



493
24-
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EFFECTOS SOCIALES DE LA DESCENTRALIZACION
DEL HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

IRMA PATRICIA MERODIO BASSAN



MEXICO. D. F.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

267908



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Lic. Victor M. Garay Garzón

SR. LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ,
Director del Seminario de Sociología General y Jurídica
De la Facultad de Derecho de la UNAM.
Presente

Por medio de la presente me dirijo a Usted para informarle que la C. IRMA PATRICIA MERODIO BASSAN, con número de cuenta 7568921-6 ha realizado bajo mi dirección la tesis titulada "EFECTOS SOCIALES DE LA DESCENTRALIZACION DEL HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO", en virtud de que la misma cumple con los requisitos de fondo que una obra de tal naturaleza exige y los requisitos formales establecidos en el Seminario que Usted dignamente representa, he tenido a bien aprobarla y, por consiguiente, la someto a su consideración para los mismos efectos en caso de que proceda.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 21 de agosto de 1998

LIC. VICTOR M. GARAY GARZON



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/50/98

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

La pasante de la licenciatura en Derecho **MERODIO BASSAN IRMA PATRICIA**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

"EFECTOS SOCIALES DE LA DESCENTRALIZACION DEL HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO", asignándose como asesor de la tesis al LIC. VICTOR MANUEL GARAY GARZON.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

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

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universidad P.N.U. a 25 de agosto de 1998.


**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

Merg.?

CON TODO MI AMOR Y CARÍÑO:

A MIS PADRES
IRMA y MANOLO

A MI HIJO
ALDO

A MIS AMIGOS Y MAESTROS
POR SU APOYO

EFECTOS SOCIALES DE LA DESCENTRALIZACION DEL HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	4
 CAPITULO I	
1. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.	
1.1. Sociología Jurídica y Sociología Política	7
1.2. Ubicación del Tema dentro de la Sociología.	12
1.3. Concepto de Sociedad y Estado; Dicotomía Estado-Sociedad.	15
1.3.1. El concepto de Estado: político, jurídico y sociológico.	23
1.3.2. Clasificación de las formas de Estado; Unitarios y Compuestos.	26
1.3.3. Formas de gobierno; monarquía, república, democracia.	33
1.3.4. El Poder del Estado; división formal del Poder del Estado.	40
1.3.5. El Poder Ejecutivo; facultades metajurídicas del presidente, artículos 89 y 90 Constitucionales; el presidencialismo en México.	45
1.3.6. El Federalismo. Antecedentes.	51
1.3.6.1. Adopción y características del Federalismo en México.	53
1.3.6.2. La distribución de facultades entre Federación, Estado y Municipio.	57
1.3.6.3. "El Nuevo Federalismo". Reformas.	64
 CAPITULO II	
2. GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA.	
2.1. Aspectos sociológicos en torno a las instituciones y estructuras políticas.	73
2.2. Aplicación del esquema estructural-funcionalista. La estructura burocrática.	79
2.3. Competencia, jurisdicción y ámbito de acción del Poder Ejecutivo.	88
2.3.1. Organización de la Administración Pública Federal; la reforma administrativa.	94

	Pág.
2.3.1.1. La administración pública centralizada.....	99
2.3.1.2. La desconcentración administrativa.....	100
2.3.1.3. La descentralización administrativa.....	102
2.4. Diferencia entre Centralización, Desconcentración y Descentralización Administrativa.....	105

CAPITULO III.

3. BASES JURIDICAS DE LA DESCENTRALIZACION EN LA SECRETARIA DE SALUD.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	110
3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	110
3.3. Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	111
3.3.1. Constitución de los Organos Descentralizados.....	112
3.3.2. Organización y funcionamiento.....	113
3.3.3. Operación.....	116
3.3.4. Presupuesto.....	117
3.3.5. Vigilancia, Control y Evaluación.....	119
3.3.6. Registro Público de los Organismos Descentralizados.....	120
3.4. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	120
3.4.1. Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000.....	125
3.4.2. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.....	131
3.5. Ley General de Salud.....	136
3.6. Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.....	138

CAPITULO IV.

4. DESCENTRALIZACION DEL HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO.

4.1. Causas generadoras de la descentralización.....	147
4.2. Pasos mínimos requeridos para el proceso de descentralización.....	151
4.3. Diagnóstico situacional del Hospital Juárez de México.....	152
4.3.1. Población que es atendida.....	154
4.3.2. Estrato social (nivel de ingresos).....	155
4.3.3. Tipo de enfermedades que atiende (nivel de atención).....	157
4.3.4. Clasificación de enfermedades.....	163
4.3.5. Aportación a la salud pública del país.....	165
4.4. Trascendencia Social.....	166

	Pág.
ANEXO. ANTEPROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO.....	168
CONCLUSIONES.....	180
BIBLIOGRAFIA.....	182
APENDICES.....	187

INTRODUCCION

A través del presente trabajo se pretende enlazar aspectos sociales y jurídicos derivados de la centralización administrativa, toda vez que los actos del poder político repercuten en la sociedad.

Para llevar a cabo lo anterior, se aplicó el esquema estructural-funcionalista de Talcot Parsons a la administración del Hospital Juárez de México. Se tomó en consideración tanto a la población de influencia – solicitante del servicio-, como del grupo burocrático –prestador directo de dicho servicio-, y las repercusiones de la salud, prerequisite biológico, dado que la enfermedad incide directamente en la vida de una sociedad por las características que la misma reviste.

Del resultado obtenido, se concluyó que es necesaria la descentralización administrativa, a fin de crear instancias del sector gubernamental acordes a la situación económica, política y social que se está generando en nuestra sociedad. La conducta paternalista, que tanto daño ha causado a la población, se debe relegar en el pasado, para dejar en su lugar una política en la que el Estado y la sociedad compartan las mismas obligaciones a fin de coadyuvar a que nuestro país rebase la situación crítica por la que atraviesa desde hace varias décadas.

El ámbito de influencia del poder central debe restringirse, dado el incremento de áreas bajo su coordinación directa. En una sociedad cambiante como la nuestra, la centralización decisional es obsoleta, pues conlleva a políticas ajenas a la realidad de una comunidad en especial. La aplicación de programas generales ya no es viable, pues no responden a las necesidades de cada zona, en virtud de que el crecimiento de nuestro país no ha sido sostenido en todo su territorio. En la actualidad existen regiones con un rezago en salud muy pronunciado; sin embargo, hay otras que han elevado los estándares de atención médica establecidos. Por lo tanto, los requerimientos de una y otra

son diferentes. Pero para que la política de salud sea realista, es pertinente la toma de decisiones regional, en el marco jurídico del federalismo.

Con base en lo anterior, en el Capítulo I se presenta el marco teórico conceptual de la descentralización del Hospital Juárez de México, para lo cual se desarrollan los conceptos que componen a la Sociología Jurídica y la Sociología Política, a fin de ubicar el tema de este trabajo, tomando en consideración el objeto de cada una de estas ciencias. Los conceptos de Sociedad y Estado son también tratados. El Estado es estudiado tomando en consideración los conceptos vertidos por connotados sociólogos, políticos y juristas, para tener un panorama de los puntos de vista de varios autores sobre esta entidad pública. Asimismo, se desarrolla las formas de Estado y de gobierno, para conocer las características de cada uno. El poder ejecutivo no queda al margen; es analizado sobre la división formal del poder Estado, las facultades metajurídicas del presidente y los sistemas de gobierno. El federalismo se incluyó por ser un tema importante en la descentralización administrativa, por constituirse en sí mismo esta función; incluye las facultades entre Federación, Estado y Municipio y se presentan las principales conclusiones obtenidas en el Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo, que se llevó a cabo el 22 de marzo de 1995.

El Capítulo II presenta un panorama sobre el gobierno y la administración. Para desarrollar lo anterior, se incluyeron aspectos sociológicos sobre las instituciones y estructuras políticas y la aplicación del esquema estructural-funcionalista a la descentralización administrativa, además del tema de la estructura burocrática. Se realiza un análisis del poder ejecutivo sobre bases sociológicas, jurídicas y políticas. Detalla la organización de la administración pública federal sobre la centralización, desconcentración y descentralización, y las características y diferencias entre las mismas, estatuidas tanto en la Constitución Política como en la Ley Orgánica.

En el Capítulo III se encuentran las bases jurídicas de la descentralización en la Secretaría de Salud. Contiene la normativa aplicable de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley General de Salud. Presenta las políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa de Reforma del Sector Salud, el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal y el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, para mejorar los niveles de salud de la población abierta, principalmente en el sector que recibe escasa o nula atención médica, por estar ubicada en áreas marginadas.

La descentralización del Hospital Juárez de México está en el Capítulo IV. Establece las causas generadoras de la descentralización, los pasos mínimos para el proceso de descentralización, de acuerdo a lo señalado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Incluye el diagnóstico situacional del Hospital Juárez de México conformado por sus antecedentes, ubicación geográfica y características demográficas de los habitantes de la Delegación Gustavo A. Madero –sector de influencia principal del Hospital-. Presenta cuadros de la población atendida y su estrato social, estadísticas del tipo de enfermedades atendidas y su clasificación. Por último, detalla la aportación que ha tenido esta Institución médica al país y la trascendencia social que se pretende alcanzar con la descentralización administrativa. En anexo, se incluye el anteproyecto de Decreto para crear el órgano descentralizado Hospital Juárez de México.

Para concluir, en apéndices, se presenta información adicional sobre los órganos desconcentrados y descentralizados, y los objetivos, metas y estrategias de la Secretaría de Salud para llevar a cabo la descentralización en sus vertientes por servicio y por territorio, ésta última en el marco del nuevo federalismo.

CAPITULO I

1. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

SUMARIO: 1.1. Sociología jurídica y Sociología Política. 1.2. Ubicación del tema dentro de la Sociología. 1.3. Concepto de Sociedad y Estado; Dicotomía Estado Sociedad. 1.3.1. El concepto de Estado: político, jurídico y sociológico. 1.3.2. Clasificación de las formas de Estado; Unitarios y Compuestos. 1.3.3. Formas de gobierno; monarquía, democracia, república. 1.3.4. El poder del Estado; división formal del poder del Estado. 1.3.5. El Poder Ejecutivo; facultades metajurídicas del presidente, artículos 89 y 90; el presidencialismo en México. 1.3.6. El Federalismo. Antecedentes. 1.3.6.1. Adopción y características del Federalismo en México. 1.3.6.2. La distribución de facultades entre Federación, Estado y Municipio. 1.3.6.3. "El Nuevo Federalismo". Reformas.

1.1. SOCIOLOGIA JURIDICA Y SOCIOLOGIA POLITICA.

La Sociología es la ciencia del *es* y del *ser*. Bajo esta premisa, la Sociología Jurídica y la Sociología Política enfocan su contexto en la influencia que ejerce la norma y el poder en las estructuras sociales, así como el comportamiento de la colectividad ante estos indicadores.

El hombre, ya sea por un hecho natural y espontáneo (por nacer dentro de un núcleo familiar) o racional y artificial (por la necesidad de supervivencia), requiere de la convivencia con otros hombres. En los inicios de la humanidad, formó un grupo de personas agregadas, sin reglas fijas, quienes vivían en promiscuidad; se dedicaban a la caza, pesca y recolección de raíces y frutos. Cuando se agotaban los alimentos, emigraban a otro lugar. Por el tipo de vida

que llevaban –nómada-, requerían de un líder que los organizara, por tal motivo, quien tuviera la mayor fuerza para defender al grupo de los ataques del exterior y destreza para sojuzgar a los mismos, al interior, se erigía como su jefe. A esta organización social primitiva se le denomina *horda*, que por la descripción anterior se puede decir que es el grupo primario de la sociedad, vinculados entre sí por un estímulo de instinto de conservación de la especie y del individuo.

La siguiente etapa de organización social se denomina *clan* o *gens*, en latín, la cual se establece en un territorio determinado, con miras a llevar una vida sedentaria, dedicada al cultivo de la tierra, a la domesticación y crianza de animales, a la caza y pesca. El grupo está vinculado por la sangre al considerar que descienden de un tronco común llamado *tótem*, que puede ser la imagen de un ser animado o inanimado. En la mayoría de las veces el *tótem* es un animal o vegetal, que les sirve para identificar su vida colectiva. De acuerdo a su creencia, el animal de su *tótem* es su antepasado directo y por lo tanto les une una entidad mítica de gran fuerza de cohesión para el grupo. El *tótem* está representado por el jefe, quien a la vez es el jefe político, juez, legislador y sacerdote o mago. El clan es una organización matriarcal como la horda, ya que la promiscuidad sexual en la que vivían no les permitía identificar al padre, razón por la cual las generaciones se contaban de madre a hijo.

Cuando los clanes se unen en forma voluntaria u obligada, constituyen la *tribu*. Sus actividades principales son la agricultura y la ganadería que realizan en un territorio propio perfectamente delimitado. Su organización es de carácter político, conforman un gobierno a través de un consejo integrado por los jefes de cada clan, presidido por uno de ellos, que sesiona en forma pública, con igualdad de derechos para emitir su opinión. Los usos y costumbres rigen la vida jurídica de los habitantes. Posteriormente varias tribus se unen y a dicha unión se le denomina la *confederación de tribus*, organización más compleja, presidida por un consejo federal, en el que tienen asiento todos los jefes de las

tribus. Su actividad continúa siendo la agricultura y la ganadería, pero existe una división del trabajo por sexos, donde el hombre realiza las funciones de proveedor al núcleo familiar y la mujer se dedica a las labores de la casa. El idioma, la religión, las costumbres empiezan a unificarse.

La organización social llega a su madurez cuando se conforma la *nación*, donde la población habla el mismo idioma, profesa la misma religión, los une la tradición histórica y tienen una finalidad común, que forma la conciencia nacional. Al establecer las bases jurídicas de la nación, se formaliza el *Estado*, el cual contiene la estructura político-jurídica de la nación.¹

En todos los eventos de su vida en común, el hombre estableció normas para regular su vida comunitaria. La normativa establecida es acatada por cada miembro del grupo, a fin de zanjar los conflictos de intereses. Con ella evita el triunfo del más fuerte (ya sea por su vigor muscular, las armas que porta o por su astucia); da seguridad a los actos que realice ante terceras personas; otorga certeza legal a sus vínculos familiares; y, regula la actividad del propio Estado.

Para que la norma impere en determinadas relaciones interhumanas reguladas por el Estado, ésta debe estar vigente; es decir, que es efectivamente observada. Los sujetos del derecho se vinculan a ella, ya sea por interés o por imposición del grupo predominante, pero el Derecho estatuido debe ser flexible para reflejar en su normativa los cambios de las nuevas directrices marcadas por los grupos antagónicos, las modificaciones en la vida colectiva y la influencia de la opinión pública, así como la interpretación que de él realice los órganos de justicia.

Cuando se indica *grupo predominante* no necesariamente es aquel que ostenta el poder por la fuerza. Es aquel que está legitimado por una norma que le

¹ Borja, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. Ed. FCE, México, 2º ed., pág. 20.

autoriza a regir las conductas de sus gobernados. Quien manda jurídicamente, impone la ley. Cuando el poder social se finca en la agresión brutal o el terror a la colectividad, se podrá mantener por algún tiempo, pero no podrá ejercer un mando jurídico sobre él. En este sentido, Rousseau señala: "El más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo o señor si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber."²

El poder político es jerarquía; "...El poder más grande es poder *sobre* el menor, no simplemente *más* poder *que* el menor."³ "El poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad."⁴

A fin de mantener el *status* creado, el grupo hegemónico implanta mecanismos de control. Estos mecanismos sirven para cubrir los requisitos funcionales del mismo, para fincar su autoridad y el control social. Para cumplir con las expectativas del grupo gobernado, dichos mecanismos deben contener cierto grado de desviación. "...Hay una franja de conducta que, aunque se desvíe de la letra estricta de la ley, o del código moral, está socialmente permitida... ..En tiempos de presión aguda sobre el grupo o la sociedad, en que se ven amenazadas de disolución, es evidente un estrechamiento de esa franja de desviaciones permitidas o toleradas; la ley marcial presenta este cambio en la demanda de conformidad estricta. En otros momentos, en que el mismo grupo o sociedad no está expuesto a peligro grave, la franja de tolerancia se ensancha y se permite a las desviaciones que continúen..."⁵

Ante las normas dadas y las expectativas vigentes, el grupo gobernado puede expresar su conformidad o su inconformidad con los actos de la autoridad. Si la conducta es de inconformidad, el sujeto que la asume puede ser relegado del

² Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. UNAM, México, 1984, pág. 10.

³ Parsons, Talcot. *El sistema Social*. Ed. Alianza Editorial. Madrid 1988, pág. 124.

⁴ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Ed. FCE, México, 1996, pág. 43.

⁵ Merton, Robert K. *Teoría y Estructura Sociales*. Ed. F C E, 3ª. ed., México, 1992, pág. 427.

grupo al que pertenece por su franca oposición a los intereses de la mayoría, o elevarlo a la calidad de "mártir". La conducta "desviada" puede originar cambios de las normas de conducta y los valores que han sido obsoletos para el grupo; o, "...la función latente de reactivar sentimientos del grupo que se han debilitado tanto que ya no son reguladores eficaces de la conducta".⁶

Como se observa en el texto, la Sociología Jurídica y la Sociología Política están vinculadas. La política ejerce influencia sobre la jurídica, pero la actividad del poder político está limitada por la norma que regula su actividad. Por lo anterior, podemos indicar que existe un supra y sub ordenamiento entre ambas ciencias.

De lo expuesto, podemos concluir que la Sociología Política es la ciencia teórica que estudia los fenómenos conductuales del hombre ante los agentes del poder, tanto en su carácter de gobernado como gobernante. De la Cueva señala: "Es el estudio del poder en sí mismo" e indica: "La ciencia del poder, del gobierno, de la autoridad, del mando..."⁷

Por lo que se refiere a la Sociología Jurídica, es la ciencia teórica que estudia la finalidad, aplicación y efecto de la norma jurídica y busca contribuir al descubrimiento, invención y renovación de las categorías jurídicas fundamentales, para los cambios jurídicos institucionales. "La disciplina que investiga lo que acontece en el mundo del Derecho en determinada comunidad (Max Weber). El aspecto teórico de la ciencia jurídica (Erllich). El estudio de los fenómenos jurídicos tal como aparecen en la realidad social (Menzel)".⁸

⁶ Merton, Robert K. Op. cit., pág. 450.

⁷ De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. UNAM, México, 1986, pág 9.

⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XXV, Ed. Driskill, .S.A., 1986. Buenos Aires, pág. 788.

1.2. UBICACION DEL TEMA DENTRO DE LA SOCIOLOGIA.

La Sociología es la ciencia teórica de las realidades sociales. Chinoy expresa que: "La Sociología trata de aplicar los métodos de la ciencia al estudio del hombre y la sociedad. Se basa en el supuesto, común a todas las ciencias sociales, de que el método científico puede contribuir grandemente a nuestra comprensión del carácter del hombre, sus actos y las instituciones, así como a la solución de los problemas prácticos a que se enfrentan los hombres en sus vidas colectivas."⁹

Así, ofrece estudios de campo con los cuales se puede visualizar las relaciones conductuales de los grupos ante las instancias de servicio para determinar la problemática existente y crear instrumentos generadores de cambios sociales en beneficio de la población de influencia. A través de sus mecanismos se puede revisar si las estructuras creadas cumplen con los objetivos o si ya fueron rebasadas.

"La sociología, en tanto teoría comprobada y cuerpo de hechos seguros, posee un doble valor: puede enriquecer la comprensión que el hombre tiene de sí mismo y de su sociedad, y puede contribuir a la solución de los problemas a que él se enfrenta al tratar de realizar y mantener el tipo de sociedad en la que desea vivir."¹⁰

Sobre lo anterior, a través de la centralización administrativa pública se han creado una serie de críticas porque la gestión adolece de la transparencia que requiere un mundo cambiante como el nuestro —donde la corrupción está inmersa—. Las quejas que se generan de mayor transparencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos deben ser escuchadas para corregir estos indicadores de conflicto entre el alter y el ego colectivo, a fin de resolver las tensiones surgidas por las conductas desviadas que realiza la estructura

⁹ Chinoy, Ely. *La Sociedad*. Ed. Siglo XXI Editores, 13a. ed., México, 1984, pág. 13.

¹⁰ Chinoy, Ely. *Op. cit.*, pág. 31.

burocrática a su mando.

Asimismo, dentro de la estructura organizacional del poder, el centralismo agobia al grupo burocrático, toda vez que la facultad de decisión se agota en una sola persona, la autoridad. Cuando el crecimiento de las sociedades es tal que las órdenes emitidas por el órgano de poder llegan desfasadas a resolver las problemáticas planteadas, es necesario revisar la organización del gobierno y modificar los instrumentos para corregir las acciones del poder.

Además, la centralización conlleva a la falta de responsabilidad, en virtud de que la instancia prestadora del servicio directo no cuenta con los elementos para asumir la responsabilidad plenamente y la autoridad central se ve limitada por la enorme área de influencia.

Es necesario también tomar en cuenta que el sector salud enfrenta un gran rezago para llenar los espacios que han quedado desprotegidos por la duplicidad y hasta triplicidad de funciones que presenta el aparato administrativo del poder. En la actualidad, existe una capa de población abierta que no cuenta con los servicios de salud, capa que incluye desde autoempleados de elevados ingresos hasta campesinos e indígenas que viven en condiciones de alta marginación. El grupo más preocupante es el integrado por éstos últimos, ya que en su conjunto ascienden a más de 10 millones de habitantes en la República, quienes viven en zonas dispersas y en cinturones periurbanos marginados.¹¹

En nuestro país, el derecho a la salud ha sido elevado a rango constitucional. El artículo 4º de la Carta Magna consigna esta garantía. Sin embargo, el aparato burocrático reduce la asignación presupuestal a las entidades que deben otorgarla al tener que erogar recursos extras para mantener otras instancias, las cuales, como si fuese una cascada, sólo transmiten la orden superior, alargando los procesos de resolución.

¹¹ *Programa de Reforma del Sector Salud. Poder Ejecutivo, pág. ii.*

La salud es uno de los rubros que mayor asignación del gasto público tiene; sin embargo, por la falta de una política económica correcta, se desvirtúa. En la actualidad se desvían recursos a programas cuyo costo-efectividad es escaso, o se aplican a programas superfluos, menguando o desprotegiendo las acciones dirigidas a la población de áreas demográficas rurales y urbanas, las cuales tienen acceso limitado o nulo a servicios de salud.

Después del análisis presentado, la descentralización administrativa del Hospital Juárez de México es el vehículo idóneo para que el aparato gubernamental se modernice y su órgano de dirección asuma la toma de decisiones y logre el nivel de excelencia que requiere la comunidad. Si bien es cierto que el instrumento señalado no es la panacea que corregirá las desviaciones del órgano de administración del poder, sí permitirá el accionar para la racionalidad en la asignación y el ejercicio presupuestal en el programa de salud de la entidad propuesta. Además, le otorgará autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, para así elevar los niveles de productividad y racionalidad tanto del gasto como de los recursos humanos y materiales.

Por lo expuesto en el apartado anterior y lo señalado en éste, la descentralización administrativa se ubica tanto en la Sociología Política como en la Sociología Jurídica. En la primera, al requerir del mandato de la autoridad para que se lleve a cabo; y en la segunda, de una norma que legitime la nueva estructura.

1.3. CONCEPTO DE SOCIEDAD Y ESTADO; DICOTOMIA ESTADO-SOCIEDAD.

Al iniciar este apartado, es pertinente aclarar que, desde el punto de vista sociológico, no existe una concepción generalmente aceptada sobre Sociedad y Estado.

Sociedad

Para Herber Spencer (filósofo inglés del siglo XIX), la sociedad es un organismo animal, metafóricamente hablando, y la denomina supraorganismos. Divide a las sociedades por su grado de complejidad; así, indica, entre otras, puede ser militar, cuyo gobierno es centralista; por regla general monárquico; jerárquico y coercitivo; dirigido, directa o indirectamente a satisfacer las necesidades de la guerra; los individuos son instrumentos al servicio de la comunidad; el varón tiene predominancia sobre la mujer. También puede ser industrial, donde se tiene a la paz y a la democracia, el poder se halla distribuido entre un mayor número de sujetos; plantea el sentido de que el Estado existe para beneficio de los individuos y le otorga gran cantidad de prerrogativas frente a la coacción del poder público. Entre más compleja es la sociedad, el individuo adquiere mayor grado de libertad, la cual se traduce en un mínimo de acción gubernamental coercitiva.¹²

Recasens Siches indica que de acuerdo a la corriente del biologismo organicista (Lilienfeld, Novicov, Ardigo, etc.), la sociedad es un organismo biológico, con cuerpo y psique, cuya anatomía y funcionamiento se equipara en igual forma al organismo animal. Expresa que sigue las mismas leyes que el

¹² Spencer, Herbert. cita de Recasens Siches, Luis del análisis de su obra. *Sociología*. Ed. Porrúa, 5ª. ed., México, 1963, pág. 49.

animal (nace, se desarrolla paulatinamente), se caracteriza por su diferenciación de órganos y especialización de funciones; tiene tejidos, como el óseo (tierra, calles, edificios), vascular (las instituciones económicas), nervioso (gobierno, autoridades, y para algunos: los telégrafos y teléfonos).¹³

Con base en la teoría de Carlos Darwin, algunos sociólogos de fines del siglo XIX, sostuvieron que el imperativo de la vida social no es psicológico sino biológico; ya que individuos y grupos luchan por ganar espacios y existe la dominación de los fuertes sobre los débiles.¹⁴

Aunada a las anteriores teorías, se desarrolló la idea de Hegel y la escuela del Romanticismo alemán (a la cual pertenecía Savigny), quienes convierten el concepto de sociedad en metafísica del espíritu. Hegel señala: "La persona concreta, que es para sí una finalidad particular en cuanto totalidad de necesidades y mezcla de necesidad natural y de arbitrio, es uno de los principios de la sociedad civil; pero la persona particular en cuanto esencial está en relación con otra individualidad, de suerte que cada una se hace valer y se satisface mediante la otra y al mismo tiempo sólo mediada por la forma de la universalidad, esto constituye otro principio."¹⁵

Weber la define como "...una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en una *compensación* de intereses por motivos racionales (de fines o de valores) o también en una *unión* de intereses con igual motivación. La sociedad, de un modo típico, puede especialmente descansar (pero no únicamente) en un acuerdo o *pacto* racional, por declaración recíproca."¹⁶

¹³ Recasens Siches, Luis. Op. cit., págs. 67, 68.

¹⁴ Ibidem., pág. 69.

¹⁵ Hegel. *Filosofía del Derecho*. UNAM, 1985, págs. 191, 192.

¹⁶ Weber, Max. Op. cit., pág. 33.

La concepción actual de sociedad dista mucho de haber alcanzado el consenso general; sin embargo, se estudia bajo la premisa de la necesidad natural del hombre de una vida en común, en la que existe una diversidad de vínculos que en su conjunto logran la unidad de la convivencia humana. Los grupos que conforman la sociedad pueden estar vinculados, interconectados o superpuestos.

Como ya se ha indicado, el hombre, por naturaleza propia, vive en comunidad, ya sea por vínculos de afecto o de interés. Su relación con otros individuos puede ser espontánea o dirigida, pero esta conjunción se hace en forma selectiva. La cultura, religión, costumbres, nivel económico, profesión, actividad deportiva, *hobby*, etc., influyen en la formación de grupos, pudiendo el individuo pertenecer a uno o a varios, de acuerdo a la vida colectiva de adhesión que experimente.

Para Recasens Siches, "La sociedad es el conjunto de unos especiales modos de conducta, de los modos de conducta del individuo que son influidos por otros seres humanos, presentes o distantes, pero tomados en consideración, además, de los modos de conducta en que el agente orienta su obra hacia otra persona; también de los modos de conducta influidos por las obras objetivadas de los demás, esto es, aprendidos de la herencia socio-cultural; de los modos de conducta articulados con los comportamientos de otras personas."¹⁷

Ely Chinoy expresa que sociedad es "...el tejido de relaciones que hay entre individuos que participan como miembros de un complejo conjunto de grupos sociales dentro de un todo más amplio."¹⁸

¹⁷ Recasens Siches, Luis. Op. cit., pág. 186.

¹⁸ Chinoy, Ely. Op. cit., pág. 47.

Estado

Con el objeto de tener una concepción sociológica de Estado, es conveniente realizar primero una distinción entre Estado y Nación, en virtud de que estos elementos son entendidos como sinónimos, originando confusión. Así, Borja señala: "...es preciso dilucidar debidamente, porque en el lenguaje común, y aun en el técnico-constitucionalista, a menudo se suelen tener por sinónimos *nación* y *Estado* provocando lamentables confusiones."¹⁹

De acuerdo a la definición clásica, nación es el grupo humano de la misma procedencia étnica, dotado de unidad cultural, religiosa, idiomática y de costumbres, poseedor de un acervo histórico común y de un común destino nacional, cuyos miembros se hallan vinculados entre sí por un intenso sentimiento de nacionalidad. De Pina y De Pina Vara indican que nación es: "Conjunto de personas ligadas, bien por la comunidad de origen, bien por la posesión de un mismo idioma, bien por tener las mismas creencias religiosas, bien por la identidad de costumbres, bien, sencillamente, por sentir aspiración a realizar unidas el propio destino, o por cualesquiera de las expresadas circunstancias o reunión de algunas de ellas."²⁰

Por lo anterior, nación es un grupo de hombres unidos por un vínculo natural. Como se puede observar, es un término étnico-antropológico, que vincula al individuo a un origen común, que en determinado momento puede crear nación sin que necesariamente exista una configuración geográfica donde se congreguen. El grupo de hombres aglutinados en el contexto de nación tiene fuertes lazos de solidaridad interna por tener elementos objetivos o materiales y subjetivos o inmateriales comunes, que unidos ambos crean la conciencia de nacionalidad. Los elementos objetivos o materiales surgen de la tradición que los ha unido a través de una a otra generación y estos son: el idioma, la

¹⁹ Borja, Rodrigo. Op. cit., pág. 21

²⁰ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, 14ª ed., México, 1986, pág. 357.

religión, un pasado común y un estilo de vida. Los elementos subjetivos o inmateriales están presentes en sus recuerdos, sentimientos de parentesco espiritual, deseos de vivir juntos.²¹

Cuando la nación se organiza política y jurídicamente, da forma al Estado, con lo cual alcanza un grado superior de evolución. Por lo anterior, el Estado está estructurado sobre bases jurídicas y políticas y se constituye como tal, al contener: población, territorio y poder soberano.

“La pertenencia a un Estado la define el Estado mismo. El Estado determina quiénes son sus ciudadanos o sus súbditos... tanto (si) tienen una idea clara de lo que es ese Estado como si no la tienen... Por lo contrario, la cosa es diferente respecto de la nación, hablando en términos científicos, desde el punto de vista sociológico, no se puede considerar que sean efectivamente partes de la nación aquellos individuos que no tengan alguna conciencia de la nación, es decir, que no tengan alguna representación de la nación dentro de la cual están insertos...”²²

El Estado es un sistema de poder del agrupamiento empírico muy central en los sistemas sociales, de acuerdo a lo que expresa Parsons. Por su característica de control de las relaciones de poder en general, y la fuerza en particular “...es de tan crucial significación funcional para los sistemas sociales, que se puede decir que ninguna estructura total integrativa de una sociedad puede desempeñar esa función efectivamente...”²³

Siguiendo esta idea, la función de máxima autoridad y aparato de aplicación de la fuerza del Estado, la encontramos en toda organización humana: en el grupo primario, denominado horda, dicha función estaba en manos del jefe; al evolucionar y constituirse en clan, en el jefe guerrero, que a la vez era el jefe político, juez, legislador y sacerdote o mago. Cuando se constituyó en tribu, por

²¹ Borja, Rodrigo. Op. cit., págs. 20, 21, 22.

²² Recasens Siches, Luis. Op. cit., págs. 505 y 506.

²³ Parsons, Talcot. Op. cit., pág. 158.

quien presidía el consejo de jefes de cada clan; al integrarse la confederación de tribus, por el consejo federal. Y al llegar a definirse la nación, por el Estado.

De acuerdo con la explicación anterior, toda colectividad requiere de un órgano de poder que ejecute el control para lograr la convivencia humana. Entre más alto sea el nivel de organización, en mayor medida surgirá el control, a fin de evitar los conflictos disgregadores potencialmente violentos. El Estado es el único que posee el monopolio de aplicación de la fuerza, por estar legitimado para ello por una norma.

Con relación a esta estructura social se han expresado infinidad de conceptos, tratando de buscar uno que sea generalmente aceptado; sin embargo no ha surgido el que capte todo el universo de objetivos sociológicos que envuelve. Se ha indicado que es " 'La comunidad de familia y gentes' (Aritóteles); 'La organización de la coacción social' (Ihering); 'La regla convertida en potencia de la coexistencia de la libertad de cada uno con la libertad de todos' (Kant); 'El titular del orden en que la vida social de un pueblo se desenvuelve' (Merkel). En forma petulante y soberbia, Luis XIV expresó: 'El Estado... soy yo' ".²⁴

DICOTOMIA ESTADO-SOCIEDAD.

Los escritores en la Edad Antigua y en la Edad Media no establecieron el concepto de Estado como una institución diversa a Sociedad. Los griegos nombraron al Estado *polis*, término idéntico a ciudad y lo describen como el conjunto de los habitantes. Los romanos utilizaron la palabra *res publica* que significa el ser común. "Según ellos, todos los hombres pertenecían a la comunidad política; todos los grupos y asociaciones, con excepción de la iglesia medieval, cuyo papel político era objeto de controversias, y la familia,

²⁴ Enciclopedia Jurídica Orbeba, Tomo XV. Ed. Driskill, S.A., Buenos Aires, 1986, pág. 567.

que era visto como una 'unidad nacional', fueron considerados como súbditos o parte del Estado²⁵

Un claro ejemplo griego, lo encontramos con Aristóteles, quien señala "Toda ciudad se presenta a nuestros ojos como una comunidad; y toda comunidad se constituye en vista de algún bien (ya que todos hacen lo que hacen en vista de lo que estiman ser un bien). Si pues todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que al bien mayor entre todos habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprenda a todas las demás; ahora bien, esta es la comunidad política a la que llamamos ciudad."²⁶

Ante la necesidad de hacer valer los derechos de una estructura social diversa al poder público, para liberarse de la dominación de regímenes totalitarios; de clara tendencia proteccionista a cierta clase particular; o, cuando existen fuerzas niveladas de las estructuras sociales, surge la concepción de una unidad diversa al Estado, la sociedad.

Para Stein, Sociedad es la unidad de la existencia colectiva; y, Estado, es la forma de la vida pública.²⁷

Para Duguit, el Estado es un proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados, de donde se deriva que la esencia del mismo es el poder, porque sin éste no hay Estado.²⁸

Durkheim llega a la dicotomía de Estado Sociedad a través de la aplicación del Derecho y expresa que es una diferencia entre los que ejercen la autoridad jurídica y los que están obligados y forzados a observarla.²⁹

²⁵ Chinoy, Ely. Op. cit., pág. 270.

²⁶ Aristóteles. *La política*. Trad. de Antonio Gómez Robledo. UNAM, México, 1991, pág. 8.

²⁷ Stein, Lorenz Von, citado por Recasens Siches, Luis del análisis de su obra. Op. cit., pág. 47.

²⁸ Duguit, León, citado por de la Cueva, Mario del análisis de su obra. *La idea del Estado*, UNAM, México, 1986, pág. 157.

²⁹ Durkheim, Emile, citado por Recasens Siches, Luis del análisis de su obra. Op. cit., pág. 586.

En la corriente marxista, la sociedad, compuesta por el proletariado, sustituirá a la forma de Estado. En este sentido, Lichtheim señala que para Marx "El Estado es el producto del dominio de clase, y la sociedad clasista está llamada a desaparecer con el paso al comunismo, que se define como <una asociación que excluirá a las clases y su antagonismo> y en donde, en consecuencia, <no existirá ya un poder político propiamente dicho, puesto que el poder político es precisamente el compendio oficial del antagonismo existente dentro de la sociedad civil>"³⁰ Sobre el tema, Lenin señalaba: "...sólo el comunismo suprime en absoluto la necesidad del Estado, pues no hay nadie a quien reprimir, "nadie" en el sentido de clase, en el sentido de una lucha sistemática contra cierta parte de la población."³¹

En la actualidad, la dicotomía sociológica de Estado Sociedad se ha diluido, para convertirse en una lucha de la sociedad por el poder, donde dicho poder puede llegar a ser un fin en sí mismo para ciertos individuos.

"La lucha por el poder es pues, en cualquier sociedad -democrática, autoritaria, totalitaria- una competencia o un conflicto no sólo entre individuos, fracciones y partidos políticos, sino también entre grupos sociales que tratan de proteger o asegurar sus intereses, incluyendo el interés del propio poder político (Estado), mediante la obtención del control de la maquinaria gubernamental."³²

En conclusión, la dicotomía Estado Sociedad es un fenómeno social que surge o se desvanece por las condiciones propias en las que se desenvuelve el individuo. Cuando el poder público rebasa las cuotas de poder que la comunidad está dispuesta a otorgarle, emerge el grupo social para hacerle notar a quien detenta este poder que es una entidad diversa, constituida en una Sociedad, y que no es un fenómeno o estructura de súbditos, sometida a los excesos del poder público.

³⁰ Lichtheim, George. *El marxismo. Un estudio histórico y crítico*. Trad. José Cano Tembleque. Ed. Anagrama, Barcelona, pág. 425.

³¹ Lenin. *El socialismo utópico y el socialismo científico*. Ed. Progreso, Moscú, URSS, 1978, pág. 89.

³² Chinoy, Ely. Op. cit., pág. 282.

1.3.1. CONCEPTO DE ESTADO: JURIDICO, POLITICO Y SOCIOLOGICO.

En este apartado, la concepción de Estado está enfocada a los elementos que contenga; así, puede ser político (si está vertido conteniendo elementos donde se denota "poder"), jurídico (cuando se elabora como sujeto de deberes y derechos) o sociológicos (como parte de la estructura social, que incide en el comportamiento de los individuos).

CONCEPTO POLITICO DE ESTADO

Para Weber, el Estado "...es un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Dícese de una acción que está políticamente orientada cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales"³³

Marx expresaba que el Estado es la organización que permite a la burguesía asegurar y consumir la explotación, y en manera alguna un ente en sí y por sí, ni es una realidad originaria como la clase social, sino el medio, la organización de poder que crea una de ellas para conservar su posición económica privilegiada.³⁴

Para Engels "El Estado no es en manera alguna un poder impuesto por la sociedad desde afuera (por una divinidad); tampoco es 'realidad de la idea ética', 'la imagen y la realidad de la razón', según pretende Hegel. Es más bien un producto de la sociedad en un determinado estadio de su desarrollo."³⁵

³³ Weber, Max. Op. cit., págs. 43 y 44.

³⁴ Marx, Carlos, citado por De la Cueva, Mario del análisis de su obra. Op. cit., pág. 374.

³⁵ Engels, Federico, citado por De la Cueva, Mario. Op. cit., pág. 375.

CONCEPTO JURIDICO DE ESTADO.

La concepción de Estado desde el punto de vista jurídico, debe de partir de un ángulo puramente jurídico, como sujeto de derecho. Kelsen lo define como "...la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que lo constituye..."³⁶

Rogina Villegas define al Estado como "una persona jurídica con poder soberano, constituida por una colectividad humana determinada territorialmente, cuyo fin (de dicha persona) es la creación y aplicación del Derecho al cual se encuentra sometida".³⁷

Burgoa señala que es difícil definir conceptualmente al Estado porque. "En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno".³⁸

CONCEPTO SOCIOLOGICO DE ESTADO.

La concepción sociológica define al Estado como un "poder", que puede ser social o político (Weber, Recasens Siches, Parsons, Chinoy), presente en todos los sectores de la vida social, legitimado para controlar los actos de todo

³⁶ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, pág. 215.

³⁷ Rogina Villegas, Rafael, mencionado por Burgoa Orihuela, Ignacio del análisis de su obra, en *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S. A., 6ª. ed., México, 1985, pág. 237.

³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. Pág. 97.

el congregado humano. Como elemento de la estructura social, influye en las conductas que asume el individuo.

Heller señala que el Estado no es espíritu objetivo, quien intente objetivarlo frente a su substancia humana psico-física, no le quedará nada en sus manos, porque el Estado no es otra cosa que una forma de vida humano-social, vida en forma y forma que nace de la vida.³⁹

La idea de un ser supremo inmerso en el Estado es manejada por Hegel, quien indica que el Estado es la peregrinación de dios por el mundo. Su poder es el de la razón, como voluntad que se realiza y expresa que cuando se piense en la idea de Estado, éste debe considerarse como un dios. Asimismo indica: "El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad."⁴⁰

Para Chinoy "...el Estado se refiere a aquellas instituciones que determinan quién tendrá el monopolio para el uso legítimo de la fuerza física dentro de un determinado territorio, y define como será organizado y utilizado el poder que deriva de ese monopolio. Las personas que ejercen este poder integran el gobierno."⁴¹

Sánchez Azcona señala que "El Estado no es una entidad sustante, es producto de la convivencia, es el resultado de la comunidad de las fuerzas sociales que requieren de un control que las equilibre y canalice. Fuerzas sociales que en el proceso de la historia van cambiando y, por lo tanto, modificando las estructuras estatales..."⁴²

³⁹ Heller, Herman, citado por de la Cueva Mario del análisis de su obra. Op. cit., pág. 189.

⁴⁰ Hegel. *Filosofía del derecho*. UNAM, México, 1985, pág. 242.

⁴¹ Chinoy, Ety. Op. cit. pág. 268.

⁴² Sánchez Azcona, Jorge. *Normatividad Social*. UNAM, México, 1983, pág. 81.

1.3.2. CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE ESTADO; UNITARIOS Y COMPUESTOS.

CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE ESTADO.

Con el objeto de crear una visión completa del presente trabajo, es importante señalar que Estado y Gobierno son dos instituciones diferentes. Si partimos que Estado es una forma de organización política de la sociedad y Gobierno es el conjunto de órganos que tienen el ejercicio del poder público, se deduce que la segunda institución forma parte de la primera en un orden jerárquico de dependencia, de acuerdo a la concepción del Estado moderno.

Sobre lo anterior, se considera pertinente aclarar que el gobierno, como forma de ejercicio del poder, surgió en la vida de la sociedad desde sus inicios, para evitar las conductas disgregadoras de la comunidad. Así, quien se constituía en jefe, tenía bajo su cargo el control del grupo y el manejo de las atribuciones emanadas de dicho poder. Cuando se conforma la sociedad en nación y se estructura bajo bases jurídico-políticas, contiene un territorio, población y poder soberano, da origen al Estado.

Acosta Romero opina que Estado "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas."⁴³

De lo expresado, las formas de Estado y las formas de Gobierno son dos conceptos diferentes. De acuerdo a Burgoa, "la forma de Estado es el modo o

⁴³ **Acosta Romero, Miguel**, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1986, pág 58.

manera de ser de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura.”⁴⁴

Badía elabora una clasificación con seis formas de Estado –las tres primeras existen hasta 1918 y las tres segundas surgen después de la primera guerra mundial-, cuyas características son las siguientes:⁴⁵

1. Estado Patrimonial
 - Presente en la época feudal.
 - Pueblo y territorio son patrimonio del rey.
 - El rey personaliza al gobierno.

2. Estado de policía.
 - Estado Absoluto.
 - La población es súbdito del rey.
 - El rey ejerce su voluntad sobre el pueblo.

3. Estado de Derecho. (Nace con la Revolución Francesa)
 - Gobierno constitucional.
 - División de poderes.
 - Frente al gobierno de los hombres, el gobierno de la ley.

4. Estado de Democracia Clásico.
 - Autogobierno.
 - Identificación de gobernantes y gobernados.
 - Gobierno de mayoría con respeto a la minoría.

⁴⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., pág. 400.

⁴⁵ Badía, Juan Fernando, citado por Burgoa, Ignacio del análisis de su obra. Op. cit., pág. 401.

5. Estado Autoritario.
 - Ciertas minorías son superiores a las masas.
 - El jefe, por ser más capaz, se eleva sobre las mayorías.
 - Abolición de los procedimientos electorales o de sus garantías.
 - Reducción de la libertad.

6. Estado de Democracia Progresiva.
 - Los factores económicos sobre las normas jurídicas.
 - Igualdad económica y social.
 - Sistema de vida (comunismo) sin Estado.

Rogina Villegas presenta también una clasificación de las formas de Estado, teniendo como base las elaboradas por Kohler y Oppenheimer. La clasificación realizada por este autor la desarrolla tomando en consideración el desenvolvimiento histórico de la organización humana, desde un punto de vista sociológico.⁴⁶

1. El Estado Religioso.
 - No llega a la categoría de Estado.
 - Primera forma de evolución histórica.
 - El jefe de Estado es representante de Dios.
 - La clase sacerdotal es la principal.
 - Solidaridad político-religiosa.
 - 1.1 Confederación de Totems (fusión de clanes) – egipcios, incas-
 - 1.2 Teocracia – nahoa, tolteca, china, japonesa –

2. El Estado Político.
 - Voluntad soberana
 - Organización firme.
 - Centralización y concentración de poder.

⁴⁶ Rogina Villegas, Rafael. *Teoría del Estado*. Ed. El Nacional, México, 1944, págs. 497-517.

- Estado omnipotente.
- 2.1. El Estado Ciudad.
 - 2.1.1. Estado Ciudad (absoluto)
 - 2.1.2. Estado Ciudad-Imperio (griega y romana)
 - 2.1.3. Estado Ciudad Comuna o Municipal
 - 2.2. El Estado Feudal.
 - 2.3. El Estado Nacional.
3. El Estado de Derecho o Estado Constitucional.
 - El Estado está subordinado al derecho.
 - Solidaridad social.
 4. El Estado Económico o Estado Cooperativo, Administrativo y de Servicios Públicos.

Para Burgoa, las formas de Estado devienen de una abstracción constitucional, en el marco del derecho local y del internacional. Funda su división en la soberanía, población y territorio. En este sentido, considera que el Estado es *Unitario* –simple o centralista- o *Compuesto* –complejo-.

El criterio utilizado por el autor en cita para hacer esta clasificación es el ejercicio de la soberanía en el Estado. Si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado Unitario, simple, como pasa en la república centralista como Francia, Colombia y otros países. Si, por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado Compuesto. El ejemplo característico es el Estado federal, del cual son muestras muy claras los Estados Unidos de Norteamérica, la República Mexicana y Argentina.

En virtud de que se considera que la división propuesta por Burgoa se apega a

la realidad jurídica actual, el presente apartado será elaborado conforme a su texto, por lo cual se desarrollarán los términos Estado Unitario y Estado Compuesto como el autor en cita menciona.

ESTADOS UNITARIOS.

La gestión administrativa, los Estados Unitarios la realizan a través de un órgano administrativo central, cuyas actividades al interior son encomendadas a órganos subordinados, mediante la descentralización funcional para la consecución de la política gubernamental.

En la presente forma de Estado, su territorio está dividido en departamentos o provincias y los titulares de las entidades son nombrados directamente por el ejecutivo central –con total dependencia de éste-, por lo cual ocupan el cargo sin el voto popular.

Por lo que se refiere a la actividad legislativa, se realiza en un solo órgano. Dicho órgano es unicameral y emite la normativa sobre todas las materias para su observancia general. Al interior, el aparato jurisdiccional actúa dentro de la competencia territorial correspondiente.

Kelsen considera que entre el Estado Unitario y el Estado Federal no hay diferencias esenciales, sino que ambas formas divergen en cuanto al grado de descentralización, siendo más acentuada ésta en el segundo que en el primero. “Lo único que distingue a un Estado Unitario dividido en provincias autónomas de un Estado Federal, es el grado de descentralización. Y así como el Estado federal, se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una Confederación internacional de Estados de un Estado Federal.”⁴⁷

⁴⁷ Kelsen, Hans. Op. cit., pág. 376.

En resumen, de acuerdo con el texto referido con anterioridad, las características substanciales del Estado unitario son las siguientes:

- a) De la administración:
 - Gestión administrativa centralizada.
 - Descentralización por función al interior.
 - Homogeneidad política.

- b) De la legislación:
 - Unicameral (órgano legislativo).
 - Emite normativa en todas las materias.
 - Aplicación en aparatos jurisdiccionales distribuidos en territorios.

- c) División territorial:
 - Constituido por departamentos o provincias.
 - Los titulares son nombrados por decisión del ejecutivo.
 - El cargo no requiere del voto popular.

ESTADOS COMPUESTOS.

Como ya mencionamos anteriormente el ejemplo característico del Estado compuesto es el Estado Federal. En él encontramos un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades federativas, una población propia, que es la del país entero: y un gobierno propio, el federal, a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Hay también una legislación federal, de la que forma parte en el lugar más destacado, la Constitución política que es la ley suprema de todo el país.

Los Estados miembros tienen también su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica, pero estos estados

miembros o entidades federativas sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. En lo que toca a los asuntos de interés general y en lo que se refiere a las relaciones internacionales, están subordinados a la federación en los términos señalados por la Constitución Federal.

En el Estado federal juega papel importante la competencia de los órganos. Como se trata de un Estado compuesto, la competencia está repartida o distribuida en forma escalonada. Los órganos federales son los supremos, le siguen los estatales o locales, y lo más reducidos son los municipales. Esta competencia también está repartida en razón de la materia. La constitución general señala las atribuciones y facultades de la Federación, que de ninguna manera puede invadir o lesionar los Estados miembros con sus leyes o actos.

El estado federal más importante del mundo, por sus orígenes, desarrollo y prácticas constitucionales, es el de los Estados Unidos de Norteamérica. Con respecto a él hay una serie de estudios doctrinales y una jurisprudencia constitucional que reviste el mayor interés para el estudioso de las estructuras federales.

Existen también otras figuras de Estados compuestos cuyo origen y régimen constitucional se deben al Derecho Internacional. Tales son por ejemplo, las federaciones y confederaciones de Estados. Surgen generalmente de tratados entre dos o más Estados, que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, pero sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados-miembros.

Ese órgano colegiado no llega a tener la personalidad jurídica de un super Estado, sino que los Estados que forman la federación, quedan libres de separarse de ella, e incluso, dentro de los límites de los tratados celebrados, de llevar adelante su propia política internacional.

En los últimos años esta figura de Estados compuestos ha adquirido mayor

importancia, especialmente en los países que van independizándose después de un periodo más o menos largos de coloniaje de parte de alguna potencia europea. ejemplos de esta figura son: la Federación de los Nueve Emiratos y Sultanatos del Golfo Pérsico, el de los Estados Unidos de Africa Central y el de la Federación de Malasia.

1.3.3. FORMAS DE GOBIERNO; MONARQUIA, DEMOCRACIA, REPUBLICA.

“El Gobierno es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad”⁴⁸

Posada, en su libro Derecho Político opina que el término Gobierno se aplica a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas.

Hecha esta distinción, por formas de gobierno se entiende la estructuración de los órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones.

Las formas de gobierno tienen pues un doble contenido: los órganos y las funciones del Estado que estos desempeñan y su clasificación puede abarcar a uno o a otro de dichos contenidos, por consiguiente puede haber formas de gobierno orgánicas y formas de gobierno funcionales, pudiendo combinarse unas con otras dentro del régimen jurídico fundamental de un Estado.

Desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno suelen dividirse en:⁴⁹

⁴⁸ **Burgoa Orihuela, Ignacio.** *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.* Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, pág. 367.

⁴⁹ **Burgoa Orihuela, Ignacio.** *Derecho Constitucional Mexicano.* Op. cit., pág. 467.

- a) República
- b) Monarquía

Desde el punto de vista funcional pueden dividirse en:

- a) Democracia
- b) Aristocracia
- c) Autocracia

MONARQUIA.

Esta forma de gobierno se caracteriza porque una sola persona –llamada “rey” o “emperador”- ejerce el órgano supremo de un Estado y se encarga del poder ejecutivo o administrativo. El poder es vitalicio y se transmite por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre.

Existen dos tipos de monarquía:

- a) Absoluta
- b) Limitada o constitucional

En esta clasificación sólo se toma en cuenta la manera como se ejerce el poder estatal.

La monarquía absoluta se caracteriza por estar el gobierno al solo arbitrio del rey o emperador, sin sujetarse a ningún orden jurídico preestablecido debido a que los ya existentes puede modificarlos, reemplazarlos o suprimirlos a su entera voluntad.

En este tipo de gobierno las tres funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial se centran en el monarca; él las ejerce a través de órganos que el

mismo crea.

La existencia de este régimen político se trató de justificar por el pensamiento de la Edad Media mediante el supuesto de que los reyes recibían su investidura y poder de Dios.

La monarquía limitada o constitucional, no permite la voluntad absoluta del rey, en este régimen la actuación del monarca está sometida por un orden jurídico fundamental (Constitución). Este ordenamiento no es creado por él, sino por un poder constituyente del pueblo representado en una Asamblea.

La autoridad e investidura del rey no se considera de origen divino, y a él sólo se le encomienda el ejercicio del poder ejecutivo; las funciones legislativas y judiciales depositan en órganos del Estado. El nuevo titular de la soberanía es el pueblo o nación, es decir la monarquía constitucional implica un régimen político de derecho.

REPUBLICA.

El término República ha tenido connotaciones muy distintas a través del tiempo. En Roma se le definió por su etimología como "cosa pública". Maquiavelo, en su obra "Del Espíritu de las Leyes" sostiene que los gobiernos pueden ser de forma republicana, monárquica o despótica. "El gobierno republicano es aquel en el cual el pueblo, en conjunto o sólo una parte de él tiene poder soberano".⁵⁰

Con frecuencia el término República se identifica con la idea de Estado en la terminología jurídico-política. Se habla de República Mexicana, Argentina, Francesa, como sinónimo de "Estado mexicano, argentino o francés". Cicerón opina que la "República es cosa del pueblo; y se entiende por pueblo no

⁵⁰ **Moreno, Daniel.** *Derecho Constitucional Mexicano.* Ed. Pax-México, 9ª ed., 1985.

cualquier agregado humano uniforme, sino una colectividad unida por las leyes y el interés común".⁵¹

Es importante reconocer que el concepto de república, desde que lo utilizó Maquiavelo, expresa la forma gubernativa que se enfrenta a la monarquía definiéndola como aquella forma en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo, por propia selección o decisión, a la persona que lo sucede.

Existen dos clases de república, la democrática y la aristocrática a las cuales ya Montesquieu hacía referencia al afirmar "que cuando en la República el pueblo tiene poder soberano, hay democracia y cuando el poder soberano se encuentra en las manos de una parte del pueblo, existe aristocracia"⁵²

Bodin usa el término república para indicar la monarquía, la aristocracia, la democracia; se tiene así in droit gouvernement, oponiéndola así a los regímenes basados en la violencia o la anarquía, hace una distinción entre formas de estados y forma de gobierno con base a la distinción entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía, donde se puede tener una monarquía, es decir un Estado en el que el poder soberano pertenece al rey, gobernada democráticamente por el hecho de que las magistraturas son atribuidas por el rey indiscriminadamente a todos, o una aristocracia democrática y así sucesivamente.

DEMOCRACIA.

La palabra democracia se ha usado en los más diversos sentidos, o bien en forma simplista, atendiendo a su etimología significa gobierno del pueblo. Lincoln la definió como un gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo,

⁵¹ Cicerón, citado por Burgoa Orihuela, Ignacio del análisis de su obra. Op. cit., pág. 491.

⁵² Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., pág. 387.

ideal soñado que parece inalcanzable.

En el devenir de la historia, el concepto ha mostrado una evolución e incluso desviaciones, ya que ha llegado a caer en formas de gobierno impuras como la demagogia.

Santo Tomás de Aquino también postuló a la democracia como la forma de gobierno que más conviene a los pueblos.

Kelsen señala que: "El Estado liberal es aquél cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ella están sometidos. Frente a esta forma se halla el Estado anti-liberal o autocracia, porque el orden estatal es creado por un señor único contrapuesto a todos los súbditos, a los que se excluye de toda participación activa en esa actividad creadora."⁵³

Karl Loewenstein indica: "Desde las revoluciones del siglo XVIII se han formado dentro de esta referida estructura diversos tipos que se diferencian entre ellos según qué detentador del poder ostente una situación preponderante. Sin embargo, los 'tipos' puros son relativamente raros. Son más frecuentes, por lo tanto, los casos que presentan combinaciones sincréticas en las cuales un determinado tipo adopta rasgos característicos de otros..."⁵⁴

Del análisis de la obra del autor mencionado por Burgoa, éste señala: "Para dicho autor la democracia puede organizarse diversificadamente en distintas especies gubernativas variables en cada Estado específico. Esta variabilidad obedece a las tradiciones, necesidades, problemática, temperamento y demás factores socioeconómicos, culturales, políticos y geográficos inherentes a cada pueblo o nación."⁵⁵

⁵³ Kelsen, Hans. Op. cit., pág. 414.

⁵⁴ Loewenstein, Karl, citado por Burgoa Orihuela, Ignacio del análisis de su obra. Op. cit., pág. 511.

⁵⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., pág. 511.

De las definiciones anteriormente referidas se infiere que no existe una idea uniforme de democracia, ni tampoco se registra uniformidad absoluta en la implicación estructural que a esta forma de gobierno se acostumbra atribuir, de acuerdo al criterio de Burgoa. Sin embargo, entre las diversas acepciones que la doctrina ha formulado sobre la democracia nuestro autor descubre denominadores comunes o elementos concurrentes, que en su opinión son:

1. Declaración dogmática sobre la radicación de la soberanía,
2. Origen popular de los titulares de los órganos primarios del estado,
3. Control popular sobre la actuación de los órganos estatales.
4. La juridicidad.
5. La división o separación de poderes, y
6. La justicia social.

Por otro lado, el maestro Tena Ramírez afirma que "la democracia moderna es resultante del liberalismo político porque constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, la libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo el poder de mando tiene por objeto en donde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina."⁵⁶

La llamada democracia pura o directa, en la que el pueblo ejerce directamente el poder jamás ha existido ni puede existir, mucho menos en nuestros tiempos, en los que la vida social ha adquirido una extraordinaria complejidad.

Una república verdaderamente democrática debía contar con la intervención en los negocios públicos de la totalidad del pueblo ejercida sin intermediarios. Kelsen considera que una democracia pura es tan irrealizable como la

⁵⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., 28ª ed., México, 1994, pág. 95.

autocracia pura.

En nuestro país, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Constitución Política".

Un breve análisis del texto nos demuestra los elementos de nuestro Estado, así como la forma de su gobierno en la que, como vimos antes, los ciudadanos eligen periódicamente al jefe del Estado, quien temporalmente desempeña sus funciones.

Es República Representativa porque el pueblo gobierna por medio de sus elegidos, además las leyes se elaboran por medio de sus representantes electos, a través de los cuales los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno.

Es República Democrática cuando existen Estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad llamado Estado Federal.

La forma de gobierno adoptada se constituye en un régimen presidencialista, algunas de cuyas características son: el presidente es elegido mediante voto por los ciudadanos, por un término de seis años. El poder ejecutivo es unitario, es decir de acuerdo con el artículo 80 constitucional se deposita en un solo individuo. Su elección se lleva a cabo de manera directa (art. 81), según los términos de la ley electoral.

1.3.4. EL PODER DEL ESTADO; DIVISION FORMAL DEL PODER DEL ESTADO.

EL PODER DEL ESTADO.

Es la institución política que maneja, a través de ciertas instituciones, a todos los miembros de la comunidad. El poder está dotado de las siguientes características: es un poder común, supremo, independiente e incondicionado.

El poder del Estado es un poder público. El poder público absorbe todos los demás poderes, se constituye en el monopolio legítimo del poder (Weber, Kelsen). Por lo cual es un error expresar que el Estado se divide en tres poderes, ya que el Estado es uno e indivisible y se desenvuelve en tres órganos o funciones para desarrollar su actividad dinámica mediante actos de autoridad que emanan de los diversos órganos del Estado.

Los objetivos prioritarios del Estado están estatuidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Le señala la normativa fundamental a la que debe sujetar su accionar en el ámbito socio-económico, cultural y humano de la nación. A través de este ordenamiento, establece los lineamientos para la organización del Estado, estatuyendo su forma y régimen de gobierno y sus fines ante el pueblo o nación.

Los fines del Estado no pueden ser diversos a los que le marca el pueblo, a través de su ordenamiento fundamental. Para que pueda llevar a cabo sus funciones, le otorga el poder público. "...los fines específicos de cada Estado son los mismos fines específicos de cada derecho fundamental, de lo que se colige, en sustancia, que el poder público no es sino el medio dinámico para la actualización permanente de ese derecho."⁵⁷

Al existir una ley suprema que limita los actos del poder público, lo obliga a que todo ordenamiento jurídico se encuentre subordinado a la misma y por lo tanto,

⁵⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. pág. 287.

ninguna autoridad estatal tiene más poder que el reconocido por la constitución. A esta exposición se le denomina Supremacía Constitucional, primer principio, y la consagra el artículo 133, que a la letra dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Sobre este principio, José Ma. Iglesias expresó: "Sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo".

A fin de que se puedan realizar reformas, modificaciones o adiciones a la Constitución se requiere de un procedimiento especial, diferente al señalado para las leyes secundarias, lo que le otorga la Rigidez Constitucional, segundo principio. Este principio está contemplado en el artículo 135 que expresa: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Otro de los principios que consagra la Ley Fundamental es el de Inviolabilidad, que significa que ninguna persona o grupos pueden desconocerla, cambiarla o sustituirla mediante la fuerza. La Constitución sólo puede ser quebrantada, desconocida o reemplazada mediante el consentimiento de la mayoría.

El poder del Estado actúa a través de ciertas instituciones, mediante las cuales

se manifiesta y funciona. Desde el momento que emanan de la ley fundamental, se expresa que están legítimamente constituidas; sin embargo, si estos órganos surgieran de un golpe de Estado, se hablaría de inconstitucionalidad del Poder del Estado, de donde surgiría la hipótesis de que el primero surge de un poder *de iure* (poder de derecho); y, el segundo, de un poder *de facto* (poder de hecho).

La Constitución es la base de la estructura jurídica del Estado, por lo tanto es la Ley Fundamental o Ley Primaria. Esta cualidad le otorga ser la fuente de validez formal de todas las normas secundarias. En la pirámide de Kelsen, ocupa el vértice y las normas secundarias de carácter general, abstractas, ocupan el segundo lugar (leyes), siguiéndoles las emitidas para un caso concreto y particular (decisiones administrativas y sentencias).

LA DIVISION FORMAL DEL PODER DEL ESTADO.

La Carta Magna señala en su artículo 49, que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, expresando que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. Menciona, además, que la excepción a esta normativa es por facultades extraordinarias al Ejecutivo por lo señalado en el artículo 29 del mismo ordenamiento. Asimismo, refiere que únicamente se otorgan facultades extraordinarias para legislar conforme lo señalado en el artículo 131.

La división funge como una distribución de facultades donde cada una de las entidades que conforman el Estado –Ejecutivo, Legislativa y Judicial- realizan las actividades que les señala la Constitución. A través del máximo ordenamiento se limita la esfera de competencia de cada uno de los poderes. Las atribuciones que les confiere son propias de cada uno y las acciones que realicen fuera de ámbito, se consideran anticonstitucionales, ilegales.

Por la nominación de cada uno de los poderes del Estado, se podría inferir que uno ejecuta, otro legisla y el último juzga. Sin embargo, por las funciones estatuidas, es imposible asignar en forma tan exclusiva esa función. La ley suprema otorga actividades en ese sentido a los tres órganos.

Así, el Ejecutivo legisla al tener señalado en el artículo 29 y 131 esta facultad; y, juzga, cuando hace abandonar a un extranjero el país, sin juicio previo, como lo señala el artículo 33.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo, la actividad administrativa está expresada en el artículo 73, fracción VIII -sobre los empréstitos-, al señalar "...para reconocer y mandar pagar la deuda nacional..."; y, juzga, cuando se constituye en jurado para substanciar el procedimiento de juicio político, como lo indica el artículo 110.

El Judicial administra cuando elabora su propio presupuesto, como lo indica el artículo 100, 9º párrafo; y, legisla cuando la jurisprudencia que emite es de observancia obligatoria en los casos que señale la ley, artículo 94, párrafo 7º.

La división de los poderes es un tema que ha generado discusión. Así, Kelsen señala: "...no es posible definir las líneas que separan estas funciones entre sí, ya que en su mayoría los actos del Estado son al propio tiempo de creación y de aplicación del derecho... Difícilmente es posible, y en todo nunca es deseable, reservar incluso la legislación –que es sólo una cierta especie de creación jurídica- a un ‘cuerpo separado de servidores públicos’, excluyendo de tal función a los otros órganos.”⁵⁸

Para Faya Viesca, la división de poderes tiene su origen en el derecho administrativo, el cual limita el ámbito de competencia en la Administración Pública y los Poderes Legislativo y Judicial y considera que: “Lo cierto es que en México el ámbito de la Administración Pública se ha fortalecido y extendido

⁵⁸ Kelsen, Hans. Op. cit., pág. 319.

cada vez más. Pensamos que lo importante no estriba en limitar la actividad de la Administración Pública, sino en vigilar que la administración no exceda la esfera de sus atribuciones.”⁵⁹

Acosta Romero manifiesta: “De acuerdo con nuestro criterio, consideramos que no existe división de poderes, existe el ejercicio de una sola actividad, que es la del Estado y que se ha dividido, por razones de trabajo, de colaboración más eficaz, para el desarrollo de esa actividad, en distintos poderes, sin que esto quiera decir que necesariamente tengan fuerzas y contrapesos...”⁶⁰

Burgoa indica que existe una subordinación fáctica del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, situación que se da también entre los gobernadores estatales y las legislaturas locales y expresa: “La causa de este antidemocrático fenómeno no es evidentemente jurídica, sino humana ...que opera en varios aspectos al margen de la Constitución, de la que sólo respeta sus formas...”⁶¹

De lo expresado por los autores mencionados, coincidimos con lo manifestado por Burgoa, toda vez que el Ejecutivo en nuestro país ha ido menguando los poderes de las otras entidades del Estado, convirtiéndolas en “colaboradores”. Si bien es cierto que el Ejecutivo no puede detener la actividad del Estado ante continuos cuestionamientos de los poderes Legislativo y Judicial, debe existir un punto de equilibrio entre los tres, para lograr que el Ejecutivo limite su accionar a lo que esta facultado expresamente por el máximo ordenamiento y no rebase lo estatuido.

⁵⁹ **Faya Viesca, Francisco.** *Administración Pública Federal.* Ed. Porrúa, S.A., 1ª ed., México, 1979, pág. 39.

⁶⁰ **Acosta Romero, Miguel.** Op. cit., pág. 77.

⁶¹ **Burgoa, Orihuela Ignacio.** Op. cit., pág. 735.

1.3.5. EL PODER EJECUTIVO; FACULTADES METAJURIDICAS DEL PRESIDENTE, ARTICULOS 89 Y 90 CONSTITUCIONALES; EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

EL PODER EJECUTIVO.

Las características del sistema presidencial son las siguientes:⁶²

- a) El poder ejecutivo es unitario.
- b) El presidente es electo por el pueblo.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
- e) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- f) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

FACULTADES METAJURIDICAS DEL PRESIDENTE, ARTICULOS 89 y 90 CONSTITUCIONALES.

- a) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

⁶² **Carpizo, Jorge.** *El presidencialismo mexicano*, Ed. Siglo XXI, 8ª ed., México, 1988, pág. 14.

- b) Nombrar y remover a sus principales colaboradores.
- c) Nombrar con la ratificación del Senado a los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- d) Disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, y para los mismos objetivos, disponer de la guardia nacional con el consentimiento del Senado.
- e) Presentar la iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
- f) Designar, con la ratificación que otorgue el Senado, al Procurador General de la República.
- g) Dirigir la política exterior.
- h) Celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la ratificación del Senado.
- i) Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- j) Conceder, conforme a las leyes, los indultos en el D.F., tanto en materia federal como del orden común.

- k) Con la ratificación de la Cámara de Diputados designa a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- l) Definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención en su operación, así como las relaciones de éstas con las entidades públicas.
- m) Planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional.
- n) Celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales.
- o) Expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio a todo extranjero cuya permanencia estime inconveniente.
- p) Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el Congreso de la Unión.
- q) Elaborar iniciativas de leyes y decretos; así como de los demás ordenamientos de carácter general, para la observancia de las leyes expedidas por el Congreso.
- r) Es la suprema autoridad agraria y por tanto puede: reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo; otorgar concesiones para la explotación de recursos; establecer reservas nacionales; resolver los límites de terrenos comunales; resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas; fijación de la extensión de terrenos; declaración de nulidad de contratos; nombramiento de los cinco integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario.
- s) Expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, en materia federal y del D. F.

- t) Suspender las garantías individuales -por un tiempo limitado-, en todo el país o en lugar determinado, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, con aprobación del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en caso de receso.
- u) Proponer al Senado la tema para el nombramiento de gobernador provisional en el estado donde hayan desaparecido todos los poderes.

B) Provenientes de la ley ordinaria:

- a) Presentar en forma exclusiva, el proyecto de Ley de Ingresos.
- b) Presentar en forma exclusiva, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal.
- c) Participar, de acuerdo con la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica en el proceso económico, producción, distribución, cambio y consumo.
- d) Instrumentar la política monetaria a través de la serie de mecanismos jurídicos que la ley orgánica otorga al Banco Central.
- e) Establecer las bases para la inversión extranjera.
- f) Intervenir en el sistema educativo a través de la SEP.
- g) Otorgar y revocar las concesiones de los canales de radio y televisión.
- h) Efectuar los nombramientos, de acuerdo con la ley respectiva, de los funcionarios de las entidades públicas.

Limitaciones

- a) La prensa.
- b) La caducidad y la prescripción.
- c) El Juicio de amparo.
- d) Los partidos políticos.
- e) Los de carácter internacional.
- f) La organización no controlada, como el nacimiento del "sindicalismo independiente".
- g) La iglesia católica.
- h) El voto de castigo.

EI PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

Con el objeto de desarrollar el presente apartado, es necesario indicar que existen dos tipos de sistemas de gobierno: *el parlamentario* y *el presidencial*. La diferencia entre ellos está en la forma en que interactúan entre sí las estructuras del poder político del Estado. En este sentido, el grado de separación que exista entre los poderes ejecutivo y legislativo dará la ubicación del sistema adoptado en un país.

Carpizo señala diversas características de los sistemas parlamentario y presidencial y algunas de las mencionadas por el autor en cita son las siguientes:⁶³

Sistema de gobierno Parlamentario	Sistema de gobierno Presidencial
<ul style="list-style-type: none"> • El poder ejecutivo es doble: jefe de representación y protocolo y jefe de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • El poder ejecutivo es unitario, realiza las funciones de jefe de estado y jefe de gobierno.
<ul style="list-style-type: none"> • Los miembros del gabinete son también del parlamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • El presidente y los secretarios no son miembros del congreso
<ul style="list-style-type: none"> • El primer ministro tiene supremacía en el gabinete. 	<ul style="list-style-type: none"> • El presidente nombra y remueve a los secretarios de estado.
<ul style="list-style-type: none"> • El gabinete subsistirá si cuenta con la mayoría parlamentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.
<ul style="list-style-type: none"> • El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los partidos de coalición 	<ul style="list-style-type: none"> • El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

Del análisis del cuadro anterior, podemos señalar que el sistema implantado en nuestro país es el presidencial, con la característica de que existe una preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo. Acosta Romero indica que el sistema mexicano tiene la siguiente forma:⁶⁴

1. Se reúne en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
2. No hay Primer Ministro, ni Gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.
3. El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto

⁶³ Carpizo, Jorge. Op.cit., págs. 13, 14.

⁶⁴ Acosta Romero, Miguel. Op. cit., págs. 80, 81.

de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, central y paraestatal.

4. El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, central y paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.
5. La suma de facultades que da la Constitución al Presidente de la República en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorga a los otros poderes de la Unión.
6. El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República.

1.3.6. EL FEDERALISMO. ANTECEDENTES.

A grosso modo, el régimen federal es una forma organizacional de gobierno, a fin de crear un Estado fuerte con fines de salvaguarda hacia el exterior y de orden y convivencia al interior. A través de este gobierno los estados que la conforman pactan una alianza de ayuda mutua y de búsqueda de solución de las controversias que surjan entre ellos conforme a las disposiciones estatuidas en una ley máxima denominada Constitución.

Federación es un vocablo derivado del latín *foedus*. *Foederare*: a unir, a ligar o componer.

Schmitt define a la federación como "... la unión permanente basada en libre convenio, y al servicio del fin común de la auto conservación de todos los

miembros mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común.”⁶⁵

Del análisis etimológico de la palabra surge la idea de que el Estado, organizado mediante un gobierno federal, está integrado por estados independientes, autónomos, con estructura político-jurídica propia, establecidos en un territorio con una determinada población.

Burgoa señala “...un Estado federal es una entidad que se crea a través de composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación o, hablando con más propiedad, de un Estado federal deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.”⁶⁶

En la unión de los estados están inmersos muchos factores que pueden ser de tipo económicos, sociales, de protección, de lucha ante un enemigo común - como sucedió con los estados del país del norte, ejemplo clásico de federalismo-. A través de esta unidad, el Estado se compromete a salvaguardar la integridad de la entidad federativa de invasión o violencia exterior.

La conjunción de los estados miembros se realiza mediante un pacto de unidad política, donde existirá una dualidad (Estado federal-estado local), de gobiernos, poderes, leyes, aparatos jurisdiccionales, etc., con facultades claramente determinadas a cada entidad política para la consecución de las acciones propias de su esfera, convirtiéndolas así en actividades de

⁶⁵ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, Ed. Editora Nacional, México, 1981, págs. 421-424.

⁶⁶ Burgoa, Orihuela Ignacio. Op. cit., pág. 405.

competencia federal o local.⁶⁷

Para Montesquieu “esta forma de gobierno es una convención por la cual varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. En una sociedad de sociedades que forman una nueva que puede crecer mediante nuevos asociado, hasta que su poder sea suficiente, para la seguridad de sus miembros.”⁶⁸

1.3.6.1. ADOPCION Y CARACTERISTICAS DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

Cuando en 1821 México surge a la vida independiente, después de más de trescientos años de colonialismo español, se presenta la necesidad de crear un máximo ordenamiento que legitime su movimiento libertador ante su antiguo conquistador y ante el mundo y le permita organizar el gobierno en beneficio propio.

La discusión medular estuvo dirigida en la forma de gobierno. Por un lado, la capital pugnaba por una organización centralista y, por la otra, las provincias reclamaban el régimen federal. Para ellas, el federalismo era lo más viable, en virtud de que había observado el auge económico logrado en los estados del país del norte y por haber considerado independencia del poder central a través de las diputaciones señaladas en las Cortes de Cádiz, cuya Constitución llegó a las provincias en 1820.

El 12 de mayo de 1823, Jalisco inicia la presión al proclamar su independencia por medio de su Junta Provincial, declarando revocar su decisión únicamente si

⁶⁷ Sayeg Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1987, pág. 191.

⁶⁸ Montesquieu, citado por Burgoa, Ignacio del análisis de su obra. Op. cit., pág. 412.

se adoptaba el sistema federal como forma de gobierno. A esta entidad le siguen Querétaro, Yucatán y Sonora.

Ante esta actitud de las provincias, el Primer Congreso Constituyente emitió un voto a favor del federalismo indicando el 12 de junio de 1823: "El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación." Con esta medida concluyó la pugna entre los centralistas y los federalistas y se evitó la segregación de la nación mexicana.

Servando Teresa de Mier se opuso a la implantación del sistema federal de gobierno, aduciendo que si bien la república vecina había encontrado la prosperidad, para México sería la ruina, porque ellos eran estados separados y se habían unido para luchar en contra de su opresor, Inglaterra, y nuestro país ya estaba unido y esta forma de gobierno nos dividiría⁶⁹. Pero sus palabras sólo encontraron eco en Carlos María de Bustamante. Al final, ambos solicitaron que si se definía por el federalismo, éste se implantara poco a poco, para ver las ventajas o desventajas que ocasionaría a los pueblos. Pero sus recomendaciones no fueron escuchadas, ya que para las provincias era el sueño dorado de encontrar la mayor suma de libertades posibles para alcanzar su propio desenvolvimiento político al margen del gobierno central.

El Segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823. Para conciliar los reclamos del centro y de la provincia, Ramos Arizpe, principal defensor del federalismo —estuvo presente en las Cortes de Cádiz y pugnó por cierta autonomía a las provincias del virreynato—, sugirió el establecimiento de la fórmula republicana y federal, la cual fue aceptada y

⁶⁹ Teresa de Mier, Servando. *El pensamiento del Padre Mier*, SEP, México, 1944, pág. 75.

anexada al Acta Constitutiva cuyo artículo 5o. estableció la forma de república representativa popular federal y el 7o. enumeró los Estados de la Federación hasta ese momento participantes.

Al establecer la Constitución de 24 como gobierno de la nación la forma republicana representativa popular federal, compuesta por veintiún estados independientes libres y soberanos y 5 territorios señalados en su artículo 6o., se expidió un manifiesto a la nación para hacer del conocimiento del pueblo mexicano el documento en cita. En dicho manifiesto señala que con esta forma de gobierno los estados tendrán los siguientes beneficios:

- Leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias.
- Dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad.
- Dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible.
- Proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos.
- Poner a la cabeza de su administración sujetos amantes del país.
- Crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes.
- Terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado
- En una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835 y permaneció sin alteraciones hasta su abrogación. En octubre de ese año, después de reunido el Congreso con los poderes que le confería la Carta de 1824, y sin facultad expresa para ello, se convirtió de órgano constituido, en Asamblea Constituyente; y expidió un documento que se conoce con el nombre de Bases para la nueva Constitución, que se elevó a la categoría de Ley Constitucional, la cual cobró forma en las Siete Leyes Constitucionales. En este documento se modifica el régimen de federal a central y los estados se convierten en departamentos, con autonomía restringida y sus gobernadores nombrados por el presidente. La implantación del centralismo corrió a la par de la dictadura de

Santa Anna.

Posteriormente, el entonces Presidente Santa Anna lanzó una convocatoria prevista en el Plan de Tacubaya para un congreso constituyente, el cual debería quedar instalado el primero de junio de 1842. Dicho congreso fue disuelto, nombrándose en su lugar una "Junta de Notables", la cual expidió las llamadas bases de Organización Política de la República Mexicana. Nuevamente se implanta el régimen central, establecido en la Constitución de 1836.

En esta época, nuestro país declara la guerra a los Estados Unidos de Norteamérica, situación que aprovecha el partido federalista para oponerse a la forma de gobierno centralista.

Así las cosas, el 4 de agosto de 1846, el General Mariano Salas formuló un plan en la Ciudadela de México, que desconoció el régimen centralista y pugnó por la formación de un nuevo Congreso. Dicho Congreso estaría integrado por representantes nombrados popularmente, teniendo como base las leyes electorales utilizadas para el nombramiento del Congreso de 1824.

El Congreso de referencia, quedó instalado el 6 de diciembre. Uno de los primeros actos del nuevo Congreso consistió en restaurar la vigencia de la Constitución de 1824 y de su Acta Constitutiva, reimplantándose así el régimen federal. Este ordenamiento constitucional fue objeto de modificaciones para adaptarse al estado de cosas que prevalecía en 1847, a través del Acta de Reformas que se expidió el 18 de mayo del mismo año, con la participación de Mariano Otero.

Comonfort, en su carácter de presidente sustituto, trató de evitar la entrada en vigencia de la Constitución del 24, junto con su Acta de Reformas, y las sustituyó por el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, -

elaborado por José María Lafragua, de un matiz centralista nuevamente, bandera del partido conservador. Este ordenamiento tuvo una vida corta, ya que estaba por iniciarse la discusión del Proyecto Constitucional.

El estatuto de Comonfort fue suplido por la Constitución de 1857. El régimen federal es finalmente acogido e implantado definitivamente en México por voluntad unánime del Congreso Constituyente –fue aprobado por los 84 diputados participantes-. El artículo respectivo que decía: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federativa, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, establecida según los principios de esta ley fundamental.” es reproducido en el artículo 40 de la Constitución de 1917. En el Libro de Actas de la Comisión Legislativa del 17 se consigna la aprobación del texto por unanimidad.

1.3.6.2. LA DISTRIBUCION DE FACULTADES ENTRE FEDERACION, ESTADO Y MUNICIPIO.

Las bases que delimitan las facultades entre los estados y la Federación se encuentran consignadas en el artículo 124, que establece: “Las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Esto significa que entre la Federación y los Estados existe una clara delimitación de competencias.

El artículo. 115 de la Constitución establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Al igual que en la Federación, los Estados tienen tres poderes (artículo 116): el Ejecutivo, representado por un gobernador elegido de manera directa y por un

período de seis años; el Legislativo, que lo integra la legislatura local, con un número de representantes proporcional al de habitantes de cada Estado, en ningún caso el número podrá ser menor a 7 diputados, en aquellos estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; 9 diputados cuando el número de habitantes no llegue a 800,000; y 11 diputados cuando el número de habitantes sea superior a esta cifra.

El poder Judicial de una entidad federativa está formado por un Tribunal Superior de Justicia y los juzgados del orden común, civiles, penales, etc., de conformidad con su ley orgánica.

Entre las facultades consignadas a los Estados se halla la de arreglar este sí por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero con la aprobación del Congreso de la Unión.

Las Entidades Federativas tienen una serie de limitaciones, que en cierta forma constituyen la contrapartida de las Facultades del Congreso General. Las limitaciones son, entre otras, de acuerdo a lo señalado en el artículo 117 Constitucional:

1. Celebrar alianza, tratado o coalición con otros estados, o con potencias extranjeras (fracción III).
2. Acuñar moneda o emitir papel moneda (fracción III).
3. Emitir estampillas o papel sellado (fracción III).
4. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (fracción IV).
5. Prohibir o gravar, directa o indirectamente la entrada en su territorio o salida

de alguna mercancía nacional o extranjera (fracción V).

6. Expedir disposiciones fiscales que importen diferencias en razón de la procedencia de las mercancías (fracción VII).
7. Celebrar empréstitos, salvo para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos (fracción VIII).

Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Los estados coadyuvan, a través de las legislaturas locales en las reformas constitucionales, según el requisito exigido para que exista una reforma constitucional, además de la aprobación del Congreso, el acuerdo mínimo de dos terceras partes de las legislaturas estatales.

El Municipio es la célula primaria de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado, y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos. En la jerarquía de la organización política, en la cúspide se encuentra el Poder federal; en segundo lugar, la entidad estatal; y, en tercero, el Municipio.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define al Municipio como "...la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios estados y federación."⁷⁰ Burgoa lo define así: "El Municipio implica en esencia una forma jurídica política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de una entidad estatal misma; pues, ella tiene un territorio, una población un orden jurídico, un poder

⁷⁰ Nava Negrete, Alfonso. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 9ª ed., México, 1996, pág. 2166.

público y un gobierno que lo desempeña.”⁷¹

El primer municipio español de la Nueva España y de América fue el que instaló Hernán Cortés, en la población que denominó La Villa Rica de la Veracruz, con el fin de justificar la conquista, y no por su vocación democrática.

Aun cuando las Constituciones de 1824 y 1857 fueron documentos de vanguardia, no contemplaron al Municipio como un nivel de gobierno. En la Constitución de 1857, únicamente se mencionan al Distrito Federal y Territorios Federales, dejando al margen el régimen municipal, pese a que el diputado Castillo Velasco, presenta un proyecto en el que propone tres adiciones, que a la postre fueron desechadas:

Adición 1: "Toda municipalidad con acuerdo de su Colegio Electoral, puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".

Durante la época del porfiriato, los municipios prácticamente desaparecieron. A través de la designación del gobernador en turno de jefes políticos, prefectos y subprefectos, se nulifica la presencia democrática y popular de esta entidad pública.

Desde las luchas revolucionarias, Venustiano Carranza, plantea la necesidad de establecer los mecanismos para asegurar la libertad municipal, como base de la división política de los Estados, y fundamentar, desde esta entidad, la garantía de la práctica democrática.

Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana enarbolaron la bandera del Municipio Libre como forma para llegar a democratizar la

⁷¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., pág. 875.

estructura política y administrativa del País, para lo cual pugnan por la abolición de las jefaturas, prefecturas y subprefecturas existentes y la implantación del Municipio Libre.

Los Constitucionalistas de 1917 recogen los reclamos de un Municipio Libre establecidos, principalmente, en los planes políticos, como el Programa del Partido Liberal Mexicano, el Programa del Partido Democrático, el Plan de Valladolid, el Plan de San Luis, el Plan Político Social de 1911, el Pacto de la Empacadora, el Programa de Reformas formulado por los zapatistas y el Plan de Guadalupe.

Venustiano Carranza, ya en el poder, presentó un proyecto de Constitución para cristalizar la existencia de la entidad pública. Después de las modificaciones realizadas por la Asamblea Legislativa, la Constitución de 1917 plasmó por primera vez la existencia del Municipio, bajo los siguientes principios:

- El Municipio Libre.
- El Municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa.
- La administración del Municipio por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.
- La libre administración de la hacienda municipal.
- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

“Conceptualmente el Municipio es una persona de derecho público constituido por una comunidad humana, asentado en un territorio determinado que administra sus propios y determinados intereses y que depende de una entidad pública superior. Está integrado por un cuerpo colegiado y deliberante que tiene que normar lo relativo a la prestación de servicios que el propio Municipio tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo encabezado por la autoridad de un jefe, llamado Alcalde, Intendente, y en nuestro País, Presidente Municipal. Este último es de elección popular.”⁷²

El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del gobierno estatal (artículo 115). Algunas de las bases Constitucionales son las siguientes:

Los Municipios son administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa y no existe autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado (fracción I).

Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su presupuesto conforme a la Ley. La Constitución señala cuáles son las competencias de los Municipios en cuanto a la prestación de servicios públicos y prevé la posibilidad de que los Municipios de un mismo Estado puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que corresponda (fracción II).

Los Municipios tendrán a su cargo, cuando la ley lo determine, los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines; H) Seguridad pública y tránsito; e i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-

⁷² **Meigar Adalid, Mario.** *Descentralización Municipal.* Cuadernos de Descentralización No. 4. Subsecretaría de Planeación. Dirección General de Administración de la Secretaría de Salud. México, 1995, pág. 18.

económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (fracción III).

Los Municipios administran libremente su Hacienda (fracción IV).

Los Municipios están facultados para administrar y formular la zonificación de planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales (fracción V).

Los Municipios conjuntamente con la Federación y las Entidades Federativas planearán y regularán las llamadas conurbaciones: dos o más centros situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas que formen o tiendan a favorecer una continuidad demográfica (fracción VI).

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren (fracción VII).

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados y con base en lo dispuesto en el Artículo 123 Constitucional (fracción VIII).

El municipio es el primer nivel de gobierno. De acuerdo con Burgoa, es la célula primaria y básica del sistema democrático, constituido –como un organismo viviente-, de familias y éstas de individuos, quienes, en conjunto, forman la colectividad municipal como célula primaria sociopolítica del Estado mexicano.⁷³

Por lo establecido en el artículo 115 constitucional, el municipio está subordinado a las legislaturas estatales correspondientes. Su esfera de competencia se finca en las disposiciones que emanan del artículo 124 de la Carta Magna, el cual señala que lo que no está conferido a la Unión se

⁷³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., págs. 898 y 900.

entiende reservado a los Estados y existe la interpretación acreditada de que lo que no está atribuido de manera expresa a los poderes locales recae en la órbita municipal.

1.3.6.3. "EL NUEVO FEDERALISMO", REFORMAS.

"Las características de un Estado federal son las siguientes: una constitución, expresión del orden total que crea dos órdenes (el de la federación y el de las entidades federativas) delegados y subordinados, pero coordinados entre sí; las entidades federativas gozan de autonomía y por ello se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno sin contravenir la Constitución General que es una norma jerárquicamente superior; prevalece en grado elevado de descentralización jurídica, cierto poder político del Estado, emanado de la Constitución, en tanto unidad del estado federal requiere de un sistema de distribución de competencias que permita la coexistencia de dos órdenes jurídicos coextensos y coordinados entre sí; las entidades federativas intervienen en la formación de la voluntad federal mediante el proceso de reforma constitucional y a través de una "Cámara Federal" o "Senado" y la noción de soberanía sólo es válida para la conformación de los poderes del Estado y para la participación del derecho internacional."⁷⁴

Goefrey Sawyer identifica tres tipos de federalismo:⁷⁵

- Federalismo Coordinado (o competencial). De acuerdo a este autor, el método operatido seguido se funda en lo establecido en la Constitución correspondiente. Las esferas competenciales de la Federación y Estados actúan en una estricta separación y no se interrelacionan sus funciones. La

⁷⁴ Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo. La descentralización*. Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, págs. 53 y 54.

⁷⁵ Sawyer, Geoffrey, citado por Ortega Lomelín, R. del análisis de su obra. Op. cit., págs. 57-59.

igualdad formal se traduce en igualdad real.

- El federalismo cooperativo. Implica, para nuestro autor, que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales aborden en común determinados fines, colaborando estrechamente en su consecución; aportando ambas instancias públicas facultades y recursos. Además, señala que existen seis mecanismos de cooperación, tomando como base la experiencia Norteamericana: a) colaboración informal, a través de asesoría y consejo técnico; b) acuerdos formales sobre determinados aspectos administrativos; c) intercambio y prestación común de servicios del personal técnico; d) colaboración legal, a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa; e) ayudas en dinero a los estados y créditos federales; y f) cooperación horizontal, materializada en arreglos y convenios entre regiones, sin intervención del Gobierno Federal.
- El federalismo orgánico. "...es aquél en el cual el Gobierno Federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde al primero llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado."⁷⁶

De acuerdo con Ortega Lomelín, el federalismo competencial es el que reúne los elementos formales de un estado de derecho, al estructurar su esquema operativo en el principio de legalidad y de competencia. Sin embargo, menciona también, que esta figura ha perdido peso, al desvalancearse la distribución de competencias hacia la autoridad competente, por la carga de responsabilidades y recursos para atender -en algunos casos justificadamente-, exigencias generales, y en otras, con una dudosa necesidad y apremio.

Por lo expresado, se puede inferir que el federalismo existente en nuestro país

⁷⁶ Idem., págs. 58 y 59.

ha sido orgánico; mas sin embargo, existe fundamentos legales para transformarlo en de cooperación, para frenar con ello la dinámica centralizadora del Estado y, a través de la descentralización administrativa, fortalecer el federalismo.

En México el principio de coordinación se funda en el artículo 116 constitucional y en el sistema nacional de planeación democrática. El artículo 25 constitucional establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, ya que éste planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. El artículo 26 señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y que la ley determinará las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los planes y programas.

“La Ley de Planeación desarrolla esos conceptos en sus artículos 2º, 25, 28 y 33 a 36 al señalar, entre otros aspectos, que entre los principios de planeación está el fortalecimiento de la forma de gobierno, incluido el federalismo, precisando el propósito de fortalecer éste para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización. La misma ley también sustenta la existencia de programas regionales cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa y respecto de los cuales se coordinarán los gobiernos de éstas. El propio ordenamiento delimita el objeto y los propósitos de la coordinación entre esferas de gobierno.”⁷⁷

Para Ruíz Massieu “Si el federalismo inicialmente se abordó como un esquema para repartir las competencias públicas en dos órdenes de gobierno con el ánimo de favorecer la democracia, más tarde ha de mirarse también como un esquema de cooperación entre las esferas político-territoriales para potenciar la acción pública y lograr un balance mayor de los niveles de desarrollo de las

⁷⁷ Ortega Lomelín, Roberto. Op. cit., pág. 64.

regiones y de las entidades que componen la unión⁷⁸

El autor en cita señala que el federalismo es un esquema para el desarrollo económico y por lo tanto debe contribuir a una distribución equilibrada de la actividad económica entre todos los estados que forman parte del pacto federal. Además, indica que la descentralización, vista como un proceso de contenido administrativo, político, social, económico y cultural, es una dimensión del nuevo federalismo, que enfatiza la eficiencia del sistema nacional, en torno al principio de escala de organizaciones que favorece los rendimientos.

Bajo este contexto, el 22 de marzo de 1995 el Dr. Ernesto Zedillo inauguró el Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo, en el cual se distinguieron y analizaron distintos temas relacionados con este tópico.⁷⁹

Con un total de 37 ponencias, 240 personas, en un proceso participativo y democrático, tuvieron la oportunidad de aportar un conjunto de conceptos y compromisos para un auténtico federalismo, resumidos de la siguiente manera:

I. Problemas que enfrenta la práctica del federalismo en México.

Centralismo, presidencialismo acompañado del ejercicio exacerbado del poder e insuficiente responsabilidad política y social del Presidente frente a los estados; postración del municipio, pasividad, del Poder Judicial Federal, iniquidad en la distribución del ingreso, inoperancia del sistema de división de poderes y deficiencia en Sistema de Participación Democrática.

⁷⁶ Ruiz Masieu, J.F., citado por Ortega Lomelín, R. del análisis de su obra. Op. cit., págs. 59-63.

⁷⁹ Foro Nacional. *Hacia un nuevo Federalismo*. Memorias, págs. 427-438.

II. Características de un federalismo hacendario para la época.

- Federalismo hacendario. Donde los estados y municipios tengan capacidad fiscal y presupuestal para otorgar estímulos y desarrollarse autónomamente.
- Racionalidad jurídica. Mediante la aplicación del derecho vigente y existencia de una cultura del federalismo basado en el respeto a la autonomía real.
- División de poderes y definición de competencias. Donde en municipio sea la base del sistema federalista, con un nuevo modelo de organización política que de autonomía al ayuntamiento, donde se den espacios y condiciones para una participación más democrática en el desarrollo estatal y municipal. Con una auténtica división de poderes y una definición clara de responsabilidades y competencias de los tres niveles de gobierno.
- Federalismo democrático y participativo. Con la organización de la sociedad civil y su participación en decisiones públicas. Un federalismo con equidad social y bien común, promotor de la organización social

III. Formas de contribución de la democracia al avance del federalismo.

- Reforma política del Estado. Otorgando legalidad y legitimidad a los gobiernos y a sus poderes federales, por medio de gobiernos legítimos que tengan la representación real del pueblo, dando a los organismos

electorales autonomía e independencia absoluta. Sustentando una reforma política o reforma de Estado, lo cual implica reformar el poder, limitando el poder presidencial.

- Transparencia financiera. Por medio del manejo transparente, claro y equitativo en todos los niveles de gobierno.
- Desarrollo regional propiciando el desarrollo integral y fortaleciendo la identificación de distintas soluciones en diferentes lugares.
- Poder público, más eficaz y efectivo para el diseño de las políticas públicas, con base en las funciones de cada nivel de gobierno y en la voluntad popular. Respetuoso hacia las distintas autoridades, la autonomía municipal y las decisiones locales, con base en la redistribución del poder político en todos los niveles de gobierno.
- División de poderes, con mayor y mejor equilibrio de poderes. Un Poder Judicial independiente y una Suprema Corte como supremo poder, controlador de la constitucionalidad de los actos de autoridad.
- Participación ciudadana, sensibilizando respecto a la importancia de la responsabilidad participativa, abriendo nuevos canales de cooperación y comunicación entre sociedad civil y gobierno.

IV. Acciones concretas para el avance del federalismo.

- Información y difusión. Optimizar la información sobre las actividades y políticas que se aplican en las administraciones municipales y estatales.

- Reforma política electoral, concluyendo las reformas federales y locales, permitiendo la participación de todo tipo de elecciones a partidos regionales y municipales.

- Participación social. Se plantea la necesidad de reformar el artículo 26 constitucional para que la integración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo sea democrático y su cumplimiento se sujete a sanción, estableciendo foros de consulta ciudadana, fomentando la planeación regional con consulta democrática partiendo del municipio y reglamentando la realización de audiencias públicas de los senadores y diputados en sus respectivos estados.

- Marco jurídico. Reformar el artículo 108 constitucional para que el ejecutivo deje de ser inimputable y responda de sus actos. Definir con claridad cuáles son las facultades y responsabilidades del Gobierno Federal. Cumplir de manera inestricta el marco constitucional, así como delimitar constitucionalmente los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno.

- Fortalecimiento del federalismo desde el municipio. Evitar la simulación de descentralización para un auténtico federalismo, legitimar la autonomía de los poderes estatales y municipales, respetando la administración de sus propios recursos. Propiciar que los estados y municipios ejerciten sus atribuciones frente al Gobierno Federal, profesionalizar a la administración pública, sobretodo la municipal.

V. Lineamientos que mejorarían el sistema hacendario actual.

- Profesionalización del servicio público. Instaurando el servicio civil de carrera en el municipio, los estados y la federación.
- Política tributaria. mediante la participación de Estados y Municipios en el diseño de las políticas tributarias.
- Subsidiaridad. perfeccionando el papel redistributivo y equilibrador del federalismo y repartiendo recursos a las entidades con menor desarrollo.
- Coordinación hacendaria. Reformando el Sistema de Coordinación Fiscal para hacerlo equitativo, simple y eficiente, mediante la revisión del marco jurídico respectivo.
- Potestad tributaria. Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para transferir materias impositivas, actualmente reservadas a la Federación, a los Estados.

VI Impactos del federalismo sobre el desarrollo social, económico y cultural del país.

- Impacto en la conducta social. Provocando una consolidación de respeto a la ciudadanía, avances en la autonomía municipal y una mayor cultura política, la cual redundará en municipios libres, autónomos y fuertes con participación de la sociedad.

- Impactos en la estructura jurídica. Perfeccionado el andamiaje jurídico.

- Impactos en el bienestar social, logrando un verdadero desarrollo regional y mayor generación de riqueza, consolidando niveles de bienestar.

- Impactos en el desarrollo del aparato estatal. Lograría un impacto financiero y presupuestal de planificación del desarrollo cada vez más participativo; propiciaría un auténtico Plan Regional y Nacional de Desarrollo a través de la coordinación de los tres niveles de gobierno.

CAPITULO II

2. GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA.

SUMARIO: 2.1. Aspectos sociológicos en torno a las instituciones y estructuras políticas. 2.2. Aplicación del esquema estructural-funcionalista. La Estructura Burocrática. 2.3. Competencia, jurisdicción y ámbito de acción del poder ejecutivo. 2.3.1. Organización de la administración pública federal; la reforma administrativa. 2.3.1.1. La administración pública centralizada. 2.3.1.2. La desconcentración administrativa. 2.3.1.3. La descentralización administrativa. 2.4. Diferencia entre centralización, desconcentración y descentralización administrativa.

2.1. ASPECTOS SOCIOLOGICOS EN TORNO A LAS INSTITUCIONES Y ESTRUCTURAS POLITICAS.

En un sistema social -organización de grupos- cada actor individual tiene un *rol* en la colectividad. Este rol lo desarrolla para sí o en relaciones interactivas. "Por ello, la participación de un actor en una relación interactiva de este tipo es, para muchos fines la unidad más significativa del sistema social."⁸⁰

Para que se puedan desarrollar las relaciones en los sistemas sociales es necesario que existan prerequisites de funcionalidad. Estos prerequisites, de acuerdo con Parsons, son:

- 1) De compatibilidad, con las condiciones de funcionamiento, tanto en su aspecto biológico y de personalidad, como en la integración relativamente

⁸⁰ Parsons, Talcot. Op. cit., pág. 34.

estable de un sistema cultural (entendido éste como un sistema de interacción social, donde la cultura es transmitida, aprendida y compartida, que incide en forma determinante en todo sistema); y,

- 2) De apoyo a los otros sistemas, para la aceptación de las conductas dadas, con un alto grado de motivación para la realización de las expectativas, y mecanismos de control de la conducta negativa, a fin de que se abstenga a realizar toda conducta lesiva o desviada.

El funcionamiento del sistema social no puede comprender todas las necesidades de toda la población, sino únicamente una proporción suficiente de una fracción suficiente de la misma población. El tipo de necesidad y población a atenderse son seleccionados por las fuerzas sociales, como condicionante para la supervivencia del sistema social.

De los tipos de necesidad existen elementos biológicos que deben ser tomados en cuenta para la subsistencia del sistema social, por ser los que están inmersos en el ser humano, como son los biológicos de la vida individual: la salud, la nutrición y la protección física. A estas necesidades mínimas debe estar adaptado el sistema social; en virtud de que el desconocimiento de dichos elementos puede ocasionar la nula participación del individuo en otros sistemas interactivos de la personalidad y el sistema social.

Para resolver el problema funcional de los sistemas sociales, Parsons indica que debe existir la motivación en sus dos aspectos, positivo y negativo. La primera se logra cuando el individuo desarrolla su rol a través de conductas sin intención agresivas; y, la segunda, cuando se establece el mecanismo de control para que una acción no interfiera con la acción de otros en sus roles dentro del sistema social.

Es importante la motivación adecuada para el cumplimiento de las expectativas del rol, a fin de que surja la conformidad-alineación, con lo cual se alcanza la disposición a conformarse con las expectativas de otros a estar alineado a

ellas. Cuando se equilibran dichas expectativas, tanto en el aspecto individual como en el general, "se convierte en el foco central de la articulación del sistema motivacional de la personalidad con la estructura del sistema social"⁸¹

Un prerequisite funcional determinante de los sistemas sociales, es el cultural, tomado en cuenta éste como un sistema cognitivo que constituye una herencia o tradición, aprendido y compartido. A través de este prerequisite se llega a la comunicación de una sociedad, necesaria para enfrentarse a las necesidades del conocimiento del simbolismo expresivo (lenguaje) y de orientación, según Parsons.

Para que pueda estabilizarse un sistema de interacción es necesario que exista entre los actores un criterio de orientación de valores comunes -que se transmite, principalmente, a través de la cultura-, puesto que sobre esta base se puede configurar el orden en los contextos motivacionales y de la comunicación, donde la conformidad o no-conformidad llega a ser una disposición de necesidad en la propia estructura de la personalidad del actor, al margen de las consecuencias de dicha conformidad. En este contexto, la conformidad es considerada como el mecanismo de motivación donde se estructura la normativa pautada de valores, de acuerdo al esquema de Parsons.

"En este sentido, relativo a las acciones de una pluralidad de actores, la conformidad con un criterio de orientación de valor cubre estos dos criterios; desde el punto de vista de cualquier actor dado en el sistema, es un modo de cumplimiento de sus propias disposiciones de necesidad y una condición para <hacer óptima> las reacciones de los otros actores significativos; entonces, se puede decir que el criterio está *institucionalizado*."⁸²

En consecuencia del texto anterior, existe un doble aspecto del sistema de

⁸¹ Parsons, Talcot. Op. cit. Pág. 40.

⁸² Parsons, Talcot. Op. cit., pág. 45.

expectativas, por un lado el actor (ego) maneja sus criterios de conducta, las cuales son sus expectativas de rol; y, por la otra, los otros (alter) manejan las expectativas referentes a las reacciones probables, denominadas sanciones, que pueden ser positivas o negativas, de acuerdo a la reacción del ego, por ser promotoras ya sea de gratificaciones o de privación. Por lo cual, lo que son sanciones para el ego, son expectativas de rol para el alter, y viceversa; y, en virtud de que el criterio está generalmente aceptado, se dice que esta institucionalizado.

“Una institución es un complejo de elementos pautados como expectativa de rol que puede aplicarse a un número indefinido de colectividades”.⁸³ Con esta definición de Parsons se puede puntualizar que una institución es la expresión de una conducta mediante la cual se puede ejercer el control social, o surgir sistemas sociales que den origen a la colectividad.

En este sentido, una institución sociológica puede ser una sanción, donde el alter la impone para influir en la conducta del otro o premiar su conformidad y castigar su desviación. También es institución la norma relacionada con la propiedad, en la que se congregan las expectativas de acción con las pautas de valor, las cuales sirven de base a los derechos de posesión y a las obligaciones que emanan de esos derechos.

Además, en el sistema social existen instituciones que le dan vida por constituir colectividades, como son el matrimonio y el parentesco, que son focos de instituciones en sí, motivo por el cual hablamos de la institución del matrimonio, de la institución del parentesco.

Por lo expresado, el sistema social es esencialmente una trama de relaciones interactivas que conforman tipos generales de rol o instituciones. Por el tipo de interés que presentan en su relación con los demás (rol) y su ubicación (status) en el sistema social y los valores que contiene, Parsons realiza la siguiente

⁸³ Parsons, Talcot. Op. cit., pág. 47.

clasificación:

1. Instituciones relacionales (que definen expectativas de rol recíproco con independencia del contenido del interés).
2. Instituciones regulativas (que definen los límites de la legitimidad de la persecución de intereses <privados> con respecto a metas y medios).
 - a) Instrumental (integración de metas privadas con valores comunes y definición de medios legítimos).
 - b) Expresiva (que regulan las acciones, situaciones, personas, ocasiones y cánones del gusto expresivo permisible).
 - c) Moral (que definen las áreas permisibles de responsabilidad moral para la persona y la sub-colectividad).
3. Instituciones culturales (que definen las obligaciones de aceptar las pautas culturales, convirtiendo la aceptación privada en deber institucionalizado).
 - a) Creencias cognitivas.
 - b) Sistemas de símbolos expresivos.
 - c) Obligaciones morales privadas.

Las instituciones relacionales están ubicadas en el centro del sistema social, por ser las constitutivas de las pautas de las relaciones interactivas; a continuación se ubican las instituciones regulativas; y, en una posición más periférica, las culturales, atendiendo la colocación que realiza Parsons.

El poder político, como jerarquía -donde el poder es poder sobre el menor y no simplemente más poder que el menor-, Parsons lo ubica en las instituciones relacionales, por ser el centro de las relaciones interactivas del sistema social.

Parsons indica que el poder político no sólo tiene capacidad para utilizar la

fuerza en relación con la territorialidad, sino que también tiene el control del uso y la organización de la fuerza en ese territorio. Por esta razón, el Estado ocupa el centro en el sistema del poder de una sociedad compleja y le da a la organización gubernamental la posesión estratégica como meta próxima de la emulación por el poder.

Ante la concentración de poder que puede obtener un actor individual, surge la necesidad de crear su control, por ello se establece un sistema coherente de autoridad legitimada, donde el poder se funda con la responsabilidad colectiva.

La ausencia del control de la fuerza origina conflictos disgregadores por alcanzar la meta de su control. A más alto nivel de organización, mayores conflictos disgregadores potencialmente violentos; por ende, será mayor la necesidad funcional de su control.

La justificación social del poder puede tener variantes, de acuerdo a la aceptación que de dicho poder tenga el actor individual, siguiendo la teoría de Parsons. En este sentido, se puede hablar que se acepta la autoridad por la tradición, derivada de un respeto a padres, sacerdotes, ministros; a la fidelidad a un determinado partido político; a la lealtad a un monarca hereditario; al carisma del líder; a la dirección que marque el líder natural.

Cuando surge la solidaridad en la colectividad y existe una confianza exagerada y una adulación sin límites hacia los líderes, se llega a la búsqueda de víctimas propicias para descargar los problemas presentes y justificar y legitimar las frustraciones por las metas no alcanzadas, constituyéndose así la "cacería de brujas", como la denomina Parsons.

"El poder es una fuerza variable en la sociedad. Sin una delimitación precisa y con pocas resistencias, forma generalmente parte de una compleja estructura de fuerzas contradictorias, que maniobran, a veces en forma visible y a veces

ocultamente, dentro de un sistema institucional que define y canaliza la lucha por el control.⁸⁴

En conclusión, para Parsons existe un sistema social que contiene una superestructura denominada sociedad o colectividad, la cual está constituida por diversos sistemas sociales que requieren de estructuras para su funcionamiento; así, el sistema político requiere de fuerza, poder y territorialidad. Cuando confluyen estos tres elementos, se conforma una sociedad políticamente estructurada y sus relaciones interactivas están integradas esencialmente por roles o instituciones que contienen una carga importante de valores, conjugadas en normas.

2.2. APLICACION DEL ESQUEMA ESTRUCTURAL-FUNCIONALISTA. LA ESTRUCTURA BUROCRATICA.

APLICACION DEL ESQUEMA ESTRUCTURAL-FUNCIONALISTA.

Este apartado será desarrollado tomando en consideración el texto de Talcot Parsons sobre su teoría estructural funcionalista, en virtud de que su trabajo está aplicado a la salud, tema derivado de este trabajo.

El esquema estructural-funcionalista tiene como objeto el mantenimiento de los valores institucionalizados del sistema social. "Se puede llamar valor a un elemento de un sistema simbólico compartido que sirve de criterio para la selección entre las alternativas de orientación que se presentan intrínsecamente abiertas en una situación."⁸⁵

⁸⁴ Chinoy, Ely. Op. cit., pág. 268.

⁸⁵ Parsons, Talcot. Op. cit., pág. 22.

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

Para Parsons, el individuo, en su rol, puede seleccionar los valores dados empleando criterios cognitivos, criterios apreciativos y criterios morales. En los criterios cognitivos utiliza la evaluación selectiva, tanto de criterios de preferencia -entre soluciones alternativas de problemas cognitivos-, como de interpretaciones alternativas de fenómenos, y de objetos. Los criterios apreciativos, por ser subjetivos, están relacionados íntimamente con el individuo, motivo por el cual la relación se funda en es o no es gratificante, pero esa gratificación debe estar orientada, en general, a criterios normativos de valuación.

Por lo que respecta a los criterios morales, son los más importantes, dado que sirven para evaluar las mismas evaluaciones. Son pautas de conducta aprendidas o adquiridas que se reflejan en la responsabilidad del actor en el sistema de acción social en que participa.

Los valores señalados los aplica el actor en sus actos, tanto individuales como colectivos. Dichos actos frente al alter pueden tener una orientación cognitiva, cuando su relación está orientada a la definición de los aspectos relevantes para alcanzar sus propios intereses; o también catéctica, lo que puede obtener y su costo; y, evaluativa, cuando establece un proceso de selección ordenada.

Los tres modos básicos de la orientación motivacional, aunadas a un sistema de objetos, constituyen la estructura denominada expectativa, la cual contiene un aspecto temporal. A través de esta estructura, el actor asume diferentes conductas que pueden ser de simple espera de los acontecimientos, o puede activamente controlar la situación de acuerdo a sus propios deseos o intereses. Cuando, frente al estadio futuro del sistema actor-situación, el actor sólo tiene un interés pasivo, se llama anticipación; y meta, al estadio futuro que intenta activamente alcanzar.

Como ya se indicó, el actor individual desarrolla sus relaciones a través de

expectativas, tanto de lo que espera el alter de él, como él del alter. Si existieran perturbaciones en los sistemas sociales que frustran dichas expectativas del ego frente al alter, surgirían tensiones, ante las cuales puede asumir las siguientes conductas: "En primer lugar, puede reestructurar sus propias disposiciones de necesidad mediante la inhibición y mediante uno o más mecanismos de defensa, tales como la simple represión de las necesidades que ya no se gratifican. En segundo lugar, puede tratar de transferir su catexis a un nuevo objeto, aliviando de este modo la tensión, y, finalmente, puede renunciar a definir o intentar hacerlo nuevamente con respecto a la pauta de orientación de valor a la que el alter no se ajusta ya."⁸⁶

Si la desvinculación del ego con el alter es irreconciliable, puede asumir una conducta de conformidad o desviada, comportándose en contravención de una o más pautas normativas institucionalizadas. Ante la conducta desviada, el alter utiliza los mecanismos de control social. Estos mecanismos tienen por objeto estabilizar las conductas ambivalentes, conformidad-desviación, y terminar con la tensión existente entre ambos. Para lo anterior, puede aplicar la norma, mediante sanciones, utilizando la fuerza para impedir toda acción humana.

Como ya se ha indicado, para que exista un equilibrio y desaparezca la tensión entre el ego y el alter, puede utilizarse alguno de estos procesos: "El primero de estos lo constituye los procesos de socialización en que los actores adquieren las orientaciones necesarias para el desempeño de sus roles en el sistema social, cuando no los han poseído previamente; el segundo tipo lo constituye los procesos implicados en el equilibrio entre la generación de motivaciones hacia la conducta desviada y las motivaciones hacia la restauración del proceso interactivo estabilizado que hemos llamado mecanismos de control social."⁸⁷

Sin embargo, todo proceso está sujeto a cambio, ya sea por imperativos

⁸⁶ Parsons, Talcot. Op. cit., pág. 240.

⁸⁷ Parsons, Talcot. Op. cit., pág. 446.

estructurales internos, o por influencias externas; de tal manera, que se tiene que alcanzar un nuevo equilibrio que signifique la adquisición interna de nuevas pautas de valor.

En este sentido, y aplicando el esquema estructural-funcionalista expresado por Parsons a la descentralización del Hospital Juárez de México -tema de este trabajo-, se puede decir que en el sistema político el alter centraliza el poder y en ese poder se incluye la toma de decisiones, el control administrativo, la concentración de recursos económicos. "Cuando aumenta la <distancia> entre los puntos de decisión y de operación y el número de unidades operantes afectadas por las decisiones, la uniformidad y coordinación sólo pueden ser alcanzadas mediante un alto grado de formalización que exige cambios profundos en la estructura de la organización misma, es decir, de los roles dentro de ella."⁸⁸

Por lo anterior, la conducta del alter debe enfocarse a modificar la institución de la centralización, a fin de crear una entidad estructural diversa y constituir nuevamente el equilibrio en las expectativas con el objeto de alcanzar las metas; además, nuevas pautas interiorizadas de valor, acordes a los reclamos existentes. Para ello puede utilizar el criterio cognitivo por la evaluación selectiva, a fin de que, conociendo la problemática de la acumulación de poder sobre la administración del Hospital Juárez de México, determine otorgar al referido Hospital autonomía en todos sus niveles de administración, como una alternativa de solución a la falta de toma de decisiones prontas y otras de carácter funcional, que van en detrimento de los servicios de salud a la población abierta y, sobre todo, a áreas demográficas marginadas tanto rurales como urbanas, las cuales tienen acceso limitado o nulo a las instituciones médicas cercanas a su domicilio y que concurren a este centro de salud por ser punto de referencia por la calidad de las instalaciones con las que cuenta.

⁸⁸ Parsons, Talcot. Op. cit., pág. 469.

La salud es un prerequisite de índole biológico para la sobrevivencia. Cuando aumenta el índice de enfermedad en el sujeto colectivo, se presenta un desequilibrio social, ya que por dicha enfermedad el actor individual no puede desarrollar las actividades a las que está obligado en el sistema social correspondiente. Por lo tanto, es determinante constituir una estructura funcional acorde, para elevar los servicios de salud pública y contrarrestar el desequilibrio, derivado de la enfermedad, a fin de evitar los perjuicios al sistema social al que pertenece el ego individual.

LA ESTRUCTURA BUROCRÁTICA.

Cuando el sistema de poder tiene un crecimiento tal que requiere de una organización para dirigir, controlar y coordinar los esfuerzos de las personas que se congregan para administrar dicho poder, se desarrolla la burocracia. Esta estructura del sistema de poder está involucrada en toda la organización del Estado. Su funcionamiento está catalogado por la mayoría de los escritores como deshonesto e ineficaz. Merton señala: "El burócrata, en parte independientemente de su posición dentro de la jerarquía, actúa como un representante del poder y del prestigio de toda la estructura".⁸⁹

El funcionamiento del burócrata no sólo se encuentra en el gobierno, sino también en cualquier organización, cuyas dimensiones alcancen un tamaño significativo; por lo cual hay burocracia pública y burocracia privada.

Por tener una existencia constante en todos los eventos de la vida de la sociedad, ha sido motivo de análisis por parte de varios autores. Marx señala que la burocracia es un grupo social de origen autónomo y opresivo, convertida en una entidad misteriosa y distante que termina por ser una casta que presenta al mundo exterior, un frente unitario de silencio y hostilidad. Su influencia terminaría junto con el Estado y el proletariado sería elector y elegido,

⁸⁹ Merton, Robert K. Op. cit., pág. 283.

administrador y administrado.⁹⁰

Lenin trató de aterrizar la doctrina marxista en lo referente a la burocracia, pero se vio frenado ante el poder que tenía. "Nuestro aparato estatal es hasta tal punto deplorable, por no decir detestable, que primero debemos reflexionar profundamente de qué modo luchar contra sus deficiencias, recordando que esas deficiencias provienen del pasado, que, a pesar de haber sido radicalmente cambiado, no ha sido superado, no ha llegado a la etapa de una cultura que ha quedado en un lejano pasado."⁹¹

A fin de iniciar la reforma del aparato estatal, sugiere la creación de una entidad denominada Comisariato del Pueblo que serviría de guía para la transformación de toda la estructura burocrática. Asimismo, realizar un concurso para reunir material sobre manuales de organización y dirección, y sugiere que elementos calificados vayan a Alemania o Inglaterra o a Estados Unidos o Canadá a reunir bibliografía y a estudiar el problema.

"Para resolver nuestro aparato estatal es preciso que nos pongamos a toda costa: primero, estudiar; segundo, estudiar y tercero, estudiar, y después, comprobar que este conocimiento no quede reducido a letra muerta o a una frase de moda (y esto, no hay por qué ocultarlo, nos ocurre con demasiada frecuencia), sino que se convierta realmente en parte de nuestro propio ser."⁹² Consideró que la tarea de transformación requería de tiempo y que era preciso armarse de paciencia y dedicarle varios años. Sin embargo se equivocó, la fuerza que centró la hizo muy poderosa y el costo ha sido muy grande, ya que terminó provocando el desmoronamiento del sistema socialista y la destrucción de la Unión Soviética.

El crecimiento de la estructura burocrática no fue ajeno a la observación de Max Weber, quien detectó su injerencia en todos los círculos –religiosos,

⁹⁰ Marx, Carlos, citado por Mouzelis, Nicos P., del análisis de su obra. *Organización y Burocracia*, Ed. Ediciones Península, 3ª ed., Barcelo, 1991, pág. 14-17.

⁹¹ Lenin, V. I. *Obras escogidas*. Ed. Cartago, Buenos Aires, 1974, pág. 519, Tomo VI.

⁹² Lenin, V. I. Op. cit., pág. 521.

económicos, educativos-, y su enorme influencia en las decisiones. El burócrata, como individuo, está limitado en su espontaneidad y libertad y se encuentra inmerso en una creciente incapacidad para comprender, tanto sus propias actividades, como los fines de la organización. Detecta la existencia de un nuevo individuo mutilado que desplaza al hombre culto de pasadas civilizaciones, quien, a fin de continuar con sus canongías, implanta métodos tradicionalistas, rígidos y formales -para que sólo él los pueda desarrollar-, que amenazan la libertad individual y las instituciones democráticas de la sociedad.

A fin de contrarrestar la influencia negativa detectada, Weber elabora el perfil de la estructura burocrática ideal. Para ello, determinó las características esenciales para su operación, señalando:

- “1. Personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- 2 En jerarquía administrativa rigurosa,
- 3 Con competencias rigurosamente fijadas,
- 4 En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según,
- 5 Clasificación profesional que fundamenta su nombramiento —en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación-;
- 6 Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio de 'decoro

estamental' (cap. IV)

- 7 Ejercer el cargo como su única o principal profesión,
- 8 Tienen ante sí una 'carrera' o 'perspectiva' de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores,
- 9 Trabajar con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
- 10 Y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.¹⁶³

Para Weber, la burocracia ideal es aquella que está en posibilidades de eliminar de los asuntos oficiales el amor, el odio y todos los elementos que escapan al cálculo.

El autor en mención elaboró un esquema de tres tipos puros de dominación:

Dominación carismática. El líder carismático finca su influencia en la gracia personal y extraordinarias proezas y capacidad, la entrega personal y en la confianza que de él tienen sus súbditos. De esta preponderancia carismática se han valido los profetas, los guerreros elegidos, los gobernantes por razones de plebiscito, los demagogos y los jefes de partidos políticos.

Dominación tradicional. Esta dominación se constituye por el poder heredado. Sus orígenes se pierden en los tiempos y la orientación del individuo; por costumbre ha ganado su respeto. Las órdenes emitidas son legitimadas por la fuerza de la tradición y por arbitrio libre del señor. Su poder es ejercido por patriarcas y príncipes.

¹⁶³ Weber, Marx. Op. cit., pág. 176.

Dominación legal. La dominación legal se constituye sobre una base de órdenes y poderes de mando. El acatamiento de las normas establecidas por parte de los gobernados se da por considerar que las obligaciones están instituidas conforme a derecho. El gobernante que detenta el poder es considerado superior porque ha obtenido la posición por procedimientos legales; ejerce el poder dentro de las reglas establecidas legalmente sancionadas.

Merton señala que la estructura burocrática es una administración que rehuye de la discusión pública por mandato, para salvaguardar información propia contra competidores económicos o contra grupos políticos extranjeros. El cuerpo de funcionarios de alto nivel expresan la voluntad del cuerpo electoral. "Si la burocracia ha de funcionar eficazmente, debe alcanzar un alto grado de confiabilidad en su conducta, un grado extraordinario de conformidad con las normas de acción prescritas... La disciplina sólo puede ser eficaz si las normas ideales son reforzadas por sentimientos vigorosos que impongan al individuo la devoción a sus deberes, un agudo sentido de la limitación de su autoridad y competencia, y la ejecución metódica de actividades rutinarias".⁹⁴

La burocracia es la organización que ejecuta las acciones de la administración pública. Su funcionamiento está estatuido en leyes y en el orden legal. El accionar del burócrata ante el gobernante, los gobernados y sus similares, están definidas por reglas generales, abstractas e impersonales. El trabajo del burócrata es altamente criticado por su falta de compromisos en la atención al público. La actitud que asume es por regla general de cerrazón y falta de interés. Sin embargo, la administración pública y privada se mueve a través de esta estructura.

⁹⁴ Merton, Robert K. Op. cit., pág. 278.

2.3 COMPETENCIA, JURISDICCION Y AMBITO DE ACCION DEL PODER EJECUTIVO.

La existencia de la palabra "poder" en un sistema social denota una exagerada influencia en todos los aspectos de la vida de una colectividad, casi como dueño de vidas y haciendas y, por ende, la total sumisión del conglomerado que carece de él. Sin embargo, existen límites para el que lo ejerce, límites que están en las normas que legitiman sus actos; el espacio de influencia a un determinado territorio; a la moral y buenas costumbres que prevalecen en el grupo social; a la opinión pública, etc. El poder existe en cualquier sistema social; ejerce el poder el padre de familia que emite una orden a sus hijos; el director de una empresa, al señalar las estrategias de venta y compra; el líder sindical, al indicar las políticas laborales de su gremio; el maestro ante sus alumnos al establecer la disciplina del grupo. Las personas que asumen dicho poder pueden ser varias en diversos puntos de la colectividad; así, encontramos muchos padres de familia, varios directores de empresas y maestros, algunos líderes sindicales; sin embargo, por la especialización y la índole del cargo, sólo hay un presidente en cada Estado. El presidente del Estado es el titular del poder que emana de esa estructura social.

En virtud de que los términos "competencia", "jurisdicción" y "ámbito de acción" tienen una connotación similar, el Poder Ejecutivo será analizado en el primero desde un punto de vista sociológico; en el segundo, jurídico; y, en el tercero, político. Los tres elementos estarán enfocados a la figura del presidente en nuestro país.

COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO.

En el aspecto sociológico, el Estado requiere de estructuras para su funcionamiento, siendo las más importantes la territorialidad, el poder, la fuerza, la legitimidad y la administración. El actor individual (*alter*) a quien le compete su manejo directamente, es al Presidente, como titular del Poder Ejecutivo.

Los elementos estructurales mencionados, relacionan al *alter* con el *ego* y le otorgan autonomía para el manejo de la sociedad ubicada en un determinado espacio, espacio también que limita su competencia funcional.

De las estructuras del Estado, la más significativa es el *poder*, por ser el elemento que otorga a su poseedor la mayor jerarquía. Quien ejerce el poder domina a los demás, los frena, controla, obtiene su obediencia, coarta su libertad y encauza su accionar a metas colectivas. Se deriva de él una relación de supraordenación y subordenación entre gobernante y gobernado. Las conductas disgregadoras del sistema social se presentan con mayor frecuencia en esta estructura para obtener su manejo en beneficio propio. El Poder Ejecutivo finca su actividad en este atributo, ya que le otorga el control del sistema legal y la organización más poderosa. El Presidente es una fuente original de poder, porque él ejercita el poder.

El Poder Ejecutivo tiene bajo su custodia el monopolio del uso de la *fuerza* y es monopolio porque no existe en el grupo social otro más. Es un instrumento de presión, represión o coerción para contener cualquier resistencia de algún grupo de la sociedad, o para defensa de los enemigos externos. El Ejecutivo la utiliza en el control social, ya como medio preventivo o efectivo de conductas indeseadas. La instancia ejecutora finca su existencia en esta figura estructural.

Todos los actos del Poder Ejecutivo deben estar fundamentados en una ley y al

estar estatuidos en una ley, su accionar está *legitimado*. No importa cuán impopular sea un Presidente, si sus ordenanzas están legitimadas, la colectividad las acata. Esta estructura otorga al titular del Ejecutivo la justificación social del poder.

La política establecida por el Poder Ejecutivo requiere de un órgano ejecutor, motivo por el cual es necesario la *administración*. A través de esta estructura funcional se llevan a la práctica las decisiones del Presidente. Mediante la estructura burocrática se realiza la actividad decisional del Poder Ejecutivo.

Los actos derivados del poder, la fuerza y la administración están limitados a un espacio determinado y es la *territorialidad* la estructura que demarca su actividad. La territorialidad señala la posición en el espacio en que se encuentra ubicado el alter. Esta estructura es el foco de orientación del ego con el alter. A través de ella se constituye el agrupamiento llamado comunidad y se formaliza la estructura denominada Estado. El territorio limita el área de influencia del alter, por ello es vital su existencia. "Una comunidad es esa colectividad de miembros que comparten un área territorial común, como base de operaciones de sus actividades colectivas"⁹⁵ El territorio demarca la actividad del Ejecutivo, porque después de sus límites quedan sin efecto sus disposiciones; además de las acciones derivadas del poder, de la fuerza, legitimidad y administración pública, como ya se dijo.

JURISDICCION DEL PODER EJECUTIVO.

La jurisdicción es el ámbito en el que el Poder Ejecutivo tiene facultades para actuar legalmente. La actividad del Ejecutivo está señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El máximo ordenamiento faculta al

⁹⁵ Parsons, Talcot. Op. cit., pág. 93.

Presidente para legislar, reglamentar, administrar, otorgar nombramientos, remover a funcionarios, actuar en la defensa y seguridad nacionales, expulsar a extranjeros, expropiar. Las actividades mencionadas únicamente las puede realizar en el territorio nacional, donde sólo surten efecto. El Ejecutivo sólo puede actuar en la esfera de su competencia, ya que los actos que realice fuera de ella se consideran anticonstitucionales o ilegales.

En virtud de que en otros apartados se ha señalado las facultades del Poder Ejecutivo en forma más explícita, en este espacio únicamente se mencionarán algunas de ellas por ser significativas.

La actividad legislativa la ejerce el Ejecutivo cuando emite leyes derivado de los artículos 29 y 131 de la Constitución. En el primer artículo la realiza para emitir ordenamientos cuando la seguridad o defensa del país requieren de una actividad legislativa extraordinaria para la salvaguarda de la población en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otra que ponga en grave peligro o conflicto. Los ordenamientos surgidos por este evento tienen vigencia limitada a la duración de la situación anómala. En el segundo, para regular la actividad de importación, exportación y tránsito de productos, artículos y efectos en beneficio del país. Asimismo, colabora en el proceso legislativo, cuando presenta una iniciativa, ejerce el veto y ordena la promulgación de una ley.

El Ejecutivo es el titular de la facultad reglamentaria, la cual se manifiesta al pormenorizar o detallar leyes administrativas para su debida aplicación en los ramos que regulan. Los reglamentos son ordenamientos secundarios y son el eslabón entre la ley y su ejecución. Esta facultad deviene de la fracción I del artículo 89 Constitucional.

En el artículo 89 Constitucional se encuentran concentradas las actividades autorizadas al Presidente. En él están señaladas las facultades para nombrar y

remover libremente a sus colaboradores en el Gabinete y al Procurador General de la República (con la ratificación del Senado), y demás empleados cuyo nombramiento no esté determinado en la Constitución o en las leyes; remover a los agentes diplomáticos. También está la autorización para nombrar (con la aprobación del Senado para los puestos superiores) a coroneles y demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda. A disponer de todas las Fuerzas Armadas, terrestres, aéreas y marinas.

El artículo 33 faculta al Presidente, en forma exclusiva, para hacer abandonar el territorio nacional, de inmediato y sin juicio previo, a todo extranjero cuya estadía en nuestro país se considere inconveniente.

La facultad administrativa del Poder Ejecutivo está señalada en el artículo 90 Constitucional. La administración pública federal debe ser centralizada y paraestatal de acuerdo a la Ley Orgánica expedida sobre el particular.

El artículo 27 Constitucional otorga al titular del Poder Ejecutivo la facultad para expropiar tierras y aguas por razones de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización.

AMBITO DE ACCION DEL PODER EJECUTIVO.

El ámbito de acción del Poder Ejecutivo en la sociedad ha permeado todas las actividades y sectores tanto públicos como privados en materia política. Su influencia está en todos los estratos sociales y políticos del país. El funcionamiento del Ejecutivo ha ido en aumento, concentrando actividades y decisiones bajo su ámbito.

Acosta Romero señala las siguientes características del régimen presidencialista, comunes a todos los países:⁹⁶

- a) Preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.
- b) Se reúnen en una sola persona la calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República.
- c) El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso y también tiene libre facultad para removerlos.
- d) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado, Consejo de Ministros.
- e) Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso.
- f) El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios y jefes de Departamento Administrativos de Estado.
- g) Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.

Por la hegemonía que tiene el Ejecutivo en la determinación de la política económica del país, tanto en lo referente a la forma de ingresar recursos al erario público, como su distribución a los estados y a los Poderes Legislativo y Judicial, alcanza mayor fuerza sobre estas entidades, debilitando su accionar, rompiendo con ello el federalismo y el principio de la división de poderes.

⁹⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pág. 75.

2.3.1. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

"La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales."⁹⁷

Las atribuciones que se asignan al Estado, de acuerdo con Fraga, son:

1. de mando, de policía o de coacción, que comprende todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, la salubridad y el orden público.
2. para regular las actividades económicas de los particulares.
3. para intervenir, mediante gestión directa en la vida económica , cultural y asistencial del país.

Continuando con lo señalado por el autor citado, las atribuciones se encuentran íntimamente vinculadas con la relación que guarda el Estado con los particulares y que la doctrina divide en tres grupos:

- a) atribuciones para reglamentar la actividad privada, con la finalidad de coordinar los intereses individuales para mantener el orden jurídico.
- b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma

⁹⁷ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, págs. 15-20.

actividad, que además de mantener el orden jurídico, coordinan los intereses individuales con el interés público.

- c) atribuciones para constituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. Al respecto la doctrina liberal sostiene que el Estado no se encuentra en condiciones de realizar actividades de orden económico porque su misma organización se lo impide, además de que ni existe el interés personal básico para el desarrollo de la empresa comercial ni la aptitud técnica, ya que predomina el criterio político, el cual influye en la libre competencia.⁹⁸ De esta forma, el artículo 28 constitucional obliga al Estado a perseguir y castigar cualquier acto que impida la libre competencia y por lo tanto no puede desempeñar actividades económicas que le hagan competir con los particulares. Sin embargo, el artículo 27 establece la participación directa del estado en las áreas prioritarias y estratégicas. Por otro lado, nuestra legislación establece casos de paralelismo de la actividad oficial con la privada tales como en los servicios de asistencia, enseñanza, explotación de algunas riquezas naturales y vías de comunicación. Tenemos también la intervención del Estado, ya sea por gestión directa, concesiones y organismos descentralizados, en la prestación de servicios públicos como los de la Defensa Nacional, comunicaciones, policía, etc. Además de lo anterior, se encuentran las empresas de participación estatal (sociedades de economía mixta), empresas económicas, comerciales o industriales que el Estado maneja con el objeto de salvaguardar el interés social.

Según lo anterior, la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado, para la cual este se encuentra organizado de cierta forma sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa. Esta organización es la Administración Pública, entendida formalmente como

⁹⁸ Fraga, Gabino. Op. cit., pág. 18.

“el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesario para la satisfacción de los intereses generales” desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”⁹⁹

De esta forma, la función administrativa entendida bajo el criterio formal se refiere a la actividad que el estado realiza por medio del poder Ejecutivo. Desde el punto de vista de su naturaleza, es la función realizada por el Estado bajo un orden jurídico, y consiste en la ejecución de actos materiales que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. Difiere de la función legislativa en el sentido de que en ésta no se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales ya que crea situaciones generales, abstractas e impersonales. Se distingue de la función jurisdiccional ya que en la función administrativa se recurre a la idea de motivo y fin pues no supone una situación antecedente de conflicto ni interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico. Si esta función llega a definir una situación de derecho no lo hace como finalidad, sino como medio para realizar actos administrativos.

El hecho de que la función administrativa sea realizada bajo un orden jurídico implica que se encuentra sometida al principio de legalidad, es decir que el Estado no puede tomar una decisión individual si no es conforme a una disposición general anteriormente dictada, excepto en el caso de la facultad discrecional. El principio de legalidad, entendido desde un punto de vista material significa que la norma en que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. En sentido formal quiere decir que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la que se realice el acto individual también debe cumplir con las

⁹⁹ Fraga, Gabino. Op. cit., pág. 15-20.

características formales de la ley, es decir debe ser una disposición expedida por el Poder que de acuerdo al régimen constitucional está encargada de la formación de las leyes.

En cuanto a la facultad discrecional, Bonnard afirma que existe poder discrecional para la Administración cuando una relación de derecho con un particular concede a ésta un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento, cómo y qué contenido dará a su actuación. Consiste entonces en la libre apreciación concedida a la administración para decidir lo que es oportuno hacer.¹⁰⁰

Definitivamente, al ejercer el poder discrecional no se debe de actuar contra las garantías individuales ofrecidas por la Constitución, pues éstas solo se afectan por mandatos legales. Por otro lado, la función de la facultad discrecional consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas o casos determinados, cumpliendo siempre con los criterios de equidad y oportunidad.

De esta forma, debe existir tal equilibrio entre la ley y la facultad discrecional, de modo que la primera cumpla con salvaguardar los derechos de los particulares, y la segunda sea estrictamente necesaria para evitar ver afectados los intereses públicos esenciales.

El autor afirma el acto obligatorio, reglado o vinculado constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración después de haber realizado determinadas condiciones de hecho, en estos la ley determina a la autoridad competente el modo en que debe accionar, de manera por demás objetiva. La ley otorga facultades discrecionales a la autoridad mas que para la realización de un acto íntegro, sólo a algunos de sus elementos, tales como el motivo u objeto.

¹⁰⁰ Bonnard, Roger, citado por Fraga, Gabino (*Dr. Adm.*, págs. 16 y ss.). Op. cit., pág. 15.

Por otro lado, en el caso de la adopción de medidas de carácter económico, sanitario, etc., se concede a la autoridad la facultad discrecional técnica para actuar, en vista de que ésta tiene que realizar juicios con base en hechos pasados, o bien en consecuencias futuras.

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Las formas de organización administrativa son:

1. Centralización
2. Desconcentración
3. Descentralización.

El derecho mexicano vigente establece (artículo 90 constitucional y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) las siguientes formas de organización de la administración pública:

Centralizada

Desconcentrada

Paraestatal, dividida en:

- a. Organismos descentralizados
- b. Empresas de participación estatal mayoritaria
- c. Instituciones nacionales de crédito
- d. Organizaciones auxiliares nacionales de crédito

- e. Instituciones nacionales de seguros y de fianzas
- f. Fideicomisos

2.3.1.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Existe centralización administrativa cuando los órganos administrativos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.

Dicha relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de la administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Entre dichos poderes se encuentran el de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplina, de revisión y el de resolución de conflictos de competencia.

El artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la administración pública centralizada esta integrada por:

- a. El Presidente de la República
- b. Secretarías de Estado
- c. Los Departamentos Administrativos
- d. La Procuraduría General de la República

El artículo 10 de dicha ley establece que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y por lo tanto, no habrá preeminencia alguna entre ellos.

El Presidente de la República es el jefe de la Administración Pública Federal; ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en los

poderes de decisión y mando necesario para mantener la unidad de la administración.

El Presidente tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de esta manera los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos no tienen facultades propias y sus actos se reputan actos del Presidente.

2.3.1.2. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La desconcentración puede entenderse como la transferencia que de ciertas competencias hace la administración pública en favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la propia administración pública, aunque sí gozan de cierta autonomía. Por medio de la desconcentración, los órganos supremos del Estado otorgan medios y facultades de actuación a otras inferiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.

Los órganos administrativos inferiores no se desligan del poder central, se les otorgan ciertas facilidades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas. La competencia que se les confiere no llega al grado de otorgarles autonomía.

La desconcentración administrativa tiene su fundamento en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de sus competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con

las disposiciones legales aplicables.”

La desconcentración guarda una relación de especie a género con respecto a la centralización administrativa, por consiguiente conserva los elementos característicos de esta última. Es de esta manera que los órganos desconcentrados no pierden su carácter de ente centralizado, tampoco se desligan ni destruyen la relación jerárquica. Únicamente adquieren facultades o poderes exclusivos, mas no autonomía. De igual manera al participar de la naturaleza de la centralización administrativa, los órganos desconcentrados carecen de autonomía orgánica y autonomía financiera independiente; es decir, estos órganos no tienen personalidad jurídica propia ni patrimonio propio, su situación se liga a la estructura del poder central.

El órgano desconcentrado puede ser creado por ley, decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal. La existencia de los órganos desconcentrados se justifica por la imperiosa necesidad de agilizar el funcionamiento de la Administración Pública centralizada.

La excesiva centralización ha resultado perjudicial para la propia administración y para los gobernados. Concentrar los poderes y facultades en un reducido número de autoridades, impide la agilidad y eficiencia en el funcionamiento de la administración, como las que estamos mencionando.

Los órganos desconcentrados tienen las siguientes características:

- a) Son creados por ley, o reglamento.
- b) Dependen de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener patrimonio propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso.
- j) En ocasiones tiene personalidad jurídica.

2.3.1.3. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa tuvo su origen y desarrollo en Francia, a través del establecimiento público descentralizado para atender un servicio público, con personal técnico especializado, con una independencia de presupuesto, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y estuviera además libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada; con esto, el personal tiene un estatuto jurídico distinto del de la burocracia.

Ahora bien, sabemos el origen de la descentralización administrativa; pero ¿Cuál es su naturaleza jurídica? Olivera Toro dice que la descentralización administrativa, es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa. Integrándose una persona de derecho Público, con recursos propios y al cual se le otorgan poderes de decisión, pero sin desligarlos de la orientación gubernamental.

La descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. Sin

embargo como dice Serra Rojas: "Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control."¹⁰¹

Faya Viesca, comenta que el régimen jurídico de la descentralización administrativa, -y de lo que ahora en México la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal denomina como administración pública paraestatal-, corresponde en la doctrina a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración centralizada. La existencia de los entes descentralizados está plenamente justificada por necesidades legales administrativas, técnicas y económicas. El mismo autor nos expresa claramente que estos órganos de descentralización son importantes para la ayuda de un gobierno centralizado.¹⁰²

La descentralización comprende dos variantes, la descentralización política, que se refiere a la estructura del Estado y la descentralización administrativa que parte de la necesidad del poder central de delegar funciones específicas en órganos con capacidad suficiente para administrarse por sí mismos. La descentralización política se desarrolla en el ámbito del derecho constitucional, en tanto que la descentralización administrativa se lleva a cabo dentro del ámbito del derecho administrativo y opera a través de la creación de entes y organismos autárquicos es decir, de instituciones que pueden gobernarse por sí mismas sin dependencia jerárquica en el orden administrativo.

El artículo 90 de la Constitución establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. Esta última forma de organización administrativa también es llamada descentralización administrativa y constituye la otra gran vertiente en la cual se desarrolla la administración pública federal.

El artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹⁰¹ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 1986, pág. 473.

¹⁰² Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal*, Ed. Porrúa, México, 1979, págs. 47-50.

establece que la Administración Pública paraestatal está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La naturaleza jurídica de los organismos descentralizados está constituida por entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La descentralización comúnmente se divide en dos grupos que son: la descentralización territorial o regional y la descentralización por servicio o institucional. La descentralización territorial supone una base geográfica y conduce a la creación de personas jurídicas cuya competencia se determina con referencia a un territorio y proporciona la posibilidad de que se constituyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichas autoridades administrativas. La descentralización territorial tiene un carácter político.¹⁰³

La descentralización institucional o por servicio, también llamada técnica o especial, consiste en conferir cierta autarquía a un servicio público determinado dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la descentralización por servicio es la creación del establecimiento público, ya que este tipo de organismos tienen por objeto la prestación de un servicio público.

La descentralización administrativa, es "...una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público", pero este concepto general aplicado a los descentralizados por servicio nos lleva a

¹⁰³ Nava Negrete, Alfonso. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, pág. 240.

manifestar: que "...es de esencia a los organismos descentralizados su separación de la administración central, es separación orgánica y técnica que en la medida que se pierde de derecho o de hecho, en la misma se irá perdiendo la fisonomía y existencia jurídica y real de la descentralización administrativa. En la vida real, los organismos descentralizados en México gozan de una autonomía sumamente precaria. A veces la ley se las otorga pero la política se las resta."¹⁰⁴

Los organismos descentralizados tienen las siguientes características, de acuerdo con Acosta Romero:

- a) Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- b) Tienen régimen jurídico propio
- c) Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo
- d) Tienen órganos de dirección, administración y representación
- e) Cuentan con una estructura administrativa interna
- f) Cuentan con patrimonio propio.

2.4. DIFERENCIA ENTRE CENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de los órganos que lo integran. Las órdenes corren a lo largo de toda la administración, sin que pueda limitarse o destruirse, sino únicamente por los propios titulares en su esfera de competencia.

¹⁰⁴ Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pág. 359.

En cambio, en el régimen paraestatal, a las entidades se les desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se sujetan a un régimen jurídico que las aísla y somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y la entidad paraestatal sólo se dan las facultades de control y vigilancia, necesarias para mantener la orientación política y económica del Estado.

Con relación al régimen desconcentrados, éste pertenece a la centralización administrativa, es decir, guardan una relación de género-especie. En la desconcentración no se rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados.

En el régimen paraestatal se crean personas morales, a las cuales se les otorga determinada competencia, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central.

Por su parte, en la desconcentración no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna una determinada competencia exclusiva. Esto permite mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

Otro elemento distintivo de esos sistemas de organización administrativa es el referente a la personalidad jurídica y al patrimonio. Los órganos que integran la centralización administrativa no tienen personalidad jurídica propia ni patrimonio propio. Actúan en nombre del Presidente de la República. Participan de la estructura del poder central.

De igual manera, los órganos desconcentrados al pertenecer al régimen centralizado, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios. En cambio, las entidades paraestatales sí cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio propio. Las entidades que integran este sector gozan de autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto que consiste en ser unidades

auxiliares de la administración pública federal.

Flores Olea, subraya las diferencias entre la desconcentración administrativa y la descentralización administrativa y señala con toda razón que la desconcentración administrativa implica, no una ruptura de la centralización, sino una cierta delegación de funciones que sin embargo, siguen siendo vigiladas y controladas básicamente por los organismos centrales; en cambio la descentralización plantea la necesidad de la creación de entes autónomos o la posibilidad de que entes autónomos regionales y locales tengan poderes de decisión importantes.¹⁰⁵

La diferencia entre descentralización y desconcentración administrativa radica en que la primera no está sujeta a un control jerárquico; los órganos descentralizados están sujetos a controles especiales, pero no al de jerarquía, están dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio, mientras que los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia y, aún cuando pueda tener asignaciones particulares, carecen de un presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propios ni están investidos de autonomía orgánica.

Ortega Lomelín hace una diferenciación conceptual y teórica entre centralización y descentralización en los siguientes términos:¹⁰⁶

- La centralización y la descentralización total, como categorías o modelos polares, son útiles exclusivamente para establecer delimitaciones teóricas de los conceptos.

¹⁰⁵ Flores Olea, Víctor. "La participación popular en las decisiones político administrativas", en *Desconcentración Administrativa*. Colección Semanarios. No. 1. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976, pág. 225.

¹⁰⁶ Ortega Lomelín, Roberto. Op. cit., págs. 8-23.

- Los términos centralización y descentralización son correlativos, pudiéndose establecer diferencias entre ambos tanto cuantitativas o de grado, como cualitativas, atendiendo al contenido e interrelación de las funciones estatales administrativas y económicas.
- La centralización y la descentralización son categorías útiles para analizar tanto la organización del Estado, como la naturaleza y tipo de relación que el poder estatal mantiene con la sociedad.
- La centralización y la descentralización son esencialmente fenómenos vinculados con la concentración y distribución del poder.
- Atendiendo al criterio jurídico, la descentralización se revela como un principio fundamental de organización del Estado, referido a su articulación territorial, al ámbito espacial de validez de sus normas.
- La descentralización, como ámbitos territorialmente delimitados de validez de las normas jurídicas, incluye los principios de unidad y autonomía, entendidos ambos, a un poder limitado en sentido territorial y material.
- La magnitud, proporción e importancia de las competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales a cargo de los órganos estatales (centrales y locales), determinarán el grado de centralización o descentralización que guarda el ejercicio del poder público.
- La descentralización se asocia con los principios de legalidad y eficiencia administrativa y financiera al considerar los métodos y procedimientos conforme a los cuales los órganos de la administración pública toman las decisiones y llevan a cabo sus funciones.

- La descentralización se vincula con la economía, por abatir o mitigar desigualdades y desequilibrios regionales.

- La descentralización puede ser apreciada en una perspectiva más amplia, al situarse en el análisis de las relaciones y equilibrios entre el Estado y la sociedad.

- La descentralización se vincula con la democratización de la sociedad y del poder público a través de sus componentes de representación y participación social.

CAPITULO III

3. BASES JURIDICAS DE LA DESCENTRALIZACION EN LA SECRETARIA DE SALUD.

SUMARIO: 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 3.3. Ley Federal de la Entidades Paraestatales. 3.2.1. Constitución de los organismos descentralizados. 3.2.2. Organización y Funcionamiento. 3.2.3. Operación. 3.2.4. Presupuesto. 3.2.5. Vigilancia, control y evaluación. 3.2.6. Registro Público de los Organismos Descentralizados. 3.3. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. 3.3.1. Programa de Reforma del Sector Salud. 3.3.2. Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000. 3.4. Ley General de Salud. 3.5. Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.

3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 4, párrafo 4º de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la protección de la salud, el cual se encuentra reglamentado en la Ley General de Salud, ordenamiento que establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

3.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Esta Ley, en su artículo 1º, establece las bases de organización de la administración pública federal en centralizada y paraestatal e indica, en dicho

artículo, que los organismos descentralizados forman parte integrante de la administración pública paraestatal. Consigna en el artículo 45 los canales legales para la creación de órganos descentralizados, los cuales son: ley o decreto del Congreso del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal. Las entidades de esta característica adquieren personalidad jurídica y patrimonio propios, sin menoscabo de la estructura legal adoptada.

3.3. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

El instrumento jurídico en el que se detalla la estructura y funciones que debe tener un organismo descentralizado es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

Dicha ley establece en su artículo 5o., que el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la propia ley.

El mencionado ordenamiento otorga a estos organismos, autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto.

De acuerdo a la ley señalada (Cap. II, Sección A, Art. 14), son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias;
- II La prestación de un servicio público o social; o
- III La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

3.3.1. CONSTITUCION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La Secretaría de Hacienda a propuesta o previa opinión de la coordinadora de sector y con dictamen favorable de la comisión intersecretarial gasto-financiamiento, someterá a la consideración del Ejecutivo la constitución o desincorporación de entidades paraestatales, salvo en los casos en que por las características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión, será el Ejecutivo quien autorizará la constitución de paraestatales

Los decretos de creación de estos organismos (Art. 15, Sección A, Cap. II) deberán contener entre otros requisitos los siguientes:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de la ley de referencia;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento.
- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director

general así como a los servidores públicos en las jerarquías inferiores a éste.

- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;
- VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

3.3.2. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

El órgano de gobierno es quien debe expedir el estatuto orgánico con el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo, dicho documento debe inscribirse en el registro público de organismos descentralizados. (L.O.A.P.F., Sección B, Art. 24).

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general (Sección B, Art. 17, Cap.II). El órgano de gobierno estará integrado por no menos de 5 ni más de 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes y será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe (Art. 18).

El cargo de miembros de órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

El órgano de gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año (Art. 20).

El órgano sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad para caso de empate.

El órgano de gobierno podrá delegar discrecionalmente sus facultades en el director general excepto aquellas a que se refiere el Art.58 que entre otras señala las siguientes:

Art. 58 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno.

- I. Definir prioridades a las que deberá sujetarse la entidad relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general en congruencia con los programas sectoriales.
- II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable.
- III. Aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento de la paraestatal con créditos internos y externos etc.

El director general es designado por el Presidente de la República o a indicación de éste a través del coordinador del sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los requisitos que la propia ley señala (L.O.A.P.F., Sección A, Cap. II, Art. 21).

Los directores generales de estos organismos, además de las facultades que expresamente les concede esta ley tendrán las otorgadas en otras leyes, ordenamientos o estatutos.

Los directores generales tienen las siguientes atribuciones en cuanto a su representación legal (Art. 21):

- I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de la autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;
- III. Emitir, avalar o negociar títulos de crédito;
- IV. Formular querellas y otorgar perdón;
- V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;
- VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
- VII. VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competen, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el director general. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el registro público de organismos

descentralizados; y

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el órgano o junta de gobierno.

3.3.3. OPERACION.

(Cap. V., Arts. 46, 47, 48) La operación de estas entidades se regirá por los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y en cuya elaboración participen y, en su caso, por los programas institucionales que las mismas formulen y aprueban sus órganos de gobierno, en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Para tal efecto, las entidades elaborarán programas anuales a partir de los cuales deberán integrarse los proyectos de presupuesto anual respectivos.

Los órganos de gobierno deben emitir los criterios y políticas de operación que las entidades deben observar, considerando su situación financiera y los objetivos y metas a alcanzar.

Además para su desarrollo y operación las entidades paraestatales deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales y a las asignaciones de gasto financiamiento autorizados. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos.

El Programa Institucional, deberá contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados así como las bases para

evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto de las posibles modificaciones a sus estructuras.

El programa se revisará anualmente y se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Planeación (L.O.A.P.F., Cap. V, Art. 49) que a la letra dice: "el plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo".

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

3.3.4. PRESUPUESTO.

El presupuesto debe formularse a partir de los programas anuales y deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas (Cap. V, Art. 50).

El órgano de gobierno es el encargado de establecer los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina de acuerdo a los cuales el organismo respectivo debe ejercer su presupuesto autorizado, en concordancia con los lineamientos de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, en su caso.

Los organismos deben elaborar sus propios anteproyectos de presupuesto de acuerdo con las asignaciones de gasto financiamiento que para estos efectos

dicte la SHCP.

Los anteproyectos deben ser aprobados previamente por el órgano de gobierno y remitidos a la propia Secretaría a través de su coordinadora sectorial, con el propósito que se integren al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que será remitido para su aprobación a la Cámara de Diputados.

Las entidades paraestatales, para la elaboración de sus presupuestos se sujetarán a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la SHCP así como a los lineamientos específicos que defina la coordinadora de sector (debiendo tener en caso de que existan, la referencia de compromisos o suministros que excedan al periodo anual de presupuesto) (Cap. V, Art. 51).

La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

Por lo que toca a la percepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que se fijen en los presupuestos de egresos anuales de la federación y del DDF, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos,

de conformidad con la legislación aplicable.

Los programas financieros deben formularse de acuerdo a los lineamientos de la SHCP y contendrán los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse en cuanto a montos, plazos, costos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo.

Una vez elaborado el programa financiero, el director general del organismo descentralizado deberá someterlo a la autorización del órgano de gobierno respectivo, con la salvedad a que se refiere la fracción II

del art. 58 de esta ley; una vez aprobado remitirá a la SHCP la parte

correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro en los términos de la ley correspondiente.

3.3.5. VIGILANCIA, CONTROL Y EVALUACION.

El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados se integra por un comisario público propietario y un suplente, ambos designados por la SECOGEF, quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones del órgano de gobierno (Cap. VI, Art. 60).

Los comisarios públicos vigilarán y evaluarán la operación de las entidades, cuidando que se cumpla con todas las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y de política general y sectorial que emita el Ejecutivo Federal o sus dependencias, efectuando revisiones y auditorías, vigilarán el manejo y aplicación de los recursos públicos.

Los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado y tendrán acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad, manteniendo independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita (Art. 61).

Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo, desarrollando sus funciones conforme a los lineamientos que emita la SECOGEF. Este órgano de control interno dependerá del director general.

La coordinadora de sector podrá recomendar las medidas adicionales que estime convenientes sobre las acciones tomadas en materia de control (Art. 64). Asimismo la SECOGEF podrá realizar visitas y auditorías a estos organismos, para supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de

control, el cumplimiento de responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de administración y en su caso promover lo necesario para corregir las diferencias u omisiones en que se hubiera incurrido (Art. 65).

3.3.6. REGISTRO PUBLICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Estos organismos deben inscribirse en el registro público de los organismos descentralizados que lleva la SHCP, así como inscribir además: su estatuto orgánico (reformás y modificaciones), nombramientos y remociones de los integrantes del órgano de gobierno, nombramiento y sustitución del director general, los poderes generales y sus revocaciones entre otros.

3.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Propone cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente para el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

En relación al desarrollo democrático una de sus líneas de estrategia es el impulso al nuevo federalismo, mediante una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia las órdenes estatal y municipal del gobierno.

Teniendo como base el reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades ya que allí se generan los problemas, y por lo tanto allí deben estar las soluciones, de tal manera que con objeto de fortalecer el Pacto Federal se hace necesario impulsar la descentralización de funciones recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo los criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

Otra tarea es apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes de ingresos propios. El Plan propone reformar el Sistema de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

El nuevo federalismo estará fundado en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos, ya que ello implica la diversidad municipal del

país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

Uno de los propósitos básicos de éste Plan es ampliar los canales para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas de la gestión gubernamental socialmente prioritarios y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente es decir, con mayor responsabilidad pública.

Un punto necesario y que es enfatizado en este Plan es, en concordancia con el anterior, la Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública, puesto que ésta constituye un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia hacia el avance democrático.

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

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

Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión adecuación y congruencia permanente entre

funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

En coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Gobierno Federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuales podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales.

Adicionalmente se buscará que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales, que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, y que se traduzcan las cadenas burocráticas que atajan las decisiones operativas de las demandas de la población. Es indispensable, asimismo destinar el ahorro generado por la racionalización de estructuras y procesos, a mayores y mejores servicios para la población.

En lo referente a la política de desarrollo social, el objetivo planteado es propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, por lo tanto se pretende elevar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y vivienda, como condición para avanzar en el desarrollo social íntegro.

En el rubro relacionado con la salud, el Plan no deja de reconocer la estrecha relación entre las capacidades para el trabajo, la educación y la cultura, con las condiciones de salud adecuadas, por lo tanto una reforma en el sistema nacional de salud lleva implícito un doble compromiso, mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura, fortaleciendo su coordinación e impulsando su federalización.

Aunque son innegables los avances en este sector, no han sido uniformes puesto que alrededor de diez millones de personas carecen de acceso regular a los servicios de salud y subsisten grupos de población al margen de las condiciones adecuadas de salubridad e higiene, prevaleciendo desigualdades regionales manifestadas en altas tasas de enfermedades infecto-contagiosas y padecimientos vinculados a la desnutrición y a la reproducción sobre todo en regiones rurales dispersas y zonas urbanas marginadas. Ante esta situación el sistema nacional de salud debe superar rezagos y optimizar sus servicios, con el objeto de mejorar el nivel de salud de la población distribuir equitativamente los beneficios y la carga de los servicios, satisfacer a los usuarios y a los prestadores de servicios y evitar dispendios.

Para superar las actuales limitaciones, se deberá reorganizar el gasto en salud y establecer criterios generales para hacer más eficientes los servicios de salud en las instituciones, en el marco legal que corresponde a cada una de ellas. Por lo tanto se reforzarán los recursos destinados al fomento de una vida saludable, a los programas de medicina preventiva y a garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales así como los recursos humanos necesarios para la adecuada prestación de los servicios. Los programas de vacunación, nutrición y salud reproductiva constituirán el eje del paquete de servicios básicos, al cual se agregarán las necesidades sanitarias regionales y locales.

El nuevo sistema formulará esquemas de financiamiento coherentes con la capacidad de selección del usuario y la responsabilidad administrativa del gobierno, procurando que todos los trabajadores gocen de los beneficios a la seguridad social, los servicios de atención a la población no asegurada operarán en forma descentralizada, buscando una mayor racionalidad económica, una administración más eficiente y la formación de un mercado más amplio de servicios médicos.

Si bien la seguridad social irá protegiendo a un sector cada vez mayor de la población, particularmente en el medio urbano, es previsible que los servicios de atención a la población no asegurada subsistan por un largo periodo, sobre todo en el medio rural, donde deben ampliar su cobertura.

Será necesario también mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las catorce entidades donde se ha efectuado el proceso de descentralización. En una primera fase de la descentralización terminarán de delegarse a todos los estados y el Distrito Federal las facultades, decisiones, responsabilidades y el control sobre la asignación y el uso de los recursos que permitan a las autoridades un funcionamiento descentralizado real. De tal forma, serán transferidos a los gobiernos estatales los servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación.

En la integración de los sistemas estatales y municipales de salud podrá estimularse la participación activa de la población. Para acercar los servicios públicos de salud a cada comunidad, es necesaria la descentralización total. La participación municipal será también fundamental, el Programa Municipio Saludable alentará la participación de los ayuntamientos en acciones tales como: instalación de agua potable, construcción de letrinas, alcantarillado, recolección de basura, control de fauna nociva y manejo adecuado de desechos residuales, de esta manera, la descentralización de los servicios de salud será una expresión correcta del federalismo.

3.4.1. PROGRAMA DE REFORMA DEL SECTOR SALUD 1995-2000.

En consistencia con el programa para un Nuevo Federalismo, que la actual administración ha planteado como objetivo de su desarrollo, dará lugar, como

ya se ha dicho, a la descentralización de los recursos federales destinados a la atención de la población abierta de la Secretaría de Salud y del IMSS-Solidaridad.

La descentralización no significa la desaparición de objetivos y estrategias nacionales en materia de salud, pero sí una nueva forma de relación entre autoridades federales y entidades federativas para el establecimiento de las metas y la consecución de objetivos.

De esta forma, los estados contarán con un mayor margen de acción y autodeterminación, que les permita cumplir, con sus propios medios, los objetivos nacionales fundamentales y determinar el destino de los recursos excedentes una vez alcanzados estos objetivos.

En el contexto de la descentralización de los servicios de salud a la población abierta, es necesaria la definición de un conjunto de acciones esenciales de salud que garantice, dentro del marco de autonomía para el ejercicio de los recursos presupuestales por parte de los estados, la previsión de un grupo de intervenciones mínimas en salud. Este conjunto de intervenciones constituye un irreductible al que los estados deben comprometerse para dar cumplimiento así a las políticas y objetivos nacionales en materia de salud.

La descentralización tiene implícita una definición mas clara de metas y responsabilidades, lo cual permitirá, mediante el replanteamiento de los sistemas de evaluación, un seguimiento más preciso de la efectividad de las políticas de salud. Simultáneamente hará posible que la Secretaría de Salud se concentre de manera más puntual y eficaz en su función de normar y coordinar el Sector Salud.

Aunque la descentralización de los servicios de atención a la población abierta contiene innegables retos, los costos del centralismo y la duplicidad acarrearán

mayor desperdicio de recursos e ineficiencia. De aquí que la descentralización sea impostergable.

De esta manera, los servicios estatales de atención a población abierta tenderán a concentrarse a mediano plazo, en el medio rural y urbano marginado, contribuyendo al reordenamiento del sistema, eliminando duplicidades y optimizando el uso de los recursos.

Esta integración también permitirá localizar los esfuerzos de atención a toda la población no asegurada, convirtiéndose en un elemento más transparente de la política de combate a la pobreza.

Para el mantenimiento de la salud colectiva se hace necesaria la participación organizada de grupos de personas, organismos no gubernamentales e instituciones de diversa índole. Al respecto, el programa de Municipio Saludable constituye el mecanismo rector de las actividades que propicien la participación organizada de la comunidad en la definición de prioridades, elaboración de programas de salud local, y la realización y evaluación de las actividades programadas

Su contribución será mejorar los niveles de salud de la población a través de la realización de proyectos definidos de manera conjunta por los diversos sectores de la sociedad en planos locales. Logrará también informar y orientar al total de los municipios del país acerca de la relevancia de la organización comunitaria. A su vez incorporará en la realización comunitaria de proyectos de salud a la mayor parte de los municipios del país, capacitando al personal de salud que labora en éstos.

Los principales rubros correspondientes a las políticas y objetivos nacionales en materia de Salud son:

1. Salud Pública

1.1. Promoción a la Salud

1.2. Servicios Preventivos

2. Atención Médica.

2.1. Programa de Ampliación de Cobertura

2.2. Programa de Mejoramiento de la Gestión Administrativa

2.3. Programa de Atención a la Salud en Casos de Desastre

2.4. Programa de Disposición de Sangre Segura.

3. Fomento Sanitario de Bienes

3.1. Control y Vigilancia de Medicamentos, Dispositivos Médicos y Material de Curación y Laboratorios.

3.2. Vigilancia de la Calidad del Agua y Saneamiento Básico

3.3. Efectos del ambiente en la Salud y Atención de Contingencias Ambientales.

3.4. Vigilancia de la Publicidad y Prevención de Fraudes a la Salud.

3.5. Homologación y Armonización con Estándares Internacionales.

Sistema de Información

* Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica

* Sistema Nacional de Información Estadística en Salud

* Sistema de Evaluación y Seguimiento

Con el propósito de lograr los objetivos de salud en el marco de la descentralización, se presentan también los Programas de Apoyo a las Tareas Sustantiva, que comprenden los siguientes rubros.

1. Fortalecimiento de los sistemas de salud, el cual pretende la mejoría en la

calidad de la atención médica, el mejoramiento de la gestión administrativa y la atención a la salud en casos de desastre.

2. Redefinición del proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación.

3. Modernización y Sistematización de las informaciones estadísticas y epidemiológicas. Los sistemas de información se organizan en los siguientes subsistemas:

- Recursos para la Salud
- Servicios Otorgados
- Daños a la Salud
- Población

Uno de los objetivos a cumplir en este apartado propone "Desarrollar un componente de monitoreo en la asignación de recursos financieros, así como el abasto y la distribución de insumos para el nivel local. Como parte de la estrategia respectiva se pretende la participación de la SSA en la World Wide Web (WWW).

4. Modernización Administrativa. Este está encaminado a adecuar el esquema orgánico funcional de las dependencias, fortalecer la capacidad gerencial en las organizaciones de atención a la salud y simplificar los trámites administrativos en general.

5. Desarrollo de recursos humanos. Pretende preparar y capacitar de manera permanente a los trabajadores.

6. Recursos e insumos para la salud. Tiene como propósito mejorar la calidad, adquisición, distribución, uso y mantenimiento de los insumos del sector salud, para lo cual se pretende:

- Revisar y actualizar, a través del Consejo de Salubridad General, el Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud
- Contar con un área Central en el Sector Salud que informe sobre la calidad y precio de los insumos.
- Crear un sistema de información que defina las necesidades y la situación de las unidades médicas.
- Discutir la posibilidad de introducir en el Sistema de Salud instancias encargadas de evaluar la tecnología de habrá de adquirirse en términos no solo de su seguridad y eficacia clínica, sino también en términos de su costo-efectividad.
- Asegurar la disponibilidad suficiente de vacunas, sueros heterólogos, reactivos, biológicos y químicos de calidad óptima, a fin de lograr la prevención, diagnóstico control y eventual erradicación de las enfermedades transmisibles.

7. Investigación en Salud. Tiene como objetivo avanzar en la satisfacción de las necesidades de salud del país mediante el impulso a las actividades científicas y tecnológicas, disponer de un marco jurídico y normativo que regula la organización y operación de la investigación en salud, fortalecer el funcionamiento de la instancia administrativa responsable de la aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de investigación en salud. definir y aplicar criterios para evaluar la calidad y pertinencia de la investigación ampliar la participación de profesionales y técnicos dedicados a las tareas de investigación, diversificar las fuentes de financiamiento para programas de investigación, contando para ello con la participación del sector privado, de organismos de cooperación técnica y mediante su participación en proyectos de investigación de ejecución internacional.

3.4.2. PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL 1995-2000.

Este programa se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y se sustenta en los artículos 22, 26, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido y líneas directrices surgen del análisis global realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -SECODAM- en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la Administración Pública Federal del país y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal.

Sus objetivos generales son:

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

Según estos objetivos, sus actividades se encuentran agrupadas en torno a los siguientes subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa

3. Medición y evaluación de la Gestión Pública

4. Significación, Profesionalización y ética del Servidor Público.

Respecto a la descentralización y/o Desconcentración administrativa, la presente administración tiene el propósito de dar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la federación hacia los gobiernos estatales y municipales, así como la descentralización administrativa, es decir aquella que se lleva a cabo al interior de la propia Administración Pública Federal, asimismo, se profundizará en la Desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en materia y ámbitos territoriales específicos. Sus objetivos son:

- Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la Desconcentración de facultades a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Buscando acelerar la descentralización y fortalecer el federalismo se establecen las siguientes acciones:

Fortalecimiento del Federalismo

El Gobierno Federal, con base en el esquema de delimitación de competencias previsto en los artículos 40, 41, 42, 54, 115 y 116 fracción IV, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impulsará la distribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de su competencia. Con este propósito, durante 1996 las dependencias y entidades de la APF que tengan compromisos en el marco del federalismo, deberán profundizar en la revisión, de acuerdo a sus respectivas atribuciones de las funciones que en términos legales podrán ser transferidas y realizadas de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia, por los gobiernos de las entidades federativas, y de los municipios, con base a los criterios establecidos por la Secodam y el Secretariado Técnico de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo. Al respecto se han definido un paquete de medidas para descentralizar funciones y recursos en los programas de mediano plazo de la Comisión Nacional del Agua, de la Secretaría de Salud, de Comunicaciones y Transportes y de Educación Pública.

- Las dependencias de la APF y las entidades paraestatales, con la intervención que corresponda a su órgano de administración de gobierno deberán en 1996 y el subsecuente continuar con la evaluación del papel que desempeñan sus delegaciones o unidades operativas regionales, para efectuar en su caso, un profundo cambio administrativo frente a los gobiernos estatales.
- En el proceso de descentralización será necesario tomar en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo administrativo de las entidades federativas, así como las situaciones y problemas específicos que presentan las distintas actividades a desconcentrar o descentralizar, como para evitar la desarticulación de los servicios.
- Paralelamente a la resignación de funciones y recursos será indispensable

que las dependencias y entidades involucradas en los procesos de Desconcentración o descentralización propongan ante las instancias correspondientes, las adecuaciones normativas que en cada caso se justifiquen para lograr una nueva y más eficiente asignación de facultades y responsabilidades entre las dependencias centrales y las unidades operativas regionales, estatales o locales.

- Como resultado de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales asumirán un papel normativo, determinando los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios.
- En la descentralización administrativa se deberán examinar y contrastar las estrategias implementadas hasta ahora en la federalización de distintos servicios, fundamentalmente carácter educativo de salud, y de obras sociales. .

La SECODAM, a partir de 1996, promoverá la desconcentración de atribuciones por regiones en materia de inconformidades, cuando las adquisiciones y obras públicas sean financiadas con recursos federales.

Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestal.

La SHCP continuará el estudio y revisión del sistema presupuestal con el fin de proponer, antes de que finalice 1996, la transición a prácticas presupuestarias que aliente la efectividad eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos.

Este sistema deberá dar a los administradores públicos control integral en la selección de insumos en la programación de sus gastos y en la reasignación de recursos presupuestales entre sus distintos programas y actividades, así como

la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen un ejercicio fiscal.

La SHCP previa opinión de la SECODAM expedirá las disposiciones que requiera la ejecución del gasto público federal, en los términos del artículo 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en relación con el artículo 37, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La SECODAM y la SHCP, en el curso de 1996 y de manera conjunta, deberán revisar el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de los informes periódicos que solicitan a las dependencias sectoriales y a las entidades de la administración pública, con objeto de eliminar, simplificar y coordinar sus necesidades de información a fin de reducir los costos y cargas de trabajo, bajo el esquema de una "ventanilla universal"

Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.

Las dependencias coordinadoras del sector deberán definir con claridad los mecanismos y líneas directrices que guiarán la acción de las entidades y unidades operativas con el propósito de dotarles de mayor libertad de acción y de los instrumentos que les permitan responder con agilidad a las condiciones cambiantes del mercado, así como ofrecer mejores opciones a la población en los bienes y servicios prestados.

Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

Las dependencias y entidades deberán promover una mayor delegación de funciones hacia los niveles técnico-operativo y hacia las instancias de atención directa a los ciudadanos con el objeto de agilizar el funcionamiento integral de la organización y mejorar la calidad de los servicios, esta delegación de

responsabilidades deberá acompañarse necesariamente de esquemas específicos de estímulos basados en la evaluación del desempeño.

3.5. LEY GENERAL DE SALUD.

La ley reglamenta el derecho de protección a la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art.1).

El derecho de protección a la salud tiene objetivos tales como el bienestar físico y mental, la prolongación y mejoramiento de la calidad de vida, el fomento de una cultura y valores que mejoren las condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social, la satisfacción oportuna y eficaz a las necesidades de la población mediante los servicios de salud y de asistencia social, el desarrollo de la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud (art.2).

De esta forma se consideran materia de salubridad general la administración de la prestación de servicios y establecimientos de salud, la atención materno infantil, la planificación familiar, la salud mental, todo lo relacionado a las actividades encaminadas a la prevención a la salud, los accidentes, los programas contra las adicciones, el control de productos y servicios, su importación y exportación el control sanitario de insumos médicos, órganos, tejidos y sus componentes, al igual que cadáveres humanos, así como la sanidad internacional y la publicidad relacionada con la salud (art. 3)

Las autoridades sanitarias son: el Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo al Departamento del Distrito Federal (art. 4).

La competencia entre la federación y las entidades federativas (art.13), se

distribuye de la siguiente manera: el Ejecutivo, mediante la Secretaría de Salud dictará las normas técnicas referentes a la prestación de los servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio y verificará su cumplimiento, coordinará el Sistema de Salud, y desarrollará las acciones pertinentes cuando sea necesario. A los gobernadores de las entidades federativas les compete desarrollar todas las acciones de salud en su localidad, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Salud.

Con relación a la participación de los gobiernos de las entidades federativas, éstos deberán coadyuvar en lo que les corresponda, según lo establecido en los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, para lo cual establecerán en sus circunscripciones territoriales, Sistemas Estatales de Salud. Por otro lado, la Secretaría de Salud auxiliará a los estados cuando lo soliciten, en las acciones de descentralización de los municipios (art. 9).

Con base en las disposiciones legales respectivas, la federación y gobiernos federales aportarán los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para la operación de los servicios de salubridad general que quedan comprendidos en los acuerdos de coordinación celebrados. La gestión de dichos acuerdos estará a cargo de las estructuras administrativas que éstos de manera coordinada establezcan. (art. 19)

Estas estructuras administrativas serán regidas por las disposiciones de esta Ley, demás normas aplicables y las previsiones de los acuerdos de coordinación. Tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, así como funciones de autoridad, según su instrumento legal de creación; contarán con un consejo interno, presidido por el titular del ejecutivo local cuando convenga. Los titulares serán designados por el Secretario de Salud, a propuesta de los ejecutivos locales y deberán tener preferentemente experiencia en la salud pública, administrarán los recursos, promoverán y vigilarán la aplicación de

principios, normas técnicas y procedimientos uniformes. Existirá en ellos participación de representantes de usuarios y trabajadores (art. 20)

En los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, se establecerán las bases y modalidades de éstos, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, (art. 18), siendo éstas las siguientes: establecerán las características operativas de los servicios de salubridad general que constituyan el objeto de la coordinación, determinarán las funciones y obligaciones que se asuman, describirán los bienes y recursos, así como el régimen al que serán sujetos; establecerán la estructura orgánico-funcional de las estructuras administrativas mencionadas, así como el procedimiento para la elaboración de los proyectos de programas y presupuestos anuales con la determinación de los programas de actividades por desarrollar. Definirán, en su caso, las directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios; también establecerán los ingresos que se obtengan de acuerdo a las disposiciones fiscales (art. 11)

3.6. ACUERDO NACIONAL PARA LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

El Acuerdo Nacional que permitirá la descentralización de los servicios de salud lo suscriben: El Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud. A fin de concretar las acciones, fue firmado el 20 de agosto de 1996.

Los compromisos se atenderán principalmente por el desarrollo de cuatro estrategias:

1. La descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada.
2. La configuración de sistemas estatales.
3. La ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios, y
4. El mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial.

Los trabajadores de la Secretaría de Salud se suman a este Acuerdo Nacional por convicción y vocación social.

Si bien el sistema de salud ha tenido avances importantes, aún no puede considerarse que esté plenamente desarrollado, dado que debe transformarse para atender los problemas de salud que hoy enfrenta el país y sentar las bases para una estructura preventiva y de atención que resuelva eficazmente las necesidades del futuro. Esta realidad obliga a perfilar una nueva forma de organización del sistema de salud, a fin de fortalecer su capacidad y ampliar su cobertura para proporcionar más y mejores servicios a los mexicanos.

El grado actual de desarrollo del país y la complejidad para la ejecución de decisiones tomadas desde el orden federal -responsabilidades que de origen corresponden al orden local-, plantean, entre otros factores, la necesidad de descentralizar responsabilidades, recursos y decisiones con las que se cumple un doble propósito: el político, al fortalecer el federalismo y reintegrar a la esfera local las facultades que les eran propias al suscribir el pacto federal; y, el social, al acercar a la población servicios fundamentales, que al ser prestados por los estados aseguran a los usuarios mayor eficiencia y oportunidad.

Los objetivos señalados se vinculan con los siguientes principios:

1. Los estados de la Federación asumirán cabalmente las responsabilidades que la Ley General de Salud les ha asignado.
2. Los estados de la federación manejarán y operarán directamente los servicios de salud, en el ámbito de su competencia.
3. Los estados de la Federación manejarán y operarán directamente los recursos financieros con la posibilidad de distribuirlos de forma acorde con las necesidades de los servicios y con las prioridades locales.
4. Los estados de la Federación participarán efectivamente en el diseño e instrumentación de la Política Nacional de Salud.
5. El fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud se dará a partir de la consolidación de los sistemas estatales.
6. La integración al ámbito estatal de las estructuras administrativas que actualmente operan los servicios federales de salud.
7. El desahogo de las cargas de trabajo administrativo para la Secretaría de Salud, permitirá hacer eficaz su reorientación como instancia normativa y operativa en aquellas materias que son de ejercicio exclusivo de la Federación.
8. El acercamiento de la autoridad local a la población demandante de servicios de salud, revitalizará la relación entre éstas y permitirá ejecutar con eficacia las fusiones del Municipio en actividades sanitarias de conformidad con lo que la misma ley ordena y
9. En el marco del pleno respeto a los derechos laborales, se podrán

desarrollar fórmulas innovadoras que permitan llevar hasta el límite regional los apoyos efectivos en beneficio de los trabajadores de la salud.

La descentralización de los servicios no implicará en medida alguna la desaparición de objetivos y estrategias nacionales en materia de salud, pero sí una nueva forma de relación entre las autoridades federales, entidades federativas y municipios, para el establecimiento de las metas y la consecución de los objetivos.

El Consejo Nacional de Salud

El Consejo Nacional de Salud funciona como instancia permanente de coordinación y concertación entre las autoridades centrales de la Secretaría y las autoridades de las 31 entidades federativas, para el desarrollo del proceso de descentralización. Su integración y objetivos fueron establecidos el 27 de enero de 1995.

Las funciones del Consejo son:

- Proponer lineamientos para la coordinación de acciones de atención en materia de salubridad general;
- Unificar criterios para el correcto cumplimiento de los programas de salud pública;
- Opinar sobre la congruencia de las acciones a realizar para la integración y funcionamiento de los sistemas estatales de salud;
- Apoyar la evaluación de los programas de salud en cada entidad;
- Fomentar la cooperación técnica y logística entre los servicios estatales de salud en todo el país;

- Promover en las entidades los programas de salud; e
- Inducir y promover la participación comunitaria y social para coadyuvar al proceso de descentralización y de la salud pública.

Estas medidas y principios permitirán que la descentralización de los servicios de salud signifique la armonía y la congruencia de la política asistencial del Gobierno de la República, donde el papel rector que la ley le asigna a la Secretaría de Salud sea efectivo y permita afrontar con éxito, en un ejercicio de Federalismo, los rezagos y retos que encara la medicina mexicana.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud ha decidido contribuir a la consolidación de los sistemas estatales, a fin de que los gobiernos estatales asuman las funciones que la ley les asigna y los compromisos que se derivan del Acuerdo Nacional.

La relación laboral, en el contexto de un Federalismo renovado, se sustenta en el respeto a la soberanía de las entidades federativas y en el respeto de la independencia de la agrupación gremial. En tal virtud, formulará mecanismos innovadores que impulsen y allenten mayores espacios de participación a nivel seccional.

La Ley General de Salud define con claridad las responsabilidades que a la Federación y a los estados corresponden en materia de salubridad general. En estricto apego a ella, la Federación, por conducto de la Secretaría de Salud, reitera su compromiso de:

1. Asegurar que la política nacional en la materia responda eficazmente a las prioridades locales y nacionales para así fortalecer a los sistemas estatales y, con ello, al Sistema Nacional, a través de la determinación de lineamientos claros para el ejercicio de atribuciones.

2. Revisar la normatividad de las materias de salubridad general y proponer las modificaciones legislativas y reglamentarias necesarias para la operación del nuevo esquema de atención.
3. Evaluar la prestación de los servicios, con miras a corregir desviaciones, revisar metas, reorientar acciones y mejorar el uso de los recursos.
4. Fortalecer el sistema integral de información para apoyar a los estados en lo que éstos consideren.
5. Consolidar y operar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica.
6. Impulsar la investigación y enseñanza con el propósito de formar cuadros de investigadores capaces de generar conocimientos científicos y desarrollar nuevas tecnologías en el área médica.
7. Establecer mecanismos más eficientes de coordinación, con otras dependencias, en la atención de problemas de salud, en particular en materia de saneamiento ambiental.
8. Fortalecer el control sanitario, así como en los procesos de importación y de exportación de medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, plaguicidas, fertilizantes, fuentes de radiación, sustancias tóxicas o peligrosas, y mantener permanentemente actualizada a la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos.

Los gobiernos estatales, por su parte, al asumir la operación de los establecimientos de salud, se abocarán a asegurar en beneficio de la población:

1. La adecuada organización y operación de los servicios de atención médica, materno infantil, planificación familiar y salud mental, entre otros.
2. La orientación y vigilancia en materia de nutrición.
3. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre.
4. La salud ocupacional y el saneamiento básico.
5. La prevención y el control de enfermedades transmisibles.
6. La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes.
7. La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los discapacitados.
8. El programa contra el alcoholismo, el tabaquismo y las adicciones, y
9. Los programas de asistencia social.

La acción de los gobiernos estatales en el impulso, organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud, en la promoción de la formación de los recursos humanos y la investigación, será decisiva para que el país alcance los niveles de bienestar social a que aspira la sociedad.

Los estados contribuirán de manera significativa en la consolidación del Sistema Nacional de Salud a través de la formulación y desarrollo de sus programas locales, y de conformidad con los principios y objetivos del Plan Nacional del Desarrollo, el Programa de Reforma del Sector Salud y este Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.

Por lo que se refiere a su relación con los actuales trabajadores federales que se incorporarán a los sistemas estatales de salud, los gobiernos de los estados

asumen el compromiso de efectuar todas las acciones, gestiones o actos necesarios para que en las leyes o decretos de creación de los organismos públicos descentralizados estatales que se harán cargo de los servicios de salud.

Con el propósito de alcanzar las metas planteadas en el proceso de descentralización, se dará inicio a un conjunto de acciones de apoyo que comprenderán dos importantes ámbitos de acción, el primero de ellos se orienta a desarrollar programas de carácter sustantivo y el segundo al reforzamiento de la operación estatal.

La importancia de la participación ciudadana en las acciones de gobierno, ha sido definida como fundamental por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Es necesario, por tanto, avanzar en la tarea de diseño de mecanismos concretos de participación permanente de la ciudadanía en la elección de alternativas, políticas y programas gubernamentales.

Se deberá buscar la incorporación de comités de servicios de consejos ciudadanos, de asociaciones civiles y de organizaciones no gubernamentales en general, a las instancias de decisión de los programas de gobierno.

El Acuerdo constituye una nueva forma de relación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Comprende también a los municipios, con una visión integral que contempla a la nación mexicana como la entidad compleja, plural y diversa que es, pero en toda su solidez y unidad.

El Secretario Juan Ramón de la Fuente¹⁰⁷ enmarcó los propósitos de la descentralización en cinco apartados: 1. Devolver a los estados lo que se les tomó durante la dinámica centralizadora; 2. Construir gradualmente sistemas estatales mas eficientes y flexibles; 3. Mejorar la calidad y ampliar la cobertura;

¹⁰⁷ Gallegos, G. Comenzó la descentralización en Salud. La Jornada, año doce, número 4296, miércoles 21 de agosto de 1996, pág. 9.

4. Compartir responsabilidades, recursos y decisiones donde se generan los problemas y 5. dar mayor orden y armonía a la vida nacional. Aseguró que la descentralización reconoce las diferencias locales y regionales, coloca a la sociedad en el centro de la acción pública, respeta el poder del ciudadano y modifica las relaciones del ejecutivo con los estados y los demás órganos del poder, en la medida en que se transfieren recursos y funciones a las entidades federativas, con lo que se da solución al problema que plantea la descentralización del poder ya que "...La naturaleza de un Estado al que corresponde un número elevado de obligaciones públicas, favorece el centralismo, de manera que son muchos los nudos que se deben deshacer para liberar la nuestro sistema federal.

Atendiendo a la protección de los derechos de los empleados del sector salud, Joel Ayala Almeida,¹⁰⁸ dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud informó que de acuerdo a los compromisos contraído con la Federación, la nueva estructura del sector será administrativa y no sindical, por lo tanto ésta no implica ninguna transgresión a los derechos de los 142 mil sindicatos que cuentan con la garantía absoluta de conservar su plaza en el sitio que le fue asignada, e incluso se tiene el compromiso de abrir 5000 plazas nuevas para abatir el déficit de recursos humanos sobre todo en el área hospitalaria. Señaló también que la reestructuración de la Secretaría de Salud permitirá, en no más de tres meses aumentar en 15% la cobertura de atención, es decir 4.5 millones de mexicanos más contarán con servicios médicos gratuitos o mediante el pago de una cuota acorde a su nivel socioeconómico.

¹⁰⁸ **Gómez Salgado, A.- Inalterables, los derechos de los empleados del sector salud.** *El Financiero*, Año XV, No. 4154, jueves 22 de agosto de 1996, pág. 27.

CAPITULO IV

4. DESCENTRALIZACION DEL HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO.

SUMARIO: 4.1. Causas generadoras de la descentralización. 4.2. Pasos mínimos requeridos para el proceso de descentralización. 4.3. Diagnóstico situacional del Hospital Juárez de México. 4.3.1. Población que es atendida. 4.3.2. Estrato social (nivel de ingresos). 4.3.3. Tipo de enfermedades que atiende (nivel de atención). 4.3.4. Clasificación de enfermedades. 4.3.5. Aportación a la salud pública del país. 4.4. Trascendencia Social.

4.1. CAUSAS GENERADORAS DE LA DESCENTRALIZACION.

La salud, como ya se ha indicado en apartados anteriores, es un prerrequisito de los sistemas sociales por las consecuencias que origina la enfermedad en la estructura funcional. Por esta razón, el aparato administrativo de las instituciones públicas de salud deben ser optimizadas, para que pueda acceder a las mismas la población de escasos recursos que vive en zonas marginadas del país, quienes, por no ser asalariados no tienen el servicio médico institucional que les correspondería si a través de su patrón se cubrieran las cuotas correspondientes.

La administración pública tiene vicios que ocasionan retraso en la operación, limitan la efectividad y complican los procedimientos. Aunados a estos vicios, el aparato burocrático es muy costoso y trae como consecuencias recortes presupuestales en materia de salud, para cubrir los gastos que éste origina. Además, por la falta de coordinación, se aplican recursos a áreas que tienen asignación por parte de otras instancias, desprotegiendo a ciertas zonas que,

por estar lejanas de los centros de población con estructuras idóneas, se desatienden dejando a su población sin servicios de salud.

Ante estas circunstancias y para alcanzar el gran reto de llevar atención médica a más de 10 millones de habitantes que carecen de ella,¹⁰⁹ es necesario cambiar la estructura administrativa para resolver las siguientes acciones:

a). Toma de decisiones.

La administración de los servicios de salud debe ser dinámica, por la población tan grande que atiende. Ante la problemática que pudiera surgir, al tener la autoridad la facultad para asumir la responsabilidad de la toma de decisiones - para dar respuesta pronta y expedita a situaciones de conflicto-, el problema se atacaría desde el momento en que surge, y con ello se evitaría la presencia de otros, que ya no serían tan fáciles de remediar. Con la participación de las personas involucradas es más sencillo buscar soluciones, por conocer ampliamente el área de conflicto, que encontrarlos en un escritorio ubicado a varios kilómetros de distancia del foco del problema.

b). Autonomía administrativa.

La autonomía administrativa permitirá mayor productividad del personal encargado de la organización de las áreas -por incentivar su trabajo para alcanzar mayores logros-, por ser los responsables directos de los triunfos o fracasos de la administración. La autonomía conlleva la facultad de dirigirse a sí mismo y esa dirección puede encauzarse a la tarea de atender áreas que han sido relegadas o abandonadas y que, por su experiencia, pueden contribuir a realizar el trabajo administrativo con el dinamismo que se requiere. La autonomía administrativa también permite la mejor distribución de las cargas de

¹⁰⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, pág. ii.

trabajo entre todo el grupo, ya que cada uno conoce su área y sabe la forma de coordinar su actividad con sus demás compañeros de labores y, en esta forma, terminar con los embudos que distorsionan la actividad administrativa de la mayoría de las entidades públicas centralizadas.

c). Aplicación de recursos a programas específicos a la población de influencia.

El medio en el que se desenvuelve una población, incide directamente en la presentación de ciertas enfermedades que se vuelven comunes en sus individuos. Por esta razón, es necesario atacar con mayor vehemencia los tipos específicos de males de esa región, que presupuestar a programas genéricos no requeridos, los cuales generan aplicación de recursos innecesarios que a la larga limitan las acciones para solucionar los males endémicos detectados en la localidad. Cabe hacer la aclaración al respecto, que la influencia de la educación, el tipo de empleo, la alimentación, la situación económica y el entorno social tienen gran influencia en la presentación de cierto tipo de enfermedades.

d). Programas acordes a las necesidades de las áreas.

Con base en el número de servicios solicitados por los usuarios, la entidad prestadora de dichos servicios tiene más elementos para elaborar programas dirigidos tanto a la atención como a la prevención de las enfermedades con mayor incidencia en la población de influencia. Sobre lo anterior, se ha detectado un cambio significativo en los perfiles epidemiológicos y demográficos que han dado como resultado el predominio de patologías no transmisibles y el rápido envejecimiento de la estructura poblacional; ambos hechos son particularmente relevantes para la planeación de las acciones del Sector Salud. Al contar la Unidad médica con indicadores reales, puede elaborar mecanismo específicos que permitan la racionalización del gasto y aplicación de los recursos materiales y financieros en programas estratégicos

que beneficien la ampliación de cobertura para captar un mayor número de la población abierta, que no cuenta con servicios de salud de tercer nivel, como el diseñado en el Hospital Juárez de México.

e). Responsabilidad directa en la operación.

Con la responsabilidad directa en la operación, el encargado del funcionamiento de la entidad de salud responderá de los actos emanados de su autoridad y de los realizados por sus colaboradores. Con ello se evita que al existir varias personas involucradas en la dirección, administración, aplicación, toma de decisiones, en fin, en toda la gama de acciones que requiere el funcionamiento de un centro de salud, como sería el Hospital Juárez de México, se divida la responsabilidad de mayor a menor o de menor a mayor, de acuerdo a su jerarquía o grado de influencia en la acción del funcionamiento. Asimismo, por la existencia de tantas personas involucradas, se termine por diluir la responsabilidad y nadie asuma compromiso alguno ante situaciones de conflicto o de toma de decisiones.

f). Freno al burocratismo administrativo.

A través de la descentralización, se evita la duplicidad y triplicidad de una misma acción en entidades diversas con un mismo fin. Además, repercutirá en la pronta y expedita operación y en la efectividad y agilización del procedimiento. Por el número de personas requeridas para realizar esa misma acción, se desperdician recursos que pueden aplicarse al otorgamiento de servicios de salud a población abierta que no tiene acceso a instituciones por no ser asalariada y que, en su mayoría, vive en áreas marginadas con alto índice de enfermedades endémicas, con servicios de salud nulos o irregulares.

4.2. PASOS MINIMOS REQUERIDOS PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION.

La naturaleza del proceso que se requiere llevar a cabo es la de la descentralización por función, mediante la cual se creará un órgano para la realización de fines específicos, dotándolo de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como ya se ha mencionado, de acuerdo a lo señalado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, este tipo de organismos son creados por Ley o Decreto de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal. Para fines que persigue la Secretaria, este último procedimiento es el que se considera el mas adecuado, en vista de que es más ágil su expedición.

Previo a la expedición del instrumento de creación, se debe cumplir con los siguientes pasos:

1. Elaboración de un documento que justifique la necesidad de dotar a la unidad a descentralizar de autonomía patrimonial y operativa, contiendo:

- Un estudio de factibilidad programático funcional.
- Estrategia de acción
- Utilización de los recursos (humanos, materiales y financieros) asignados actualmente.
- Objeto y denominación del organismo a crear.
- Forma de integración de su patrimonio
- Integración del Órgano de Gobierno y sus facultades y obligaciones
- Facultades y obligaciones del Director General
- Régimen laboral al que se sujetará.
- Propuesta de estructura orgánica.

En el estudio de factibilidad deberá determinarse si dentro del patrimonio se incorporará el (los) inmueble (s) que ocupa, con la finalidad de que en conjunto se realicen los trámites necesarios para su desincorporación de los bienes nacionales del dominio público. De igual manera es importante determinar la titularidad de la relación laboral.

El estudio de factibilidad deberá presentarse a Oficialía Mayor – Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto -DGPOP-, para su dictamen y aprobación. Una vez dictaminado favorablemente, se presentará a la Dirección General de Asuntos Jurídicos -DGAJ-, acompañado del decreto de creación que deberá contener lo señalado en el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Obteniendo el visto bueno de la DGAJ, el documento se envía a Oficialía Mayor-DGPOP, para que por su conducto se remita a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para su dictamen.

Una vez que se cuente con el dictamen favorable de la Dirección General de Asuntos Jurídicos se canaliza a la Presidencia para su revisión. Obteniendo el dictamen favorable de dicha instancia, se envía el decreto de creación a refrendo de los titulares de las Dependencias competentes y finalmente se recaba la firma del C. Presidente de la República para proceder a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4.3. DIAGNOSTICO SITUACIONAL DEL HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO

Como resultado de la falta de estructura hospitalaria con motivo de los sismos de 1985, se construyó el Hospital Juárez de México. El decreto de creación de esta Unidad de servicios médicos, emitido el 24 de junio de 1988, estableció

que su administración es de carácter desconcentrado por función, subordinado jerárquicamente a la Secretaría de Salud.

El Hospital Juárez de México fue inaugurado el 19 de septiembre de 1989, dio inicio a sus actividades en Consulta Externa el 24 de octubre y su función hospitalaria el 15 de noviembre del mismo año, en una planta física parcialmente terminada, sin las instalaciones necesarias para poner en operación la mayor parte de los equipos y, por la tecnología avanzada de los mismos, sin contar las casas proveedoras con el personal técnico capacitado para ponerlos en operación. En forma progresiva se ponen en función las camas de hospitalización, los servicios auxiliares de diagnóstico y la consulta externa.¹¹⁰

En 1991 se inician los Trasplantes Renales y en 1992 comienzan los trabajos de los servicios como el de Oncología, 4 Laboratorios de la División de Investigación, Cirugía Cardiovascular, la Unidad de Cuidados Intensivos Coronarios y otros más.

De igual forma, en septiembre de ese año se ubica en la institución la Escuela de Enfermería de la Secretaría de Salud con reconocimiento de la Universidad Autónoma de México.

Finalmente, para 1993 el hospital funciona en toda su capacidad y sólo aquellos equipos con averías o etapas de mantenimiento en forma transitoria dejan de funcionar.

Actualmente se tienen en operación 39 servicios y 8 unidades clínicas, incluyendo el servicio de Banco de Ojos.

El ámbito de operación del Hospital, acorde con sus instalaciones físicas y personal, así como a la tecnología de su equipo, es el de medicina de Tercer Nivel.

¹¹⁰ Informe anual del Hospital Juárez de México. SSA, 1997.

El Hospital Juárez está ubicado en la Delegación Gustavo A. Madero, la cual se encuentra al Norte del Distrito Federal; limita al Norte con los municipios de Tlalneantla, Tultitlán y Coacalco, del Estado de México. Al Sur con las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza; al Oeste con los municipios de Nezahualcoyotl y Ecatepec, del Estado de México y al Este con la delegación Azcapotzalco y el municipio de Tlalneantla del Estado de México.

La Delegación Gustavo A. Madero tiene una extensión de 87.5 Km², cuenta con una población de 1'278,941 habitantes, con una densidad poblacional de 1,461 habitantes por Km²; una población abierta de 343,840 habitantes (34%); población con seguridad social 844,101 (66%).¹¹¹

4.3.1. POBLACION QUE ES ATENDIDA.

De acuerdo al Anuario Estadístico de 1990, elaborado por el INEGI, la población potencialmente atendida por la SSA es de 13'717,130, de los cuales el 6% es responsabilidad del Hospital Juárez de México.¹¹²

Debido al cambio que ha presentado el Hospital en los últimos años, por brindar servicios de alta especialidad en el ámbito nacional con equipos de elevada tecnología y con personal altamente calificado, es considerado como hospital de referencia para el Sistema Nacional de Salud.

Esto hace de la Institución un Hospital de concentración, al que acuden pacientes de población abierta, así como asegurados no sólo del Distrito Federal, sino de diferentes estados de la República Mexicana. El grupo asegurado representa el 40% del total de pacientes atendidos por la Unidad

¹¹¹ Distrito Federal, Resultados Definitivos. XI Censos Generales de Población y Vivienda 1990. INEGI.

¹¹² Idem.

hospitalaria. La población abierta atendida procede de centros de salud de segundo nivel, la cual requiere de intervención quirúrgica especializada.

Derivado de lo anterior, integrar un diagnóstico situacional específico en el que se pueda analizar morbi - mortalidad predominante de acuerdo a la situación geográfica del Hospital, no puede ser concluyente por la diversidad de áreas de procedencia de los enfermos.

4.3.2. ESTRATO SOCIAL (NIVEL DE INGRESOS).

Los Servicios de Salud han dividido a la población en dos grandes grupos: población asegurada y población abierta. La primera contiene aquella que recibe atención médica a través de seguros médicos privados o públicos (IMSS e ISSSTE), al cual pertenece el 35% de los habitantes de nuestro país. El segundo grupo —el 55% de los mexicanos—, recibe la atención de la Secretaría de Salud y del IMSS-Solidaridad; pero existe una población de 10 millones de compatriotas que tienen acceso limitado o nulo a instituciones de servicios de salud, por estar ubicados en poblaciones rurales dispersas o en cinturones periurbanos marginados.¹¹³

La actividad económica de la población de referencia es informal, por este motivo no pueden acceder a los servicios médicos institucionales en forma directa. La Constitución Política de nuestro país ha establecido en su artículo 4º que los mexicanos tenemos derecho a la salud; sin embargo, no ha sido posible llegar a ese grupo de compatriotas en la medida que el Estado se ha propuesto, por falta de recursos. En este sentido, el poder político central debe otorgar autonomía al sector salud para que racionalice el gasto y aplique su presupuesto a las áreas estratégicas de mayor incidencias de la población de influencia.

¹¹³ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, pág. ii.

Las metrópolis no están exentas de este tipo de población; así, el Distrito Federal también está incluido en el reto de ampliar su cobertura de atención a un mayor número de mexicanos. El Hospital Juárez de México está inmerso en dicho reto y a partir de 1993, año con año ha superado sus propias metas - como se puede observar en el cuadro número 1-, incrementando su estructura hospitalaria. Sin embargo, se considera que a través de la descentralización administrativa los logros serán mayores y a menor plazo, por la eficiente utilización del presupuesto en materia de salud, al depurarse los mecanismos del aparato administrativo federal.

No.	INDICADOR	1993	1994	1995	1996	1997
1	Promedio diario de consultas	484	569	591	621	694
2	Porcentaje de consultas de 1ª vez	45%	40%	41%	41%	46%
3	Porcentaje de ocupación hospitalaria	70%	77%	80%	84%	85%
4	Promedio días estancia	5	5	5	5	5
5	Porcentaje de necropsias	28%	16%	9%	10%	9%
6	Tasa de cesáreas	35.1	33.3	38.1	35	38
7	Tasa quirúrgica	51.7	55.1	50.1	49.8	53
8	Índice de rotación de camas o renovación (anual)*	60	56	57	56	54
9	Tasa de mortalidad	3.7	3.7	5.6	4.6	3.6
10	Tasa de infecciones hospitalarias	5.5	3.1	3	3	2.7
11	Promedio diario de estudios de laboratorio**	1514	1572	1830	1865	2268
12	Promedio diario de estudios de imagenología**	113	139	135	142	181

Cuadro No. 1

Fuente: Informe anual del Hospital Juárez de México. SSA, 1997.

- * En el año de 1993 se contaban con 272 camas.
En el año de 1994 se contaban con 325 camas.
En el año de 1995 se contaban con 358 camas.
En el año de 1996 se contaban con 383 camas.
- ** Se tomaron en cuenta los 365 días del año.

A continuación se presenta un cuadro con las unidades económicas y personal ocupado, según sector, de la Delegación Gustavo A. Madero, que aun cuando contiene información de hace diez años, refleja el tipo de población que acude a la Institución:

SISTEMA ECONOMICO	UNIDADES ECONOMICAS	NO REMUNERADO	REMUNERADO	TOTAL
MANUFACTURAS	2,809	2,830	46,426	49,256
CONSTRUCCION	28	13	470	483
COMERCIO	16,695	19,307	16,154	35,461
SERVICIOS, EXCEPTO FINANCIEROS	8,945	11,901	15,104	27,005
TOTAL	27,477	34,051	78,154	112,205

Cuadro No. 2

Fuente: Resultados oportunos del Distrito Federal; Censos Económicos 1989. INEGI.

4.3.3. TIPO DE ENFERMEDADES QUE ATIENDE (NIVEL DE ATENCION).

Las Unidades de salud están divididas en tres niveles,¹¹⁴ y la selección se basa en el número de habitantes y en la atención médica que ofrecen. En este sentido, las unidades de primer nivel tienen como finalidad prevenir enfermedades y conservar la salud a través de actividades de promoción, protección, diagnóstico precoz y tratamiento oportuno de padecimientos frecuentes, cuya resolución sea factible mediante el empleo de recursos poco complejos. Para este rango, se han diseñado tres tipos de Centros: los Centros de Salud Rural Disperso (CSR D), cuya sede será en zonas de población de 1,000 a 2,500 habitantes, con una cobertura de 3,000 a 8,000 pacientes; los Centros de Salud Rural Concentrado (CSRC), su sede tendrá de 2,500 a 15,000 habitantes y la población a atender será de 3,000 a 5,000 pacientes; y, los Centros de Salud Urbano (CSU), cuya sede será de 15,000 o más habitantes y la cobertura de 3,000 pacientes por módulo.

El segundo nivel de atención se constituye por las actividades dirigidas a la

¹¹⁴ Manual de Tipificación de las Unidades Hospitalarias. SSA, 1998.

restauración de la salud, atendiendo daños que requieran de mediana complejidad, a través de los servicios proporcionados por las cuatro especialidades básicas de la medicina, a saber: medicina interna, cirugía general, pediatría y gineco-obstetricia, además de aquellas otras especialidades tales como: oftalmología y otorrinolaringología, que se justifican por los estudios de campo realizado, el cual dio como resultado que dichas especialidades son las que se presentan y son las más demandadas.

Los servicios se otorgan a través de la consulta externa y la hospitalización de aquellos pacientes referidos del primer nivel, estableciéndose a su vez la contrarreferencia a dicho nivel para el seguimiento y control de los casos.

Destacan además de las funciones de atención médica dirigidas a la población, los aspectos de formación y desarrollo de recursos humanos para la salud, tanto en las etapas de pregrado como de especialización para el personal médico, de enfermería trabajo social y otros. Los campos específicos de docencia se vinculan directamente con las cuatro especialidades básicas sobre las que se estructura el segundo nivel. Asimismo, se realizan funciones de investigación clínica, fundamentalmente asociada a la patología prevalente en los diferentes servicios.

Los rangos de población considerados para la construcción de estas unidades médicas varían de 36,000 a 220,000 habitantes.

El tercer nivel de atención está integrado por los servicios que se realizan tanto en el primer nivel como en el segundo, además de especialidades cuya realización requieren de alta tecnología. A este rango pertenece el Hospital Juárez de México.

Para llevar a cabo su cometido, el Hospital cuenta con 6 edificios, los cuales están identificados con las letras de la "A" a la "F". Así en el edificio "A" se encuentra ubicada la consulta externa que es atendida en cincuenta consultorios distribuidos tanto en el primer nivel como en el segundo. En esta

área está también el archivo clínico general, la caja general, la escuela de enfermería, la farmacia, el almacén, la oficina de estadística, la sección sindical, el conmutador y el consultorio de genética.

En el edificio "B" y "B1" están la central de imagenología, que comprende cinco salas de rayos X, dos salas de ultrasonido, una sala de tomografía axial computarizada, una sala de angiología digital con área blanca, subceye y laboratorio, además del archivo de placas, dos espacios para interpretación y un cuarto oscuro. En este edificio se encuentra la zona de hemodiálisis, integrada por siete cubículos de hemodiálisis, dos de fésesis, dos para diálisis peritoneal con técnica de aislamiento. Cuenta con el banco de sangre que tiene un área de control, otra para toma de muestras, dos consultorios, una zona de sangrado, el servicio de lipotimias y tres laboratorios. En la parte poniente de la planta alta se localiza los servicios de inhaloterapia y fisiología pulmonar, que comprenden las salas de mecánica pulmonar, inhaloterapia, un gimnasio, un laboratorio, un local para cálculos e interpretación de datos, y dos consultorios.

En la planta alta de este edificio se encuentra la zona destinada al área de gobierno del Hospital que se compone de la Dirección General y sala de juntas, Dirección médica, Dirección Administrativa y sala de juntas, cuatro subdirecciones con un total de dieciséis cubículos y un área de uso general para el personal administrativo. Asimismo, se da alojamiento en esta área a la Sociedad de Cirugía, a la Asamblea Nacional de Cirujanos, a la Asamblea Nacional de Enfermeras, a la jefatura de enfermería, a la oficina de Promotoras Voluntarias.

El edificio "C" tiene el servicio de urgencias, el cual consta de una sala de espera separada de los accesos a los consultorios, cuatro consultorios generales, uno dedicado a pediatría, dos salas de curaciones, un local para trabajo social, un quirófano de urgencias, sala de endoscopías, doce camas para adultos, de las que dos son aisladas, veinte camas pediátricas, dos privados para médicos residentes, en área anexo se encuentra el servicio de

urgencias ginecología, que cuenta con tres salas de expulsión y una cama.

En oncología se presta el servicio de quimio-radioterapia, con las siguientes atenciones: control de pacientes y sala de espera, salas de medicina nuclear, simulador, aplicación de radioterapia y braquiterapia, el "bunker" donde se ubica la bomba de cobalto, centro de computación, dos consultorios-oficinas, un peine de laboratorio y once camas de recuperación.

En medicina física y rehabilitación se cuenta con tres consultorios, una alberca terapéutica, salas de actividades psicomotoras, un local de moldes, dos cubículos para hidromasajes, seis más para hidroterapia, once para electroterapia, uno para electromiografía y tres para terapia del lenguaje, también cuenta con cámara de gessel y cámara sonoamortiguada; tiene cuatro camas para los diversos tratamientos y dos tinas Houbard.

En este edificio se encuentran ocho laboratorios de histopatología, dos de inmunopatología, dos de genética y dos de cultivo de tejidos, además se cuenta con un cubículo para la operación del microscopio electrónico, una sala de autopsias con dos mesas y dos locales refrigerados y cinco oficinas.

En la planta alta del edificio "C" están localizados: el quirófano, que comprende diez salas de operaciones para las especialidades de ortopedia, cardiovascular, urología, neurocirugía, otorrinolaringología, oftalmología, traumatología, ginecoobstetricia y dos quirófanos para cirugía general.

Cuenta con terapia intensiva, conformada por terapia intensiva neurológica, con cuatro cubículos, terapia intensiva general, con ocho cubículos y terapia de la unidad coronaria, con cuatro cubículos. En estas tres salas se pueden atender simultáneamente hasta dieciséis pacientes. La zona cuenta con una subcentral de esterilización, con control de monitoreo de signos vitales.

La especialización de hemodinamia tiene una sala que reúne los equipos y requerimientos necesarios para su funcionamiento. Cuenta con un local para

películas, cuarto oscuro y una zona blanca o esterilizada y un laboratorio.

Por lo que se refiere a la tococirugía, cuenta con un consultorio central, una zona de preparación, un área de labor de parto para seis personas, tres salas de expulsión, un sitio para la atención de recién nacidos y una sala de ultrasonido. Además, comparte con el servicio de homodinamia, la zona blanca la subcentral de esterilización y cuenta con un área de recuperación con un total de dieciséis camas.

En la azotea de este edificio está instalado un helipuerto para agilizar el traslado de pacientes que requieran el servicio de urgencias.

El edificio "C" cuenta con planta baja y cuatro niveles superiores y está destinado a la hospitalización. Para cumplir con su función tiene zona de admisión hospitalaria, con una sala de espera, una sala de control, seis vestidores, un área para trabajo social, una de altas, un almacén para la guarda de materiales, zona de identificación. Se localizan tres aulas de la escuela de enfermería, el laboratorio clínico, formado por quince peines dobles, de los cuales dos son para urgencias y los otros para las diversas especialidades médicas. Cuenta con una zona de control y siete para tomas de muestras; también tiene áreas para lavado de material y esterilización. Los cuatro niveles superiores son los de hospitalización: dos pisos de cirugía, uno de medicina interna y otro de pediatría y ginecoobstetricia; cocinetas, áreas de curaciones, áreas para ropa sucia y oficinas para médicos.

La investigación y enseñanza se encuentra en el edificio "E", para lo cual se han instalado cuatro laboratorios dedicados a la inmunología, microbiología, genética molecular y biología molecular y celular, este último equipado con un microscopio electrónico y laboratorio preparativo; tres aulas para sesenta alumnos y dos para cincuenta y dos, además de las instalaciones necesarias para el desarrollo de sus actividades, como son: salas de trabajo equipada para investigadores, un cuarto de cultivo, como apoyos para la operación de los cuatro laboratorios, servicios de espectrofotómetros, cromatografía,

ultracentrifugado, cuarto frío, local de radioactividad, local de lavado y secado de investigación clínica. Esta área también cuenta con una zona de bioterio, área de experimentación –formada por tres quirófanos con su estación de esterilización y zona blanca-, sala de microcirugía, con su complemento para la preparación de animales y recuperación de los mismos.

El edificio "F" está dedicado a los servicios generales. En él se encuentran la cocina con sus anexos de almacenamiento, refrigeración y congelación de alimentos, un local para intendencia, la lavandería, el almacén general, talleres de mantenimiento, la subestación eléctrica, casa de máquinas, el equipo de aire acondicionado, la pagaduría, el almacén de activo fijo, otro de varios, vestidores de enfermería.

Además, cuenta con un área denominada vestíbulo en el cual se encuentra el módulo de informes, salas de espera, oficina de seguridad, de limpieza y además un auditorio principal con capacidad para 501 personas.

Los criterios utilizados para la construcción de centros de salud de tercer nivel, manejan que la sede debe contener más de 220,000 habitantes, situación que se da en la Delegación Gustavo A. Madero, como se puede observar en el cuadro número 3 que a continuación se presenta:

AÑOS	No. HOMBRES	%	No. MUJERES	%
0-1	13,056	1.02	12,476	1.00
1-4	52,459	4.14	62,371	4.92
5-14	132,186	10.43	139,682	11.00
15-49	352,477	27.79	380,675	30.02
50 y más	62,281	4.92	60,407	4.76
SUBTOTAL	612,459	48.30	655,60	51.70
TOTAL: 1'268,068 HABITANTES				

Cuadro No. 3

Fuente: Distrito Federal, Resultados Definitivos. XI Censos Generales de Población y Vivienda 1990. INEGI.

Aun cuando la información corresponde al año de 1990, permite comprobar que se cumplen con los criterios para la construcción de un centro de salud de tercer nivel en la Delegación Gustavo A. Madero y por lo tanto es correcta la ubicación del Hospital Juárez de México.

4.3.4. CLASIFICACION DE ENFERMEDADES.

Los programas diseñados para elevar los niveles de salud en nuestra población, han tenido repercusiones favorables¹¹⁵. En este sentido, el descenso en los índices de mortandad marca los logros alcanzados, pues se redujo de 23 por mil habitantes en 1940 a 4.7 en 1994. Asimismo, la esperanza de vida que era de 40 años en 1940, se elevó a 72.6 en 1994.

El crecimiento poblacional también ha modificado sus estándares, ya que de 7 hijos por mujer que se presentaba en 1960, en la actualidad se ha reducido un 59%, es decir, 2.9 hijos por mujer.

Los indicadores anteriores denotan la necesidad de un cambio de estrategia para la atención de la salud, modificando en el orden de importancia las principales causas de muerte, debido a la disminución de las enfermedades infecciosas por una parte y al incremento de las enfermedades no transmisibles, los accidentes y las lesiones, por la otra.

Entre 1940 y 1970 las infecciones intestinales y la neumonía e influenza ocupaban los dos primeros lugares; para 1994 han sido desplazados al 10º y 8º lugares. La mortandad alcanzaba el 37.4 del total de las defunciones generales, mientras que para 1994 su proporción se ha reducido a 7.0 por ciento. En contraste, las enfermedades del corazón y los tumores malignos aparecían en 1940 en el 12º y 18º lugares y por lo que respecta a la diabetes mellitus, no

¹¹⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, págs. 21-26.

ocupaba un lugar dentro de las 20 principales causas de muerte. Sin embargo, en 1994 estos males están ubicados en el 1º, 2º y 4º lugares de la tabla de mortandad. Los homicidios y los accidentes aparecen en 1940 en 6º y 13º lugares; para 1994 han ascendido al 3º y 9º.

Por lo anterior, el 45% del total de las defunciones registradas en el país son causadas en el siguiente orden: 1º enfermedades del corazón, 2º tumores malignos, 3º homicidios, 4º diabetes mellitis y 9º accidentes.

Además, en los últimos años se añade la aparición y aumento de defunciones por nuevas enfermedades como el SIDA y de otras -como el cólera-, que habían sido erradicadas, y de patologías potencialmente prevenibles, tanto infecciosas como algunas que se presentan en el periodo reproductivo.

A continuación se presentan diez de las principales causas que originaron defunciones en el Hospital Juárez de México registradas durante el año de 1995:

PADECIMIENTO	No. DE CASOS	%
Acidosis	50	17.7
SIDA	39	13.8
Diabetes mellitus	36	12.8
Choque sin mención de trauma	34	12.1
Muerte intrauterina	31	11.0
Neumonía debida a estafilococos	21	07.4
Insuficiencia renal crónica	20	07.1
Infarto agudo al miocardio	18	06.4
Insuficiencia respiratoria	18	06.4
Hemorragia gastrointestinal	15	05.3
TOTAL	282	100.0

Cuadro No. 4

Fuente: Hospital Juárez de México.

A fin modificar estos indicadores, urge elevar el nivel educativo de la población para un cambio en la alimentación; sobre el peligro de las adicciones; para disminuir los accidentes en la vía pública, en el hogar y el trabajo; mejorar los

hábitos de conducta como el ejercicio físico; la visita regular a los centros de salud para la detección oportuna de enfermedades que puedan degenerar en tumores malignos, y la protección debida para el sexo sin riesgos.

4.3.5. APORTACION A LA SALUD PUBLICA DEL PAIS.

La actividad del Hospital Juárez de México no sólo se limita a la atención médica, sino que parte de sus instalaciones están dedicadas al desarrollo de la investigación y a la enseñanza.¹¹⁶ Derivado de lo anterior, han surgido nuevas técnicas que le han permitido alcanzar renombre nacional e internacional en muchas de sus intervenciones tanto en el aspecto quirúrgico como de investigación. Algunos méritos científicos que se han logrado son los siguientes:

Area científica:

- 63 trasplantes renales.
- La construcción del Banco de Ojos en octubre de 1993, gracias al cual se han trasplantado 72 córneas.
- 235 intervenciones laparoscópicas.
- La puesta en marcha del servicio de Oncología médica y quirúrgica, psicología aplicada y hospitalización.
- El funcionamiento del servicio de Hemodinamia, donde se realizan cateterismos cardiacos, angiografías, trombolisis y colocación de marcapasos y plastías valvulares.

¹¹⁶ Informe anual del Hospital Juárez de México, 1997.

- El gran desarrollo de cirugías de alta complejidad de corazón, cerebro, oftalmología, cirugía artroscópica y microcirugía.

Area de Investigación y Enseñanza

Se han desarrollado 110 protocolos, 37 de los cuales están en proceso y 30 están registrados, 57 terminados, suspendidos 39 y 8 cancelados, los que una vez logrado se integrarían para hacer un total de 140 trabajos de investigación.

Se han publicado 20 tesis de las cuales 12 son de especialidad y 8 de licenciatura.

Las publicaciones en revistas son 28 nacionales y 4 internas, en total 32 y un libro publicado.

4.4. TRASCENDENCIA SOCIAL

En muchas ocasiones es posible detectar los problemas que conlleva una estructura obsoleta, pero la viabilidad para realizar los cambios que generen su solución o son muy costosos o los problemas futuros que pueden ocasionar resultan contraproducentes. Sin embargo, la descentralización propuesta para el Hospital Juárez de México no representa un gasto gravoso para el erario público y redundará en beneficio de la población de las áreas de influencia de la Institución.

La trascendencia social que se pretende alcanzar es la siguiente:

- Incrementar la autonomía de gestión del Hospital en el ejercicio de las

responsabilidades asignadas, facilitando la toma de decisiones en el lugar donde se generan los problemas, facilitando con ello el fortalecimiento del papel rector y normativo de la Secretaría de Salud.

- Consolidar el Sistema Nacional de Salud a través del fortalecimiento del Sistema de referencia y contrareferencia de pacientes, que permita optimizar el uso de la infraestructura en salud del Gobierno Federal.
- Propiciar la participación de la población demandante de los servicios de salud, que permita ejecutar con mayor eficacia las funciones asignadas al Hospital. Mediante la participación en las clínicas de pacientes mastectomizadas, trasplantes, labio y paladar hendido.
- Mejorar la calidad de los servicios de salud y ampliar su cobertura.
- Agilizar y eficientar la prestación de servicios médico asistenciales a población no asegurada en el ámbito nacional, reduciendo los tiempos de espera.
- Contar con una distribución más racional del gasto federal en materia de salud lo que contribuirá a una mayor eficiencia y equidad del mismo.
- Desarrollar programas internos de capacitación acordes a las necesidades sentidas del personal operativo que permita eficientar los servicios de salud que se ofrecen.
- Fortalecer la capacidad gerencial del Hospital para que las autoridades cuenten con información para reconocer oportunidades, habilidad para orientar a la organización hacia un desempeño eficiente, disposición de competir con base en la calidad y voluntad de innovar.

A N E X O

ANTEPROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO (INSTITUTO NACIONAL DE CIRUGIA BENITO JUAREZ O INSTITUTO DE TRASPLANTES BENITO JUAREZ)

Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo 89 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los Artículos 31, 37, 39 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 34 Fracción I, 35 de la Ley General de Salud; 2o. Fracción V y 34 Fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales y

C O N S I D E R A N D O

Que el derecho de protección a la salud que consagra nuestra Constitución se hace efectivo, entre otras acciones, a través del establecimiento de servicios hospitalarios eficientes que respondan a las necesidades de los habitantes del país y a los requerimientos de enseñanza e investigación en esta materia;

Que el Hospital Juárez de México fue creado por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de junio de 1988, como órgano desconcentrados de la Secretaría de Salud y que en la actualidad, las funciones que desarrolla y la magnitud de sus programas rebasan en mucho su objetivo original;

Que la Secretaría de Salud opinó sobre la conveniencia de que el Hospital Juárez de México adopte la estructura de organismo descentralizado, toda vez que la autonomía técnica y administrativa facilitará la prestación de sus servicios médicos, el cumplimiento oportuno de sus metas y la asunción de propósitos de mayor dimensión;

Que dicha propuesta fue analizada y dictaminada favorablemente por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, en su XXI sesión ordinaria de 199_;

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sometido a consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo la propuesta a que se refieren los considerandos precedentes, la cual ha sido acordada en sus términos, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO POR EL CUAL SE CREA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO HOSPITAL JUAREZ DE MEXICO

Artículo 1o.- Se crea el Hospital Juárez de México, como un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tendrá por objeto coadyuvar a la consolidación del Sistema Nacional de Salud, proporcionando servicios médicos de alta especialidad e impulsando los estudios, programas, proyectos e investigaciones inherentes a su ámbito de competencia, el cual estará sectorizado en la Secretaría de Salud.

Artículo 2o.- El Hospital Juárez de México, tendrá las siguientes funciones:

I. Proporcionar servicios de salud, particularmente en el campo de la alta

- especialidad de la medicina y en aquellas complementarias y de apoyo que determine su Estatuto Orgánico;
- II. Prestar servicios de hospitalización en los servicios de especialidades con que cuenta, con criterios de gratuidad fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios, sin que las cuotas de recuperación desvirtúen la función social del Hospital Juárez de México;
 - III. Diseñar y ejecutar programas y cursos de capacitación, enseñanza y especialización de personal profesional, técnico y auxiliar en su ámbito de responsabilidad;
 - IV. Impulsar la realización de estudios e investigaciones clínicas y experimentales en las especialidades con que cuenta el Hospital Juárez de México, con apego a la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables;
 - V. Apoyar la ejecución de los programas sectoriales de salud en el ámbito de sus funciones y servicios;
 - VI. Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en su área de responsabilidad y asesorar a instituciones sociales y privadas en la materia;
 - VII. Difundir información técnica y científica sobre los avances que en materia de salud registre, así como publicar los resultados de las investigaciones y trabajos que realice; y
 - VIII. Prestar los demás servicios y efectuar las actividades necesarias para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con el presente Decreto y otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 3o.- El Patrimonio del Hospital Juárez de México se integrará con:

- I. Los bienes inmuebles que figuren en esta fecha en el citado órgano desconcentrado, así como todos los bienes muebles y los recursos que le transfiera el Gobierno Federal;
- II. Los recursos que anualmente le sean asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- III. Los subsidios, participaciones, donaciones, herencias y legados que reciba de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y
- IV. Los demás bienes, derechos y recursos que por cualquier título legal adquiera.

Artículo 4o.- El Hospital Juárez de México contará con los siguientes órganos de administración:

- I. Junta de Gobierno; y
- II. Dirección General

Artículo 5o.- El Hospital Juárez de México contará con un Patronato y un Consejo Técnico Consultivo, como órganos de apoyo y asesoría, así como un Organismo de Vigilancia.

Artículo 6o.- La Junta de Gobierno, a que se refiere la Fracción I del Artículo 4o. del Presente Decreto, estará integrada por:

- I. El Secretario de Salud, quien presidirá;
- II. Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Un representante del Patronato del Organismo;
- IV. Un representante que, a invitación del Secretario de Salud, designe una Institución del Sector Educativo; y
- V. Cinco Vocales designados por el Secretario de Salud, quienes deberán ser de reconocido prestigio en el campo de la salud, durarán en su cargo cuatro años y podrán ser ratificados por una sola ocasión.

Artículo 7o.- La Junta de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el Hospital Juárez de México relativas a productividad, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;
- II. Aprobar los programas y presupuestos del Hospital Juárez de México, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable;
- III. Aprobar la estructura básica de la organización del Hospital Juárez de México y las modificaciones que procedan a la misma, así como el Estatuto Orgánico;

IV. Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General, con la intervención que corresponda a los comisarios; y

V. Los demás que señale el presente Decreto, las leyes y reglamentos aplicables.

Artículo 8o.- La Junta de Gobierno del Hospital Juárez de México celebrará sesiones ordinarias, por lo menos cuatro veces al año y las extraordinarias que proponga su Presidente o cuando menos tres de sus integrantes.

Para que la Junta de Gobierno sesione válidamente, se requiere la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal.

Las resoluciones de la Junta de Gobierno se tomarán por mayoría de los miembros presentes, el Presidente tendrá voto de calidad, en caso de empate.

Asistirán a la Junta de Gobierno el Secretario, el Prosecretario y el Comisario, con voz, pero sin voto.

Artículo 9o.- El Director General del Hospital Juárez de México será designado por el Presidente de la República o a indicación de éste, a través del Secretario de Salud por la Junta de Gobierno.

El nombramiento recaerá en la persona que reúna los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser médico de reconocidos méritos y experiencia en las disciplinas médicas, así como poseer grado académico o estudios de posgrado en alguna de las especialidades con que cuente el Hospital Juárez de México; y

III.No encontrarse en ninguno de los impedimentos a que se refiere el Artículo 19, Fracciones I; II; IV y V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo 10.- El Director General del Hospital Juárez de México, además de las facultades y obligaciones que le confiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ejecutar las decisiones de la Junta de Gobierno;

II. Ejercer el Presupuesto del Hospital Juárez de México con sujeción a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

III. Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, el Estatuto Orgánico, el Manual de Organización General, los Manuales de Procedimientos y los de Servicio al Público;

IV.Fijar las Condiciones Generales de Trabajo del Hospital Juárez de México, escuchando la opinión del Sindicato;

V. Presidir el Consejo Técnico Consultivo;

VI.Proporcionar la información que solicite la Junta de Gobierno; y

VII.Las demás que le otorgue la Junta de Gobierno.

Artículo 11.- El Director General del Hospital Juárez de México, durará en su cargo cinco años y podrá ser ratificado por otro periodo igual por una sola ocasión.

El Estatuto Orgánico del Hospital Juárez de México, deberá prevenir la forma en que el Director General deba ser suplido en sus ausencias.

Artículo 12.- El Patronato estará integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y por los vocales que designe la Junta de Gobierno, entre personas de reconocida honorabilidad, pertenecientes a los sectores social y privado o de la comunidad en general, con conocimiento y vocación de servicio en instituciones hospitalarias, quienes podrán ser propuestas por el Director General del Hospital Juárez de México.

Artículo 13.- El Patronato auxiliará al Hospital Juárez de México y tendrá las siguientes funciones:

- I. Apoyar las actividades de la Institución y formular sugerencias tendientes a su mejor funcionamiento;
- II. Contribuir a la obtención de recursos que permitan el mejoramiento de la operación de la Institución y el cumplimiento cabal de su objeto;
- III. Promover la participación de la comunidad en labores de voluntariado social que coadyuve en los programas de promoción y mejoramiento de la salud individual o colectiva, prevención de enfermedades y accidentes, prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos; y
- IV. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las facultades anteriores y las que expresamente le encargue la Junta de Gobierno.

Artículo 14.- Los cargos de los miembros del Patronato serán honoríficos por lo que no recibirán retribución, emolumento o compensación alguna.

Artículo 15.- El Consejo Técnico Consultivo del Hospital Juárez de México es el órgano encargado de asesorar al Director General en las labores técnicas de la Institución y de asegurar la continuidad en el esfuerzo de renovación y progreso científico. El cargo de Consejero será de carácter honorífico.

Su integración, organización y funcionamiento se determinará en el Estatuto Orgánico del Hospital Juárez de México.

Artículo 16.- El Consejo Técnico Consultivo podrá:

- I. Proponer al Director General la adopción de medidas de orden general, tendientes al mejoramiento técnico operacional del Hospital Juárez de México, cuando sea requerido al efecto;
- II. Opinar sobre los programas de enseñanza e investigación del Hospital Juárez de México; y
- III. Realizar las demás funciones que le confiere el Estatuto Orgánico o el Director General, por acuerdo de la Junta de Gobierno.

Artículo 17.- El Organismo de Vigilancia a que se refiere el Artículo 5o. del presente Decreto, estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y tendrá las atribuciones que le confiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 18.- El Hospital Juárez de México tendrá un órgano interno de control que será parte integrante de la estructura del mismo.

Su objetivo será apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la gestión del organismo.

Artículo 19.- El órgano interno de control desarrollará sus funciones conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Artículo 20.- Los programas de la Institución se planearán y conducirán con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, en los términos de la Ley de Planeación, debiendo elaborar los programas presupuestos de acuerdo con las asignaciones de gasto financiamiento que para estos efectos dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una vez aprobados por la Junta de Gobierno, deberán ser remitidos a dicha dependencia a través de la coordinación del sector.

Artículo 21.- Las relaciones laborales entre el Hospital Juárez de México y sus trabajadores continuarán siendo regidas por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga el Decreto por el que se crea un órgano administrativo desconcentrado por función jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Salud y con autonomía operativa, denominado Hospital Juárez de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 1988, así como las demás disposiciones que se opongan a este Decreto.

TERCERO.- Hasta en tanto se designa al Titular del organismo descentralizado que se crea, la persona que hasta ese día ocupe el cargo de Director General del entonces órgano desconcentrado, continuará dirigiendo el Hospital Juárez de México.

CUARTO.- Por única vez, la duración en el cargo de los vocales integrantes de la primera Junta de Gobierno del Hospital Juárez de México, será de dos, tres, cuatro, cinco y seis años. En el momento de la designación de dichos vocales, el Secretario de Salud señalará cual periodo corresponderá a cada uno de ellos.

QUINTO.- La Junta de Gobierno del Hospital Juárez de México expedirá su Estatuto Orgánico en un plazo no mayor de noventa días, contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto.

SEXTO.- La Secretaría de Salud promoverá lo conducente a efecto de que los recursos humanos asignados al Hospital Juárez de México, se transfieran al organismo descentralizado que se crea.

SEPTIMO.- Los derechos laborales adquiridos por los trabajadores del Hospital Juárez de México, serán plenamente respetados con la expedición y ejecución de este Decreto.

OCTAVO.- Se retiran del servicio de la Secretaría de Salud y se autoriza a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que, en nombre del Gobierno Federal transmita la propiedad de los inmuebles federales que actualmente ocupa el Hospital Juárez de México, en favor del organismo descentralizado que por este Decreto se crea, a fin de que formen parte de su patrimonio.

NOVENO.- La Secretaría de Salud realizará los trámites conducentes para que todos los recursos materiales con que actualmente cuenta el Hospital Juárez de México, se transfieran al organismo descentralizado que se crea.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a _____ días del mes de _____ de mil novecientos noventa y -----El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, Rúbrica.- La Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- Rúbrica.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La sociedad es una entidad diversa al Estado, pero los actos que realiza éste inciden directamente en la población que la conforma.

SEGUNDA. La administración del poder público ha rebasado la capacidad de su aparato por lo que las políticas que dicta llegan desfasadas a las áreas de influencia.

TERCERA. El federalismo es una institución que no se ha desarrollado en toda su capacidad por la hegemonía del poder federal en materia económica, por centrar la captación y distribución de los recursos.

CUARTA. El poder público ha dejado de cumplir con las expectativas del sujeto colectivo en virtud de que las distancias entre los puntos de decisión y de operación son alcanzados mediante exagerados formalismos que deterioran la actividad del área sustantiva.

QUINTA. De la aplicación del esquema estructural-funcionalista de Talcot Parsons, se concluye la necesidad de implementar la descentralización administrativa, para crear instancias del sector salud acordes a la situación económica, política y social que se está generando en nuestra sociedad.

SEXTA. El ámbito de acción del poder ejecutivo tiene preponderancia sobre los demás poderes (legislativo y judicial), rompiendo así el principio de la división de poderes.

SEPTIMA. La descentralización administrativa conlleva a una autonomía de gestión, y las entidades bajo este régimen de administración tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

OCTAVA. El Estado está consciente que debe dar un giro a su política centralista, para otorgar a las entidades públicas decisión regional en materia de salud, como lo manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Programa de Reformas del Sector Salud y Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.

NOVENA. Existen en nuestro país 10 millones de mexicanos que no reciben atención médica de instituciones públicas y privadas, quienes en su mayoría realizan actividades de las llamadas de economía informal, y habitan en zonas rurales dispersas y en cinturones periurbanos marginados.

DECIMA. Existe población derechohabiente que recibe atención médica de diversas instituciones de salud, ocupando espacios y recursos que deben destinarse a población abierta.

DECIMA PRIMERA. Los indicadores demográficos y epidemiológicos se han modificado sustancialmente en la República Mexicana. Aunado a lo anterior, existen enfermedades nuevas y otras, que habían sido erradicadas, están causando mortandad entre la población, y no existen programas acordes a esta situación por la generación de programas centralistas de tipo genérico, que no toman en cuenta la situación actual en cada región.

DECIMA SEGUNDA. Después del análisis presentado, la descentralización administrativa del Hospital Juárez de México es el vehículo idóneo para que su aparato gubernamental se modernice y su órgano de dirección asuma la toma de decisiones, para en esta forma lograr el nivel de excelencia que requiere la comunidad.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, S.A. 7a. ed., México, 1986.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. *La implantación de las Políticas*. Ed. Miguel Angel Porrúa, 1a. ed., México, 1993.
3. Aristóteles. *La Política*. Traducción de Antonio Gómez Robledo. UNAM. México, 1991.
4. Bobbie, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI Editores. 1a. ed., México, 1982.
5. Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed.
6. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A., 6a. ed., México, 1985.
7. Carpizo Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Ed. Siglo XXI, 8ª ed., México, 1988.
8. Castels, Manuel. *La cuestión urbana*. Ed. Siglo XXI Editores, 5a. ed., México, 1978.
9. Castels, Manuel. *Problemas de investigación en Sociología Urbana*. Ed. Siglo XXI Editores, 1a. ed., México, 1992.
10. Cerroni, Umberto. *Política, Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías*. Ed. Siglo XXI Editores, 8a. ed., México, 1980.
11. Chinoy, Ely. *La Sociedad*. Ed. Siglo XXI Editores, 13a. ed., México, 1984.
12. De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. UNAM. 3ra. ed., México, 1986.
13. De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, 14ª ed., México 1986.
14. Durkheim, Emilio. *Las Reglas del Método Sociológico*. Ed. Ediciones Quinto Sol, S.A., México.
15. Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal*. Ed. Porrúa, S.A. México, 1979.

16. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, S.A. 27a. ed., México, 1988.
17. García Máynez, Eduardo. *Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Ed. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México, 1996.
18. *Diccionario Jurídico*. Guillén, Raymond y Vicent, Jean. Editores. Ed. Temis, 2ª ed. Bogotá-Colombia, 1990.
19. Herrera, Amílcar O. *Ciencia y Política en América Latina*. Ed. Siglo XXI Editores. 5a. ed., México, 1976.
20. Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Traducción: Eduardo García Máynez. UNAM. 2a. ed., México, 1983.
21. Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Traducción: Roberto J. Vernengo. UNAM. 5a. ed., México, 1986.
22. Lenin. *El socialismo utópico y el socialismo científico*. Ed. Progreso, Moscú, URSS, 1978.
23. Lenin. *Obras escogidas*. Ed. Ediciones Península, 3ª ed., Barcelona, 1991.
24. Lichtheim, George. *El marxismo. Un estudio histórico y crítico*. Traducción de José Cano Tembleque. Ed. Anagrama, Barcelona.
25. Lugan, Jean-Claude. *Elementos para los análisis de los Sistemas Sociales*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
26. Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales*. Alianza Editorial. México, 1991. Ed. Siglo XXI Editores. 8a. ed., México, 1980.
27. Maisonneuve, Jean. *La dinámica de los grupos*. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires, 1985.
28. Maquiavelo, Nicolás. *El príncipe*. Ed. Porrúa, S.A., 13a. ed., México, 1994.
29. Marías, Julian. *Las estructuras sociales*. Alianza Editorial. Madrid, 1993.
30. Merton, Robert K. *Teoría y Estructura Social*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 3a. ed. México, 1992.
31. Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Pax-México, 9ª ed., México, 1985.

32. Mouzelis. *Organización y Burocracia*. Traducción: Joan Prats. Ediciones Peninsulares, 3a. ed. Barcelona, 1991.
33. Nava Negrete, Alfonso en "Descentralización" y "Municipio" *Diccionario Jurídico Mexicano*. 9ª ed., México, 1996.
34. Parsons, Talcot. *El Sistema Social*. Ed. Alianza Editorial, 2a.reimpresión, Madrid, 1988.
35. Recasens Siches, Luis. *Sociología*. Ed. Porrúa, S.A., 5a. ed., México, 1993.
36. Rogina Villegas, Rafael. *Teoría del Estado*. Ed. El Nacional, México, 1944.
37. Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. UNAM. México, 1984.
38. Salomón, Jean-Jacques, *Ciencia y Política*. Ed. Siglo XXI, 1a. ed., México, 1974.
39. Sánchez Azcona, Jorge. *Normatividad Social*. UNAM. México, 1983.
40. Sartori, Giovanni. *La política lógica y método en las Ciencias Sociales*. Traducción de Marcos Lara. Ed. Fondo de Cultura Económica, 4a. ed., México, 1996.
41. Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1987.
42. Senior, Alberto F. *Sociología*. Ed. Porrúa, S.A., 11a. ed., México, 1993.
43. Serra, Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 15ª ed., México, 1992.
44. Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Editora Nacional, México, 1981.
45. Solari, Aldo E.; Franco, Rolando; y, Jutkowitz, Joel. *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*. Ed. Siglo XXI Editores, S.A., 1a. ed., México, 1976.
46. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A., 28ª ed., México, 1994.
47. Teresa de Mier, Servando. *El pensamiento del Padre Mier*. SEP. México, 1944.

48. Weber, Marx, *Economía y Sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 1996.

Constitución Política, Leyes y Reglamento.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 122ª ed., México, 1998.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ediciones Delma, 24ª ed., México, 1998.
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Ediciones Delma, 24ª ed., México, 1998.
4. Ley General de Salud. Secretaría de Salud, Dirección General de Asuntos Jurídicos, 3ª. ed., México, 1993.
5. Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal. Ediciones Delma, 24ª ed., México, 1998.

Otras publicaciones.

1. Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.
2. *Desconcentración Administrativa*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, Colección Seminarios No. 1, México, 1976.
3. Distrito Federal, Resultados Definitivos. XI Censos Generales de Población y Vivienda 1990. INEGI.
4. Gallegos, G., Comenzó la descentralización en Salud. *La Jornada*, año doce, número 4296, miércoles 21 de agosto de 1996, pág. 9.
5. Gómez Salgado, A., Inalterables, los derechos de los empleados del sector salud. *El Financiero*, año XV, No. 4154, jueves 22 de agosto de 1996, pág. 27.
6. Informe anual del Hospital Juárez de México. SSA, 1997.

7. Manual de Tipificación de las Unidades Hospitalarias. SSA, 1998.
8. Memorias. Foro Nacional. *Hacia un nuevo Federalismo*.
9. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.
10. Programa de Reforma del Sector Salud. Poder Ejecutivo Federal.
11. Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.
12. Valdés, O.M.; Peschard, M.E.; Hammad, E.S. *Descentralización de los Servicios de Salud*, Cuadernos Técnicos de Planeación, Vol. 1, No. 8, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Subsecretaría de Planeación, Coordinación de Estudios y Proyectos, México, Octubre, 1984, págs. 13-97.

APENDICES

APENDICE 1

CUADRO COMPARATIVO DE UN ORGANO DESCONCENTRADO Y UN ORGANO DESCENTRALIZADO

ORGANO DESCONCENTRADO	ORGANO DESCENTRALIZADO
1. Es creado por ley o reglamento (Acosta Romero, M.)	1. Es creado por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo (LOAPF-45).
2. Puede tener personalidad jurídica y patrimonio propios (Acosta Romero, M., Fraga, G. y Serra Rojas, A.)	2. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios (LOAPF-45).
3. Se disminuye la subordinación de los órganos inferiores a los órganos superiores, sin dejar de existir el nexo de jerarquía administrativa. (Serra Rojas, A.)	3. Desvinculación mayor de la organización central (Fraga, G.)
4. Jerárquicamente subordinado al órgano desconcentrador (LOAPF-17).	4. Se relajan los vínculos de relación con el poder central (Serra Rojas, A.).
5. Las decisiones importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen. (Acosta Romero, M.).	5. Existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial (Acosta Romero, M.).
6. La facultad de nombrar al director general recae en el titular del órgano desconcentrador (Acosta Romero, M.).	6. Se reserva el Ejecutivo la facultad de nombramiento del titular del órgano de dirección a nivel general (LFEP-21).

INDICE DE ABREVIATURAS:

LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 17 y 45.
LFEP Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 21.

NOTA: Los conceptos referidos fueron tomados de la obra de los autores mencionados, así como de su intervención en el "Seminario Franco-Mexicano sobre desconcentración administrativa", ponencia publicada por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia con el título *Desconcentración Administrativa*, Colección Seminarios No. 1, México, 1976; como sigue:

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. Op. cit., págs. 253-282.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Op. cit., págs. 195-225. "El sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa" en *Desconcentración Administrativa*. Op. cit., págs. 287-300.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Op. cit., págs. 509-528. "Los propósitos de la Desconcentración Administrativa" en *Desconcentración Administrativa*. Op. cit., págs. 301-325.

APENDICE 1.1

ELEMENTOS AFINES DE UN ORGANO DESCONCENTRADO Y UN ORGANO DESCENTRALIZADO

1. Integran la administración federal (Fraga, G.).
2. Forma de organización administrativa (Serra Rojas, A.).
3. Tienen autonomía técnica (Acosta Romero, M.).
4. Están dotados de autonomía financiera (Acosta Romero, M.).
5. Se estructuran bajo un esquema de autonomía operativa (Acosta Romero, M.).
6. Están constituidos por la delegación de funciones (Serra Rojas, A.).
7. Emanan de un orden jurídico (Fraga G.).
8. La administración central se reserva la facultad de revisión y control (Serra Rojas, A.).

INDICE DE ABREVIATURAS: Idem.

NOTA: Idem.

APENDICE 2

BASES PARA LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD

1983 - 1984

FUNDAMENTO JURIDICO	LINEAMIENTOS PROGRAMATICOS	BASES DE COORDINACION
<p>ARTICULO 4º. CONSTITUCIONAL</p> <p>LEY GENERAL DE SALUD</p> <p>LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL</p> <p>LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.</p> <p>REGLAMENTO INTERIOR DE LA SSA.</p>	<p>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1983-1988.</p> <p>POLITICA DE DESCENTRALIZACION</p> <p>PROGRAMA GENERAL DE SALUD.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION <p>PROGRAMA DE DESENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD.</p> <ul style="list-style-type: none"> • PROGRAMA DE DESENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD A POBLACION ABIERTA. • PROGRAMA PILOTO DE DESENTRALIZACION. <p>PROGRAMA DE PLENA COBERTURA. PROGRAMA NACIONAL DE ATENCION A POBLACION ABIERTA.</p>	<p>CONVENIO UNICO DE DESARROLLO</p> <p>ACUERDOS DE COORDINACION SSA-ESTADOS.</p> <p>DECRETOS Y ACUERDOS DE DESCENTRALIZACION.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8 DE MARZO DE 1983 • 30 DE AGOSTO DE 1983 • 8 DE MARZO DE 1984 • 31 DE AGOSTO DE 1984

Fuente: Valdés, O.M.; Peschard, M.E.; Hammad, E.S. *Descentralización de los Servicios de Salud*, Cuadernos Técnicos de Planeación, Vol. 1, No. 8, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Subsecretaría de Planeación, Coordinación de Estudios y Proyectos, México, Octubre, 1984, págs. 13-97.

APENDICE 3

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD

ESTRUCTURA

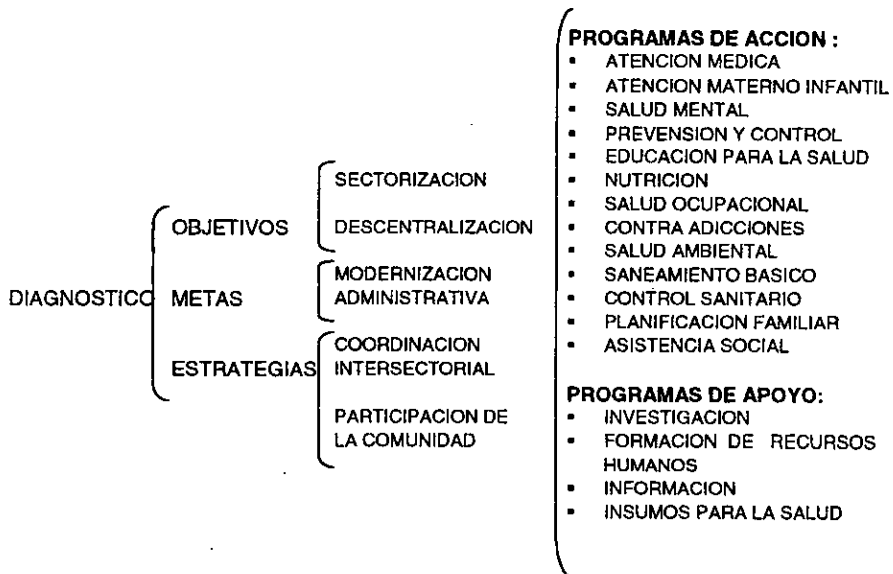
CONTENIDO DEL PROGRAMA	VERTIENTES DE INSTRUMENTACION	PROGRAMAS
<p>DIAGNOSTICO</p> <p>OBJETIVOS</p> <div style="display: flex; align-items: center; margin-left: 40px;"> <div style="font-size: 3em; margin-right: 10px;">{</div> <div style="margin-right: 10px;">GENERALES</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-left: 40px;"> <div style="font-size: 3em; margin-right: 10px;">}</div> <div>ESPECIFICOS</div> </div> <p>POLITICAS</p> <p>INSTRUMENTOS</p> <p>ESTRATEGIAS</p> <div style="display: flex; align-items: center; margin-left: 40px;"> <div style="font-size: 3em; margin-right: 10px;">{</div> <div style="margin-right: 10px;">GENERALES</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-left: 40px;"> <div style="font-size: 3em; margin-right: 10px;">}</div> <div>ESPECIFICAS</div> </div>	<p>CONCURRENCIA DE :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ORGANISMO DE SALUD ▪ GOBIERNO FEDERAL ▪ GOBIERNO ESTATAL ▪ GOBIERNO MUNICIPAL ▪ SECTOR SOCIAL ▪ SECTOR PRIVADO 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN EL D.F. • PROGRAMA PILOTO DE DESCENTRALIZACION PARA LOS ESTADOS • PROGRAMA NACIONAL Y ESTATALES DE ATENCION A POBLACION ABIERTA • INTEGRACION DE SERVICIOS IMSS-COMPLAMAR A LOS SERVICIOS ESTATALES DE SALUD • DESCONCENTRALIZACION DE LA S.S.A., IMSS, ISSSTE Y DIF.

Fuente: Idem.

APENDICE 4

PROGRAMA NACIONAL DE SALUD

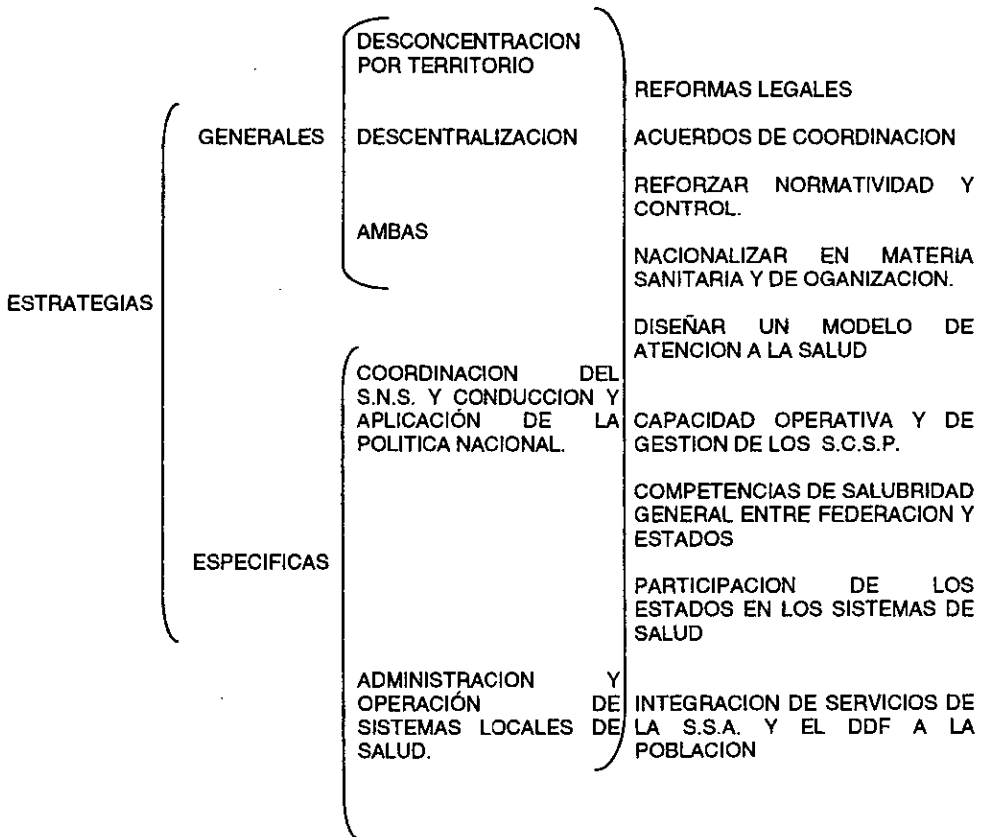
ESTRUCTURA



Fuente: Idem.

APENDICE 5

ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION



Fuente: Idem.

APENDICE 6

INTERRELACION DE PROGRAMAS

PROGRAMAS DE ACCION

PROGRAMAS INSTRUMENTALES :

PROGRAMAS DE APOYO :

SECTORIZACION

INVESTIGACION PARA LA SALUD

DESCENTRALIZACION

FORMACION Y DESARROLLO DE
RECURSOS HUMANOS

MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA.

INFORMACION

COORDINACION INTERSECTORIAL

INSUMOS PARA LA SALUD

SERVICIOS Y ACCIONES
DE SALUD A LA POBLACION

Fuente: Idem.

APENDICE 7

EXTENSIÓN DE LA COBERTURA MEDIANTE LA PARTICIPACION COMUNITARIA Y MUNICIPAL

Programa de Municipios Saludables

Municipios participantes acumulados por año

	1995	1996	1997*
Municipios	110	606	850

Comités de Salud activos acumulados por año

	1995	1996	1997*
Comités de Salud	8,817	19,500	20,100

• *Programados

Fuente: Idem.