismo, resultan modificados otros instrumentos expedidos con anterioridad y que también se opongán a la Ley Orgánica. Es claro que en la nueva Ley se fusionan elementos de la Ley de Secretarías y elementos de la Ley para el Control en un intento, que en modo alguno pueden ser definido como un codificador, de unir en un sólo cuerpo legal las disposiciones fundamentales que regulan a las administraciones centralizadas y paraestatal". 9/

De esta forma, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se constituyó no solamente en el instrumento jurídico que permitía regular la actividad tanto de las dependencias como de las entidades públicas en función de los objetivos y prioridades

9/ Ruiz Massieu, José Francisco.- Nueva .... op. cit... p. 113.

nacionales, sino que también se permitió eliminar la duplicidad de funciones y por ende el desperdicio de esfuerzos y recursos.

Por otra parte, la Ley Orgánica en su artículo 18, señala la distribución de funciones y competencias de las diferentes unidades administrativas de que se compone cada dependencia, estará dada por su reglamento interior, que será expedida para tal efecto por el titular del poder Ejecutivo, facultad estipulada en el artículo 89 Constitucional fracción primera.

"El reglamento como acto administrativo debe estar supeditado a la Constitución Política del país y las leyes, por lo que debe respetar estos ordenamientos en forma total, ya que cualquier violación fundamental, jurídicamente es posible, establecer algunas formalidades o requisitos para asegurar el cumplimiento es - tricto de la Ley. El reglamento define las palabras usadas en la Ley, apreciando su significado jurídico para evitar todo tipo de dudas. En este caso podría decirse que el Presidente de la República, al expedir un reglamento, se convierte en un intérprete de la Ley. Esta afirmación es válida, teniendo el presidente la obligación de fundar su interpretación de conformidad a la voluntad del legislador.

El reglamento interior que para cada Secretaría expide el Presidente de la República fija el número de funcionarios y establece

el reparto de funciones entre las unidades administrativas que integran cada dependencia.

El reglamento interior estructura las funciones que deben realizarse, respetando siempre las atribuciones fijadas a cada Secretaría por la LOAPF. La función del reglamento interior no es - aclarar las atribuciones conferidas, sino estructurar y organizar las actividades de cada dependencia con base en la ley". 10/

En relación a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, son sus propios órganos de gobierno interno - los que expiden sus reglamentos internos, los cuales estarán referidos a la forma en que se estructuren internamente sus unidades administrativas y de la distribución de competencias, pero por ningún motivo podrán afectar la esfera jurídica de los administrados, es decir, no tendrán ninguna facultad de imponer obligaciones a terceros.

La función del reglamento interior es la de organizar y jerarquizar las funciones y atribuciones dentro de una dependencia, pero de ninguna manera otorga funciones, es decir, no crea otra función distinta a lo ya estipulado en una norma jurídica superior, en este caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

10/ Faya Viesca, Jacinto.- Administración .... op. cit... pp. 122-128.

"En relación a este artículo, es necesario aclarar que la esfera de competencia de los órganos centrales no provienen de los reglamentos interiores, sino de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha Ley establece las atribuciones específicas de cada uno de los órganos de la administración, mientras que los reglamentos, en base a ella, distribuyen las funciones entre las unidades administrativas.

El reglamento pormenoriza la Ley a fin de facilitar su cumplimiento. La función del reglamento es establecer el reparto de funciones otorgadas previamente en la ley habilitante, pues resultaría impráctico por razones técnicas que dicha ley entrara en consideraciones detalladas.

Los reglamentos interiores precisan la forma en que deben ser suplidos los titulares en caso de ausencia. Estas suplencias tienen por objeto preservar el principio de jerarquía administrativa, - evitando que se pierda la subordinación jerárquica". 11/

De esta forma, el reglamento se constituye como el medio requerido para particularizar la ley, es decir, una norma jurídica general requiere de otra menos general que le permita su concreción a la realidad.

---

11/ Faya Viesca, Jacinto.- Administración .... op. cit... pp. 154.



"Fundamentalmente el reglamento es el puente que une a la ley con su ejecución y que hace posible vincular lo abstracto del dispositivo legal con la realidad.

Fraga dice que el reglamento es una norma o conjunto de jormas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

El reglamento no es un acto directo de ejecución sino el medio para llegar a él. Materialmente el reglamento es un acto legislativo, ya que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales. Esta afirmación es corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en la tesis 224 de la Segunda Sala 1917 - 1965.

El reglamento no difiere esencialmente de la ley en cuanto a las disposiciones ya sean de carácter abstracto o general. La diferencia radica en que el reglamento tiene que ser procedimental, para que la ley pueda aplicarse con todo rigor. El reglamento determina, de modo general y abstracto, los medios que deberán emplearse para la aplicación de la ley reglamentaria". 12/

---

12/ Faya Viesca, Jacinto.- Administración .... op. cit. p. 121.

Un elemento adicional que es conveniente señalar es que, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública se - institucionalizó la elaboración de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el funcionamiento de las dependencias públicas, los cuales deberán contener la información sobre la estructura orgánica de la depen dencia y las funciones de sus diversas áreas administrativas, así como sobre los sistemas de Comunicación y Coordinación, así como de los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales de organización así como los demás instru mentos de apoyo administrativo interno deberán mantenerse constan te y permanentemente actualizados. Ello es un aspecto relevante si se toma en consideración las características peculiares de la Administración Pública Mexicana, la cual sufre una renovación to tal de sus principales titulares cada seis años.

Finalmente como ya señalábamos, la facultad reglamentaria en su fase de expedición se divide en tres niveles básicos: la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es exclusiva del Congreso de la Unión; la expedición de los Regla mentos Interiores para las dependencias Públicas, es facultad del titular del Poder Ejecutivo; y, finalmente los titulares de las dependencias públicas son los que están facultados para emitir los manuales de organización, de procedimientos y servicios al público

para el óptimo funcionamiento de sus respectivas unidades administrativas.

La vigencia de estas normas reglamentarias, es indefinida y sólo se abrogan si se emite una ley posterior, es decir, por otra ley habilitante, y estas facultades reglamentarias son exclusivas a los titulares de los diferentes órganos atribuidos y por tanto no son delegables.

### 2.3.2. Estructuras Administrativas

De los tres Poderes de la Unión, resalta la importancia y preeminencia que adquiere la figura del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial, esto en base a que es el Ejecutivo quien realmente influye en forma decisiva y determinante sobre el rumbo y destino que seguirá el país y por ende de la colectividad nacional.

La preeminencia del Ejecutivo carece de justificación y respaldo jurídico, pero que por la misma actividad administrativa y política que desempeña la adquiere, de esta forma, podríamos señalar que es una preeminencia meta constitucional, es decir, que va más allá de los preceptos constitucionales.

El Presidente de la República es de acuerdo a las normas consti  
tucionales Jefe de Estado, del Gobierno y de la Administración  
Pública, el cual deberá encausar su actuación en pro del benefi  
cio de la población, cumpliendo para ello los fines públicos y  
respetando las instituciones creadas y establecidas por la Cons  
titución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La situación constitucional del Presidente de la República es  
relevante, directamente ejecutiva y de proyecciones decisivas,  
en materia nacional e internacional, pudiéndose resumir toda  
esa magna labor en estos términos: el Presidente de la Repúbli  
ca es el primer magistrado de la Nación; es el Jefe de la Admi  
nistración Pública; es el Jefe Ejecutivo de la Nación; el órga  
no exclusivo de las relaciones internacionales; es el Jefe nato  
del Ejército y la Armada; es preeminentemente el líder legisla  
tivo ejerciendo la facultad que le confiere el artículo 71, el  
Presidente realiza una magna obra legislativa, que somete a la  
consideración del poder Legislativo; es el órgano por excelen -  
cia que dirige y determina el ejercicio de la función política;  
el presidente a mi juicio, debe ser el líder del partido que lo  
lleva al poder". 13/

De todas las atribuciones que la Constitución le otorga al Pre  
sidente de la República, la parte que concierne a este apartado,

13/ Serra Rojas, Andrés.- La Función Constitucional del Presi  
dente de la República. p. 40.

es aquella que se refiere a que el Presidente es el Jefe de la Administración Pública Mexicana, ya que el titular del Poder Ejecutivo para realizar y llevar a cabo los objetivos nacionales y desempeñar las funciones que constitucionalmente le son asignados, requiere de órganos que le auxilien, dichos órganos lo constituyen tanto las dependencias como de las entidades públicas, los cuales conforman a la Administración Pública Federal.

"El Poder Ejecutivo Federal es el órgano rector de la administración pública, cuya pluralidad de órganos y funciones logran la unidad y la armonía debido a la subordinación inmediata o mediata con respecto a este poder.

Esta amplia gama de instituciones públicas se integran en dos grupos: el primero incluye a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, constituyendo la administración central o estatal; y el segundo grupo incluye a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones, que conforman la administración descentralizada o paraestatal. Estas instituciones instrumentan y ejecutan actividades, proyectos, programas con una variable cobertura territorial y funcional, y con una complicada interdependencia institucional y escasez de recursos económicos". 14/

---

14/ García Cárdenas, Luis.- Las Innovaciones Administrativas en el Sector Público Mexicano y su Importancia en el Campo. p. 156.

Sin embargo, no obstante esta gran diversidad de organismos que conforman la Administración Pública, no garantiza por este sólo hecho que se concreten y se lleven a cabo los grandes objetivos nacionales, es decir, que la consecución de los objetivos y prioridades nacionales, estará supeditada no por el número de los organismos públicos, sino por el grado de modernización de la Administración Pública, la cual se reflejará por la eficiencia de su actividad.

"Ante esta problemática los gobiernos de la República, en los últimos veinte años, han implementado una serie de políticas y estrategias que buscan hacer de la administración pública un instrumento más efectivo y determinante en el logro de los objetivos - que origina la acción del Estado Mexicano". 15/

Al ser la Administración Pública el medio que permite poner en contacto al Gobierno con la sociedad y cuyo función básica es tratar de concretar los objetivos gubernamentales, pretendiendo con ello satisfacer las demandas sociales de una población cada vez más compleja, asimismo, al convertirse en el principal instrumento gubernamental para captar las demandas y necesidades de la población, necesariamente deberá modernizarse para cumplir con su

---

15/ García Cárdenas, Luis.- Las .... op... cit... p. 156.

cometido. Por ello, la eficiencia de la Administración Pública estará determinada por el grado de modernización que adquiera y no por el número de organismos de que esté compuesta. De esta forma, la Administración Pública se considera eficiente si es capaz de solucionar y satisfacer las demandas que le plantea la población o sociedad a la cual sirve.

#### 2.3.2.1. Administración Centralizada

La Administración Pública Centralizada está compuesta por las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, estos son órganos auxiliares directos e inmediatos del Presidente de la República, constituyéndose el Presidente como la máxima autoridad administrativa. "El régimen de centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo en México, que se integra con el Presidente de la República, que es el titular de la función administrativa y que cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa que desborda y rebasa el frío esquema de las normas constitucionales". 16/

La Administración Centralizada se caracteriza por que: "carece de personalidad jurídica propia y representa al titular del Poder -

---

16/ Serra Rojas, Andrés.- La función ..... op. cit...p. 39.

Ejecutivo; dependen jerárquica y administrativamente del Poder Ejecutivo; el titular del Órgano es nombrado y removido libremente por el propio Presidente o por un funcionario subordinado a aquel y legalmente autorizado; actúan exclusivamente por facultades delegadas por el Presidente; carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación, sin que puedan ejercer otros recursos". 17/

De esta forma, podemos señalar que los Secretarios de Estado, - además de ser Órganos administrativos son Órganos políticos, es decir, son Órganos administrativos en la medida en que las funciones que lleven a cabo son de carácter público, tales como el de la educación, salud, etc., y son Órganos políticos porque su creación y atribuciones se establecen en la Constitución Política, de igual forma se les otorga la capacidad del refrendo (es la firma de todos aquellos reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y que tengan relación con su ámbito de actividad para que se puedan aplicar y llevar a cabo), además de ello se establece también en el texto constitucional (artículo 93) la forma en que se relaciona con los demás poderes de la Unión, específicamente con el Congreso de la Unión.

---

17/ Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción .... op. cit...p. 203.



"Los Secretarios de Estado constituyen los auxiliares más importantes e inmediatos del Jefe de la Nación, teniendo en nuestra opinión un doble carácter: como órganos políticos y como órganos administrativos". 18/

En relación a la composición actual de la Administración Pública Centralizada, ésta no sufrió mayor variación con relación a la que prevalecía en el régimen anterior, es decir, las modificaciones realizadas por el régimen actual no son de fondo y sí de forma, necesarios para poder llevar a cabo el programa del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.

Las reformas más relevantes que sufrió la Administración Centralizada al inicio del período del gobierno de Miguel de la Madrid fueron: la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se transforma en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, encargada de las áreas de los energéticos, minería y de la industria básica. Además de aquellas funciones anteriormente atribuidas a la Secretaría que substituye, pretendiendo con ello reafirmar la función rectora del Estado en materia de desarrollo económico; la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se convierte en la de Desarrollo Urbano y Ecología, encargada de controlar la explotación de los recursos naturales y evitar de esta forma el deterioro ecológico, además de vigilar y regular los asentamientos.

18/ Faya Viesca, Jacinto.- Administración ... op. cit... p. 61.

mientos humanos, la vivienda y el medio ambiente que permitan incrementar la calidad de la vida de la sociedad; algunas funcio - nes que tenía la Secretaría de Patrimonio como la construcción, conservación y mantenimiento de aeropuertos y carreteras pasaron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; a la Secretaría de Gobernación, además de sus funciones se le agrega la facultad de definir políticas, lineamientos y directrices en materia de comunicación social del Gobierno Federal; la Secretaría de Comer - cio se transforma en Comercio y Fomento Industrial, encargada de regular el proceso de distribución y de controlar los precios de los productos básicos y de uso popular, además de estas funciones asume algunas de la exsecretaría de Patrimonio como la de fomen - tar y promover el desarrollo industrial y el comercio exterior; se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto la re - gulación de los recursos humanos del Gobierno Federal, preten - diendo con ello establecer las bases para la implantación en un futuro el servicio civil de carrera; se faculta, complementaria - mente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para estable - cer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, haciendo participar para ello, a las dependencias competentes, asimismo con la reforma al artículo 28 constitucional, se complementan las funciones de la Secretaría de Hacienda, para planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario de igual forma se le faculta para esta -

blecer los proyectos y cálculos de los ingresos de la Administración Pública Federal, basado en las provisiones del gasto público efectuado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual obedeció a la necesidad de reestructurar el sistema de control de la Administración Pública Federal, y evitar con ello el desperdicio, derroche y desvío de recursos públicos tan necesarios en momentos de crisis, además de pretender llevar a cabo uno de los objetivos básicos el de la "renovación moral", entre los servidores públicos fundamentalmente, asimismo las facultades de esta dependencia se complementan de las funciones de control que anteriormente venían desempeñando tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la vigilancia en el manejo de fondos de valores de la federación y de la fiscalización del gasto público federal, así como en el control de los recursos humanos, financieros y materiales; finalmente, de acuerdo a las nuevas disposiciones constitucionales en materia de salud (anexo al párrafo tercero del artículo 4o. constitucional, en lo que se señala que toda persona tiene derecho a la protección de la salud) y de la publicación de la Ley General de Salud, se reafirma con ello la facultad rectora en esta materia a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual de acuerdo a las modificaciones anteriores que sufrió su ámbito de competencia, se transforma en enero de 1985 en Secretaría de Salud. 19/

19/ Para una mayor información de este apartado, consultar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1985.

De esta forma, la composición actual de la Administración Pública Centralizada, está integrada por las siguientes Secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; y Pesca. Por el Departamento del Distrito Federal y por la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General del Distrito Federal. 20/

Las Secretarías que desempeñan las funciones de orientación y apoyo global son las de Programación y Presupuesto; Hacienda y Crédito Público y; de la Contraloría General de la Federación, las cuales tienen facultades normativas, en la medida en que son órganos de autoridad para toda la Administración Pública Federal; tienen facultades de vigilancia y control con respecto a políticas, planes, programas y proyectos del sector público; y, son órganos de apoyo y asistencia técnica para la habilitación de las demás dependencias públicas en sus funciones de coordinadoras de sector. La parte restante de las Secretarías de Estado se desempeñan como coordinadoras de sector.

---

20/ Ver a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1985.

De acuerdo a las reformas a la Ley Orgánica en 1983, se establecieron tres sectores básicos en el ámbito administrativo: el económico integrado por las Secretarías de Hacienda; Programación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Turismo; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Urbano y Ecología; el de Bienestar Social, lo integran las Secretarías de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; y, finalmente el Político que lo constituyen las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Reforma Agraria y Relaciones Exteriores. 21/

Las reformas efectuadas a la Ley Orgánica al inicio y durante el actual régimen, tuvieron como propósito el de hacer congruentes a la estructura gubernamental con los objetivos del programa de gobierno. "Las reformas y adiciones a la LOAPF, cumplieron el propósito de hacer las adecuaciones que se consideraron necesarias al aparato administrativo del Ejecutivo Federal, especialmente para redistribuir áreas de competencia de algunas dependencias, con el fin de poder desarrollar con mayor agilidad y eficiencia el programa de gobierno". 22/

---

21/ Para mayor amplitud de información en relación a este tema, consultar a Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción a la Administración Pública. Tomo I. Capítulos 19 y 20.

22/ Brasdefer, Gloria.- Nuevas Formas de Gestión en Periodo de Restricción de Recursos. p. 76.

En otros términos, se pretendía hacer del aparato administrativo gubernamental, un instrumento eficiente, capaz de combatir la crisis económica y fomentar un desarrollo económico equilibrado e integral.

"En las sociedades más avanzadas, la institucionalidad de la administración pública tiende principalmente a la eficiencia con vista a conservar los sistemas económicos, sociales y políticos que existen, mientras que la administración en los países atrasados busca la eficiencia para acelerar las reformas que ajusten el aparato administrativo a las funciones resultantes del nuevo papel dinámico del Estado, pues si bien la administración pública no es capaz de satisfacer las exigencias de cambio que reclama el proceso de desarrollo, se convierte en un factor limitante de ese desarrollo". 23/

#### 2.3.2.2. Administración Paraestatal

La nominación "Empresa Pública" para hacer referencia a los organismos en la que el Estado participa total o parcialmente en su capital, se ha utilizado hasta nuestros días como un término convencional, de ahí que tanto en el texto constitucional como en la

---

23/ Treviño Martínez, Roberto.- Los Recursos Humanos en la Administración Pública Federal. pp. 303-304.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se emplee el vocablo "paraestatal" para hacer referencia a dichos organismos. Aunque la administración pública paraestatal nos da una idea de uniformidad, también esconde en ella la heterogeneidad que hay dentro de los entes enunciados, de ahí que, tanto por su estructura como por su naturaleza son heterogéneos.

Es a partir de la Constitución de 1917, en la que el poder del Ejecutivo concentra y fortalece sus facultades para unificar al país, en el contexto de un sistema federalista y un sistema económico de carácter mixto, enfatizándose el sector social y de esta forma el carácter benefactor del Estado Mexicano. Aunque en forma específica no se concibió en el texto constitucional la creación de las empresas públicas, si se dejó abierta esta posibilidad al configurarse como señalábamos en nuestro sistema económico capitalista una modalidad, el de la economía mixta.

Así, es después del movimiento revolucionario que se torna indispensable satisfacer las exigencias y demandas sociales de la población (establecidos en la Constitución del 17), mediante la regulación y conducción de la vida económica, política y social por parte del Estado, propósito que se acentúa a partir de la década de los veinte hasta nuestros días, con la creación de una gran diversidad de entes públicos, circunscritos fuera de un proyecto o plan nacional preconcebido, es decir la creación de los

entes públicos en su momento resultaron ser un instrumento económico, político o social, en otros términos, para proteger los bienes nacionales que se consideran inalienables, crear la infraestructura económica, estimular el desarrollo económico o satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad.

Las modalidades que dieron origen a los organismos del sector paraestatal fueron: por medio de ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del poder Ejecutivo cuyo propósito era regular el sistema económico, establecer la infraestructura económica o satisfacer las necesidades y demandas sociales de la población; nacionalización o estatización de organismos cuando se ponía en peligro o en duda la soberanía nacional; absorción de empresas privadas en peligro de quiebra, en que el objetivo era mantener fundamentalmente las fuentes de empleo, y; por la coparticipación del Estado con los particulares para realizar o efectuar alguna inversión en determinadas áreas de la economía. Estas son las modalidades más comunes que dieron origen a las entidades que conforman el sector paraestatal.

La conformación actual de la administración pública paraestatal es: organismos descentralizados; empresas de participación estatal; instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y; fideicomisos. 24/

24/ Ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- p.21.



Los organismos descentralizados son aquellos que se crean por me-  
dio de la "Ley o Decreto del Congreso de la Unión o Decreto del  
poder Ejecutivo y que poseen personalidad jurídica y patrimonio  
propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". 25/

Estos organismos por lo general conservan una dependencia estre-  
cha con el jefe del Ejecutivo, ya que el titular es nombrado por  
el presidente de la República, ello aunque no dependa jerárquica-  
ni administrativamente del Presidente, sino de sus propios órga-  
nos de gobierno, es decir del Consejo de Administración o Asamblea  
General.

Según el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pú-  
blica Federal, se consideran empresas de participación estatal  
mayoritarias a: "las sociedades nacionales de crédito constituidas  
en los términos de su legislación específica; las sociedades de  
cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxilia-  
res nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales  
de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de  
los siguientes requisitos.

1. Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales  
conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más  
del 50 % del capital social;

---

25/ Ley Orgánica de .... op. cit.... p. 65.

2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal;
3. Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes". 26/

La práctica más común a la que se recurre para la creación de empresas o dar origen a las empresas de participación estatal mayoritaria es la sociedad anónima, y por ende también en su organi-zación.

---

26/ Ley Orgánica .... op. cit.... pp. 65, 66.

Finalmente en relación a los fideicomisos públicos, "son aquellos que el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales constituye, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal o a las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente público de la Administración Pública Federal". 27/

Ha sido particularmente en los últimos años en que el Estado ha creado y recurrido a la figura del fideicomiso para la consecución de las metas establecidas en los programas de gobierno. El fideicomiso es una operación regulada por la Ley General de titulares y operaciones de crédito, en virtud del cual el fideicomitente (persona física o moral) destina un número determinado de recursos a un propósito determinado encomendando su realización a una institución denominada fiduciaria (el fideicomitente transmite a la fiduciaria facultad para la concecución del objetivo planteado) normalmente una institución bancaria.

---

27/ Ley Orgánica ... op. cit... p.66.

Como podemos observar, se ha pretendido depurar al sector para estatal, es decir en primer término se ha eliminado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la parte que hacía referencia a las empresas de participación estatal minoritaria, como producto de las reformas que ha sufrido la Ley Orgánica, y que responde a la nueva visión del régimen actual que indudablemente tiende hacia el neoliberalismo económico. Como consecuencia de ello, se ha establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 que los organismos del sector paraestatal que no sean justificables en términos económicos (rentables o lucrativos) - tenderán a desaparecer, mediante su fusión, venta o liquidación. Es decir, se pretende que los organismos de la administración paraestatal sean altamente eficientes y que coadyuven a la consecución de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, tales como: "fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; apoyar la integración del aparato productivo; reestructurar y modernizar la empresa pública; regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución; contribuir al sano financiamiento del desarrollo y adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad de su administración". 28/

---

28/ Plan Nacional de Desarrollo... p. 31.

De esta forma, se resalta la importancia de este sector, el - cual por la magnitud de recursos que maneja, le dan un papel de terminante en el desarrollo económico en los próximos años, ya que un gran sector de organismos de la Administración Paraestatal operan en ramas productoras de insumos, de bienes de uso para la propia industria y para el resto de la economía, y dada su productividad, reflejado en un alto rendimiento económico, le permitirán su mantenimiento y expansión.

Sin embargo, hay que considerar que no todo el sector paraestatal es industria, no todo es producción, ya que también las entidades públicas proveen servicios sociales, invierten en actividades tecnológicamente avanzadas, evitan abusos de carácter monopolico o bien, apoyan a otras industrias nacionales asegurando el suministro de insumos básicos.

"La empresa pública constituye, en México, la base material con que cuenta el Estado para regular e impulsar la actividad económica y social de todos los sectores.

En el aspecto administrativo, se ha hecho evidente la necesidad de establecer las bases para superar los importantes problemas de coordinación entre la política económica general y la sectorial, en sus relaciones con las empresas públicas. A ello tienden los acuerdos de mayo y octubre de 1983, que definen la parti

cipación de las dependencias globalizadoras, los coordinadores del sector y las entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como el reforzamiento de los sistemas de operación de los consejos de administración respectivos". 29/

De esta manera y dada la importancia de la Administración Pública Paraestatal, la podemos dividir convencionalmente en dos grandes rubros: aquellos que son altamente redituables en términos económicos y que justifiquen su presencia por ese sólo hecho, tal sería el caso de PEMEX por citar alguno, y; aquellos que aparentemente no son rentables económicamente, es decir, los objetivos que dieron origen a este tipo de entes públicos (tales como CONASUPO, IMSS y el Sistema de Transporte Colectivo METRO, por señalar sólo algunos) era el de proveer o prestar servicios públicos a la población y no se pretendía como fin el lucro en su actividad, de esta forma su rentabilidad se refleja no en el aspecto económico sino en el político y por ende al señalar a este tipo de organismos como ineficientes distorsionan el concepto de eficiencia y rentabilidad, al tomarse como único parámetro de medición el aspecto económico.

### 2.3.3. Modernización Administrativa

Los esfuerzos de modernización administrativa cuyo propósito básico es incrementar la eficiencia de la acción gubernamental,

aunque si bien se inician desde hace décadas, adquieren mayor relevancia en el sexenio anterior, el cual contemplado como un objetivo básico del programa de gobierno, se da en forma integral.

De esta forma, la modernización administrativa se inicia de hecho con la institucionalización de la reforma administrativa en el régimen de José López Portillo, esta se concebía como un proceso técnico, político y permanente, que incidía tanto en el ámbito macroadministrativo como a nivel institucional, es decir, microadministrativo, y que pretendía incrementar la eficacia de la acción gubernamental en la consecución de los objetivos del Estado.

Para ello, se planteaban en la reforma administrativa cinco objetivos globales: organizar al gobierno para organizar al país; - adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal; contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del deferalismo en México, y; mejorar la administración de justicia". 30/. De estos objetivos globales, se desglosaron objetivos y metas específicos para su consecución.

Sin embargo, es importante considerar que la reforma administrativa se constituye también en reforma política, en la medida en que al reorganizarse totalmente la estructura gubernamental también se reorganizó el ejercicio del poder público.

---

30/ Carrillo Castro, Alejandro.- La Reforma Administrativa. En la Reunión México-Estados Unidos. p. 24

"La reforma administrativa a la vez que un proceso permanente encaminado a modernizar a la Administración Pública y aumentar su racionalidad y eficiencia es un proceso de reforma política. Cuando se piensa que la Administración Pública es un escenario político a la vez que una pieza del sistema mexicano y los titulares de los órganos administrativos son agentes políticos, es claro que cualquier intento de modificar su organización y sus procedimientos es no sólo una cuestión técnica sino, sobre todo, un intento político que afecta la localización del poder y el modo en que se ejerce". 31/

Al institucionalizarse el proceso de la reforma administrativa (considerada como un proceso constante y permanente) se sentaron las bases para futuras reformas, tal hecho se muestra en el régimen actual con el programa de modernización administrativa emprendida al inicio del período de gobierno y que pretende darle continuidad a la primera. Esta se dividió en dos etapas: la primera se efectuó con la readecuación macro-administrativa del Gobierno Federal, así como de sus funciones y responsabilidades; la segunda etapa contempla la depuración y simplificación de trámites administrativos, la profesionalización y promoción del personal público, etc., cuyo propósito es hacer congruentes el desempeño y la acción gubernamental con los nuevos requerimientos de los objetivos planteados en el programa de gobierno.

---

31/ Ruiz Massieu, José Francisco.- Nueva .....op. cit. pp. 117-118.



"La modernización administrativa permite describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos puesto que por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporaron nuevas formas de organización, tecnología física y social y, comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de manera más adecuada.

Así, la modernización consiste en un nuevo proceso de creación y transformación institucional por medio de la cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden". 32/

#### 2.3.3.1. Simplificación Administrativa

Los intentos del gobierno por tratar de modernizar y actualizar su estructura así como sus funciones ha dado como resultado que se implante el programa de simplificación administrativa, cuyo propósito es el de hacer más eficiente la acción de la Administración Pública.

"Los esfuerzos de modernización administrativa se han emprendido con la finalidad de perfeccionar la capacidad del Estado para es

---

32/ Brasdefer, Glora.- Nuevas formas .....op. cit... p. 81.

tar en aptitud de cumplir con la mayor eficacia la amplia gama de responsabilidades que la ley fundamental y disposiciones se cundarias le asignan.

Es en ese contexto donde se puede ubicar el programa de simplificación administrativa del Gobierno Federal. Este programa per sigue, entre otras finalidades: simplificar y transparentar los trámites burocráticos, para convertir a los demandantes de los servicios en vigilantes permanentes de los procesos administrativi vos; describir en forma clara y precisa y difundir de manera am plia, oportuna y accesible, los principales procedimientos y, de manera más general, prestar directa y ágilmente los servicios públicos". 33/

El programa de simplificación administrativa implementada en agosto de 1984 por el Gobierno de Miguel de la Madrid, tiene su antecedente más inmediato en la cuarta etapa de la reforma administrativa instrumentada en 1978, cuyo propósito fue simplificar todos aquellos procedimientos que incidían en forma directa en la población (procedimientos relacionados con la - prestación de servicios al público) y en la cual se pretendió que la ciudadanía participara en forma directa.

---

33/ Brasdefer, Gloria.- Nuevas formas ..... op. cit... p. 82.

No obstante los esfuerzos efectuados en el régimen de José López Portillo, para llevar a cabo dicho programa, los objetivos planteados no se lograron, tan es así, que en el régimen actual se retomaron objetivos y experiencias sobre esa materia y se decide incrementar el programa de simplificación administrativa, referidas tanto en los que inciden en forma directa en la población (servicios públicos) como aquellos que inciden internamente en cada dependencia y su interrelación con otras dependencias o entidades de la Administración Pública.

El programa de Simplificación Administrativa del gobierno Federal implementado en agosto de 1984 y cuya coordinación quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, estipula que, "las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro de sus respectivas áreas de competencia y con la misma importancia de sus actividades sustantivas prioritarias, deberán identificar, jerarquizar, preparar y realizar las acciones concretas y específicas tendientes a la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ella.

Asimismo, se deberán incluir aquellas acciones necesarias para la simplificación de las relaciones entre las diversas dependencias y entidades a que dan lugar la asignación, ejercicio y con

trol del presupuesto, así como las acciones que permitan simplificar sus estructuras y funcionamiento administrativo internos, para eliminar instancias y niveles innecesarios. Establecerán los procedimientos y mecanismos adecuados, incluyendo la realización de foros de consulta, a fin de que sus unidades administrativas capten, articulen y resuelvan las demandas de las personas físicas y morales vinculadas con sus respectivas funciones, para traducirlas en acciones concretas de simplificación administrativa.

Las acciones que las dependencias y entidades instrumenten para la simplificación de la Administración Pública Federal, deberán cumplirse dentro de los plazos que se establezcan y los que se concerten con la Secretaría de la Contraloría, a fin de dar pronta, oportuna y debida satisfacción a las demandas de las organizaciones y la ciudadanía en general, a la simplificación de las relaciones de las dependencias entre sí y en sus respectivos ámbitos internos.

Las dependencias y entidades deberán simplificar prioritariamente aquellos trámites y procedimientos que no requieran reformas a las leyes o reglamentos, en tanto basten para ello disposiciones administrativas o resoluciones de los titulares respectivos.

Las dependencias, cuando las soluciones así lo requieran, deberán preparar de manera oportuna y en los términos legales respectivos,

las iniciativas de reformas y adiciones a la legislación vigente, y proponerlas al Ejecutivo Federal cuando se trate de disposiciones jurídicas que no revistan formalmente el carácter de leyes, el titular del Ejecutivo en su caso, expedirá los reglamentos, acuerdos o decretos que le propogan las propias dependencias.

El Ejecutivo Federal a fin de mantener una administración federal simplificada, aprobará sólo aquellas modificaciones a las estructuras administrativas orgánicas básicas que no impliquen adiciones y complicaciones innecesarias de los procesos y niveles administrativos existentes.

El titular del Ejecutivo Federal se apoyará en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la coordinación, seguimiento y control del proceso de simplificación administrativa a que se refiere el presente acuerdo, debiéndole informar periódicamente de los resultados obtenidos.

En la identificación, atención e instrumentación de las medidas de simplificación administrativa que comprendan a más de una dependencia y entidad, será responsabilidad de aquella que mayor preponderancia y vinculación tenga con los trámites y procesos respectivos, establecer los sistemas de coordinación que permita -

simplificarlos. Cuando no sea evidente tal prevalencia, la Secretaría de la Contraloría determinará cuál será la responsable". 34/

El citar el contenido del programa de simplificación administrativa del Gobierno Federal, es con el objeto de señalar la relevancia que ésta tiene tanto en el ámbito interno como en el externo sobre el desempeño de la Administración Pública, de concretarse todos los objetivos planteados en dicho programa.

Sobre los avances logrados en la Secretaría de Programación y Presupuesto en el Programa de Simplificación Administrativa, podemos señalar la Descentralización de Formulación y Actualización de - Tabuladores, a partir del ejercicio presupuestal de 1985, se delegó la parte operativa de la formulación y actualización de tabuladores en las Coordinaciones Sectoriales y Entidades.

De esta forma, el Coordinador Sectorial es responsable de que las normas y montos autorizados estén considerados en los tabuladores que presenten a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su validación y registro. Solamente solicitarán la autorización por parte de las coordinaciones sectoriales y entidades a la Secretaría de Programación y Presupuesto en todos aquellos casos en que la instrumentación de los tabuladores implique recursos presupuestales adicionales a los autorizados. Las Contralorías Internas

---

34/ Diario Oficial de la Federación (agosto 1984). pp. 5, 6 y 7.

de las dependencias y entidades serán los órganos responsables de supervisar que los lineamientos, normas y montos establecidos sean correctamente aplicados y de informar para su registro a la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A nivel externo, es decir, que tienen incidencias en forma directa sobre la prestación de servicios públicos, podemos señalar - los avances que sobre el Programa de Simplificación Administrativa se han llevado a cabo en el Departamento del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal ha simplificado los trámites en diversas áreas de servicios que se otorgan a la población, tales son los casos de: la reducción y eliminación de requisitos para la obtención de licencias de construcción en sus diversas modalidades; en la expedición de placa de circulación permanente, se sustituyó el canje bianual de placas de circulación de vehículos por un sistema de placa permanente, que con sólo llenar un formato y pagar los derechos en cualquier Receptoría de Rentas o Institución Bancaria, las placas y la documentación correspondientes al vehículo, se entregan al solicitante en su domicilio, con esta medida, se beneficia aproximadamente a 2.5 millones de propietarios de vehículos en el Distrito Federal. 35/

---

35/ Para mayor información sobre este apartado consultar los programas de Simplificación Administrativa y sus avances de la Secretaría de Programación y Presupuesto y del Departamento del Distrito Federal.

De esta forma, el Gobierno readecúa y actualiza sus estructuras y funciones en base al grado de desarrollo económico que el país ha adquirido. Es decir, el proceso del desarrollo económico obliga a un constante cambio; en el devenir permanente, las estructuras sociales se modifican, sufren alteraciones y se adaptan. La administración Pública como instrumento del Estado para el desarrollo, tiene que modificar también constantemente sus procedimientos y métodos; la modernización administrativa, en consecuencia, no termina nunca y está ligada al cambio constante a que la obliga el desarrollo". 36/

#### 2.3.3.2. Profesionalización y Capacitación del Personal Público.

En la Administración Pública Federal la Administración de Personal ha sido y es un aspecto fundamental para llevar y concretar los objetivos del Estado, ya que la eficiencia con que se lleven a cabo dichos objetivos estará supeditada a la capacidad del personal público. Es decir, "toda la administración (Pública y Privada) es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir siempre a sus elementos humanos". 37/.

---

36/ Caso, Andrés.- Administración Pública y Desarrollo... p. 288.

37/ Muñoz Amato, Pedro.- Introducción a la Administración Pública I y II. p. 11. Ver también a Guzmán Valdivia, Isaac.- La Ciencia de la Administración. p. 11.



De esta forma, podemos entender la importancia que representó esfuerzos que el Gobierno Federal ha realizado por mejorar la Administración de Personal Público, en todos los aspectos. Este proceso se inicia de hecho con la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en 1972, la cual entre otras funciones tenía la de proponer programas de reformas y reestructuración al sistema de administración de Personal, así como de programas de selección, capacitación y desarrollo que permitieran incrementar su rendimiento, ello en base a que el sistema de Administración de Personal que imperaba en esa época estaba desprovista de programas de esta naturaleza, además de que el personal era "reclutado indiscriminadamente en el mercado de trabajo, sobre la base de la recomendación o de la influencia política, en muchos casos, sin tener una escolaridad suficiente y por lo general, sin la preparación específica para el servicio público. Ha sido frecuente en la Administración Pública la creación de puestos para los individuos, en vez de seleccionar a los individuos para cubrir los puestos". 38/

Con ello se inician los primeros intentos para sistematizar y mejorar la Administración de Personal Público, sin embargo, es con la Reforma Administrativa en que se establecen las bases ya no solamente para su sistematización, sino que también para en un futuro, poder implantarse el Servicio Civil de Carrera.

---

38/ Treviño Martínez, Roberto.- Los Recursos ... op. cit... p. 306. Ver también a Martínez Silva, Mario.- Administración Pública Federal. pp. 29-30 y, Secretaría de la Presidencia.- Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal ... p. 169.

La quinta etapa de la Reforma Administrativa contempló básicamente la Capacitación del Personal Público. "Anteriormente la capacitación no siempre se orientaba al trabajo que se efectuaba, lo cual hacía que en ocasiones, aquella se desvinculara de los planes y programas del gobierno Federal, por lo que no cumplía siempre los objetivos que se esperaba alcanzar tanto a nivel de dependencia como de la Administración Pública en su conjunto.

Actualmente se pretende hacer de la capacitación un instrumento para incrementar la productividad pública, al vincularse estrechamente con los objetivos, planes y programas globales e institucionales, y al procurar a través de ella una mejor eficiencia y eficacia de los servidores públicos en el desempeño de las tareas que tienen encomendadas, y el mejoramiento de la atención y de los servicios públicos". 39/

Sin embargo, no obstante la implementación en 1979 de la quinta etapa del Programa de Reforma Administrativa referida a la Administración del Personal Público, pocos fueron los resultados por la actitud de indiferencia hacia el cambio, inercia producto del sistema que había imperado desde hacía décadas.

---

39/ Secretaría de la Presidencia.- Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. pp. 166-167.

"La exigencia principal en el servidor público es, (...) la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización (estructura) y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúna las debi - das condiciones de competencia.

Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos". 40/

No obstante ello, el régimen actual ha procurado dar continuidad al programa de Administración de Personal, emprendido en el sexenio anterior, al elaborarse y actualizarse el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, regulado por la Secretaría de Pro - gramación y Presupuesto a través de la Dirección General de Servi - cio Civil, entre las acciones más importantes llevadas a cabo.

"En materia de Administración de Personal, se había empezado a gestar el gran cambio desde principio de 1981, creando la infraestructura necesaria para racionalizar las distintas etapas del

---

40/ Carrillo Castro, Alejandro.- La Reforma Administrativa en México. Tomo I. pp. 48 y 49.

proceso administrativo, desde el reclutamiento, selección, contratación, capacitación y el desarrollo; hasta la pensión y jubilación en su caso.

La herramienta base para la administración de personal, era el Catálogo de Empleos de la Federación, que era enunciativo y de carácter eminentemente presupuestal, en el que las categorías que consignaba no guardaban ninguna relación con las funciones que en realidad desempeñaban los trabajadores.

Para sustituirlo se llevó a cabo una acción masiva con la participación de todas las dependencias del gobierno, para definir las estructuras ocupacionales y analizar y valorar los puestos que en ellos se daban, logrando integrarse así el primer catálogo de Puestos del Gobierno Federal y contar con los elementos necesarios, la valuación de cada puesto, para racionalizar las estructuras de remuneraciones.

A principios de 1983, se logró consolidar un programa integral de Administración de Personal y particularmente se sueldos y salarios, que iba a canalizar y a orientar los esfuerzos del gobierno para mantener estructuras salariales acordes a la realidad económica del momento, pero con objetivos claramente establecidos de buscar la restitución del poder adquisitivo de los trabajadores y la congruencia de sus salarios con nuestro mercado de trabajo.

A fin de contar con un foro adecuado para propiciar el diálogo con la representación sindical, el gobierno federal creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, en la que autoridades y sindicatos de manera permanente analizarán la problemática laboral y propondrán soluciones congruentes con los objetivos de corto y mediano plazos, dentro de una política general que se ajusta a la realidad económica que deriva tanto de la situación interna como externa". 41/

Estas acciones que se han realizado para mejorar la Administración del Personal Público y por ende incrementar la eficiencia del mismo, no ha permitido eliminar los arraigados vicios y desequilibrios que existen en esta materia.

No obstante todos los programas que el Gobierno Federal ha implementado para tratar de mejorar la Administración del Personal Público, actualmente existe ausencia de una política de personal de acuerdo con normas generales aplicadas a todas las áreas de la Administración Pública Federal. Es decir, cada dependencia establece su propia política de personal, los procesos de selección, clasificación, capacitación, incentivos, etc., y no obedecen a un criterio central. Existen sistemas anacrónicos de selección, como efecto de lo anterior, aunque algo se ha logrado al

---

41/ Salvador, Gabriel.- La Administración de Personal en Período de restricción de recursos. pp. 35, 36 y 42.

incorporar el servicio público personal seleccionado a través de exámenes de conocimientos, es frecuente y práctica común, la recomendación política como elemento fundamental para tener acceso a los puestos de la Administración Pública.

La insuficiencia de programas de capacitación es evidente, ya que por lo general el empleado de nuevo ingreso aprende generalmente preguntando a sus colegas de oficina y casi por inercia, ello como producto de la carencia de programas de capacitación. Asimismo, aún existen también deficiencias en el aspecto remunerativo, el cual se enfatiza y se utiliza como un elemento para justificar la baja productividad de la burocracia es total cuando se le cuestiona su bajo nivel de rendimiento, ésta situación imperará mientras los sueldos se encuentren muy por debajo del incremento del nivel de vida y será un elemento en contra que impida incrementar su rendimiento. Más aún si a ello le agregamos las formas anacrónicas del sistema escalafonario, lo que provoca que el empleado público pierda interés por la actividad que desempeña y por ende el deseo de superación, aspecto que siempre se reflejará en el rendimiento de la actividad que desempeñe.

Estos y otros vicios que no han sido superados son los que determinan la ineficiencia de la acción gubernamental, y son elementos a considerarse en cualquier programa de modernización administra

tiva. Luego entonces, la Administración de Personal adquiere tal relevancia que la eficacia de la acción gubernamental de penderá de la capacidad de su burocracia, y los programas de reforma o modernización administrativa (mejoramiento de estructuras, de organización, de métodos y procedimientos) resultará ineficaz si el empleado público no reúne la capacidad necesaria. Es decir, cualquier programa de modernización administrativa re querirá inexcusablemente, para obtener resultados satisfacto - rios, ir acompañado y tener prioridad un programa de Administra ción de Personal en lo que se contempla el cambio de actitud y de aptitud del servidor público.

#### 2.3.4. Descentralización y Desconcentación Administrativa.

En nuestros días, el término o concepto de descentralización ha adquirido determinada relevancia por lo que ello implica pa ra nuestro sistema económico y político, adquiere una doble con notación: se hace referencia a la descentralización política, cuando se transfieren responsabilidades y funciones en forma de finitiva hacia otras entidades con personalidad jurídica propia, tales serían los casos de los gobiernos estatales y municipales; cuando se habla de descentralización técnica, únicamente se dele gan las facultades de ejecución de una función, tales serían los casos de los organismos descentralizados, en ambos casos se re

quiere en forma necesaria la modificación de la máxima norma jurídica, es decir de la constitución, y de las demás leyes que se relacionan con dicho acto.

"Se entiende por descentralización política la delegación del poder legal de decisión a las partes de un sistema o a los niveles inferiores de una estructura administrativa escalonada; por el contrario, se habla de descentralización administrativa cuando lo que se delega no es el poder de decisión, sino únicamente la ejecución de tareas determinadas". 42/

Así, el concepto de descentralización técnica es el que nos permite diferenciarla de la descentralización política, aunque se refiere de igual forma a una transferencia de poder a un ente autónomo, con personalidad jurídica propia con relación al poder central, se refiere en forma específica a un organismo que ha sido creado o que puede ser creado con objeto de que se cumpla una función determinada, del conjunto de funciones que le han sido asignadas al Estado Mexicano.

La descentralización técnica se ha efectuado en forma gradual a partir de 1917, y se manifestaba con la creación de entes públicos, cuya finalidad era la de cumplir con una función determinada,

---

42/ Renate Mayntz.- Sociología de la Administración Pública.- p. 38. Ver también a Roberto Ríos Elizondo.- Desconcentración Administrativa. p. 56, y a Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado. pp. 103 y 104.



a estos se les puede caracterizar con los organismos descentralizados, los cuales se definen como, "entidad de la Administración Paraestatal que posee personalidad jurídica y patrimonio propios, por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad sociales o culturales.

Los recursos de estos organismos deben ser apartados parcial o totalmente por el Gobierno Federal o por algún ente paraestatal.

Además de poseer autonomía técnica tienen autonomía orgánica, que los sustentan de la mayoría de los poderes en los que se manifiesta la relación de jerarquía que da unidad a la Administración Centralizada, salvo del de vigilancia y, en ocasiones del de nombramiento". 43/

Por otra parte se hace mención a la desconcentración cuando únicamente se delega dentro de un mismo organismo facultado a un ente administrativo para actuar en un determinado ámbito territorial para cumplir con la función asignada, es decir, "la descentralización es una especie de organización administrativa mediante la cual una dependencia centralizada delega facultades a un órgano

43/ Ruiz Massieu, José Francisco.- Nueva Administración ... op. cit... p. 171. Ver también a Faya Viesca, Jacinto.- Administración ... op. cit... p. 47.

inferior a fin de que conozca directamente de determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la dependencia delegante.

Los órganos desconcentrados poseen autonomía técnica porque tiene poder de decisión y normas especiales de gestión, aunque bajo la supervisión de las dependencias centralizadas". 44/

Para tal efecto, la Ley Orgánica en su artículo 17 señala que las dependencias podrán delegar determinadas funciones mediante la creación de algunos órganos administrativos, las cuales por las características propias de su origen serán unidades administrativas desconcentradas, las cuales estarán jerárquicamente subordinados. Dichos órganos, se crean con el objeto de cubrir mayor eficiencia algunas de las funciones asignadas a las dependencias. Tales serían los casos: del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y del Instituto Nacional de Ciencias Penales de la Secretaría de Gobernación, los cuales cumplen con funciones específicas en la investigación y divulgación del aspecto histórico de nuestro país y de la impartición de cursos y la actualización en el aspecto penal en el segundo caso; de las administraciones regionales de la Secretaría de Hacienda, cuyo propósito es el de establecer mecanismos que permitan incrementar el nivel de servicio y control de los causantes.

44/ Ruiz Massieu, José Francisco.- Nueva .... op. cit... pp. 113-114, y a Zippe Luis, Reinhold.- ... op. cit... p. 103 - 104.

Es conveniente señalar que, la desconcentración administrativa, no sólo se da en las dependencias públicas sino también en los organismos descentralizados, los cuales algunos por la magnitud de la responsabilidad recibida requieren de órganos administrativos que le auxilien. De esta forma, se crean los órganos desconcentrados, los cuales únicamente tendrán autonomía técnica, ya que quedan jerárquicamente subordinados al titular del organismo descentralizado que le dio origen, tal sería el caso de la Escuela Nacional de Educación Profesional (ENEP), cuyo objetivo es el de otorgar el servicio de educación profesional a la población que así lo requiera, ya que dado el nivel y la magnitud de la demanda de la educación, servicio que le ha sido asignado a la Universidad Nacional Autónoma de México, organismo descentralizado por servicio le es imposible satisfacer, si no es por la mediación de este tipo de unidades administrativas desconcentradas.

La descentralización y desconcentración administrativa es un proceso que se había empezado a generar desde hace décadas, y que tomó especial relevancia con el programa de Reforma Administrativa realizado en el régimen anterior, sin embargo es en el régimen actual (1982 - 1988) en que se convierte esta necesidad en un principio fundamental del Programa de Gobierno de Miguel de la Madrid. Así, "a partir de diciembre de 1982, la nueva administración gubernamental federal ha adoptado como estrategia fundamental de gobierno la tesis de la descentralización de la vida nacional.

Inicialmente se han puesto en ejecución diversas medidas descentralizadoras cuyo efecto se espera a mediano y largo plazo. Una de las principales es el fortalecimiento de los municipios que pretende lograrse a través de las profundas modificaciones, realizadas por el constituyente permanente, al artículo 115 constitucional. Se intenta una vigorosa descentralización de la Administración Pública Federal, que sirva de elemento detonador de un proceso más general de descentralización". 45/

Este proceso, cada día cobra mayor relevancia e importancia en lo que va del régimen actual, tan es así que en cumplimiento "del Decreto de Descentralización de la Administración Pública Federal, expedido por el Ejecutivo Federal el 18 de junio de 1984, se elaboró el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

La estrategia adoptada por nuestro país incorpora diversas modalidades de acción; reubicación de oficinas actualmente localizadas en la ciudad de México para vincularlas más estrechamente al desarrollo de las regiones, transferencias de entidades paraestatales administradas por el gobierno federal, hacia los gobiernos estatales, con el propósito de que tales entidades se conviertan

---

45/ Richardo Pagaza, Ignacio.- Introducción a la .... op. cit...  
p. 38.

en instrumentos de apoyo para el desarrollo integral de los Estados; ejecución y operación de programas de desarrollo cuya responsabilidad se transfiera a los gobiernos estatales por medio del convenio único de desarrollo, con el propósito de fortalecer progresivamente la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales y lograr la participación directa de los sectores social y privado en el programa. Con lo anterior, se buscan mecanismos más ágiles de gestión administrativa.

Al mismo tiempo, el programa de descentralización prevé formas de desconcentración administrativa, que tienden a modificar la forma de operar de la Administración Pública Federal". 46/

Dadas las condiciones de la economía nacional, la descentralización y desconcentración se han convertido en procesos imperdibles y necesarios para corregir los vicios que se han generado en el sistema así como por mediación de ella, fomentar el desarrollo económico que requiere el país. Además, "Constituye una modalidad a la que acuden todos los estados modernos, para el desempeño de sus funciones. Tanto una administración federal como una local utilizan este mecanismo ya sea para atender necesidades territoriales o de servicio. Independientemente de lo anterior, la descentralización administrativa que entraña la descentralización política, establece una estructura de mayor funcionalidad, aligera la carga del Estado nacional de manera definitiva.

---

46/ Brasdefer, Gloria.- Nuevas formas de .... op. cit.... pp. 78 y 79.

Es un error históricamente demostrado el afirmar que sólo la centralización "inflexible permite el desenvolvimiento de las potencialidades de una nación. La concentración del poder político fomenta el desperdicio, las decisiones irracionales y deshumanizadas, la inercia y el desinterés administrativo. La descentralización que conlleva el federalismo, despierta, asocia a todas las energías locales al esfuerzo de la comunidad nacional". 47/

---

47/ Moya Palencia, Mario.- Federalismo y Desconcentración Administrativa. pp. 22 y 23.

CAPITULO TERCERO.- FACTIBILIDAD ADMINISTRATIVA DEL PROYECTO NACIONAL.

Por factibilidad administrativa entendemos la capacidad de los órganos gubernamentales (Administración Pública Federal) para realizar o concretar los fines encomendados al Estado Mexicano, fines que se ven plasmados en el programa de Gobierno, particularmente a partir del régimen cardenista. Por otra parte, cuando hacemos mención al Proyecto Nacional nos referimos a todos aquellos principios, objetivos y propósitos que se han establecido y se establecen en un programa de gobierno y que se pretenden llevar a cabo durante un período de tiempo determinado, programa que siempre estará referido a los postulados básicos que establece y señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que este es el gran Proyecto Nacional del cual se fundamentan y parte todos los planes y programas de gobierno. Así, el Proyecto Nacional no solamente se convierte en el medio que se requiere para tener acceso al poder político, sino que además, se legitima el ejercicio del poder y se le da continuidad al sistema político nacional, especialmente a mediados de la década de los treinta.

El Plan Sexenal en el régimen de Cárdenas, el Plan Global de Desarrollo en el gobierno de López Portillo y actualmente el Plan Nacional de Desarrollo, se constituyeron, en su momento en Proyec -

tos Nacionales. Su factibilidad administrativa es el aspecto que analizaremos y estableceremos a continuación y en incisos posteriores.

En las últimas décadas, particularmente en los dos últimos regímenes, las acciones del gobierno se han sujetado a planes y programas económicos para cumplir con su responsabilidad, planes y programas que se han convertido en instrumentos de racionalización y control de los recursos que se han utilizado para el logro de los fines trazados así como de las acciones gubernamentales.

La planeación en términos sencillos, es la previsión a futuro, es decir, mediante la planeación se efectúa un inventario de los recursos económicos, tecnológicos, humanos, etc., existentes en el país, se realiza el diagnóstico de las necesidades en el aspecto económico, político, social y cultural, imperantes en el momento que se está planeando y en base a ello se determinan y elaboran los programas que deberán llevarse a cabo para cubrir dichas necesidades.

El Plan sexenal, el Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo, aunque con procesos de elaboración diferentes y con tiempo de vigencia también diferentes, pretendían los mismos objetivos y propósitos, crear las condiciones necesarias para fomentar el desarrollo integral y equilibrado de la economía nacio



nal y que por intermediación de ello, crear las condiciones para mejorar e incrementar los niveles de vida de la población.

El Plan Sexenal del Gobierno de Cárdenas más que un plan económico, fue político, es decir, fue previsto y formulado en 1933 por el entonces Partido Nacional Revolucionario como base para la plataforma electoral de su candidato para las elecciones presidenciales que se avecinaban. Posteriormente, cuando Cárdenas asumió la Presidencia de la República, designó una comisión para que se encargará de plasmar dicho plan en los programas de su gobierno. 1/

Con respecto al Plan Global de Desarrollo, este se formuló con un proceso de integración de planes y programas a nivel institucional en primer término, sectorial después y finalmente regional, es decir, se contemplaron la mayoría de los aspectos de la vida económica y social del país. El Plan Global enmarcó e hizo congruentes entre sí los objetivos y lineamientos de los diversos planes y programas que le antecedieron en su formulación.

La estrategia prevista en el Plan Global tuvo como base la consecución de cuatro objetivos generales a saber: reafirmar y fortalecer la independencia de México en el aspecto económico, político y cultural; proveer a la población de empleo y de mínimos de bie

---

1/ Para mayor información en relación a este tema ver a: Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción a la Administración Pública. Tomo II. Capítulo 29.

nestar; promover un crecimiento alto y sostenido y mejorar la distribución del ingreso. Para ello se utilizó al petróleo como punta de lanza, como el instrumento que permitiría la consecución de los objetivos plasmados en el Plan Global. 2/

De esta forma, el Plan Global de Desarrollo posibilitaba la optimización en el uso de los instrumentos de política económica y proporcionaba las bases para la concertación de acciones concretas entre los diversos sectores de la sociedad. Existía además el aparato administrativo necesario para la concreción de los objetivos del Plan Global y sin embargo no se lograron, y no se logró la consecución de dichos objetivos porque se consideró que se equivocó la estrategia implementada, desde el momento en que se utilizó al petróleo como el instrumento que permitiría la consecución de los objetivos planteados en el Plan Global de Desarrollo.

En relación a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, esta se dio como resultado de las reformas constitucionales llevadas a cabo por el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, referidas al ámbito de la planeación (artículo 25 y 26 fundamentalmente), y que más tarde daría pauta para la expedición de la

---

2/ Consultas al Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. SPP. México 1980.

Ley de Planeación en 1983, asimismo contempló e integró todas aquellas aspiraciones y demandas que la sociedad plasmó durante la consulta popular.

El Plan Nacional de Desarrollo contempla cuatro objetivos básicos que deberán alcanzarse durante el período de gobierno de Miguel de la Madrid y que son: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento, e; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Objetivos sobre los cuales se originan siete principios fundamentales en los que el gobierno enmarcará y orientará su función, dichos principios son: Nacionalismo Revolucionario; Democratización Integral; Sociedad Igualitaria; Renovación Moral; Descentralización de la Vida Nacional; Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, y; Planeación Democrática. 3/

La estrategia utilizada por el actual régimen, ha sido la restricción del gasto público, diversificación de la economía, contratación de créditos externos, apertura de la economía nacional a la inversión extranjera, reducción del aparato gubernamental (deaparición de algunas áreas de la Administración Pública Centrali

3/ Para mayor información sobre el tema consultar al Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. SPP. México 1983.

zada y liquidación, fusión o venta de entidades de la Administración Paraestatal) entre los más relevantes, y aunque no en forma explícita, el instrumento fundamental lo seguirá siendo el petróleo.

El hecho de haber citado y señalado como ejemplos a tres planes gubernamentales diferentes, no fue con el propósito de resaltar sus diferencias en su formulación, ya que más que diferencias, en esencia todos inciden en el mismo objetivo. Promover el desarrollo económico y de esta forma incrementar la calidad y nivel de vida de la población en su conjunto, sino más bien el de señalar que en su momento tanto el Plan Sexenal como el Plan Global de Desarrollo su factibilidad administrativa era posible, también lo es en la época actual del Plan Nacional de Desarrollo.

La posibilidad de concreción del Plan Nacional de Desarrollo, - aparte de estar supeditada a las previsiones reales efectuadas durante su elaboración así como de las posibilidades financieras y en general de los recursos con que cuenta el país, dependerá en gran medida de la voluntad y capacidad política del titular del Poder Ejecutivo.

Consideró que es posible concretar administrativamente los postulados del Plan Nacional de Desarrollo en base a que, no solamente se cuentan con los recursos naturales y humanos necesarios

para hacerlo, sino que además, el Estado cuenta adicionalmente con instrumentos políticos y administrativos para lograrlo.

Sin embargo, no obstante el no haberse concretado los planes en sexenios anteriores y que en la actualidad no se está logrando, dados los resultados que en el aspecto económico se han obtenido, no implica por ese sólo hecho que el Estado sea ineficiente o mal administrador como se ha señalado frecuentemente. El gobierno de la República es eficiente a tal grado que no solamente ha permitido darle continuidad al sistema político, sino que además ha logrado paliar los efectos negativos que conlleva el subdesarrollo económico, es decir, el de hacer prevalecer la estabilidad política del país.

### 3.1. Factibilidad y Eficiencia Administrativa Pública

La parte que se considera más tangible y visible de la Administración Pública Federal Mexicana es la Administración Pública Paraestatal, es en ella en que el Gobierno no solamente tiene el instrumento que le permite concretar los fines del Estado, sino que además, por medio de la Administración Paraestatal el Estado Mexicano tiene un contacto más directo con la sociedad civil, por ello, al hablar de factibilidad y eficiencia de la Administración Pública, la ejemplificaremos con algunas empresas públicas tales como:

Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPC); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Sistema de Transporte Colectivo (METRO); y, de Petróleos Mexicanos (PEMEX). De las - cuales deduciremos no solamente la posibilidad de la factibilidad administrativa en relación al programa de gobierno, sino que además, resaltaremos el sentido real de eficiencia que estas instancias administrativas observan en el desempeño de sus actividades.

Es en 1961, en que se contempla en forma integral la regulación y comercialización de los productos populares, se crea para ello mediante acuerdo del Ejecutivo la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., la cual en 1965, por decreto presidencial se transformaría en organismo público descentralizado por servicio denominado CONASUPO, al cual mediante dicho decreto se le dotaba de personalidad jurídica y patrimonio propios, necesarios para que cumpliera con eficiencia la actividad que se le había encomendado. 4/

Inicialmente, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, - era un organismo que trataba de moderar los mercados de subsistencias, es decir, de regular, estabilizar y reducir los márgenes de comercialización, eliminando la intermediación innecesaria y deshonesta y frenando la especulación de los productos básicos por parte de los particulares, asimismo protegía a los productores campe

---

4/ Consultar a: acuerdo que crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., Diario Oficial, 10. de marzo de 1961. Ver también a: Decreto Presidencial que crea el organismo público denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Diario Oficial 10. de abril de 1965.

sinos de escasos recursos, mediante el establecimiento de precios de garantía para sus productos y otorgándoles las mayores facilidades para la adquisición de los insumos necesarios para la producción de sus productos.

En el régimen de Miguel de la Madrid, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, pretende incrementar los ingresos de los pequeños y medianos productores agrícolas, garantizar a las clases populares, especialmente a los de escasos recursos económicos, productos básicos para su alimentación así como el de fomentar la regulación y abastecimiento al mercado de subsistencias populares, en suficiencia, calidad y a precios bajos.

Ello se pretende lograr mediante: el estímulo a la producción nacional de granos y semillas básicas, asegurándoles a los productores del campo un ingreso adecuado; eliminar en forma gradual y racionalizar los subsidios, disminuir el peso de las transferencias fiscales y mejorar su estructura financiera; consolidar, modernizar y ampliar la infraestructura de distribución, sobretudo a las áreas marginadas como una alternativa de abasto, y; finalmente, se persigue consolidar el sistema industrial y orientar su desarrollo a las necesidades de regulación de los mercados así como el apoyar a la pequeña y mediana industria de productos básicos.

Dentro de la infraestructura industrial de CONASUPO, cuenta con algunas filiales, de las más importantes podemos señalar a: Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (MICONSA); Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V. (LICONSA); y, Trigo Industrializado CONASUPO, S.A., de C.V.; (TRINCOSA).

Estas tres industrias filiales pretenden bajo los lineamientos trazados por CONASUPO, ampliar su cobertura en la producción y distribución de productos básicos a precios accesibles para la población de escasos recursos económicos y zonas marginadas del país. Para ello se pretende utilizar fuentes alternativas de financiamiento y racionalizar su operación con los recursos disponibles, suscribir convenios de coinversión y coordinación con gobiernos estatales y con los sectores social y privado, y formular programas de mantenimiento y modernización de sus plantas industriales que les permita optimizar su funcionamiento.

El sistema de comercialización de los productos de CONASUPO se da básicamente a través del organismo filial denominado Sistema de Distribuidoras CONASUPO, S.A. (DICONSA), la que su ámbito de cobertura se da tanto en el área urbana como en el rural y la ubicación de sus tiendas se da en base a los criterios de ingresos de la población, contempla aquellas áreas poblacionales en que se obtiene hasta dos veces el salario mínimo, pero se aboca preferentemente a



aquellas zonas en que la población no tiene ingresos mayores al salario mínimo. Cuenta con la infraestructura más grande de distribución en todo el país, la cual está integrada por tiendas, ferrotiendas y un barco tienda, así como bodegas para el abastecimiento a pequeños comerciantes.

Por otra parte, en relación a la política de subsidio otorgado a este rubro por el Gobierno Federal, se opera en CONASUPO a través de sus filiales, las cuales tienen contemplados diversos programas específicos para llevarlo a cabo, el monto aproximado del subsidio es más del 50 % del valor real de los productos que expende como son los casos del pan, la tortilla y la leche.

Con esta política se ha visto beneficiada, según estimaciones de CONASUPO aproximadamente a más de 5 millones de habitantes en todo el país hasta 1986 y se espera beneficiar a más de 8 millones de habitantes para 1988. 5/

El Instituto Mexicano del Seguro Social se crea en 1943 como organismo público descentralizado por servicio, su propósito inicial era el de proveer de servicio médico y de prestaciones sociales a la clase asalariada, es decir de la clase obrera fundamentalmente. 6/

5/ Para mayor información sobre el tema consultar a: Anuario de las actividades de CONASUPO 1970-1976; al Programa Institucional de CONASUPO 1986-1988, y; a la Intervención del Estado en el Abasto y la Regulación de Mercados de Productos Básicos. CONASUPO.

6/ Decreto de Creación del IMSS. Diario Oficial, 14 de mayo de 1943.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo a partir de su creación su cobertura se ha ampliado a las clases no asalariadas y a un número importante del sector campesino del país. Luego entonces el Seguro Social además de brindar el servicio de salud a los derechohabientes y beneficiarios, proporciona también el servicio médico así como de otras medidas preventivas a la población que no está afiliada a la institución, como son los sectores marginados, no asalariados y a los campesinos. La incorporación de un gran número de campesinos a los servicios que otorga el Seguro Social se dio a partir del programa IMSS-COPLAMAR desarrollado en el régimen de López Portillo. 7/

El Seguro Social ha tenido hasta nuestros días un desarrollo positivo, en el que ha cumplido en forma eficiente con la función asignada, y ha sido a tal grado que en la época actual se ha convertido en un organismo de suma importancia en el ámbito del sector salud. Prueba de ello, son las cifras que citamos y que nos muestran la situación del Instituto Mexicano del Seguro Social en el valle de México hasta 1985.

Para 1985 la situación que prevalecía era la siguiente:

- Número de clínicas del primer nivel: 180
- Total de clínicas de especialización (concentración): 29

Total de Clínicas: 209.

7/ Este derecho a la prestación del servicio médico y otras prestaciones sociales lo establece el artículo 123 Constitucional en su párrafo 29. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Número de médicos asignados por clínica. Promedio aproximado: 24. (498 - 209)
- Número de derechohabientes por clínica. Promedio aproximado: 38,650. (8'077,939 - 209)
- Número de derechohabientes por médico: 1610 (38,650 - 24). 8/

La situación que prevalecía en 1984 era:

- Número de clínicas del primer nivel: 184
  - Número de clínicas de especialización (concentración): 37
- Total de clínicas: 221.
- Número de médicos asignados por clínica: 24 (5,338 - 221)
  - Número de derechohabientes por clínica: 35,193 (7'777,697 - 221)
  - Número de derechohabientes por médico: 1466 (35, 193 - 24). 9/

Como podemos observar existe una tendencia a la disminución de la capacidad instalada del IMSS en el valle de México, pero no ocurre así con el número de derechohabientes los cuales tienden a incrementarse. Ello nos permite considerar que, las acciones y funciones del Seguro Social, no solamente tienen incidencias positivas en los niveles de vida de la población, sino que también permite proteger su capacidad productiva, es decir la función del Seguro Social no solamente tiene incidencia en el aspecto social, sino que también lo hace en el aspecto económico, lo que implica la necesidad de satisfacer la demanda del servicio que presta a un mayor número de derechohabientes.

---

8/ Memoria Estadística IMSS. 1985... p. 45. Y, Anuario Estadístico de Servicios Médicos IMSS...pp. 38-63.

9/ Memoria Estadística IMSS. 1984... p. 42. Y, Anuario Estadístico de Servicios Médicos IMSS. 1984.... pp. 42-62.

En el régimen actual, el Instituto Mexicano del Seguro Social como parte del sistema de seguridad social pretende aplicar una cobertura integral al bienestar de la clase asalariada y a sus familias. Para ello, contempla la atención a las necesidades básicas en materia de salud, cultura, capacitación, apoyo financiero, además de asegurarle un ingreso permanente en su retiro y la protección que requiera en caso de accidente. Asimismo, pretende promover las acciones necesarias que permitan mejorar las condiciones de higiene y de seguridad en el trabajo y ampliar la cobertura de los servicios para que se incorporen en forma gradual los trabajadores no asalariados a los beneficios de la seguridad social.

Las estrategias trazadas para la consecución de dichos propósitos son: mejorar y modernizar la administración de los servicios, - propiciar su desconcentración o descentralización, fortaleciendo los sistemas de planeación, información y control; fortalecer los mecanismos tendientes a otorgar en forma oportuna, equitativa y expedita las prestaciones y servicios; utilizar racionalmente los recursos financieros para cumplir con los objetivos planteados, y; establecer los esquemas de coordinación interinstitucional que permitan el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada para la prestación de los servicios. 10/.

---

10/ Consultar: Cuadernos de descentralización. Documentos Básicos. Secretaría de Salud. Y, el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Por decreto presidencial del 29 de abril de 1967, se crea el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) como organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Su patrimonio se constituirá con los recursos que le asigne el Departamento del Distrito Federal y los que el propio organismo adquiriera en el futuro, asimismo podrá utilizar las vías públicas y otros inmuebles cuyo uso le conceda el DDF, ya sea en la superficie o en el subsuelo, para sus instalaciones, servicios y actividades, acatando las disposiciones legales y reglamentarias a que está sujeto el régimen de dichos bienes.

El objetivo de su creación fue el de construir, operar y explotar un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distrito Federal, de esta forma tratar de satisfacer las necesidades y demandas de dicho servicio en forma eficiente. 11/

Inicialmente el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) inició sus operaciones con una red de tres líneas previendo con ello transportar a un mínimo de usuarios, sin embargo dada la demanda que tuvo el servicio, su estructura organizacional así como su

11/ Decreto de creación. Diario Oficial, 29 de abril de 1967.

capacidad de operación (red de líneas) se fue ampliando y adaptando a las demandas y necesidades que sobre dicho servicio surgen. Esta ampliación ha sido a tal grado que en la época actual se ha convertido el Sistema de Transporte Colectivo en la columna vertebral del transporte en el Distrito Federal.

Para ello, basta señalar los siguientes datos referentes a su sistema de operación inicial y su ampliación posterior. En 1972 con tres líneas de transportaban 1'154,391 pasajeros por día laborable, para 1982 con seis líneas se transportaban 3'152,851 - pasajeros por día laborable y en 1985 se registraba una afluencia diaria de 3'928,680 y 4'113,870 para 1986 con siete líneas.<sup>12/</sup>

El Sistema de Transporte Colectivo ha previsto en el programa de mediano plazo 1986 - 1988, la modernización de su sistema de operación, la ampliación de su capacidad instalada y la optimización de los recursos con que cuenta dicho organismo a fin de satisfacer la demanda de transporte en forma eficiente, segura y oportuna. Asimismo, se ha previsto un incremento gradual del costo del boleto, aunque este se seguirá manteniendo por debajo de su costo real (el costo actual del boleto es de \$20.00 y su costo real oscila en \$60.00, es decir el subsidio en este rubro seguirá manteniéndose.<sup>13/</sup>

---

<sup>12/</sup> Véase: Resumen Anual de Actividades 1972 - 1988 y 1982 - 1986. METRO.

<sup>13/</sup> Véase: Programa Institucional 1986 - 1988 y Resumen Anual de Actividades 1982 - 1986. METRO.

Para ello se han instrumentado las siguientes estrategias: instalación de un nuevo sistema de boletaje de acceso y modernización de torniquetes; control y docificación de los usuarios en las horas de mayor afluencia tanto en el turno matutino como vespertino. Instauración del programa de comunicación institucional, el cual prevé tanto la orientación acerca del uso de las instalaciones, así como la comunicación al público en general de las modificaciones y ampliaciones que sufrirá o ha sufrido el organismo; ampliación de la infraestructura e incremento del número de estaciones, y; finalmente fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico que permita substituir las importaciones, promoviendo la fabricación de partes y equipos en nuestro país.14/

Finalmente, Petróleos Mexicanos es creado por decreto presidencial en 1938, como organismo público descentralizado, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad y patrimonio propios.

El patrimonio de Petróleos Mexicanos lo constituyen los bienes y derechos que haya adquirido o que le hayan sido asignados o adjudicados; incluyendo las reservas para explotación y declinación de campos, y los que se le asignen, adjudiquen o adquieran por cualquier título jurídico; las subvenciones, subsidios y donaciones.

14/ Consultar Programa..... op. cit.

nes que le otorguen y los rendimientos que obtenga por virtud de sus operaciones. 15/

Es conveniente señalar que, inicialmente con el decreto se normaban únicamente las actividades internas del organismo. Es en 1958 cuando se publica la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo en cuyo artículo 4o. establece que la nación llevará a cabo su exploración y explotación a través de un organismo denominado Petróleos Mexicanos. Con fundamento en dicha ley en 1971 se publica la Ley Orgánica de PEMEX, en ella se establecen las funciones y facultades que le permiten actuar flexiblemente para desarrollar con los procedimientos de las técnicas actuales la operación de la industria.

El objetivo de creación de PEMEX era la explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta del petróleo, gas natural y todos los derivados de ellos. 16/

La importancia e influencia que PEMEX ha adquirido en la economía nacional a partir de su creación se muestra en las siguientes cifras: en 1938 se producían 38,482 barriles diarios de petróleo y 682 millones de metros cúbicos de gas; en 1950 eran 72,422 y 1'762 millones de metros cúbicos respectivamente; para 1960 la

---

15/ Decreto de creación de PEMEX. Diario Oficial, 7 de junio de 1938.

16/ Véase Marco Jurídico Básico. PEMEX.



producción era de 99,049 y 9,665; en 1970 156,586 y 18,832; en 1980 era de 708,593 y 36,772 y; finalmente en 1985 se producían 986,697 de barriles de petróleo diarios y 37,248 millones de metros cúbicos diarios de gas. 17/

En el régimen actual se pretende seguir fomentando la investigación en materia de hidrocarburos, su explotación y desarrollo, transportación, refinación petrolífera, producción petroquímica y su comercialización tanto interna como externa.

Aunque tradicionalmente a la administración pública y particularmente a la administración pública paraestatal se le ha cuestionado su eficiencia en el desempeño de sus actividades bajo parámetros económicos, si bien es cierto que algunos, como es el caso de PEMEX podrían ser evaluados bajo este parámetro, no todos responden a dicha característica, ya que el objetivo de creación de la mayoría de los organismos de la administración paraestatal obedieron y obedecen fundamentalmente al aspecto social, es decir mediante dichos organismos tratar de satisfacer las necesidades mínimas de vida de las clases populares básicamente, a estas características responden tanto CONASUPO, METRO e IMSS.

En la medida en que los organismos de la administración paraestatal han trascendido su objetivo inicial de su creación, como son

---

17/ Véase Anuario Estadístico 1985. PEMEX.

los casos de los organismos anteriormente citados, estos no solamente muestran la eficiencia con que han desempeñado sus actividades, sino que además se convierten en organismos pilares en el aspecto social. Por tanto la concreción administrativa del plan o programa de gobierno es factible.

### 3.2. Técnicas Administrativas Públicas

La factibilidad y eficiencia adminsitrativa pública está también supeditada a un elemento que son las técnicas administrativas, es decir de los instrumentos de que se sirve la administración pública para llevar a cabo los objetivos de los planes y programas de gobierno. Tales son los casos de la planificación adminis

El conjunto de técnicas que actualmente son utilizadas en la administración pública no le son propias, es decir que no existe un cuerpo de técnicas naturales de la adminstración pública ya que las técnicas que se desarrollan en la administración privada han sido condicionadas a la función pública.

La Planeación Administrativa es contemplada inicialmente en el ámbito de la administración privada en el proceso administrati

vo, éste pretende asegurar la realización de los objetivos de la organización dentro de los límites del tiempo previsto, de los re cursos y del poder y capacidad de los recursos humanos.

En la administración privada se establece la planeación como, la herramienta que permite determinar el curso concreto de acción que se debe seguir para lograr los objetivos previstos. Una buena pla neación involucra varias alternativas de cursos de acciones así como el o los procedimientos que deberán orientar en la selección de la más adecuada. Planificar implica en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de acciones y decisiones integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, insti tución o gobierno.

El proceso administrativo se integra por: la previsión; la planea ción, en la que se establecen objetivos y metas; la organización, es decir la forma en que se llevarán a cabo los objetivos, señala la organización del trabajo y la estructuración de funciones; Integración de los recursos; la dirección; el control, referido a la verificación y supervisión de todas las líneas de acción que vayan encaminadas a lograr los objetivos establecidos, y; finalmente la coordinación dentro del proceso administrativo, esta se refiere a la toma de decisiones que corrige la actuación. 18/

---

18/ La mayoría de los autores como son los casos de: Escobedo Galván, José.- En su tratado de administración; Sánchez Guzmán, Francisco en Introducción a la Administración, y; Morrissey, Jorge. En Administración por Objetivos, por citar sólo algunos, contemplan estas fases en el proceso administrativo.

La planeación administrativa en el ámbito de la administración pública la venían realizando las unidades de organización y métodos, las cuales desaparecen en 1975 por acuerdo presidencial, hecho con el cual queda difusa el área administrativa encargada de la función que hasta entonces habían desempeñado dichas unidades. Por lo que considero que, deberán precisarse o crearse unidades administrativas encargadas del análisis, planeación y control de las funciones administrativas en cada institución u organismo. Que mediante la planeación administrativa se permita establecer un cambio de actitudes en el seno de la administración pública, para agilizar sus mecanismos de respuesta a las demandas que cada día le plantea la sociedad civil. Es decir, las unidades administrativas encargadas del mejoramiento de la administración pública deberán denominarse de planeación administrativa y desarrollo organizacional o retomar su antigua nomenclatura la de organización y métodos, la que deberá contar no solo del respaldo político administrativo que le permita constituirse en unidades de apoyo a los titulares de las dependencias y entidades públicas y de esta forma enlazar ambas acciones hacia la consecución de los objetivos institucionales.

La técnica del presupuesto también es una herramienta administrativa prevista inicialmente en la administración privada y que más tarde fue adoptada por la administración pública, como la técnica que permitiría una mejor utilización de los recursos pú

blicos.

Al presupuesto se le concibe como la técnica que permite: suponer anticipadamente y computar apriori los ingresos y egresos de una institución o de un estado.

Para algunos autores como Morrissey, el presupuesto permite determinar la asignación de los recursos requeridos para la consecución de los objetivos previstos en una organización.

En el proceso administrativo el presupuesto se encuentra inmerso en la etapa de la planeación, la cual integra las siguientes fases: el porqué, que justifica a la planeación; el qué, que se refiere a lo que se pretende realizar, es en esta fase en la que se establecen los objetivos; el cómo, que se refiere al establecimiento de políticas y procedimientos para la consecución de los objetivos; el cuándo, que señala la programación de actividades en relación al tiempo; el cuanto, que hace mención al costo del programa en términos de recursos, y es precisamente en esta fase en que se encuentra inmersa la técnica del presupuesto, y; finalmente el dónde que se refiere en la planeación al sitio en donde se efectuará la inversión.

La técnica del presupuesto que ha hecho uso la administración pública mexicana, ha sido hasta el momento en dos modalidades: la

primera es el presupuesto tradicional, que dejó de tener vigencia hasta 1976; y la segunda el presupuesto por programas que actualmente se encuentra vigente.

La técnica del presupuesto por programas, es una técnica que presta mayor atención a las cosas que el gobierno o institución realiza, se desarrolla y presenta en base del trabajo que debe ejercitarse atendiendo a objetivos específicos y a los costos de ejecución de dicho trabajo en función de metas a largo plazo como son el de los planes de desarrollo, en este caso del Plan Nacional de Desarrollo. En otros términos, el presupuesto por programas es un plan de trabajo y un instrumento de realización del gobierno, generalmente de corto plazo, que forma parte de uno más amplio, normalmente de mediano y largo plazo, el presupuesto por programas especifica los proyectos concretos que deben llevarse a cabo durante una gestión financiera y con costos determinados; dentro de un sistema armónico de programas específicos, cuyos costos pueden evaluarse unitariamente y cuyo cumplimiento está a cargo de una unidad ejecutora definida.

Algunas de las ventajas del sistema del presupuesto por programas son: permite establecer una mejor planeación del trabajo; permite la identificación de la duplicidad de funciones; permite establecer un mejor control en la ejecución del programa, y; finalmente permite evaluar la eficiencia con que operan las unidades ejecutoras.

Por otra parte, el presupuesto por programas en su contenido presenta una serie de limitaciones como son: muchas actividades que se desarrollan en la administración pública son complejas e intangibles, lo que no permite determinar con exactitud los resultados, esto es, porque no existe en el presupuesto por programas una de-finición exacta para determinar los productos finales, provocado fundamentalmente por la indeterminación y significado de las uni-dades de medidas técnicas; el presupuesto por programas adolece también del personal especializado en esta técnica, es decir, existe poco personal capacitado y conector del sistema, lo que provo-ca una raquítica generación de métodos, instrumentos y mecanismos adecuados para su ejecución.

Para dar fin a esta serie de ejemplos, la auditoría administrati-va es una técnica que tiene su origen de igual forma en la admi-nistración privada. La función en términos generales de la audito-ría administrativa es, partir en su análisis de elementos cualita-tivos para llegar a conclusiones cuantitativas. En otros términos, la auditoría administrativa permite el análisis en forma razonada y constructiva de las unidades de una institución, organismo o em-presa a fin de determinar las fallas, desviaciones o irregularida-des de dichas actividades, con el propósito de señalar las medidas correctivas y los elementos o mecanismos necesarios para la conse-cución íntegra de los objetivos inicialmente establecidos. 19/

19/ Véase a: Terry, George.- Principios de Administración. Editori-al C.E.C.S.A., Fernández Arena, José.- La Auditoría Adminis-trativa. Editorial JUS. Y, Edward F. Norbeck.-Auditoría Admi-nistrativa. Editorial TECNICA, S.A.

La auditoría administrativa normalmente es practicada después que una institución u organismo ha operado el tiempo suficiente y ne cesario para determinar su conducta. Examina la actividad de un organismo tomando en consideración los objetivos institucionales y su área de acción con el propósito de establecer si se están llevando a cabo los objetivos planteados y la forma en que se es tá desarrollando.

Como se ha podido observar, las técnicas administrativas citadas y la mayoría de las técnicas administrativas de que se hace uso en la administración pública, tienen su origen en la administración privada, es decir que las técnicas fueron elaboradas y res ponden en términos al lucro o plusvalía y por tanto en ese sentido es evaluada la actividad gubernamental, hecho que distorsiona el sentido real de eficiencia de la gestión pública. Ello fundamenta nuestra posición en el sentido de que, en el ámbito de la administración pública no existe un cuerpo de técnicas administra tivas propias, ya que las que actualmente se utilizan han sido adecuadas a la gestión gubernamental y que, por ese sólo hecho, son incapaces de conseguir íntegra y cabalmente el sentido real de la gestión pública.

De esta forma, se resalta la importancia que no solamente desempeñan los administradores públicos de carrera (me refiero a su formación académica profesional), que en su quehacer propio tiene el



compromiso de innovar, desarrollar y manejar las técnicas y los sistemas de la administración pública para hacer frente a los - requerimientos que presenta el engrandecimiento, crecimiento y desarrollo del país, bajo los parámetros políticos, económicos y sociales, sino que además, la imperiosa necesidad de fomentar la investigación en la tecnología administrativa pública e impulsar la capacitación a los servidores públicos, especialmente de aque- llos, que su formación académica no sea el del servicio público; que ello a su vez permita en forma gradual la transformación de las técnicas administrativas a las necesidades de la administra- ción pública y por ende a la conformación de un cuerpo de técnicas administrativas propias que permita incrementar la eficiencia de la acción gubernamental.

### 3.3. Factibilidad del Proyecto Nacional

La descentralización de la administración pública federal es un aspecto esencial para incrementar la eficiencia en su actividad y por ende de las posibilidades reales de concreción del proyecto nacional. Esto es, que dadas las condiciones económicas, políti- cas y sociales del país, el proceso de la descentralización que deberá observar la administración pública federal es necesaria e impostergable.

Ello permitirá además la consolidación del sistema federal de nuestro gobierno, ya que si bien es cierto que en términos formales (Constitución Política) el sistema federal prevé la delimitación de funciones, atribuciones y facultades tanto del gobierno federal, estatal y municipal, tal propósito no se da en términos reales, y no se da por los siguientes aspectos: primero, es tradición que el gobernador sea elegido e impuesto desde el centro, es decir designado en términos reales por el titular del poder Ejecutivo Federal, este hecho convierte al gobierno estatal en un apéndice del Ejecutivo Federal, y; segundo, que gran parte del subsidio que se otorga a los gobiernos estatales es realmente condicionado, aunque no en términos formales, es decir se prevé en la actividad que deberán utilizarse dichos recursos en los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), ya que los planes estatales de desarrollo son elaborados en términos formales en base a las demandas y necesidades que le plantea la sociedad civil, pero que en términos reales estos son elaborados en base a los requerimientos de índole político que son establecidos desde el centro, función que para tal efecto desempeñan en la actualidad los Convenios Unicos de Desarrollo.

Por otra parte, de acuerdo a lo que estipula el programa de descentralización de la Administración Pública Federal formulado en 1984, como resultado de uno de los principios básicos que es el de la descentralización de la vida nacional, prevista en el

programa de gobierno del régimen actual, prevé la descentralización administrativa hacia el ámbito territorial de las diferentes entidades federativas así como de la desconcentración de la burocracia gubernamental, sin embargo no se prevé en el corto plazo la descentralización de los recursos públicos.

Ello resalta el hecho de que no se trata de una descentralización administrativa en todo el sentido del término, ya que para que tal hecho ocurra, es necesario que no solamente se descentralicen las funciones, sino que también se descentralicen los recursos públicos necesarios.

Esto traerá como consecuencia que se fomente la creación de una diversidad de áreas administrativas en territorio estatal o en su caso que se refuercen las ya existentes, con el riesgo de que en el futuro se conviertan en feudos administrativos de poder, y que se ponga en peligro la estabilidad política del gobierno estatal, en el sentido de que se compita en términos de decisión sobre la jerarquización de las actividades a desarrollar y violar aún más la endeble autonomía estatal.

Considero que, antes de que se dé el proceso de la descentralización de la Administración Pública Federal, se debería primero analizar y revisar todos aquellos aspectos jurídicos, políticos y económicos que imposibilitan en términos reales la existencia del

sistema federal, es decir, se deben buscar, generar, modificar y crear todos aquellos mecanismos que permitan realizar y fortalecer la autonomía estatal y municipal en todos aquellos aspectos que le son propios, como son: la capacidad propia para elegir a sus gobernantes; fortalecer los mecanismos que le permitan generar e incrementar sus recursos y de esta manera depender en forma mínima del gobierno federal, y; la capacidad de establecer sus propios programas y planes de desarrollo en base a los requerimientos y necesidades reales de su población.

De esta forma, creemos que más que una descentralización administrativa debe darse una descentralización política, esto último acontece cuando se descentralizan las funciones hacia la competencia del gobierno estatal, es decir, ceder el ejercicio de determinadas funciones de la Administración Pública Federal en forma definitiva al gobierno estatal y municipal, aspecto que tendría como consecuencia el fortalecimiento del sistema federal.

La descentralización administrativa en su caso, deberá proveer la forma clara y precisa en que deba incrustarse en el ámbito local, procurando evitar crear centros administrativos con poder igual o mayor al del gobierno estatal para evitar conflictos posteriores.

## BIBLIOGRAFIA

- \* Administración Pública. Revista de No. 24. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas INAP, México, 1973.
- \* Alaniz Fuentes, Gustavo. Ampliación de la Esfera de la Administración Pública. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. INAP. México. 1960.
- \* Almar Alvater. Estado y Capitalismo. Notas Sobre Algunos Problemas al Intervencionismo Estatal, en Cuadernos Políticos 9-30. Julio - Sept. 1976.
- \* Alonso, Jorge. El Estado Mexicano. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Nueva Imagen, México. 1982.
- \* Anuario de Actividades de CONASUPO. 1970 - 1976.
- \* Asís y Carlos Ruiz, Alberto. Poder y Discursos de la Reforma Política en México (1977 - 1979): en Seminario sobre el Estado Mexicano. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Nueva Imagen 1984.
- \* Baca Rivero, Jaime. Descentralización y Desconcentración Administrativa. México, IPONAP.
- \* Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México. 1984.
- \* Bustani, José. La Administración Pública Federal. FCPyS. Serie de Estudios No. 27. UNAM. México. 1973.
- \* Brasdefer, Gloria. Las Nuevas Formas de Gestión, en: Seminario sobre la Gestión Pública en Período de Restricción de Recursos Económicos. México. INAP. 1985.

- \* Carrillo Castro Alejandro. Capacidad Política y Administrativa del Estado Mexicano. FCPyS. Serie de Estudios No. 30. México. UNAM.
- \* Carrillo Castro, Alejandro. El Presupuesto Como Medio de Coordinación Administrativa. Presidencia de la República. Dirección General de Estudios Administrativos. México. 1977.
- \* Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México. Porrúa, S.A. 1980.
- \* Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa (estudio de un caso). Revista No. 26. México. Ediciones INAP. - 1984.
- \* Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, en: Primera Reunión Bilateral. México-Estados Unidos de América Sobre Administración Pública. México Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1981.
- \* Carmona, Fernando. Estado y Capitalismo en México. Imbricación Creciente con la Sociedad Civil. Editorial Nueva Imagen México. 1984.
- \* Caso, Andrés. La Administración Pública. Factor del Cambio Social y Económico en México. Revista INAP, México. 1975.
- \* Cervantes del Río, Hugo. La Administración Pública en México, en: Vigésimo Aniversario del INAP. Revistas INAP. No.27 México. 1975.
- \* CONASUPO. Anuario de Actividades 1970-1976.
- \* CONASUPO. Programa Institucional 1986-1988.

- \* CONASUPO. La Intervención del Estado en el Abasto y la Regulación del Mercado de Productos Básicos.
- \* Cordero, Salvador. Estado y Burguesía en México en la Década de 1970, en: Seminario Sobre el Estado Mexicano. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Nueva Imagen. México. 1984.
- \* Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. - La Formación del Nuevo Régimen. Ediciones ERA 1979.
- \* Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Ediciones ERA. 1972.
- \* Cueva, Mario de la. La Idea del Estado. Coordinación de Humanidades. UNAM. México. 1975.
- \* Chanes Nieto, José. Política y Administración Pública. FCPys. Serie de Estudios No. 30. UNAM.
- \* De la Rosa, Luis. Sobre la Administración Pública en México y Medios de Mejorarla. Revista de Administración Pública. Antología. México. 1983.
- \* Descentralización, Cuadernos de Documentos Básicos. Secretaría de Salubridad.
- \* Faya Viesca. Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979.
- \* Fernández Arena, José. La Auditoría Administrativa. Editorial JUS. 1979.
- \* Gabriel Salvador. La Administración de Personal en: Seminario Sobre La Gestión Pública en Período de Restricción de Recursos Económicos. México. INAP. 1985.

- \* Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. - San José. Costa Rica. 1968.
- \* García Cárdenas, Luis. Política y Administración Pública. - FCPyS. Serie de Estudios No. 30. UNAM.
- \* González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos en México. Ediciones ERA. 1982.
- \* Guerrero Orozco, Omar, Introducción a la Administración Pública. México, Harla 1985.
- \* Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. INAP. México. 1979.
- \* Guzmán Valdivia, Isaac. La Ciencia de la Administración Editorial. Limusa-Wiley, S.A. 1966.
- \* Heinz Rudolf, Sonhtan. El Estado en el Capitalismo Contemporáneo. Siglo Veintiuno Editores. 1982.
- \* Heller, Herman. Teoría del Estado F C E. México. 1977.
- \* INAP. Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada. Cuadernos INAP. Serie Praxis No. 14.
- \* Labra, Armando. El Estado y la Economía Nueva Imagen. 1984.
- \* Leal, Juan Felipe. La Burguesía y el Estado Mexicano. Ediciones Caballito. México. 1972.
- \* Leff, Gloria. El Partido de la Revolución: Aparato de Hegemonía del Estado Mexicano. en: Seminario Sobre el Estado Mexicano. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Nueva Imagen: 1984.



- \* López Portillo, José. La Administración del Gasto Público. \_  
Revista No. 27 INAP
- \* Marco Jurídico Básico. PEMEX.
- \* Mayntz, Renate. Sociología de la Administración Pública. -  
Alianza. Universidad. 1985.
- \* METRO. Resumen de Actividades. 1986-1988. METRO
- \* Moreno Uriegas, Ma. de los Angeles. Características de la -  
Función Política-Administrativa. INAP. 1985.
- \* Morrisey, George. L. Administración por Objetivos. Fondo -  
Educativo Interamericano, S.A. 1976.
- \* Moya Palencia, Mario. Federalismo y Descentralización Admi-  
nistrativa. Revistas No. 27 1975.
- \* Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Públi-  
ca. Tomo 2 FCE. 1962.
- \* Norbeck, Edward F. Auditoria Administrativa Técnica, S.A. -  
México. 1970.
- \* Ojeda Paullada, Pedro. El Marco Jurídico de la Administra--  
ción Pública. Revista INAP. No. 27 INAP.
- \* Paoli, Francisco, José. El Estado y la Política Alternativa  
Editorial Nueva Imagen. 1984.
- \* Pereyra, Carlos. Estado y Movimiento Obrero Editorial Nueva  
Imagen. 1984.
- \* Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 Años de Planificación y Admi-  
nistración Pública en México INAP. 1972

- \* **Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública. Tomos 1 y 2 INAP. 1984.**
- \* **Porrúa: Pérez, Francisco. Teoría del Estado Editorial. Porrúa, S.A. México. 1984.**
- \* **Poulantzas, Nicos. Estado, Poder y Socialismo. Siglo Veintiuno Editores. 1984.**
- \* **Poulantzas, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Siglo Veintiuno Editores. 1984.**
- \* **Presidencia de la República. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Coordinación General de Estudios Administrativos.**
- \* **Presidencia de la República. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. Coordinación General de Estudios Administrativos, México. 1982.**
- \* **Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo (1980) y Plan Nacional de Desarrollo (1983).**
- \* **R. Castelazo, José. Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1979.**
- \* **R. Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México, INAP. 1981.**
- \* **Rios Elizondo, Roberto. Desconcentración Administrativa, el Caso de la Ciudad de México. Revista INAP. No. 27. INAP. - 1975.**
- \* **Rivas Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México. 1821-1940 INAP. 1984.**

- \* Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios Jurídicos Sobre la - Nueva Administración Pública Mexicana. Limusa. México. 1981.
- \* Ruiz Massieu, José Francisco. Nueva Administración Pública Federal. Editorial Tecnos, S.A. México. 1978.
- \* Sánchez Guzmán, Francisco. Introducción al Estudio de la Ad ministración. Limusa. México. 1976.
- \* Seno, Enrique. Historia Mexicana Economía y Lucha de Clases Serie Popular ERA. México. 1981.
- \* Sevilla, Carlos. El Bonapartismo en México. Revista de Ad ministración Pública No. 52. INAP. México. 1982.
- \* Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Porrúa, S.A. México. 1983.
- \* Terry, George, R. Principios de Administración C.E.C., S.A. México. 1980.
- \* Treviño, Martínez, Roberto. Los Recursos Humanos en la Admi nistración Pública Federal. IPONAP.
- \* Uvalle Berrones, Ricardo. La Formación de la Administración Pública Capitalista. Diferencia entre la Administración Pú blica y la Administración Privada. FCPyS. UNAM. 1982.
- \* Vilchis Melgorejo, Rubén. La Reestructuración de la Adminis tración Pública Centralizada. Revistas No. 31-32, INAP. Mé xico. 1977.
- \* Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado. Instituto de Investigaciones. Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales - No. 82 UNAM. 1985.
- \* Zorrilla Martínez, Pedro. La Administración Pública Federal - FCPyS. Serie de Estudios No. 26. UNAM. 1972.